



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Document de politique transversale

Annexe au projet de loi de finances pour 2025

Lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales



Ministre chef de file :
ministre auprès du Premier ministre, chargé du
budget et des comptes publics

2025

Note explicative

Cette annexe au projet de loi de finances est prévue par l'article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 modifié par la loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019, complété par l'article 169 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006, par l'article 104 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008, par l'article 183 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre de finances pour 2009, par l'article 137 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, par l'article 7 de la loi n° 2010-832 du 22 juillet 2010 de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009, par l'article 159 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, par l'article 160 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, par l'article 257 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

Sont institués 15 documents de politique transversale (DPT) relatifs aux politiques suivantes : aménagement du territoire, défense et sécurité nationale, lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales, lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine, outre-mer, politique de l'égalité entre les femmes et les hommes, politique de lutte contre les drogues et les conduites addictives, politique en faveur de la jeunesse, politique française de l'immigration et de l'intégration, politique française en faveur du développement, politique immobilière de l'État, politique maritime de la France, prévention de la délinquance et de la radicalisation, sécurité routière, ville.

Conformément à cet article, ce document comporte les éléments suivants :

■ Une **présentation stratégique de la politique transversale**. Cette partie du document expose les objectifs de la politique transversale et les moyens qui sont mis en œuvre pour les atteindre dans le cadre interministériel. Outre le rappel des programmes budgétaires qui concourent à la politique transversale, sont détaillés les **axes de la politique**, ses **objectifs**, les **indicateurs de performance** retenus et leurs valeurs associées. S'agissant des politiques transversales territorialisées (par exemple : Outre-mer, Ville), les indicateurs du document de politique transversale sont adaptés de façon à présenter les données relatives au territoire considéré.

■ Une **présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'État à la politique transversale** pour l'année à venir 2025, l'année en cours (LFI + LFRs 2024) et l'année précédente (exécution 2023), y compris en matière de dépenses fiscales et de prélèvements sur recettes, le cas échéant.

■ Une présentation de la manière dont chaque **programme budgétaire** participe, au travers de ses différents **dispositifs**, à la politique transversale.

Sauf indication contraire, **les montants de crédits figurant dans les tableaux du présent document sont exprimés en euros**. Les crédits budgétaires sont présentés, selon l'article 8 de la LOLF, en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP). Les prélèvements sur recettes sont présentés de manière à s'additionner aux CP.

Sommaire

La politique transversale	7
Présentation stratégique de la politique transversale	8
Évaluation des crédits consacrés à la politique transversale	19
AXE 1 : La lutte contre la fraude fiscale	21
Objectifs concourant à la politique transversale de cet axe	22
<i>Améliorer l'efficacité du recouvrement, de la lutte contre la fraude fiscale et du traitement des dépenses publiques</i>	22
AXE 2 : La lutte contre la fraude douanière	25
Objectifs concourant à la politique transversale de cet axe	26
<i>Amplifier la lutte contre les trafics et la criminalité organisée et garantir la conformité des marchandises sur l'ensemble de la chaîne logistique-</i>	26
<i>Faire de la douane une administration moderne et innovante-</i>	27
Présentation des crédits par programme	29
<i>P156 – Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local</i>	30
<i>P302 – Facilitation et sécurisation des échanges</i>	33
Annexes	37
Lutte contre la fraude fiscale	38
Lutte contre la fraude douanière	94
Lutte contre la fraude aux cotisations sociales	111
L'action des ministères de l'intérieur et de la justice dans ces trois champs de fraude	121

La politique transversale

Présentation stratégique de la politique transversale

LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE

Indissociable de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la lutte contre la fraude fiscale renforce le pacte républicain, contribue à l'unité de la société et consolide le consentement à l'impôt. La juste contribution de chacun est le socle permettant la réalisation de toute politique publique. Si elle est fondée sur l'adhésion au principe déclaratif de l'impôt, cette contribution commune repose aussi sur l'appréhension efficace et dissuasive des manquements aux obligations fiscales.

Dans un contexte d'exigence collective d'efficacité vis-à-vis de l'action publique, la lutte contre la fraude fiscale est la démonstration de l'égalité de tous devant la loi, garantissant que tout citoyen participe, en raison de ses facultés, aux charges communes. À ce titre, la lutte contre la fraude fiscale revêt également une dimension budgétaire qui est l'un des axes du redressement des comptes publics, garantie de la souveraineté financière de la nation.

La détection et le rappel des droits éludés, la sanction des pratiques illégales et la dissuasion de toute velléité de fraude sont les garants de l'ordre public économique et du maintien d'une concurrence juste entre entreprises.

Animé de ces objectifs, le contrôle fiscal vise donc tout à la fois à réprimer les fraudes caractérisées, le cas échéant en coopérant avec le juge pénal, et à réparer les erreurs commises de bonne foi par les contribuables.

Ces deux versants de la mission du contrôle fiscal ont été confortés par l'adoption en 2018 des lois pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC/août 2018) et de lutte contre la fraude (octobre 2018).

La montée en puissance de l'activité fiscale du service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF), devenu l'office national anti-fraude (ONAF) en 2024, d'une part, et des missions d'accompagnement des entreprises, d'autre part, illustrent les moyens déployés depuis 2019 pour atteindre ces résultats.

Le plan de lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques (fiscale, sociale, douanière), présenté par le ministre chargé des Comptes publics en mai 2023 et comportant 35 mesures et la création du conseil d'évaluation des fraudes (CEF), renforce l'arsenal dont dispose l'administration fiscale pour lutter contre la fraude fiscale, tout en prolongeant les dispositifs visant à prévenir les situations d'irrégularités pour les contribuables de bonne foi. La DGFIP est ainsi l'une des administrations les plus impliquées dans la mise en œuvre de ce plan. La loi de finances pour 2024 notamment, a porté un certain nombre de ces mesures nouvelles, également mises en œuvre par des mesures réglementaires et internes. À titre d'illustration, sont notamment d'ores-et-déjà introduits : le délit de mise à disposition de schémas frauduleux, le renforcement de l'encadrement des prix de transfert, l'augmentation des moyens au sein de la DGFIP.

Par une adaptation continue de la loi fiscale et des méthodes de contrôle, l'administration fiscale s'attache à anticiper et à lutter de manière efficace contre les nouvelles formes de fraude. La DGFIP développe ainsi le data mining depuis dix ans pour mieux cibler les contrôles, anticipe le recouvrement des créances issues du contrôle fiscal, déploie des moyens spécifiques pour lutter contre les fraudes complexes et approfondit la coopération internationale.

Ainsi, la DGFIP se saisit pleinement des opportunités offertes par le numérique et du renforcement de l'arsenal législatif et réglementaire pour renforcer l'accompagnement fiscal des entreprises et réprimer les fraudes les plus graves ou complexes, y compris dans leur dimension internationale.

A - Mieux cibler les opérations de contrôle

La DGFIP affine ses capacités à détecter la fraude au plus tôt, ce qui permet de gagner en efficacité, dans la sélection des contrôles, dans l'amélioration de la couverture du tissu fiscal au niveau national de certains types de manquements et dans la répression des auteurs de fraude. L'amélioration de la qualité du ciblage repose à la fois sur des moyens numériques, ainsi que sur des moyens humains et organisationnels.

La DGFIP a été une administration pionnière dans l'exploitation de données (datamining, analyse). Depuis 2017, l'exploitation des données en masse n'a cessé de se diversifier et de gagner en pertinence. Le ciblage réalisé par le bureau de la programmation des contrôles et de l'analyse des données de l'administration fiscale s'appuie sur un silo de données qui intègre de façon décloisonnée des informations de nature et d'origine différentes. Dans le respect de la réglementation relative à la protection des données personnelles, le bureau est également en mesure

d'analyser les données non structurées (analyse de texte et d'images) et utilise en les enrichissant des informations recueillies sur internet en application des dispositions de l'article 154 de la loi de finances pour 2020, dispositif élargi et étendu par la loi de finances pour 2024.

Cette meilleure sélectivité des dossiers s'accompagne d'un calibrage des méthodes de contrôle, allégées et à distance pour régulariser, ou plus intrusives et sur place pour les manquements plus complexes.

L'administration fiscale poursuit la mobilisation du renseignement aussi bien interne qu'externe, notamment à travers ses services de recherche qui, dans le cadre légal prévu, échangent au quotidien avec les partenaires de la lutte contre la fraude (services judiciaires, police, gendarmerie, organismes sociaux...).

B - Renforcer l'approche judiciaire des fraudes les plus graves

Les présomptions de fraudes fiscales complexes et aggravées, commises de manière intentionnelle nécessitent les moyens d'investigation renforcés de l'enquête judiciaire. Par ailleurs, la saisie du juge pénal permet l'application de sanctions judiciaires qui s'ajoutent aux sanctions administratives, permettant une réponse de l'État à la hauteur de la gravité des faits constatés.

En l'espèce, l'adoption de la loi relative à la lutte contre la fraude en 2018 a élargi les moyens d'actions de l'administration et de la justice pour mettre au jour et réprimer les fraudes les plus graves. Ainsi, les deux unités judiciaires de lutte contre la fraude fiscale, la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF) et le service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF) aujourd'hui ONAF, se sont affirmées comme des services d'investigation hautement efficaces incarnant le renforcement des liaisons entre l'autorité judiciaire et l'administration fiscale. La mise en œuvre des mesures du plan de lutte contre les fraudes aux finances publiques permettent d'intensifier et d'étendre les moyens judiciaires mobilisables pour lutter contre la fraude fiscale : doublement du nombre d'officiers fiscaux judiciaires (OFJ) du ministère chargé des comptes publics (échelonné jusqu'en 2026), transformation du SEJF en ONAF depuis le 1^{er} mai 2024, élargissement du champ de compétence des OFJ, pénalisation de la mise à disposition de montages et procédés frauduleux.

C - Lutter contre certaines formes de fraude dont la fraude internationale

La fraude fiscale évoluant en permanence, **la lutte contre les différentes formes de fraudes fiscales¹** doit sans cesse s'adapter.

Les moyens juridiques évoluent afin de **moderniser les méthodes de contrôle** et de lutter contre les différentes formes de fraude. L'arsenal juridique s'est accru avec l'adoption de la loi relative à la lutte contre la fraude et les lois de finances successives. Conformément au plan de lutte contre les fraudes aux finances publiques de 2023, la loi de finances pour 2024 a ainsi resserré les règles en matière de documentation des prix de transfert des entreprises (seuils d'application, opposabilité, sanctions et extension du délai de reprise s'agissant des cessions d'actifs incorporels difficiles à évaluer).

La coopération avec les partenaires de l'administration fiscale (Intérieur, Justice, Douane, organismes sociaux) est facilitée par l'ouverture ou l'accès croisés aux applications informatiques. À cet égard, et tel qu'inscrit dans le plan de lutte contre les fraudes aux finances publiques, la DGFIP matérialise l'intensification de ces échanges en conduisant une rénovation des protocoles nationaux et locaux avec ses partenaires. De plus, face à des fraudes toujours plus organisées, complexes et mobiles, les travaux initiés par la mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF)² orchestrent une réponse collective en matière de lutte contre la fraude aux finances publiques. De son côté, la DGFIP poursuit plusieurs axes de contrôles stratégiques. Elle a en particulier adapté ses structures pour renforcer son action en matière de **lutte contre la fraude à la TVA**, mais aussi en matière de **fiscalité patrimoniale**. Ainsi, elle est cheffe de file du groupe opérationnel national anti fraude (GONAF) « Lutte contre la fraude à la TVA », successeur de la « task force TVA » au niveau national, et a éclairci les règles d'assujettissement à la TVA **des activités de dropshipping**. En matière de fiscalité patrimoniale, les pôles de contrôles revenus/patrimoine (PCRP) au niveau départemental permettent de mieux répondre à l'exigence de compétences, de même que les brigades patrimoniales (BPAT) au niveau interrégional.

En outre, s'agissant du contrôle fiscal, il faut souligner l'importance prise par les mesures trouvant leur origine dans les instances internationales de concertation (OCDE, UE) que ce soit en matière d'échanges automatiques d'information (directives européennes : DAC 2/Common Reporting Standard (CRS), DAC 3, DAC 4/CBCR, DAC 6, DAC 7 et DAC 8) ou d'établissement de l'impôt (par exemple, adoption par l'OCDE en 2022 d'une réforme de la fiscalité internationale reposant sur deux « Piliers » dont l'imposition minimale effective de 15 % pour les multinationales entrée en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2024). Dans un contexte d'internationalisation et de dématérialisation des échanges, **le contrôle des opérations internationales** est devenu une priorité essentielle du

contrôle fiscal et de la lutte contre la fraude, qui s'appuie sur une meilleure identification des comportements et opérations frauduleux. La lutte contre la fraude liée aux paradis fiscaux, états et territoires non coopératifs ou le démantèlement de schémas d'optimisation fiscale agressifs constituent des objectifs prioritaires. En conséquence, la DGFIP adapte ses moyens et son organisation pour optimiser ses actions sur les questions internationales.

1 Détails en annexes

2 Au niveau national, les groupes opérationnels nationaux anti-fraude (GONAF) sont mis en place. Trois de ces GONAF sont pilotés par le service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal de la DGFIP et portent sur la TVA, le commerce électronique et les sociétés éphémères

D - Améliorer le recouvrement

Pour être efficace tout en étant dissuasif, la lutte contre la fraude doit **aboutir au recouvrement** des sommes éludées. Le recouvrement offensif des créances est désormais une partie intégrante de l'action de contrôle fiscal. Les liaisons entre les services de contrôle et les comptables publics se renforcent et les moyens juridiques et techniques doivent permettre non seulement d'accroître l'efficacité des opérations de contrôle, mais aussi du recouvrement effectif des rehaussements.

LUTTE CONTRE LA FRAUDE DOUANIÈRE

Le rôle central de la DGDDI dans la lutte contre la fraude fiscale et douanière est réaffirmé et se traduira notamment en 2025 par un renforcement des contrôles en matière de lutte contre les trafics illicites.

Dans ce cadre, les trafics illicites de produits du tabac, qui nuisent à la fois gravement à la politique de santé publique mise en place, mais également aux finances de l'État, restent l'une des préoccupations majeures mises en avant.

De même, afin de prendre en compte la part toujours croissante du e-commerce dans le monde ainsi que l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2021, d'une réglementation obligeant notamment les opérateurs de fret express et postal à déposer une déclaration en douane électronique dès le premier euro, la priorité sera mise sur ces flux, priorité concrétisée par la mise en place dans le PAP, dès 2022, d'un indicateur spécifique reprenant le nombre de constatations dans le fret express et le fret postal ayant pour but notamment de lutter contre les minoration de valeur à l'importation.

La DGDDI renforce également son rôle dans la lutte contre les fraudes aux finances publiques au travers l'Office national anti-fraude (ONAF), service commun à la DGDDI et à la DGFIP et actif depuis le 1^{er} mai 2024. L'ONAF dispose d'une compétence générale pour mener des enquêtes judiciaires portant sur des escroqueries réalisées au préjudice d'une personne publique, d'un organisme de protection sociale ou d'un organisme chargé d'une mission de service public, pour l'obtention d'une allocation, d'une prestation, d'un paiement ou d'un avantage indu.

La DGDDI continuera également à renforcer les modalités de sa coopération avec la DGFIP ainsi qu'avec les administrations fiscales étrangères afin de lutter de manière optimale contre les fraudes transfrontalières. Un des enjeux majeurs de l'année 2025 sera également d'assurer une collaboration efficace entre la DGDDI et le Parquet européen, organe juridictionnel européen chargé d'enquêter et de poursuivre les infractions portant atteinte au budget de l'Union européenne.

LUTTE CONTRE LA FRAUDE AUX COTISATIONS SOCIALES

La fraude aux cotisations sociales fragilise les fondements de notre économie et de notre modèle social et constitue donc une priorité pour les pouvoirs publics.

La lutte contre toutes les formes de fraude est un impératif d'efficacité économique et de justice sociale et revêt depuis 2010, le caractère d'exigence constitutionnelle (décision du 28 décembre 2010). Plus spécifiquement, la valeur constitutionnelle de la lutte contre la fraude en matière de protection sociale a été consacrée en 2019 par le Conseil Constitutionnel qui s'est inspiré de sa jurisprudence en matière de fraude fiscale (Décision n° 2019-789 QPC du 14 juin 2019).

Améliorer l'efficacité des processus de contrôle et de sanction de la fraude aux cotisations sociales et du travail dissimulé est un impératif du point de vue de l'efficacité administrative. La lutte contre la fraude représente aussi un enjeu d'équité, le manque à gagner devant être compensé.

L'émergence de fraudes massives et sophistiquées avec de lourds impacts financiers, facilitée par l'environnement numérique, invite les pouvoirs publics à mettre l'accent sur la lutte contre les fraudes à enjeux, c'est à dire les fraudes

avec un préjudice financier important, les fraudes complexes, les fraudes touchant plusieurs régions ou plusieurs organismes, les fraudes avec une dimension internationale.

Au regard de l'évolution constante de la fraude, les politiques publiques définies depuis 2018 ont ainsi principalement porté leurs efforts sur le renforcement et l'adaptation régulière des moyens d'investigation et de recouvrement, par l'élaboration d'outils juridiques et de pilotage pertinents.

A - Une adaptation constante des moyens des agents chargés du contrôle

La loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude est une étape importante dans la construction des outils d'investigation ouverts aux agents de contrôle des organismes du recouvrement du régime général (URSSAF) et du régime agricole (MSA). Elle renforce les échanges d'informations entre les administrations et les organismes, elle ouvre l'accès à des fichiers de la DGFIP (Patrim, FICOBA, FICOVIE, BNDP), elle harmonise les conditions d'exercice du droit de communication des organismes sociaux avec la sphère fiscale en introduisant une sanction en cas de silence opposé à une demande. Elle clarifie et renforce les obligations déclaratives des plateformes en ligne (le récapitulatif annuel des revenus encaissés par les utilisateurs établis par les plateformes est désormais transmis par l'administration fiscale à l'ACOSS en vue d'une interconnexion de données) et elle crée une amende à l'encontre des complices de graves manquements fiscaux et sociaux.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 sanctionne plus fortement le travail dissimulé en élargissant le périmètre de l'annulation des réductions ou exonérations de cotisations et en portant la majoration jusqu'à 60 % du redressement en cas de réitération du travail dissimulé dans les cinq ans.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 consolide les prérogatives des agents de contrôle pour constater les situations de travail dissimulé quel que soit le régime d'affiliation du salarié. Les constats des agents de la MSA ont force probante pour être utilisés par les URSSAF et réciproquement. Le contrôle des salariés détachés par des entreprises de travail temporaire étrangères dans le secteur agricole est ainsi facilité. La loi modifie les dispositions mises en œuvre pour le recouvrement des créances nées suite à du travail dissimulé pour limiter l'obligation d'informer le cotisant qu'il risque une saisie conservatoire dans les seuls cas où l'inspecteur envisage effectivement de recourir à cette possibilité.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 améliore l'exercice du droit de communication dont bénéficie les URSSAF et leur ouvre la possibilité d'interconnecter leurs données avec les données non nominatives qui leur sont, entre autres, communiquées par les plateformes en ligne.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 aligne les conditions d'exercice du droit de communication des agents de contrôle des organismes sociaux sur les règles fiscales en leur donnant la possibilité de dématérialiser les échanges avec les tiers et notamment avec les banques.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 est particulièrement riche en mesures destinées à faciliter la détection de la fraude et le recouvrement des créances liées au travail dissimulé. Les possibilités d'échange d'informations sont renforcées avec un accès aux renseignements détenus par les greffiers des tribunaux de commerce en matière de lutte contre la fraude sociale et aux données annuelles reçues par les plateformes numériques situées dans l'Union européenne collectées par la DGFIP. Les prérogatives de contrôle sont enrichies avec l'attribution d'un nouveau pouvoir d'investigation sous pseudonyme (cyber-enquête) pour la recherche du travail illégal commis par la voie des communications électroniques ou internet. Les agents chargés du recouvrement des créances de travail dissimulé bénéficient du droit de communication bancaire. La solidarité financière du donneur d'ordre en cas de travail dissimulé par le cocontractant est renforcée : la sanction d'annulation des exonérations et réductions de ses cotisations est aggravée en cas de réitération fautive et la majoration de redressement réduite en cas de règlement rapide. Les possibilités de contrôle du détachement en agriculture sont facilitées en permettant l'assujettissement à la MSA des salariés intérimaires détachés par des entreprises de travail temporaire (ETT) étrangères, lorsque les conditions de maintien à la législation de sécurité sociale d'un autre État ne sont pas remplies.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 instaure deux nouveaux délits visant à réprimer l'incitation à la fraude sociale et sa facilitation par la mise à disposition de schémas ou d'autres moyens. Elle met aussi en place un prélèvement obligatoire « à la source » par les plateformes numériques, des cotisations, contributions et taxes dues auprès de l'Urssaf par leurs utilisateurs, dès lors qu'ils sont micro-entrepreneurs ou cotisants ayant opté pour le régime général ; dispositif qui sera généralisé en 2027.

B - Le renforcement du pilotage de l'activité de contrôle par l'autorité de tutelle

La lutte contre la fraude constitue un axe majeur des conventions d'objectifs et de gestion (COG) conclues entre l'État et les organismes de recouvrement. Dans les COG signées avec l'ACOSS pour la période 2023-2027 et avec la CCMSA pour la période 2021-2025, l'État demande à ces organismes de conforter leurs dispositifs de maîtrise des risques et de lutte contre la fraude.

Ces COG fixent les objectifs stratégiques et les moyens associés assignés aux organismes de recouvrement. La stratégie a été adaptée et s'appuie sur une meilleure identification des risques de fraude (développement d'outils de croisement de données, amélioration des techniques de détection des fraudes), sur des contrôles davantage centrés sur les forts enjeux financiers et sur un renforcement des échanges impliquant l'ensemble des acteurs des branches et les partenaires externes.

Les COG comprennent également des objectifs chiffrés en termes de montants de redressement et de recouvrement. L'ensemble de ces indicateurs de performance fait l'objet d'un suivi annuel par la direction de la sécurité sociale, autorité de tutelle et d'une renégociation tous les cinq ans.

Le bilan annuel des actions de lutte contre la fraude que les organismes sociaux doivent transmettre à l'autorité de tutelle est un outil majeur du pilotage. Dans une perspective plus qualitative, il a été décidé en 2019, d'y intégrer un suivi trimestriel des fraudes à enjeux (arrêté du 24 juillet 2019).

Le plan d'action de lutte contre la fraude sociale 2021-2023 a été un fort levier de la nouvelle impulsion que le Gouvernement a souhaité donner à la politique de lutte contre la fraude sociale.

Les grandes orientations de la lutte contre toutes les formes de fraude aux cotisations et aux prestations sociales ont été arrêtées dans une feuille de route à la fin de l'année 2020 et déclinées dans un plan d'actions du 2 février 2021, sous l'égide du Ministre chargé des Comptes publics.

Ce plan piloté et mis en œuvre par la Direction de la Sécurité Sociale (DSS) comprend une trentaine de mesures visant à mieux prévenir, détecter et réprimer tous les types de fraudes (cartographie des risques, évaluation de la fraude, partage des données et de la connaissance des mécanismes de fraude entre organismes, amélioration du recouvrement, etc.).

Pour les organismes du recouvrement, le plan vise à renforcer l'évaluation de la fraude, développer les méthodes de ciblage (datamining), accentuer la lutte contre la fraude dans le cadre de la mobilité internationale (détachement et pluriactivité), renforcer le contrôle des travailleurs indépendants et de l'économie numérique, optimiser le recouvrement des créances issues de la lutte contre le travail illégal.

Certaines actions du plan sont mises en œuvre par la Mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF) notamment dans le cadre des GONAF organisés sur les questions liées aux sociétés éphémères frauduleuses, au travail illégal, au recouvrement des créances en matière de fraude. La MICAF a aussi pour mission de faciliter le travail entre les administrations en animant le réseau local des CODAF destinés à renforcer le caractère opérationnel de la lutte contre la fraude et au sein desquels les organismes du recouvrement sont investis de longue date.

La feuille de route de lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques 2023-2027 comprend un volet de lutte contre la fraude sociale qui a été annoncé le 30 mai 2023 par le ministre délégué chargé des Comptes publics.

Ce nouveau plan fixe des objectifs ambitieux en matière de lutte contre la fraude sociale. S'agissant des redressements de cotisations et contributions sociales, l'objectif a été initialement fixé à 5 Md€ sur le quinquennat, soit un doublement des résultats entre 2022 et 2027, puis porté à 5,5 Mds d'euros. Les moyens dédiés à la lutte contre le travail dissimulé et la fraude aux cotisations seront considérablement renforcés, tant sur le plan humain (recrutement d'agents de contrôle) que sur le plan des systèmes d'information. L'ACOSS renforce ses effectifs avec 145 inspecteurs du recouvrement, la première tranche de recrutement de 72 inspecteurs a été lancée en 2023, et se poursuivra avec 73 autres agents en 2024.

Le plan prévoit également l'installation d'un Conseil de l'évaluation des fraudes chargé de définir une méthode harmonisée et partagée d'évaluation pour connaître le montant de la fraude, d'appréhender les nouvelles pratiques et les phénomènes émergents de la fraude (notamment liés au numérique) et d'améliorer les leviers de lutte contre la fraude. Présidé par le ministre des Comptes publics et composé des administrations compétentes, de personnalités qualifiées, d'experts indépendants et de parlementaires afin de s'assurer de la fiabilité des estimations produites, la réunion de lancement s'est tenue le 10 octobre 2023.

Des dispositions réglementaires (décret n° 2024-751 du 7 juillet 2024) ont permis d'adapter les procédures de transmission universelle de patrimoine (publication au Bulletin des annonces civiles et commerciales (BODACC) en lieu et place des journaux d'annonces légales) et de liquidation amiable des sociétés (production au greffe du tribunal de commerce d'attestations de régularité sociale et fiscale) pour faciliter l'intervention des créanciers publics et prévenir les détournements par des sociétés éphémères. Une réforme de la solidarité financière des donneurs d'ordre en cas de travail illégal constaté est également envisagée.

Le Plan national de lutte contre le travail illégal (PNLTI) 2023-2027 prolonge ces orientations avec une cinquantaine de mesures visant à un pilotage et à des modalités d'actions modernisés pour promouvoir une meilleure efficacité des contrôles, des sanctions et de la réparation des préjudices liés au travail illégal. La politique de ciblage des actions de contrôle sur des secteurs et enjeux prioritaires notamment les grands événements sportifs, les faux statuts, les fraudes les plus graves et complexes, les fraudes transnationales sera adaptée au niveau territorial. Par exemple, dans le domaine agricole, les échanges d'informations seront renforcés entre les caisses MSA et les plateformes délivrant les autorisations de travail des salariés saisonniers pour renforcer la lutte contre les filières de main-d'œuvre clandestine.

C - Une mise en œuvre du plan d'actions adaptée à l'évolution des enjeux

Les réseaux poursuivent la modernisation et l'amélioration des techniques de détection de la fraude. D'importants travaux ont été conduits pour améliorer la connaissance des phénomènes de fraude aux prélèvements sociaux et enrichir les données mobilisables, afin de pouvoir renforcer le pilotage de cette activité et se concentrer notamment sur les fraudes organisées.

Dans le régime général, l'évaluation s'appuie sur une extrapolation des résultats de contrôles aléatoires. Une large campagne menée en 2022 et 2023 sur des entreprises du secteur privé de tous les secteurs d'activité doit permettre d'actualiser son évaluation globale de la fraude en 2024. Les premières analyses tendent à confirmer qu'aucun secteur n'enregistre d'évolution significative (les taux de fraude les plus élevés demeurent dans la construction et l'hôtellerie restauration).

Les méthodes de datamining et de traitement en masse des informations (dont les données individuelles issues des Déclarations sociales nominatives) sont en expérimentation dans le régime agricole et en voie de généralisation dans le régime général. Depuis 2022, l'ACOSS déploie un plan national datamining de lutte contre la fraude permettant d'optimiser le modèle prédictif de ciblage.

A la suite de la loi fraude de 2018 et de la convention de juin 2021 avec la DGFIP, les agents du contrôle et du recouvrement LCTI de l'ACOSS ont un accès aux données fiscales des bases BNDP, Patrim et Ficovie.

Dans le régime agricole, la MSA poursuit ses travaux d'évaluation du manque à gagner en termes de cotisations sociales résultant des comportements de fraude et d'évasion sociale au régime agricole. De nouvelles pistes de travail sont, en outre, explorées sur la lutte contre le travail dissimulé grâce à la mobilisation des dernières avancées scientifiques et technologiques (IA). La MSA fait le choix d'exploiter les résultats des contrôles menés par les contrôleurs sur les entreprises jugées à risque plutôt que de recourir à des contrôles aléatoires en s'appuyant sur un partenariat avec trois enseignants-chercheurs du laboratoire d'économie de l'Université d'Orléans (LEO) et de l'Université Paris Dauphine. Cette approche devrait permettre une estimation plus fine et plus précise des comportements de fraude, notamment la distinction entre la dissimulation totale et la dissimulation partielle.

Le renforcement du contrôle des TI et des plateformes. Les URSSAF poursuivent leur montée en compétence sur les situations de dissimulation d'activité par des travailleurs indépendants (TI), des micro-entrepreneurs (ME) ou des utilisateurs de plateformes.

Les estimations de la fraude menées en 2021 dans de nouveaux champs sectoriels (travailleurs indépendants, micro-entrepreneurs, plateformes collaboratives) ont permis de mieux cibler les contrôles.

La présence des inspecteurs et contrôleurs du recouvrement est désormais plus affirmée sur cette catégorie de cotisant. Les contrôles des TI représentent plus aujourd'hui de 37 % des actions ciblées, contre 10 % en 2015. De fait, les redressements pour dissimulation d'activité des TI pour atteindre plus de 91 millions d'euros (soit plus de 18,8 % en un an).

Cet accroissement résulte principalement de la mobilisation du réseau sur la population des micro-entrepreneurs. L'exploitation des données communiquées par les plateformes en application de la loi fraude de 2018 ont permis de mener des travaux d'évaluation de la fraude qui ont, entre autres, confirmé une dissimulation très élevée d'assiette des micro-entrepreneurs.

Les relevés annuels des transactions des utilisateurs de plateformes transmis par la DGFIP ont par ailleurs permis de sensibiliser les utilisateurs sur le dispositif d'affiliation au Centre national de l'économie numérique (CNEC) mis en place pour faciliter certaines déclarations (locations saisonnières, meublés, etc.).

Dans le même esprit et à la suite d'une expérimentation menée en région PACA en vue de fiabiliser les revenus des micro-entrepreneurs par comparaison des données sociales et fiscales déclarées, un Guichet de régularisation des micro-entrepreneurs (ME) a été mis en place à l'échelle nationale. Après une phase amiable, les ME refusant de régulariser les écarts constatés pourront faire l'objet de sanctions. Ce nouveau dispositif s'inscrit dans une volonté

de renforcer plus encore le pilotage national des contrôles relatifs à l'économie des plateformes. Le Guichet de régularisation des auto-entrepreneurs, déployé en 2023, a atteint la cible attendue de 34 millions d'euros de cotisations redressées.

La lutte contre la fraude à la mobilité internationale demeure une priorité pour les caisses.

A la suite des préconisations du PNLTI 2019-2021 et du rapport IGAS n° 20195-051R sur le pilotage de la fonction internationale dans le champ de la sécurité sociale, la gestion du traitement des situations de mobilité internationale (détachement entrant et sortant et pluriactivité) a été réorganisée. L'ACOSS est désormais l'interlocuteur privilégié pour le régime général en matière de mobilité internationale. La caisse a ouvert en octobre 2022 une interface de consultation des bases de données détenues par le ministère du Travail (SIPSI) et par les organismes de Sécurité sociale (archives de SIRDAR, DSN, EESSI). Cette interface dénommée CLASS pourra être consultée par les différents corps de contrôle habilités. A terme, ces données seront croisées pour un meilleur ciblage.

Au sein de l'UE, la coopération et l'entraide administratives ont été renforcées avec la mise en place effective en 2021, d'un système d'information permettant aux organismes de sécurité sociale des pays européens d'échanger de façon dématérialisée des données relatives à leur activité (Électronic Exchange of Social Security Information – EESSI). Les premiers échanges se concentrent sur la fraude.

Au-delà de ce cadre, des conventions entre institutions de sécurité sociale conclues sur la base du volontariat et de la réciprocité, peuvent élargir le périmètre des données accessibles. En lien étroit avec le CLEISS, l'ACOSS a conclu des conventions avec les institutions de sécurité sociale de Belgique, Luxembourg, Portugal, Pologne, Italie et Espagne. Elles favorisent les échanges d'informations, la désignation d'interlocuteurs privilégiés, et l'organisation d'opérations de contrôle conjointes.

La coopération s'appuie aussi sur l'autorité européenne du travail (AET) qui organise des inspections conjointes entre les États. Une campagne de contrôles conjoints (DIRECCTE, MSA, URSSAF) portant sur des entreprises de travail temporaires étrangères mettant des salariés intérimaires à la disposition d'entreprises agricoles clientes a ainsi été pilotée en France par la Direction générale du travail.

En 2023, les actions des URSSAF en matière de fraude au détachement et à la pluriactivité ont engendré 168 millions d'euros de redressements pour un nombre de dossiers qui a doublé par rapport à 2022.

Le régime agricole a porté l'accent sur la lutte contre la dissimulation d'activité notamment via le contrôle du recours massif au temps partiel avec risque de sous-déclaration et contre les fraudes à enjeux.

Au-delà de ces mesures structurantes de la fraude aux prélèvements sociaux, les bons résultats obtenus en 2023 par les organismes du recouvrement du régime général et agricole, témoignent de la forte implication des réseaux.

COORDINATION DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE AUX FINANCES PUBLIQUES

Pour mieux lutter contre des fraudes toujours plus complexes, organisées et opportunistes, il a été décidé de donner un nouvel élan interministériel à la lutte contre la fraude aux finances publiques (fraudes aux prélèvements obligatoires fiscaux et sociaux, travail illégal, fraudes aux prestations sociales, fraudes aux aides publiques). Le dispositif interministériel de lutte contre cette fraude a ainsi été profondément modifié par le décret n° 2020-872 du 15 juillet 2020 qui a remplacé la Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF) par une nouvelle Mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF).

Placée par délégation du Premier Ministre, auprès du Ministre chargé du Budget et des Comptes publics, la MICAF, structure resserrée d'impulsion, a pour mission de piloter la coordination nationale et locale des partenaires en charge de la lutte contre la fraude aux finances publiques.

Priorité est désormais donnée aux partages opérationnels de renseignements et à la définition de stratégies d'actions communes entre les différents ministères, les services d'enquêtes administratifs et judiciaires, les organismes de protection sociale (OPS) et l'institution judiciaire.

En lien étroit avec le cabinet du Ministre et ses partenaires institutionnels, la MICAF a consolidé courant 2023 la feuille de route relative à « la lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques ». Elle assure auprès du Ministre le suivi de sa mise en œuvre et joue un rôle d'alerte sur l'atteinte des objectifs fixés. Cette feuille de route ministérielle comporte au total 81 mesures dont 35 mesures phares. Dans ce cadre, le Ministre délégué chargé des Comptes publics a décidé de créer une cellule interministérielle de veille et d'analyse des risques de fraude aux aides publiques rattachée à la MICAF.

Il revient aussi à la MICAF d'impulser les adaptations juridiques et/ou technologiques indispensables à une meilleure détection et sanction des fraudes aux finances publiques.

Elle doit par ailleurs faciliter la coopération avec les instances européennes chargées de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne (UE), et notamment les échanges opérationnels avec l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) et le Parquet européen.

Elle contribue enfin à une information régulière du Parlement sur la fraude aux finances publiques par l'élaboration d'un document de politique transversale annexé à la loi de finances. Elle informe aussi régulièrement ses partenaires sur les problématiques de fraude et joue un rôle clé en matière de formation anti-fraude.

La circulaire du Premier Ministre n° 6263/SG du 27 avril 2021 rappelle le rôle d'instance de référence que doit jouer la MICAF en matière de coordination interministérielle anti-fraude.

A - La coordination anti-fraude au niveau national

Elle est assurée au travers de dix groupes opérationnels nationaux anti-fraude (GONAF) pilotés par la MICAF et de la nouvelle cellule de veille anti-fraude aux aides publiques créée par décret n° 2023-872 du 26 juillet 2023.

Le décret n° 2020-872 du 15 juillet 2020 prévoit que la MICAF pilote, avec des directions « cheffes de file », des GONAF autour d'enjeux prioritaires arrêtés lors de concertations interministérielles :

- la lutte contre la fraude à la TVA, les fraudes fiscales et sociales commises via le e commerce ou via des sociétés éphémères, la contrefaçon, les trafics de tabac, le travail illégal et la fraude fiscale connexe, la fraude à la résidence, la fraude documentaire et à l'identité ;
- l'adaptation des moyens d'enquête aux enjeux du numérique ;
- la recherche d'un meilleur recouvrement des créances en matière de fraude aux finances publiques.

La composition des GONAF reflète la volonté d'intégrer aux échanges l'ensemble des sphères institutionnelles susceptibles d'être concernées. Ils réunissent donc, selon les thématiques, les administrations centrales du MEFSIN, des ministères de la Justice, de l'Intérieur, de la Santé, des Solidarités, du Travail, les organismes de protection sociale (OPS) ainsi que les services d'enquêtes administratifs et judiciaires et les parquets compétents.

Il s'agit de favoriser le décloisonnement des approches, le partage d'informations et d'analyses en vue de définir des stratégies communes permettant de mieux prévenir, rechercher et sanctionner ces fraudes, souvent complexes, nécessitant des articulations fines entre actions/sanctions administratives et judiciaires.

Au-delà, il s'agit aussi de lancer et de suivre dans ce cadre des projets interministériels structurants en matière de lutte contre la fraude.

À titre d'illustration, plusieurs chantiers ont été conduits par la MICAF depuis sa création en 2020 :

- l'élaboration et la signature d'un protocole renforçant les échanges de renseignements en matière de fraude à l'identité et documentaire entre le Secrétariat général du ministère de l'Intérieur, la DGEF, la DGPN, la DGGN, la MICAF et les OPS (GONAF fraude à l'identité et documentaire);
- l'élaboration et la signature d'une convention type entre la DGGN, la DGPN, la DGFIP, la DACG en matière de recouvrement des créances fiscales dans le cadre des gardes à vue (GONAF Justice pénale et recouvrement);
- l'élaboration d'un guide de détection et de traitement des sociétés éphémères frauduleuses diffusé auprès de l'ensemble des réseaux partenaires (GONAF lutte contre les sociétés éphémères frauduleuses);
- l'ouverture d'accès directs aux bases de données de la DGFIP (FICOBA, FICOVIE, BNDP, PATRIM) et aux bases de données sociales (RNCPS et DSN) en vue de faciliter les enquêtes pour les services de police, de gendarmerie, les OPS, les services administratifs (DGFIP, inspection du travail) ainsi que les services de renseignement (Tracfin, DNRED) ;
- l'organisation d'opérations de contrôles nationales interministérielles conjointes en matière de lutte contre les trafics de tabac dites « COLBERT I et II » et de contrefaçons, opération dite « Coubertin » liées aux Jeux Olympiques Paris 2024 et à l'Euro de football;
- la mise en place d'un observatoire interministériel des tendances et des flux financiers relatifs aux trafics de tabac et de contrefaçons au sein des GONAF dédiés à ces problématiques. Une telle veille partagée entre DGDDI, DGGN, DGPN et Justice est indispensable à une meilleure appréhension de ces phénomènes de fraude (GONAF lutte contre les trafics de tabac et de contrefaçons).
- la mise en place d'une expérimentation avec l'AGRASC et les OPS en vue de permettre un meilleur recouvrement des créances dans les dossiers judiciairisés (GONAF Justice pénale et recouvrement).

Par ailleurs, afin de faire face de manière systématique aux fraudes d'ampleur attaquant les dispositifs d'aides publiques, il a été décidé par le ministre délégué aux Comptes publics de mettre en place au sein de la MICAF un

dispositif interministériel spécifique de veille et d'analyse des risques de fraude (mesure 10 de la feuille de route « lutte contre toutes fraudes aux finances publiques »).

Le décret n° 2023-663 du 26 juillet 2023 charge ainsi la MICAF de constituer une cellule interministérielle de veille en matière de fraude aux aides publiques réunissant, « les services d'enquêtes administratifs et judiciaires et les autorités judiciaires concernés, afin de cartographier les dispositifs d'aide, de contribuer à évaluer leurs vulnérabilités, de partager les bonnes pratiques, de soutenir le déploiement de filtres et de mécanismes de blocage avant le versement d'aides indues, de mettre en alerte la communauté interministérielle sur les risques et schémas de fraude identifiés, de permettre à la communauté de les expertiser et de mettre en place les synergies nécessaires à une prise en charge interservices des fraudes ».

Les premiers travaux ont débuté en décembre 2023. Ils portent sur les fraudes à la rénovation énergétique, à l'apprentissage ou au fonds territorial d'accessibilité.

D'autres chantiers sont portés par la MICAF en 2023-2024, dans le cadre notamment de la mise en œuvre de la feuille de route « lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques » présentée par le Ministre délégué chargé des Comptes publics en mai 2023 :

- la mise en place d'une base interministérielle permettant les échanges relatifs aux RIB frauduleux détectés par les partenaires ;
- la mise en place d'une plateforme d'échanges dématérialisés entre banques et administrations (PEBA) en vue de permettre une mise en œuvre plus rapide des réquisitions et droits de communication bancaires ;
- la consolidation d'un texte pour mieux lutter contre la fraude à la résidence et la fraude fiscale et visant à permettre l'accès des agents désignés et habilités des OPS et de la DGFIP aux données de voyage (PNR) ;
- la consolidation d'un dispositif juridique permettant de mieux lutter contre les sociétés éphémères ;

Certains travaux ont d'ores et déjà abouti. C'est le cas de la mesure 13 de la feuille de route concernant la création d'une sanction administrative ad hoc permettant une réponse rapide et dissuasive en cas de fraude aux aides publiques. C'est aussi le cas des mesures 14 et 15 en matière de lutte contre les sociétés éphémères ou qui organisent leur insolvabilité sans s'acquitter de leurs dettes sociales et fiscales. La MICAF a porté, en lien avec la DSS, un décret renforçant la publicité des transmissions universelles de patrimoine (TUP) et rendant obligatoire la production d'attestations fiscales et sociales lors des liquidations amiables. La MICAF porte, par ailleurs, en lien avec l'Agence nationale des données de voyage (ANDV) du ministère de l'intérieur un décret visant à permettre l'accès de certains agents de la DGFIP et des OPS aux données de voyage de PNR.

Outre les textes qu'elle porte actuellement dans le cadre de la feuille de route ministérielle, la MICAF propose régulièrement, au travers des échanges mis en place dans le cadre des GONAF et des autres groupes de travail interministériels, des adaptations juridiques ou techniques qui lui semblent nécessaires pour une plus grande efficacité de la lutte contre la fraude. Elle en assure la mise en œuvre effective et opérationnelle avec ses partenaires.

En concertation avec Pôle emploi, deux mesures législatives dans le cadre de la loi de finances pour 2021 ont été ainsi portées : la création d'un droit de communication au profit de Pôle emploi ; la mise en place d'un accès direct à FICOVIE pour compléter ses accès aux bases fiscales en vue d'améliorer les saisies patrimoniales et de renforcer l'efficacité du recouvrement.

Elle a également porté dans le cadre de la loi de finances pour 2022 de nouvelles possibilités d'échanges d'informations entre greffiers des tribunaux de commerce et DGFIP en matière de détection des sociétés éphémères frauduleuses. En 2023, l'exploitation des informations transmises par le CNGTC a permis à la DGFIP de détecter un phénomène d'immatriculation massive de sociétés françaises sans substance par des e-commerçants établis hors de l'UE. La DGFIP a procédé au signalement à son réseau de près de 5 600 entreprises avec un rappel des consignes de vigilance afin d'éviter une fraude à la TVA. L'extension de cette mesure à l'ensemble des autres partenaires en charge de la lutte contre la fraude sociale (OPS, Police, Gendarmerie, Inspection du travail notamment) est également intervenue dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 ainsi que la mise en place de prérogatives de police judiciaire et de cyber-enquête pour certains agents des OPS spécialement désignés et habilités.

Enfin, dans le cadre de la loi de finances pour 2024, la MICAF a porté un texte permettant des transmissions et/ou échanges d'informations entre les agents des services préfectoraux chargés de la délivrance des titres en matière de droit à conduire et d'immatriculation des véhicules et les agents de l'administration fiscale et des douanes. Cette proposition a été codifiée à l'article L135 EP du LPF. Il est entré en vigueur le 31 décembre 2023.

Elle a par ailleurs récemment consolidé avec ses partenaires, dans le cadre de sa cellule de veille, un ensemble de mesures législatives visant à mieux lutter contre la fraude aux aides publiques et tout particulièrement la fraude à la rénovation énergétique

La MICAF assure également son rôle de coordination en participant à plusieurs instances nationales de pilotage dédiées à des problématiques spécifiques de fraude, telles que le comité ministériel de suivi de la feuille de route « lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques », le comité de suivi du plan national de lutte contre le travail illégal de la DGTravail et l'instance nationale de pilotage du suivi du plan de contrôle de l'activité partielle.

Ce positionnement institutionnel lui permet de faire valoir la dimension interministérielle des problématiques de fraude et de les relayer dans le cadre des GONAF qu'elle pilote. Cela lui permet aussi d'impliquer les Comités départementaux anti-fraude (CODAF) qu'elle coordonne.

La MICAF est également désormais étroitement liée à l'office central compétent en matière d'enquêtes judiciaires portant sur le travail illégal et la fraude aux prestations sociales (OCLTI) puisque le décret qui l'organise prévoit qu'il « agit en concertation avec la MICAF pour les questions relevant de sa compétence ». Ce qui permet à la MICAF de jouer pleinement son rôle d'interface entre sphères administratives et judiciaires en matière de lutte contre le travail illégal, de fraudes aux cotisations et aux prestations sociales.

Elle est également étroitement liée au nouvel office national anti-fraude (ONAF). Le décret de création de ce dernier prévoit en effet une coopération étroite et l'ONAF participe plus particulièrement à la cellule de veille en matière de fraude aux aides publiques mise en place au sein de la MICAF.

B – La coordination interministérielle au niveau local : les CODAF

La MICAF coordonne les Comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF) dont les priorités d'actions ont été arrêtées par la circulaire n° 6263/SG du Premier Ministre du 27 avril 2021.

Co-présidés par les préfets et les procureurs de la République dans leur forme plénière et par les seuls procureurs dans leur forme opérationnelle restreinte, les CODAF réunissent les parquets et les services de l'État (administrations préfectorale, fiscale, douanière, inspection du travail, police, gendarmerie, services compétents en matière de consommation et de transport, ARS) ainsi que les organismes locaux de protection sociale (URSSAF, CAF, CPAM, CARSAT et Pôle Emploi). Un arrêté du 12 octobre 2020 fixe leur composition.

Ils ont pour mission d'organiser des opérations conjointes de contrôle et des échanges de renseignements entre partenaires en vue d'une meilleure détection et poursuite des fraudes. Il s'agit ainsi de mobiliser l'ensemble des leviers d'actions et de sanctions administratives et judiciaires pour plus d'efficacité dans cette lutte (redressements, pénalités, récupérations d'indus, fermetures administratives, sanctions pénales, etc.).

Instances locales de référence en matière de lutte contre la fraude aux finances publiques, ils sont régulièrement associés à des opérations de contrôle d'envergure nationale.

Les priorités d'actions posées par la circulaire susvisée portent sur la lutte contre les fraudes aux prestations sociales (transports sanitaires, sur-prescripteurs de santé, fraude à la résidence, logement indigne), les fraudes fiscales (notamment en matière de TVA dans les commerces et le secteur automobile), la contrefaçon et les trafics de tabac, le travail illégal.

Sous réserve de respecter la finalité des « opérations CODAF », à savoir la recherche et la répression de la fraude aux finances publiques, ces derniers peuvent aussi être mobilisés accessoirement sur des problématiques parfois connexes. C'est notamment le cas en matière de lutte contre la radicalisation, conformément à la circulaire du Premier Ministre n° 6328/SG du 14 janvier 2022 qui prévoit que la MICAF est désormais l'interlocuteur privilégié des autres administrations et de la Cellule nationale de lutte contre l'islamisme radical et le repli communautaire sur les questions d'articulation avec la lutte contre la fraude aux finances publiques.

La coordination des CODAF prend la forme d'un appui opérationnel aux secrétaires permanents qui sont les points de contact privilégiés au niveau local. Elle répond à leurs interrogations juridiques et techniques ainsi qu'à celles des parquets et préfectures. Elle relaie également auprès des GONAF les problématiques rencontrées au niveau local qui nécessitent une réflexion et un traitement au niveau national. Elle favorise les pratiques locales dont la généralisation pourrait être envisagée pour plus d'efficacité. Elle diffuse régulièrement des FOCUS (FOCUS CODAF) sur des fraudes émergentes afin d'en améliorer le traitement local.

Elle assure parallèlement un suivi renforcé de l'activité des CODAF dont elle établit le bilan annuel d'activité. Le bilan 2023 traduit la vitalité de ce dispositif : 13 151 contrôles coordonnés ont été menés et 18 643 transmissions d'informations entre partenaires des CODAF sont intervenues. Leurs actions ont permis des redressements à hauteur de 184,9 M€ M.

C - La coordination de la lutte contre la fraude aux intérêts financiers de l'Union européenne (UE)

Dans le prolongement du décret n° 2020-872 du 15 juillet 2020 et du nouveau règlement OLAF (Eu, Euratom) 2020/2223 du parlement européen et du conseil du 23 décembre 2020, la MICAF a été désignée « service de coordination anti-fraude » (SCAF) pour la France auprès des institutions européennes.

Il lui appartient de faciliter la coopération des autorités nationales avec les instances européennes chargées de la protection des intérêts financiers de l'UE et d'assurer les échanges opérationnels utiles avec l'OLAF. Elle assure ainsi la transmission aux partenaires nationaux concernés des demandes d'assistance effectuées par l'OLAF dans le cadre de ses enquêtes et tout particulièrement de celles relatives aux comptes bancaires détenus en France, conformément à l'article 7 paragraphe 3 bis du règlement européen susvisé. La MICAF est aussi un interlocuteur privilégié du Parquet européen.

La MICAF a par ailleurs consolidé pour la première fois en 2022 une stratégie nationale anti-fraude aux intérêts financiers de l'UE pour la période 2022-2027, en partenariat avec les institutions nationales et européennes concernées et le Parquet européen, conformément aux recommandations de la Commission. Outre la gestion directe de certaines des 39 mesures prévues, elle assure le suivi de la mise en œuvre de cette stratégie nationale. A l'automne 2023, la MICAF a réalisé le bilan intermédiaire de la feuille de route 2022-2024 de la stratégie nationale. Après 18 mois de mise en œuvre, le bilan est positif avec un taux de réalisation des actions de 80 %. En début d'année 2025, la MICAF consolidera le bilan définitif de cette première feuille de route. La MICAF a aussi commencé à préparer avec tous les partenaires concernés une nouvelle de route de la stratégie nationale anti-fraude aux intérêts financiers de l'UE pour la période 2025-2027.

Elle représente aussi la France au Comité consultatif pour la coordination de la lutte contre la fraude (COCOLAF) et contribue au rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l'UE.

D - La formation et la diffusion d'une information régulière sur la fraude aux finances publiques

La MICAF diffuse une information régulière sur la lutte contre la fraude.

Elle consolide un document de politique transversale joint au projet de loi de finances relatif « à la lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales ».

Par ailleurs, elle élabore et diffuse régulièrement une lettre d'information (MICAF INFO) à destination de l'ensemble des partenaires afin de les sensibiliser sur les fraudes et les travaux conduits dans le cadre des GONAF et des CODAF. Elle consolide aussi un catalogue de formations dédiées à la lutte contre la fraude, diffusé auprès des partenaires nationaux et locaux.

Elle réalise enfin chaque année un bilan annuel des résultats de la lutte contre la fraude aux finances publiques à partir des résultats diffusés par les partenaires nationaux.

RECAPITULATION DES AXES, SOUS-AXES ET OBJECTIFS DE PERFORMANCE

AXE : La lutte contre la fraude fiscale

OBJECTIF DPT-3119 : Améliorer l'efficacité du recouvrement, de la lutte contre la fraude fiscale et du traitement des dépenses publiques

AXE : La lutte contre la fraude douanière

OBJECTIF P302-20133 : Faire de la douane une administration moderne et innovante

OBJECTIF P302-20129 : Amplifier la lutte contre les trafics et la criminalité organisée et garantir la conformité des marchandises sur l'ensemble de la chaîne logistique

Évaluation des crédits consacrés à la politique transversale

RECAPITULATION DES CREDITS PAR PROGRAMME

Numéro et intitulé du programme ou du PSR ou de l'action	Exécution 2023		LFI + LFRs 2024		PLF 2025	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
P156 Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	428 367 756	979 347 152	981 957 196	987 560 915	1 039 326 601	1 044 576 435
<i>156-01 – Fiscalité des grandes entreprises</i>	<i>78 612 403</i>	<i>81 585 970</i>	<i>79 504 403</i>	<i>82 732 997</i>	<i>86 507 100</i>	<i>90 060 086</i>
<i>156-02 – Fiscalité des PME</i>	<i>36 266 922</i>	<i>585 894 831</i>	<i>605 612 666</i>	<i>608 000 016</i>	<i>634 203 314</i>	<i>636 156 702</i>
<i>156-03 – Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale</i>	<i>313 488 431</i>	<i>311 866 351</i>	<i>296 840 127</i>	<i>296 827 902</i>	<i>318 616 187</i>	<i>318 359 647</i>
P302 Facilitation et sécurisation des échanges	350 026 318	326 504 198	410 008 762	377 575 465	434 695 284	402 695 284
<i>302-01 – Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière.</i>	<i>17 968 508</i>	<i>23 560 145</i>	<i>39 771 223</i>	<i>33 701 820</i>	<i>28 112 299</i>	<i>27 605 533</i>
<i>302-03 – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen</i>	<i>43 676 216</i>	<i>31 232 486</i>	<i>82 798 742</i>	<i>44 501 396</i>	<i>41 704 947</i>	<i>51 135 791</i>
<i>302-04 – Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement</i>	<i>10 289 301</i>	<i>12 389 672</i>	<i>6 716 000</i>	<i>7 500 000</i>	<i>12 380 000</i>	<i>12 880 000</i>
<i>302-05 – Fiscalité douanière, énergétique et environnementale</i>	<i>7 060 713</i>	<i>7 556 011</i>	<i>10 712 124</i>	<i>11 344 654</i>	<i>9 830 000</i>	<i>9 500 000</i>
<i>302-06 – Soutien des services opérationnels</i>	<i>201 004 564</i>	<i>188 045 314</i>	<i>190 195 673</i>	<i>208 040 095</i>	<i>266 008 038</i>	<i>227 573 960</i>
<i>302-08 – Soutien au réseau des débiteurs de tabac</i>	<i>70 027 016</i>	<i>63 720 570</i>	<i>59 100 000</i>	<i>59 100 000</i>	<i>59 100 000</i>	<i>59 100 000</i>
<i>302-09 – Mobilisation des outils du renseignement au service des missions douanières</i>			<i>20 715 000</i>	<i>13 387 500</i>	<i>17 560 000</i>	<i>14 900 000</i>
Total	778 394 074	1 305 851 350	1 391 965 958	1 365 136 380	1 474 021 885	1 447 271 719

AXE 1

La lutte contre la fraude fiscale

Objectifs concourant à la politique transversale de cet axe

OBJECTIF DPT-3119

Améliorer l'efficacité du recouvrement, de la lutte contre la fraude fiscale et du traitement des dépenses publiques

INDICATEUR P156-11661-13346

Efficacité de la lutte contre la fraude fiscale

(du point de vue du citoyen)

	Unité	2022 Réalisation	2023 Réalisation	2024 (Cible)	2025 (Cible)	2026 (Cible)	2027 (Cible)
Part des contrôles des professionnels ciblés par Intelligence Artificielle (IA) et data mining	%	52,36	55,98	50	50	50	50
Part des contrôles des particuliers ciblés par Intelligence Artificielle (IA) et data-mining	%	32,70*	40,27*	36	40	45	50
Part des dossiers répressifs transmis au Parquet	%	9,12	9,41	11	12	13	13
Part des opérations en fiscalité internationale	%	15,05	15,08	15	15,25	15,25	15,25
Taux net de recouvrement DGFIP en droits en pénalités sur créances de contrôle fiscal (CFE et CSP) prises en charge en N-1	%	71,31	70,21	69	69	70	70

Précisions méthodologiques

- Sous-indicateur : « Part de contrôles des professionnels ciblés par Intelligence Artificielle (IA) et data mining »

Ce sous-indicateur mesure la part de la programmation du contrôle fiscal des professionnels (hors programmation des services de recherche) provenant des travaux d'analyse de données réalisés par la cellule d'analyse de données de l'administration centrale de la DGFIP et les pôles de programmation des directions spécialisées de contrôle fiscal (DIRCOFI).

- Sous-indicateur : « Part de contrôles des particuliers ciblés par Intelligence Artificielle (IA) et data mining »

Ce sous-indicateur, mis en place à compter de 2023, mesure la part de la programmation du contrôle fiscal des particuliers (hors programmation des services de recherche et de gestion) provenant des travaux d'analyse de données réalisés par la cellule d'analyse de données de l'administration centrale de la DGFIP et des pôles de programmation des directions spécialisées de contrôle fiscal (DIRCOFI).

- Sous indicateur : « Part des dossiers répressifs transmis au Parquet »

Ce sous-indicateur reflète l'action de la DGFIP en matière de ciblage et de renforcement des sanctions à l'encontre des fraudeurs les plus importants. Il valorise la qualité des dossiers répressifs examinés par les services du contrôle fiscal.

Il rapporte le nombre de dossiers transmis à l'autorité judiciaire (dénonciations obligatoires au Parquet prévues par la loi relative à la lutte contre la fraude, plaintes déposées par l'administration en matière fiscale (fraude fiscale, présomptions de fraude fiscale, escroquerie) et de signalements « article 40 du code de procédure pénale » dits fiscaux (faits assimilables à l'escroquerie)) au nombre de dossiers comportant des sanctions exclusives de bonne foi ou appliquées en cas de défaillance déclarative ou des amendes qualifiées de répressives.

- Sous indicateur : « Part des opérations en fiscalité internationale »

Ce sous-indicateur, exprimé en pourcentage, reflète l'action du gouvernement en matière de lutte contre la fraude fiscale internationale. Il comprend, au dénominateur, le nombre total des opérations de contrôle fiscal externe (CFE) et, au numérateur, le nombre de CFE ayant au moins un rappel en fiscalité internationale.

Il est désormais recentré sur les seules directions spécialisées du contrôle fiscal (DIRCOFI, DNEF, DNVSF et DVNI) qui détiennent le niveau d'expertise requis face à la technicité croissante des schémas de fraude à l'international.

- Sous-indicateur : « Taux net de recouvrement DGFIP en droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal (CFE et CSP) prises en charge en N-1 »

Il comprend, au dénominateur, le montant des créances nettes issues du contrôle fiscal externe (CFE) ou sur pièces (CSP) au titre d'une année (en principal, soit droits et pénalités d'assiette : intérêts de retard, amendes et majorations, mais hors pénalités de recouvrement) et, au numérateur, les encaissements sur lesdites créances, total arrêté au 31 décembre de la première année suivant celle de la prise en charge.

Il exclut les créances de contrôle fiscal sur lesquelles les comptables ne peuvent pas agir (créances en procédures collectives et contestées avec sursis de paiement) ainsi que les créances relatives aux impôts locaux et à « l'exit tax ».

Calculé en taux net, il mesure l'efficacité de l'action en recouvrement forcé de la DGFIP dans le cadre du contrôle fiscal. Il est donc soumis à une certaine volatilité (l'exclusion du périmètre de l'indicateur d'une créance en sursis de paiement d'un montant exceptionnel ou, à l'inverse, sa réintégration peut provoquer une variation brutale de son résultat).

En donnant une vision plus large de l'état du recouvrement des créances suite à contrôle fiscal et en raison du raccourcissement de la période de référence (N-1 depuis 2018 au lieu de N-2), il favorise les synergies entre les services de contrôle et de recouvrement.

Source des données : DGFIP

JUSTIFICATION DES CIBLES

JUSTIFICATION DES PREVISIONS ET DE LA CIBLE

- Sous-indicateur : « Part des contrôles des professionnels ciblés par Intelligence Artificielle (IA) et data mining »

La cible 2024 ainsi que la trajectoire 2025-2027 sont maintenues au niveau fixé dans le PAP 2023 (50 %)

- Sous-indicateur : « Part des contrôles des particuliers ciblés par IA et data-mining »

Ce sous-indicateur est le pendant du précédent en matière de contrôle fiscal des particuliers. Mis en place courant 2023, il vise à atteindre *in fine* un taux de 50 %, comme en matière professionnelle, afin de tenir compte de l'ensemble des sources de programmation. La trajectoire, suivant une montée en charge régulière, doit permettre de passer de 36 % en 2024 à 50 % en 2027.

- Sous-indicateur : « Part des dossiers répressifs transmis au Parquet »

Les effets de la crise sanitaire (baisse du nombre de contrôles) ainsi que les opérations de contrôle sur les fraudes au fonds de solidarité (non comprises dans le périmètre de l'indicateur car il s'agit d'une fraude budgétaire et non fiscale) ont fortement dégradé les résultats du sous-indicateur ces dernières années.

Toutefois, l'année 2022 a marqué un véritable retour à la normale pour les services de contrôle fiscal, caractérisé par un haut niveau des encaissements et du dynamisme de l'activité de contrôle dans toutes ses dimensions.

En outre, la feuille de route gouvernementale de lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques de 2023 prévoit le renforcement de la judiciarisation des fraudes avec la transformation du service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF) en office national anti-fraude (ONAF).

Ces orientations sont déclinées par la progression de la cible de 11 à 13 % de 2024 à 2026. Pour 2027, la stabilisation à 13 % est prévue afin de consolider les résultats obtenus.

- Sous-indicateur : « Part des opérations en fiscalité internationale »

Les résultats du sous-indicateur se sont améliorés en 2022 et 2023, le taux de 15 % étant dépassé pour la première fois après trois années de stagnation. Aussi, afin de placer ce sous-indicateur dans une dynamique de progression, la cible 2024 est maintenue à 15 % conformément au PAP 2024 et la trajectoire fixée à compter de 2025 (15,25 %) vise à revenir au niveau de performance enregistré en 2017 (15,21 %).

L'exploitation de la documentation issue des obligations en matière internationale (documentation relative à la politique de prix de transfert) et les informations issues des échanges automatiques (données « EAI », rulings, rapports pays-par-pays, etc.) doivent permettre d'améliorer la lutte contre l'évasion fiscale et donc d'atteindre la trajectoire de 15,25 % à compter de 2025.

- Sous-indicateur : « Taux net de recouvrement DGFIP en droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal (CFE et CSP) prises en charge en N-1 »

La cible 2024 et 2025 est maintenue au niveau fixé dans le PAP 2024 (69 %), la prévision pour 2026 et 2027 prévoyant de placer ce sous-indicateur dans une démarche de progression avec une cible portée à 70 %.

Comme rappelé ci-dessus, ce sous-indicateur est soumis à une forte volatilité, les créances les plus importantes – voire des créances exceptionnelles – emportant par construction des variations difficilement anticipables. La consolidation du contrôle fiscal à la suite de la crise sanitaire conforte le maintien de cette cible à 69 % pour les années 2024 et 2025, avant de la faire progresser à compter de 2026 à 70 % sous l'influence des mesures portées par la feuille de route gouvernementale de lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques de 2023, prévoyant notamment une hausse des résultats des actions en recouvrement.

AXE 2

La lutte contre la fraude douanière

Objectifs concourant à la politique transversale de cet axe

OBJECTIF P302-20129

Amplifier la lutte contre les trafics et la criminalité organisée et garantir la conformité des marchandises sur l'ensemble de la chaîne logistique-

INDICATEUR P302-20129-17260

Garantir la conformité des marchandises sur l'ensemble de la chaîne logistique

(du point de vue du citoyen)

	Unité	2022 Réalisation	2023 Réalisation	2024 (Cible)	2025 (Cible)	2026 (Cible)	2027 (Cible)
Nombre de constatations réalisées par les services douaniers sur des flux de fret express et postal	Nb	30449	29534	30000	32500	32500	32 500

Précisions méthodologiques

Source des données : système d'information de la DGDDI

Mode de calcul :

le sous indicateur « Nombre de constatations réalisés par les services douaniers sur des flux de fret express et postal » totalise le nombre de dossiers réalisés dans ce secteur.

JUSTIFICATION DES CIBLES

Dans le contexte de la très forte croissance du e-commerce, la priorité donnée au contrôle des flux de fret express et postal conduit à un renforcement des moyens dédiés, avec l'arrivée de nouveaux outils de détection (déploiement de scanners, recours aux technologies d'intelligence artificielle pour la détection des flux frauduleux, etc.). Au regard du niveau de hausse entre les cibles 2024 et 2025 (+2500 constatations), les cibles pour 2026 et 2027 sont stabilisées avant d'envisager une nouvelle augmentation.

OBJECTIF P302-20133

Faire de la douane une administration moderne et innovante-

INDICATEUR P302-20133-17263

Faire de la donnée un outil central de la douane

(du point de vue du citoyen)

	Unité	2022 Réalisation	2023 Réalisation	2024 (Cible)	2025 (Cible)	2026 (Cible)	2027 (Cible)
Part des prescriptions de contrôle du SARC (partie dédouanement) issue de la science des données	%	30,4	31,4	27	30	30	30

Précisions méthodologiquesSource des données : Information du SARCMode de calcul : décompte manuel

Le sous-indicateur *« Part des contrôles réalisés à l'aide de la cellule datamining sur le total des prescriptions du SARC (partie dédouanement) » indique le ratio de prescriptions de contrôles par le SARC qui sont issues de traitement de données réalisés par la cellule datamining de ce service par rapport à l'ensemble des prescriptions.

JUSTIFICATION DES CIBLES

L'indicateur « **Part des prescriptions de contrôle réalisées à l'aide de la cellule datamining sur le total des prescriptions du SARC (partie dédouanement)** » a pour objectif de mettre en avant l'appropriation par les services douaniers des nouvelles technologies dans la sphère du contrôle.

Les cibles pour les trois années à venir ont été fixées en se fondant sur les résultats des années antérieures, tout en tenant compte des transferts de fiscalités en cours. Ces fiscalités représentaient une part importante de l'activité de ciblage *via* les technologies issues du *datamining* en 2020 et 2021. Leur trajectoire d'évolution puis de stabilité reflète la volonté de la DGDDI de concilier la poursuite de la montée en charge de l'exploitation de la science des données à des fins d'orientation des contrôles, d'une part, et le maintien d'un équilibre entre les sources de prescription des contrôles d'autre part. Elle tient par ailleurs compte, au travers de son rythme, du contexte de prolongement des transferts des missions fiscales vers la DGFiP, alors qu'une part significative des prescriptions issues du *datamining* sont liées aux fiscalités concernées.

Présentation des crédits par programme

PROGRAMME

P156 – Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local

Mission : Gestion des finances publiques

Responsable du programme : Amélie VERDIER, Directrice générale des Finances publiques

Numéro et intitulé de l'action	Exécution 2023		LFI + LFRs 2024		PLF 2025	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01 – Fiscalité des grandes entreprises	78 612 403	81 585 970	79 504 403	82 732 997	86 507 100	90 060 086
02 – Fiscalité des PME	36 266 922	585 894 831	605 612 666	608 000 016	634 203 314	636 156 702
03 – Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	313 488 431	311 866 351	296 840 127	296 827 902	318 616 187	318 359 647
Total	428 367 756	979 347 152	981 957 196	987 560 915	1 039 326 601	1 044 576 435

PRÉCISIONS SUR L'ÉVALUATION DES CRÉDITS

Les sommes consacrées par le programme 156 à la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales comprennent les dépenses de personnel (Titre 2) et autres que de personnel (Hors-titre 2) liées directement à l'activité de contrôle fiscal.

PRÉSENTATION DU PROGRAMME

Le programme « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local », qui regroupe les moyens consacrés aux opérations de recettes (assiette, recouvrement, contrôle) de l'État et des collectivités territoriales, au paiement des dépenses publiques, à la tenue des comptes publics et à la conduite de la politique fiscale du Gouvernement, est mis en œuvre par la direction générale des finances publiques (DGFIP), sous la responsabilité de sa directrice générale.

Les missions de la DGFIP sont articulées autour de plusieurs objectifs : simplifier le recouvrement et la gestion fiscale et améliorer l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale ; améliorer l'efficacité du traitement des dépenses et des recettes publiques et la qualité des comptes ; assurer la qualité des prévisions présentées dans le projet de loi de finances et contribuer à l'accessibilité et à la clarté de la norme fiscale ; renforcer la qualité de service au profit des usagers et des partenaires ; maîtriser les coûts de gestion pour une efficacité accrue.

En adoptant en mai 2023 son cadre d'objectifs et de moyens 2023-2027, la DGFIP a fixé ses orientations stratégiques pour les cinq prochaines années. Ainsi, elle devra **consolider ses missions régaliennes**, notamment en matière de lutte contre la fraude et de recouvrement des amendes, et poursuivre le développement de son rôle de services et de conseil en direction de ses usagers et partenaires. La DGFIP intègre par ailleurs dans sa stratégie les évolutions de la société et ses attentes : la transformation numérique, le besoin croissant d'accompagnement des usagers et la lutte contre le réchauffement climatique. Elle s'est également fixé **de nouveaux défis**, tels que le déploiement de la facturation électronique inter-entreprises et la mise en œuvre de la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics (RGP).

Le nouveau cycle de réformes porté par ce cadre stratégique exige un important accompagnement des agents, un investissement massif dans la transformation numérique ainsi qu'une accélération de la simplification et de la dématérialisation des procédures. La mise en œuvre de son volet relatif au renforcement de la lutte contre la fraude s'appuie notamment sur l'affectation de 1500 agents supplémentaires sur cette mission, au titre du plan gouvernemental de lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques lancé en mai 2023.

En 2025, année charnière du COM, la DGFIP poursuivra ses efforts en vue de mener à bien les réformes engagées et d'atteindre les objectifs fixés pour 2027. Ainsi, elle continuera les travaux engagés dans ses différents métiers afin de consolider les résultats de ses missions régaliennes, tout en accélérant les chantiers de transformation déjà lancés.

1 - La poursuite des réformes engagées visant la consolidation des missions régaliennes

La modernisation de la DGFIP passe tout d'abord par la simplification de la gestion comptable et financière et par celle du recouvrement au bénéfice de l'usager. Elle exige également le renforcement du contrôle fiscal au bénéfice du citoyen.

En matière de gestion comptable et financière, la DGFIP améliorera la qualité des comptes locaux, notamment en accompagnant la généralisation du compte financier unique. De plus, dans le cadre de la nouvelle responsabilité des gestionnaires publics, la DGFIP continuera l'adaptation des processus que ce nouveau régime exige, en accompagnant les ordonnateurs.

La simplification de la chaîne financière et comptable passera notamment par le déploiement de nouveaux services facturiers (SFACT) pour le secteur public local et de centres de gestion financière (CGF) pour les dépenses de l'État. Enfin, elle mettra en œuvre des voies d'amélioration de la chaîne financière pour les établissements médicaux, visant notamment à une amélioration du recouvrement des recettes hospitalières.

En matière de délai de paiement des dépenses publiques, au vu des très bons résultats de ces dernières années, et en cohérence avec son cadre d'objectifs et de moyens, la DGFIP entend désormais concentrer son action sur les dépenses affichant un délai de paiement excessif. Elle sensibilisera l'ensemble des acteurs concernés pour faire baisser la part des dépenses payées au-delà de 30 jours dans le secteur des collectivités locales et 50 jours dans le secteur hospitalier. Les enjeux économiques pour les fournisseurs de l'État et du secteur public local et hospitalier sont majeurs, en particulier pour les PME.

Sur le plan de la gestion et du recouvrement des recettes publiques, la DGFIP poursuivra l'amélioration du recouvrement des amendes, dans le cadre d'efforts conjoints avec les autres acteurs de la chaîne pour consolider les résultats obtenus en 2023 (+14 % de montants encaissés par rapport à 2022).

La démarche d'unification du recouvrement fiscal autour de la DGFIP se poursuit en 2025 pour en faire l'acteur principal de l'État en matière de recouvrement et de contrôle. Ainsi, dès 2024, elle assure le recouvrement des accises sur les tabacs et les alcools. A compter de 2025, elle assurera celui de la TICPE précédemment assuré par la DGDDI, ainsi que la gestion des taxes d'urbanisme transférée par le ministère chargé de la transition écologique.

Par ailleurs, la DGFIP poursuivra sa participation à la mise en place du portail commun du recouvrement fiscal et social partagé entre les trois administrations concernées (ACOSS, DGDDI et DGFIP).

De plus, la DGFIP devra stabiliser les excellents résultats enregistrés en 2023 en matière de réduction du délai de publication des actes au fichier immobilier. La réforme « Gérer mes biens immobiliers » devra être finalisée, en fiabilisant les nouvelles modalités déclaratives et en perfectionnant les processus de gestion. La qualité du service rendu aux usagers dans la sphère foncière sera ainsi améliorée grâce à la dématérialisation.

Enfin, **en matière de renforcement du contrôle fiscal**, la DGFIP poursuivra l'application de la feuille de route ministérielle « lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques » présentée en mai 2023.

Dans ce cadre, elle continuera à renforcer le contrôle fiscal par le recours au ciblage des contrôles s'appuyant sur l'intelligence artificielle, la lutte contre la fraude internationale ou encore le développement de l'action répressive. Après le succès du ciblage des contrôles des professionnels par l'exploration de données et l'intelligence artificielle, ce type de ciblage sera étendu aux contrôles des particuliers, afin que, d'ici 2027, la moitié des fiches de programmation afférentes à ces contrôles en soient issues. Parallèlement, l'utilisation des échanges de données sera encouragée au niveau national comme international car elle participe grandement à la détection des fraudes.

2 - L'accélération des chantiers de transformation lancés

Les chantiers de transformation d'ampleur, lancés dans le cadre du COM 2023-2027, seront poursuivis et accélérés en 2025, afin d'atteindre les objectifs fixés pour 2027.

La transformation numérique reste au cœur de la stratégie de la DGFIP, en s'appuyant en particulier sur d'importants investissements en moyens informatiques selon quatre axes (résorption de la dette technique, remise à niveau informatique, amélioration des outils existants et nouveaux projets). L'objectif est également d'améliorer la qualité du service rendu aux utilisateurs des systèmes d'information de la DGFIP, usagers de services dématérialisés ainsi qu'agents pour leurs outils métier, notamment par une réduction de moitié de la durée d'indisponibilité applicative d'ici 2027.

Par ailleurs, la DGFIP relèvera de nouveaux défis tels que le déploiement de la facturation électronique inter-entreprises en vue d'enrichir les fonctionnalités du portail Chorus Pro mis à la disposition des entreprises.

Au sein du secteur public local, afin de développer l'offre de services fournie aux collectivités locales, la DGFIP offrira un bouquet de services comprenant la mise à disposition d'informations fiscales, financières et comptables, un outil de transmission des délibérations en matière de fiscalité directe locale et un simulateur des produits fiscaux. Ces

services faciliteront et sécuriseront les démarches que les collectivités doivent réaliser en matière fiscale en direction de la DGFIP.

De plus, la DGFIP veillera à la bonne mise en œuvre de la stratégie de l'État en matière de transition écologique dans les politiques publiques. Elle poursuit la mise en œuvre de ses actions dans le cadre de son plan de transition énergétique pour 2023-2025, dans lequel elle s'est engagée à réduire en priorité ses principaux postes d'émission (mobilité, achats, bâtiments, informatique). Le suivi de l'évolution de ses consommations d'énergie, intégré dans le PAP à compter de 2025, permettra d'accentuer les actions pour réduire l'impact environnemental des bâtiments.

Dans le contexte d'évolution de ses missions, la DGFIP poursuivra l'accompagnement individuel de ses agents dans leur parcours professionnel, et confortera les collectifs de travail, tout en veillant à promouvoir la mixité et la diversité à tous les niveaux hiérarchiques.

Enfin, à l'instar de plusieurs pays européens, la DGFIP s'est engagée dans une démarche de généralisation de la facturation électronique à l'ensemble des personnes assujetties à la TVA et de transmission de données de leurs transactions (« e-reporting ») à l'administration fiscale.

A cet égard, l'article 26 de la loi de finances rectificative pour 2022 du 16 août 2022 ainsi que l'article 91 de la loi de finances pour 2024 du 29 décembre 2023 sont venus établir les bases juridiques de la généralisation de la facturation électronique dans toutes les transactions domestiques entre les entreprises assujetties à la TVA et de la mise en place de la transmission de données relatives aux transactions internationales et aux transactions avec des non assujettis.

La facturation électronique est source de gain de compétitivité pour les entreprises grâce à la dématérialisation (économie sur les coûts, rapidité de traitement...).

Les données transmises à la DGFIP permettront de développer une nouvelle offre de services aux entreprises comme le pré-remplissage des déclarations de TVA et de mieux lutter contre la fraude fiscale.

Pour échanger leurs factures et transmettre les données à l'administration fiscale, les entreprises pourront choisir de recourir soit au portail public de facturation, opéré par l'AIFE, soit à des plateformes de dématérialisation partenaires, qui seront immatriculées par l'administration.

Afin de sensibiliser les entreprises à cette réforme, la DGFIP associe l'ensemble des parties prenantes (fédérations professionnelles, ordre des experts-comptables, éditeurs de logiciels...) pour promouvoir le dispositif et accompagner les entreprises grâce notamment à une communauté de relais de communication créée fin 2022. L'ensemble du réseau territorial de la DGFIP est également mobilisé avec la mise en place d'un réseau de 150 référents locaux et une campagne de formation de près de 20 000 agents de la DGFIP.

MANIÈRE DONT LE PROGRAMME CONTRIBUE À LA POLITIQUE TRANSVERSALE

La lutte contre l'évasion et la fraude fiscales est au cœur des priorités de la DGFIP. C'est pourquoi l'administration fiscale s'attache continuellement à en améliorer l'efficacité et l'efficience.

Pour répondre aux objectifs de la politique transversale, la DGFIP intervient dans la détection et dans la lutte contre les différentes formes de fraudes dont la fraude internationale, elle optimise le recouvrement et elle renforce son approche judiciaire des fraudes les plus graves.

La mission de contrôle fiscal mobilise à cet effet des moyens humains conséquents. Bien que contrainte par un effort budgétaire soutenu ces dernières années, la DGFIP a jusqu'à ce jour fait de la mission de contrôle fiscal une de ses priorités. Cela représente plus de 10 000 agents (programmation, contrôle, recouvrement, contentieux) répartis sur tout le territoire en fonction du tissu fiscal et des enjeux locaux : les trois niveaux de contrôle, national, interrégional et départemental interviennent sur l'ensemble du tissu fiscal, grandes, moyennes et petites entreprises. La stratégie, l'organisation des structures et le renforcement des moyens juridiques et de la coopération avec les partenaires ont connu plusieurs évolutions permettant d'accroître l'efficacité de la lutte contre la fraude.

Par ailleurs, la DGFIP poursuit un effort constant en matière d'équipements de ses agents et d'investissements dans des projets informatiques innovants.

Les moyens et objectifs du programme permettent ainsi à la mission de contrôle fiscal de contribuer pleinement à la politique transversale de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales du gouvernement.

PROGRAMME**P302 – Facilitation et sécurisation des échanges***Mission : Gestion des finances publiques**Responsable du programme : Florian COLAS, Directeur général des douanes et droits indirects*

Numéro et intitulé de l'action	Exécution 2023		LFI + LFRs 2024		PLF 2025	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01 – Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière.	17 968 508	23 560 145	39 771 223	33 701 820	28 112 299	27 605 533
03 – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	43 676 216	31 232 486	82 798 742	44 501 396	41 704 947	51 135 791
04 – Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	10 289 301	12 389 672	6 716 000	7 500 000	12 380 000	12 880 000
05 – Fiscalité douanière, énergétique et environnementale	7 060 713	7 556 011	10 712 124	11 344 654	9 830 000	9 500 000
06 – Soutien des services opérationnels	201 004 564	188 045 314	190 195 673	208 040 095	266 008 038	227 573 960
08 – Soutien au réseau des débitants de tabac	70 027 016	63 720 570	59 100 000	59 100 000	59 100 000	59 100 000
09 – Mobilisation des outils du renseignement au service des missions douanières			20 715 000	13 387 500	17 560 000	14 900 000
Total	350 026 318	326 504 198	410 008 762	377 575 465	434 695 284	402 695 284

PRÉSENTATION DU PROGRAMME

Le programme « facilitation et sécurisation des échanges » regroupe les moyens de fonctionnement affectés à la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) pour l'exercice de ses missions.

La stratégie de la douane a été inscrite dans son contrat d'objectifs et de moyens 2022-2025. Dans un contexte d'intensification du commerce international et des trafics, la douane se recentre et se renforce comme administration de la frontière et de la marchandise avec une mission de protection du territoire, de l'économie et des citoyens. La douane investit également afin de moderniser ses méthodes et ses moyens, en vue de gagner en efficacité, de simplifier les procédures pour les usagers et de renforcer les capacités opérationnelles des agents.

L'année 2025 constituera pour la douane une année de transition sur le plan stratégique avant la mise en œuvre de sa nouvelle démarche stratégique « Douane 2030 ». Elle sera notamment marquée par le processus de recodification du code des douanes, qui vise à le moderniser et, notamment, à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces.

La douane poursuivra également son étroite collaboration avec la DGFIP à laquelle elle a transféré le recouvrement de plusieurs fiscalités depuis 2019. Le transfert du recouvrement de la TICPE, initialement prévu en 2025, est reporté en 2027 à l'exception de la prise en charge des remboursements dont bénéficient les transporteurs routiers et les taxis dont le transfert à la DGFIP est maintenu en 2025.

En 2025, l'action de la douane va continuer de s'articuler autour des trois grands objectifs définis au sein de sa stratégie pluriannuelle lancée en 2022 : amplifier la lutte contre les trafics et la criminalité organisée et garantir la conformité des marchandises sur l'ensemble de la chaîne logistique (I) ; optimiser et moderniser le traitement des flux de marchandises en frontière et consolider l'accompagnement des entreprises (II) ; faire de la douane une administration moderne et innovante (III).

I - AMPLIFIER LA LUTTE CONTRE LES TRAFICS ET LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE ET GARANTIR LA CONFORMITÉ DES MARCHANDISES SUR L'ENSEMBLE DE LA CHAÎNE LOGISTIQUE

Au travers de sa mission de surveillance et de contrôle des flux de marchandises et de capitaux, la douane joue un rôle essentiel dans la lutte contre les trafics illicites.

Afin que cette activité soit mieux assise juridiquement, la douane a entamé un processus de recodification du Code des douanes qui se poursuivra en 2025 et qui doit être achevée d'ici le 19/07/2026. Ce chantier est justifié par la fragilité du code actuel, entré en vigueur en 1949, qui comprend des dispositions obsolètes et parfois même censurées par le Conseil Constitutionnel. L'objectif pour la douane est d'achever les travaux devant la commission supérieure de codification en mai 2025, de conduire les autres consultations obligatoires en juin 2025 puis de saisir le Conseil d'État en juillet 2025.

S'agissant de la lutte contre les trafics, l'année 2025 sera marquée par le déploiement d'une nouvelle stratégie financière établie en 2024, visant à lutter plus efficacement contre le blanchiment des revenus financiers d'origine illicite. Elle doit conduire à une hausse des saisies et des confiscations des avoirs criminels par la mise en œuvre de l'arsenal juridique dont disposent les douaniers en la matière.

En parallèle, la douane poursuivra activement la lutte contre le trafic de tabacs, l'année 2025 étant la dernière année du plan d'action dédié 2023-2025. C'est dans ce cadre qu'elle a déployé des groupes de lutte anti-trafics de tabac (GLATT), dans des bassins urbains considérés comme prioritaires.

Expérimentées en 2024, les cellules de coordination des frontières (CCOF) vont se pérenniser en 2025. Elles doivent permettre, à terme, d'obtenir une vision exhaustive de l'état de la menace transfrontalière par un meilleur partage de l'information, entre les différents acteurs douaniers qui travaillent sur les frontières françaises et une coordination opérationnelle mieux structurée.

Réorganisée en septembre 2024, l'année à venir sera aussi l'occasion pour la Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes douanières (DNRED) de mettre à l'épreuve sa nouvelle structure, articulée autour de départements thématiques visant à une meilleure coordination des processus de travail.

L'année 2025 sera aussi l'occasion pour l'Office national anti-fraude (ONAF, ex-SEJF) mis en place en mai 2024, d'amplifier son action dans la lutte contre les fraudes aux finances publiques, le démantèlement de structures de fraudes et de saisies des avoirs criminels.

La douane va poursuivre ses travaux sur les évolutions à apporter aux métiers de la surveillance et aux contours du bureau de douane, afin d'améliorer l'efficacité opérationnelle de ces services et d'offrir aux agents de meilleures conditions de travail et de sécurité dans l'exercice de leurs missions.

Enfin, en matière de moyens, certaines opérations structurantes engagées en 2024 se poursuivront en 2025 : ce sera le cas avec le déploiement de la première tranche de scanners mobiles de basse intensité, outils de détection non intrusive modernes, qui doivent permettre une meilleure efficacité dans le contrôle des conteneurs.

II - OPTIMISER ET MODERNISER LE TRAITEMENT DES FLUX DE MARCHANDISES EN FRONTIÈRE ET CONSOLIDER L'ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES

Le soutien à la compétitivité et à la croissance des entreprises françaises demeurera un pilier de l'action de la douane. Ce soutien implique tout d'abord d'offrir aux entreprises un accompagnement personnalisé, adapté à leurs besoins, afin de s'assurer que celles-ci puissent bénéficier de toutes les opportunités offertes par les accords commerciaux conclus entre l'Union européenne et ses partenaires. En 2025, la douane proposera un nouveau diagnostic import-export pour sécuriser les PME qui se lancent à l'international.

Dans le cadre de la « refonte import-export » qui vise à transposer le Code des douanes de l'Union dans les outils informatiques de la douane pour atteindre l'objectif de dématérialisation complète des échanges entre les douanes et les entreprises, la douane a entrepris la modernisation de son système informatique. Cela se traduira notamment en 2025 par la généralisation de DELTA I (import), en remplacement des applicatifs de dédouanement actuels (Delta X et Delta G).

L'année 2025 sera également marquée par la généralisation pour les opérateurs de deux téléservices en matière d'avant-dédouanement qui ont été déployés en 2024 : ICS 2 et ANTES. ICS2 est un système centré sur l'envoi d'informations préalablement à l'arrivée des marchandises sur le territoire douanier de l'Union, permettant d'assurer une analyse de risque sûreté/sécurité mutualisée entre les États membres concernés. ANTES désigne le service en ligne proposé par la douane pour dématérialiser les formalités douanières à l'importation liées à la présentation des marchandises et à la gestion du dépôt temporaire. Leur généralisation permettra de simplifier les démarches administratives pour les opérateurs afin de gagner en fluidité et en efficacité mais également de mieux tracer et sécuriser le processus d'importation de bout en bout.

Dans le cadre de ses nouvelles prérogatives en matière de contrôles sanitaires, mission auparavant gérée par la DGCCRF, la douane va ouvrir en 2025 de nouveaux points de contrôles frontaliers (PCF) sur le territoire, accélérant ainsi la rationalisation des missions de contrôle à la frontière.

Enfin, la douane poursuivra en 2025 sa dématérialisation des opérations de gestion dans le secteur des contributions indirectes et de la viticulture, afin de simplifier les tâches à accomplir pour les opérateurs dans ce domaine.

III - FAIRE DE LA DOUANE UNE ADMINISTRATION MODERNE ET INNOVANTE

Afin de réussir sa transformation, la douane a mis l'innovation au cœur de son projet. Il s'agit de créer de nouveaux outils, en prenant appui sur les technologies les plus avancées (big data, intelligence artificielle, capacités cyber, drones, etc.) ainsi que d'adopter de nouvelles méthodes de travail à même de stimuler l'innovation : promotion de la transversalité et du mode projet, création d'un environnement de travail collaboratif favorable à l'émergence de nouvelles idées.

Le programme de mobilité TÉLÉMAC qui assure la mise en place d'un environnement de travail numérique et le développement d'applications sur les téléphones portables des agents, leur permettant de travailler entièrement en mode nomade, se poursuivra en 2025 avec, par exemple, le déploiement de SCÉLLÉS, une application d'aide au contrôle des conteneurs maritimes et des scellés. Les innovations seront également tournées vers les usagers.

Dans le même temps, la douane travaille sur des outils permettant d'automatiser les tâches réalisées par les services au quotidien, afin de sécuriser, optimiser et rationaliser les contrôles, que ce soit en matière d'analyse de risque, de ciblage, ou de vérification de l'exactitude des déclarations en douane.

Compte tenu de la masse des flux du e-commerce, la douane ne peut à l'heure actuelle contrôler qu'un très faible pourcentage de colis. La douane souhaite donc recourir à des scanners à haute résolution couplés à une intelligence artificielle capable de détecter automatiquement des stupéfiants dans les colis. Cette solution très innovante est actuellement en phase d'expérimentation terrain avec pour objectif de scanner 100 % des colis postaux en 2025.

Dans le domaine aéromaritime, la douane va affecter en 2025 au sein de sa Direction nationale garde-côtes des douanes (DNGCD) des agents formés aux nouveaux outils techniques d'analyse maritime afin de démultiplier les capacités actuelles d'analyse et de ciblage visant à la détection de navires à risque.

Enfin, la douane va accentuer ses efforts en matière de transition écologique autour de quatre grandes thématiques : les mobilités, les bâtiments, les achats et le numérique éco-responsable.

MANIÈRE DONT LE PROGRAMME CONTRIBUE À LA POLITIQUE TRANSVERSALE

Le rôle central de la DGDDI dans la lutte contre la fraude fiscale et douanière est réaffirmé et se traduira par un renforcement des contrôles en matière de lutte contre les trafics illicites.

Ainsi, les trafics illicites de produits du tabac, qui nuisent à la fois gravement à la politique de santé publique mise en place, mais également aux finances de l'État, restent l'une des préoccupations majeures mises en avant.

De même, afin de prendre en compte la part toujours croissante du e-commerce dans le monde ainsi que l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2021, d'une nouvelle réglementation obligeant notamment les opérateurs de fret express et postal à déposer une déclaration en douane électronique dès le premier euro, la priorité sera mise sur ces flux, priorité concrétisée par la mise en place dans le PAP, dès 2022, d'un indicateur spécifique reprenant le nombre de constatations dans le fret express et le fret postal ayant pour but notamment de lutter contre les minorations de valeur à l'importation.

La DGDDI continuera également à renforcer les modalités de sa coopération avec la DGFIP ainsi qu'avec les administrations fiscales étrangères afin de lutter de manière optimale contre les fraudes transfrontalières.

L'un des enjeux majeurs de l'année 2025 sera également d'assurer une collaboration efficace entre la DGDDI et le Parquet européen, organe juridictionnel européen chargé d'enquêter et de poursuivre les infractions portant atteinte au budget de l'Union européenne. Cet enjeu passe également par une coopération plus intégrée entre les services d'enquêtes douaniers, administratifs et judiciaires au travers de l'ONAF, pour optimiser l'efficacité de l'enquête sous la direction du Parquet européen.

Annexes

Lutte contre la fraude fiscale

I - LA MISSION DE LUTTE CONTRE L'ÉVASION ET LA FRAUDE FISCALE

Travaux d'évaluations de la fraude fiscale et de la fraude évitée

L'évaluation de la fraude fiscale :

Le département des études et statistiques fiscales, qui est le service statistique ministériel de la DGFIP, a renforcé en 2024 ses capacités d'évaluation de la fraude fiscale, avec la création d'une section dédiée de 3 économistes-statisticiens. Les premiers travaux se sont concentrés sur une évaluation du manque-à-gagner de TVA, avec des estimations obtenues par extrapolation des redressements fiscaux et validées par une expérimentation de contrôles aléatoires, en partenariat avec le contrôle fiscal. À fins de dissémination et d'information de la représentation nationale et du public, ces travaux – seront publiés dans la collection d'études fiscales « DGFIP Analyses ».

Fin 2024 et en 2025, les travaux d'évaluation porteront sur d'autres impôts, en commençant par l'impôt sur les sociétés. L'ambition à moyen terme est de disposer de chiffrages de la fraude qui couvrent les principaux impôts recouverts par la DGFIP, qui soient établies selon les normes de la statistique publique (indépendance, rigueur, et transparence des méthodes) et qui puissent être mises à jour régulièrement pour pouvoir suivre l'évolution des comportements (délibéré ou involontairement) frauduleux et évaluer l'efficacité de la lutte contre ceux-ci.

Le département des études et statistiques fiscales participe également aux travaux internationaux sur l'estimation de l'écart fiscal, que ce soit dans le cadre de l'association des administrations fiscales de l'OCDE ou du groupe Fiscalis rassemblant les pays de l'UE désireux de faire progresser et converger leurs méthodologies. Le groupe de travail du projet Fiscalis doit aboutir à des rapports méthodologiques sur l'évaluation de la fraude à la TVA, à l'IR et à l'IS avant la fin de l'année 2024.

La fraude évitée :

La DGFIP a pour ambition depuis de nombreuses années de réduire la fraude fiscale le plus en amont possible. Afin de se mettre en état de mesurer l'impact de ces actions, des travaux ont été lancés sur l'évaluation de la fraude évitée en parallèle des travaux d'évaluation de la fraude fiscale.

La fraude fiscale évitée correspond au montant de fraude fiscale qui a pu être évitée grâce à la mise en place de dispositifs nationaux ou internationaux ayant modifié le comportement fiscal des redevables et ayant permis in fine de prévenir la fraude. De nombreux outils ont ainsi été mis en œuvre à la DGFIP depuis de nombreuses années, tels que le pré-remplissage des déclarations de revenus, la mise en œuvre des échanges automatiques d'informations relatifs aux avoirs détenus à l'étranger, la publication de rescrits sécurisant les activités des redevables, les accords préalables en matière de prix de transferts, etc. La cellule de régularisation des avoirs détenus à l'étranger et non déclarés mise en place à la DGFIP de 2013 à 2017 a également participé à éviter de la fraude.

Si la DGFIP connaît le montant des recettes par impôt spontanément déclaré par les redevables ainsi que le montant encaissé suite aux contrôles fiscaux qu'elle a réalisés, il n'existe actuellement aucune méthode d'identification du montant de la fraude évitée au sein du montant des impôts et des taxes versées spontanément par les contribuables.

Dans ce contexte, des travaux ont été lancés en 2023 à la DGFIP pour définir une méthodologie d'estimation du montant de la fraude évitée au sein des recettes recouvrées spontanément à la DGFIP de manière à produire au final une estimation de cette fraude évitée pour les principaux impôts et taxes en France.

Les travaux en cours et à venir concernent en priorité les thématiques suivantes :

- l'estimation de l'impact sur la fraude évitée en matière patrimoniale de la mise en place de mesures nationales ou internationales, telles que la cellule de régularisation des avoirs détenus à l'étranger ou la mise en place des échanges automatiques internationaux d'informations relatifs aux comptes détenus à l'étranger par des résidents français;
- la définition et la mise en œuvre, en fonction des données disponibles, de méthodologies d'estimation de la fraude évitée en matière de prix de transfert ;
- l'impact sur la fraude évitée des décisions de rescrits prises par l'administration.

A - LA NOUVELLE ORIENTATION DU CONTRÔLE FISCAL

La fraude fiscale est une atteinte au pacte républicain et, rompt notamment l'égalité des contribuables devant l'impôt. Cette atteinte à l'un des grands principes constitutionnels de la République doit être combattue. C'est pourquoi l'État y consacre des moyens et une attention particulière. C'est la DGFIP et ses services qui sont chargés de cette mission.

La mission de contrôle fiscal a vocation à appréhender l'ensemble des manquements à la législation fiscale. Si une part substantielle des contrôles vise à corriger des erreurs commises de bonne foi, une autre partie de l'activité de contrôle, davantage tournée vers la lutte contre la fraude vise la part délibérée de manquements à la loi.

L'adoption des lois pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC) et de lutte contre la fraude en 2018 ont consacré cette distinction entre, d'une part, la régularisation de l'erreur commise par le contribuable de bonne foi et, d'autre part, la lutte contre l'évasion et la fraude fiscale. Ces deux missions, qui recouvrent des finalités différentes, sont menées par les mêmes services de contrôle qui s'approprient ces évolutions pour mieux adapter leurs réponses aux diverses situations rencontrées, engageant des procédures légères pour la prévention et la rectification d'erreurs et réservant les procédures plus lourdes et/ou judiciaires aux dossiers de fraude avérée. Cette dynamique double est prolongée et consolidée par la mise en œuvre du plan de lutte contre les fraudes publiques présenté en mai 2023, dont les 35 mesures permettent à la fois de donner davantage de moyens à la DGFIP pour lutter contre la fraude fiscale, et de prévenir les situations d'irrégularité pour les contribuables de bonne foi.

Après une consolidation en 2022, les résultats du contrôle fiscal en 2023 se maintiennent à un haut niveau et attestent du renforcement des efforts portés sur le contrôle des particuliers.

L'administration fiscale a en outre réaffirmé sa volonté de mieux accompagner le contribuable de bonne foi. Le plan de lutte contre les fraudes aux finances publiques présenté en mai 2023 prévoit ainsi le renforcement de l'accompagnement fiscal des entreprises, notamment à destination des PME. La prévention (avec le renforcement des contrôles de cohérence contemporains à la déclaration, « oups.gouv », la publication des schémas abusifs, le contrôle sur demande), la possibilité de régulariser des erreurs (article L. 62 du livre de procédures fiscales (LPF) ou encore le service de mise en conformité fiscale (SMEC) contribuent d'une part, à un meilleur civisme fiscal et d'autre part, à une atténuation de la sanction pour les contribuables qui ont commis des erreurs sans intention d'éluder l'impôt. Au final, le traitement des dossiers dans le cadre d'un dialogue contradictoire plus apaisé conduit le plus souvent à des rappels d'impôts mieux recouverts comme en atteste le maintien à un niveau équivalent à 2022, du recouvrement des créances suite à contrôle fiscal en 2023 (10,6 Md€).

Pendant de l'accompagnement du contribuable de bonne foi, la lutte contre la fraude demeure également une priorité pour les services de contrôle de la DGFIP. Le renforcement des moyens annoncés lors de la présentation du plan de lutte contre tous les fraudes aux finances publiques confirme cet engagement fort à sanctionner les contribuables dont l'intention de se soustraire à l'impôt est démontrée. Le développement des sanctions fiscales et pénales et la création du SEJF du ministère en charge des finances et sa transformation au 1^{er} mai 2024 en ONAF en témoignent. Enfin, la loi de finances pour 2024 a introduit le nouveau délit de mise à disposition de montages et procédés frauduleux, alors qu'était mise en place, en décembre 2023, une nouvelle cellule nationale dédiée à la conception et à la mise en œuvre d'une stratégie nationale de lutte contre la fraude déclarative, visant tout particulièrement les fraudes aux réductions et crédits d'impôt.

B - LE RENFORCEMENT DES ACTIONS EN FAVEUR DE LA SÉCURITÉ FISCALE

1 - La politique de prévention

a) La démarche de prévention et de sécurité juridique

Dans le prolongement du plan pour « Améliorer les relations entre l'administration fiscale et les entreprises » de la DGFIP (2015), le plan de lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques présenté en mai 2023 a donné une nouvelle impulsion à cette démarche, déjà prolongée par la mise en œuvre des dispositions de la loi ESSOC, adoptée en 2018.

À ce jour, les vingt-et-une fiches en ligne¹ recensent des montages abusifs en matière d'impôt sur le revenu, d'impôt sur la fortune, de droits de mutation à titre gratuit, d'impôt sur les sociétés et de taxe sur la valeur ajoutée. Douze de ces fiches ont été actualisées au début de l'année 2024, et d'autres seront publiées.

¹ <https://www.economie.gouv.fr/dgfip/carte-des-pratiques-et-montages-abusifs>

La publication de ces schémas contraires à la loi, qu'ils concernent les entreprises ou les particuliers, sont caractéristiques de ce que les services de contrôle peuvent rencontrer. Elle s'inscrit dans une démarche de prévention et de transparence vis-à-vis des contribuables. Lorsque le schéma décrit le permet, les fiches indiquent le service pouvant être directement contacté pour solliciter une régularisation auprès de la DGFIP.

Préalablement à toute opération nationale ou internationale et pour s'assurer de la sécurité juridique d'une opération, le contribuable peut par ailleurs saisir l'administration fiscale qui prendra une position formelle sur une situation précise. Les procédures de rescrit et d'accord préalable en matière de prix de transfert, par exemple, permettent ainsi au contribuable de s'assurer qu'il n'agira pas dans le cadre d'un montage fiscal abusif.

De même, dès lors que le contribuable est concerné par un montage abusif publié, il peut, préalablement à tout contrôle, régulariser sa situation en déposant des déclarations rectificatives. L'administration apprécie, en fonction des circonstances propres au dossier, les conséquences qu'il convient d'en tirer.

À l'égard des entreprises, la DGFIP promeut depuis 2019 une nouvelle relation de confiance à travers notamment :

- le Service de mise en conformité (SMEC) dont l'objet est de permettre aux entreprises, quelle que soit leur taille, de demander une mise en conformité de leur situation fiscale sur certains sujets complexes.
- le Service partenaire des entreprises (SPE) de la direction des grandes entreprises (DGE) de la DGFIP, destiné aux grandes entreprises et aux Entreprises de taille intermédiaire (ETI) pour traiter les principales questions fiscales à enjeux ou à risques ;
- l'accompagnement fiscal personnalisé destiné aux PME (AFPME) pour tout sujet présentant des enjeux / risques élevés et qui ne peut être simplement maîtrisé par le recours aux experts-comptables.

Ces deux dispositifs (SPE et AFPME) rendent des rescrits en utilisant une méthode de travail innovante avec les entreprises, fondée sur un dialogue et une relation inscrits dans la durée. En 2023, 81 grands groupes réunissant près de 4 400 sociétés sont engagés dans le partenariat fiscal, et près de 2 600 PME sont entrées dans le dispositif de l'accompagnement fiscal.

La relation de confiance s'incarne aussi plus largement au travers d'autres dispositifs de soutien plus ponctuel comme l'offre de rescrits, avec près de 22 000 demandes traitées en 2023 ou la mise en place d'un service d'appui des entreprises à l'international.

Par ailleurs, alors que certains comportements fiscaux intentionnels, liés parfois à des problématiques complexes, sont sanctionnés en cas de contrôle fiscal par des pénalités élevées, le gouvernement a également souhaité inciter les entreprises et leurs dirigeants à se mettre spontanément en conformité dans cette situation. La création du SMEC répond à cet objectif. Il facilite les initiatives des entreprises en leur permettant de demander une mise en conformité de leur situation fiscale, dans les conditions publiques prévues par l'instruction du 28 janvier 2019²

2 N° MEFI-D19-00468

Au 31/12/2023, 136 dossiers avaient été déposés depuis la création du SMEC, contre 123 en 2022, dont 80 ont abouti à la mise en recouvrement de 138 M€ de droits et pénalités depuis 2019 (c'est 114 M€ de plus qu'en 2022).

Le 1^{er} octobre 2020, a été créé le service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal (SSJCF) issu du rapprochement du service du contrôle fiscal et du service juridique de la fiscalité. Il reprend l'ensemble des missions exercées jusqu'à cette date par les deux anciens services. L'objectif principal de la mise en place de ce service est de créer un plus grand continuum dans la relation avec les contribuables, de l'accompagnement au contentieux, en passant par le rescrit et le contrôle.

Enfin, après une concertation menée avec plus de 50 partenaires depuis la mi-mai 2019, la création de l'examen de conformité fiscale a été actée en janvier 2021. Ce nouveau dispositif renforce la sécurité juridique et fiscale des entreprises par les professionnels du chiffre et ainsi de contribuer au civisme fiscal. En 2023, près de 122 000 entreprises (contre près de 102 000 entreprises en 2022) ont déclaré recourir à un tiers de confiance pour auditer leur comptabilité de l'exercice 2022 dans le cadre de l'examen de conformité fiscale (ECF).

Conformément à son objectif de prévention et de transparence, ces dispositifs visent à sensibiliser les contribuables à l'examen de leur situation fiscale et à les inciter à entreprendre une démarche pro-active vis-à-vis de l'administration fiscale, y compris en cas de pratiques fiscales abusives.

L'ensemble de ces dispositifs de prévention et de sécurisation juridique des contribuables contribue ainsi au renforcement de la juste application du droit fiscal.

2 - Le renforcement de l'approche répressive et judiciaire des fraudes

L'activité de lutte contre la fraude caractérisée est appréciée par l'indicateur de performance du programme 156 qui mesure la « Part des dossiers répressifs transmis au Parquet », et qui a atteint 9,41 % pour 2023.

Par ailleurs, l'action répressive des services de contrôle, sur des affaires qui ne sont pas nécessairement transmises au parquet continuent de faire l'objet d'une attention particulière. En 2023, un peu plus de 31 % des opérations de contrôle fiscal externe ont conduit à l'application de pénalités exclusives de bonne foi (incluant les cas de défaillance déclarative).

En parallèle, la DGFIP a accru sa collaboration avec l'autorité judiciaire et renforce la judiciarisation précoce des dossiers.

a) L'utilisation de la procédure de visite et de saisie pour lutter contre la délocalisation de matière imposable

La mise en œuvre du droit de visite et de saisie visé à l'article L.16 B du LPF est conditionnée à une autorisation donnée par le juge des libertés et de la détention (JLD), sur la base des éléments apportés par l'administration fiscale. Ces éléments doivent être suffisants pour établir des présomptions de fraude fiscale.

Une fois autorisée, la visite domiciliaire s'effectue avec la présence constante d'un officier de police judiciaire (OPJ). Elle permet de détecter des activités particulièrement frauduleuses. Les visites peuvent se dérouler en tous lieux, même privés, où les pièces et documents se rapportant aux agissements frauduleux sont susceptibles d'être détenus.

L'article 141 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 a renforcé significativement les amendes encourues en cas d'obstacle mis à l'accès, la lecture ou la saisie de pièces ou documents sur support informatique (article 1735 *quater* du CGI).

L'article 123 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 a précisé le champ infractionnel de l'article L.16 B du LPF en mentionnant expressément que le recours à une visite domiciliaire peut être autorisée lorsqu'il existe des présomptions qu'un contribuable souscrit des déclarations inexactes en vue de bénéficier de crédits d'impôts prévus au profit des entreprises passibles de l'impôt sur le revenu ou les bénéfices.

Par ailleurs, en application de la décision n° 2021-980 QPC du Conseil constitutionnel, il est désormais précisé qu'en cas de visite domiciliaire fiscale, la saisie des documents accessibles ou disponibles depuis les locaux visités notamment ceux présents sur un support informatique est permise quand bien même ces documents sont stockés sur un support distant. L'occupant des lieux visités a donc l'obligation de fournir l'accès aux pièces et documents présents sur un support informatique, qu'il soit physiquement présent dans les locaux visités ou distant. En outre, un aménagement de la procédure L16B a eu lieu dans la loi de finances pour 2024 (article 122). Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2024, le texte permet expressément l'accès aux données sur un support informatique, précision a également été apportée que ledit support peut être « distant ».

La loi de finances pour 2024 a également permis de viser spécifiquement la fraude aux crédits d'impôts institués au bénéfice des entreprises.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre de L. 16 B réalisés	204	215	201	185	93	163	127	163
Nombre de points d'impacts (lieux d'intervention)	577	678	565	528	98	433	373	466

Le nombre de visites domiciliaires en 2023 a connu une nette progression, avec 163 affaires réalisées (NB : identique à 2021, qui constituait un exercice de 16 mois allant du 1^{er} septembre 2020 au 31 décembre 2021). Cette procédure constitue un outil indispensable à l'administration fiscale, notamment pour caractériser les délocalisations abusives de matière imposable.

Typologies des affaires en L. 16 B	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Exercice en France d'une activité occulte sous couvert d'entité(s) étrangère(s)	51,5 %	53,4 %	60,9 %	47,5 %	86,5 %	79 %	74 %	69 %
Minorations de recettes ou majorations de charges sur des activités de ventes et/ou de prestations de services	25 %	38,6 %	23,4 %	46,5 %	13,5 %	17 %	25 %	27 %
Défaillance déclarative	21,5 %	5,8 %	11,6 %	4,4 %	0 %	2 %	1 %	4 %
Fraude à la TVA intracommunautaire	2 %	4,9 %	4,1 %	1,6 %	0 %	2 %	0 %	0 %

Comme les années précédentes, une majorité des affaires réalisées a porté sur des problématiques internationales.

Ce positionnement est constant dans les dossiers traités par les brigades nationales d'enquête et de perquisition fiscale (BNEPF), confirmant la démarche extrêmement volontariste de la direction à lutter contre la fraude fiscale internationale. La DNEF demeure par exemple fortement impliquée dans la détection des activités occultes exercées en France, via un siège de direction effective (SDE) ou un établissement stable (ES) non déclaré, de sociétés de droit étranger.

D'une manière générale, l'origine des affaires donnant lieu à la mise en œuvre du droit de visite ou de saisie, provient pour une part majoritaire des enquêtes d'initiative menées par les services de la DNEF. D'autres sources d'informations, tant internes à la DGFIP qu'externes, font également l'objet d'une exploitation.

Les résultats financiers des contrôles clos en 2023 menés à la suite de la mise en œuvre du droit de visite et de saisie s'élèvent à plus de 188 M€ en droits et 91 M€ en pénalités.

Sur les 221 contrôles fiscaux externes programmés suite à la mise en œuvre de l'article L. 16 B du LPF et clos en 2023, 114 dossiers ont conduit à des rectifications dans la sphère internationale en matière d'impôts directs. Dans 51 dossiers, les éléments recueillis au cours de la perquisition ont permis de démontrer l'exercice en France par une personne établie hors de France d'une activité professionnelle non déclarée.

Le montant total des rappels effectués sur ce chef de rehaussement s'est élevé à plus de 145 M€ en base. Dans 45 dossiers, la perquisition a permis de démontrer une activité occulte ou une opposition à contrôle. Les pénalités appliquées à ces dossiers s'élèvent à près de 35 M€.

Les éléments recueillis ont également permis de démontrer des transferts de bénéficiaires ou l'application erronée de la territorialité en matière de TVA.

Les résultats financiers de ces contrôles s'élèvent en 2023 à plus de 120 M€ en droits et 68 M€ en pénalités.

b) La procédure judiciaire d'enquête fiscale

La procédure judiciaire d'enquête fiscale a vocation à être mise en œuvre exclusivement pour les affaires complexes ou présentant des enjeux très significatifs pour lesquels la fraude présumée ne peut pas être appréhendée et réprimée efficacement par les procédures administratives d'enquêtes et de contrôle.

Dans un tel cas, les éléments de soupçon de fraude sont rassemblés par les services de recherche et de contrôle et une plainte pour présomption caractérisée de fraude fiscale peut être déposée.

Afin de simplifier et fluidifier l'action pénale, la loi relative à la lutte contre la fraude a supprimé la nécessité de requérir l'avis de la commission des infractions fiscales (CIF) lorsque l'administration envisage de déposer une plainte pour présomption caractérisée de fraude fiscale (dites « de police fiscale »). Elle a également introduit pour le parquet la faculté de poursuivre les fraudes fiscales connexes à celles dont il est déjà saisi. Ces mesures permettent notamment une plus grande réactivité en matière de mise en œuvre de la procédure judiciaire d'enquête fiscale, qui concerne des dossiers complexes et à enjeux.

Le parquet, destinataire de la plainte, peut confier l'enquête à la BNRDF placée au sein du ministère de l'intérieur, ou, depuis le 1^{er} juillet 2019, à l'ONAF, anciennement SEJF, placé au sein du ministère chargé du budget.

La DGFIP est informée en cours et à l'issue de la procédure judiciaire, par la voie du droit de communication (articles L. 82 C et L. 101 du LPF), des éléments de nature à pouvoir être exploités fiscalement. Le détail du bilan des échanges effectués en application des articles L. 82 C et L. 101 du LPF figure infra.

Les enquêtes finalisées au titre de la procédure judiciaire d'enquête fiscale ont ainsi permis une fiscalisation à hauteur de 1 038 M€ de droits, pénalités et amendes au 31 décembre 2023 correspondant à 413 plaintes déposées.

c) L'Office national anti-fraude (ONAF), anciennement service d'enquête judiciaire des finances (SEJF)

Ouvert le 1^{er} juillet 2019, le SEJF était un service à compétence nationale d'enquêtes judiciaires en matière fiscale et douanière, rattaché à la DGFIP et à la DGDDI et dirigé par un magistrat judiciaire.

Avec la mise en place du SEJF, la France adoptait la même organisation que ses principaux partenaires, dotés de services d'enquêtes judiciaires au sein de leurs administrations fiscales (États-Unis, Allemagne, Royaume-Uni).

Ce service venait en complément de la BNRDF rattachée à l'office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI) de la direction nationale de la police judiciaire (DNPJ). La BNRDF intervient sur un champ d'enquête très large, avec une priorité donnée aux affaires à fort potentiel pénal dans lesquelles la fraude fiscale est mêlée à d'autres infractions (corruption, escroquerie, crime organisé...).

Or, les dossiers de la DGFIP portent majoritairement sur une fraude fiscale caractérisée par des montages patrimoniaux complexes (avoirs et revenus dissimulés à l'étranger, interposition de structures opaques, montages

fiscaux abusifs), sans lien avec d'autres infractions pénales. Ces dossiers nécessitent de mobiliser une expertise essentiellement fiscale et très spécialisée qui appellent donc une organisation spécifique.

Les officiers fiscaux judiciaires étaient initialement compétents pour le blanchiment fraude fiscale aggravée et pour les plaintes de l'administration fiscale en cas de présomption caractérisée de fraude fiscale aggravée. Leur champ de compétence a été élargi en 2023 à l'escroquerie à la TVA et à l'escroquerie aux finances publiques.

Le décret n° 2024-235 du 18 mars 2024 a créé un service à compétence nationale dénommé « Office national anti-fraude » qui vient se substituer au SEJF et demeure rattaché conjointement au directeur général des douanes et droits indirects et au directeur général des finances publiques.

La création de l'ONAF vise à améliorer la lutte contre les fraudes aux finances publiques, qu'elles soient nationales ou commises au préjudice de l'Union européenne, le démantèlement des structures de fraude ou de blanchiment par l'identification des flux financiers illicites générés par ces fraudes et la saisie des avoirs criminels.

Afin d'assurer ses nouvelles missions, le nombre d'OFJ affectés à l'ONAF est appelé à doubler sur les trois prochaines années (passage de 40 à 80).

L'Office est en liaison avec les autorités judiciaires et se coordonne avec l'Office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI) en matière de fraude sociale et l'OCLCIFI.

d) La réforme de la procédure de poursuite pénale pour fraude fiscale

Les poursuites pénales sont une composante essentielle du dispositif répressif dans les cas des fraudes les plus graves. Elles permettent d'améliorer l'impact dissuasif de la mission de contrôle fiscal.

Le développement de la fraude fiscale et le sentiment d'impunité de nombre de contribuables, conseils ou intermédiaires, ont conduit les pouvoirs publics à renforcer significativement le dispositif juridique de répression pénale de la fraude fiscale ces dix dernières années, notamment par la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière puis par la loi relative à la lutte contre la fraude fiscale du 23 octobre 2018 qui a instauré un mécanisme de dénonciation obligatoire aux parquets des dossiers de contrôle fiscal ayant donné lieu à des rappels d'impôt de plus de 100 000 € (50 000 € pour les contribuables soumis à l'obligation de déposer une déclaration auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique - HATVP) et à l'application des sanctions administratives les plus lourdes. Dans les autres cas de fraude grave, conformément aux principes dégagés par le Conseil constitutionnel³ l'administration conserve la faculté de porter plainte pour fraude fiscale après avis favorable de la Commission des infractions fiscales.

En 2023, 1 712 dossiers de fraude fiscale après contrôle ont conduit à une saisine de l'autorité judiciaire (1 444 dénonciations obligatoires et 268 plaintes déposées après avis favorable de la Commission des infractions fiscales).

En outre, la loi relative à la lutte contre la fraude a :

- renforcé les peines d'amendes encourues en cas de fraude fiscale (déjà portées de 2 à 3 M€ en cas de fraude fiscale aggravée par l'article 106 de la loi de finances pour 2018 du 30 décembre 2017), leur montant peut désormais être porté au double du produit tiré de l'infraction pour les personnes physiques et au décuple pour les personnes morales ;

- rendu obligatoire le prononcé, sauf décision contraire motivée, de la peine complémentaire de publication et de diffusion des décisions de condamnation pénales pour fraude fiscale ;

- étendu à la fraude fiscale, les dispositifs de transaction pénale que sont la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC), dite « plaider coupable », et la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP), dans le but d'accélérer la réponse pénale à la fraude fiscale.

Ainsi en 2023, ce sont 57 CRPC qui ont été conclues en matière de fraude fiscale.

3 CE 9e -10e ch. 24 avr. 2019, n° 412390, Sasu Groupe Ferry

e) Le renforcement des sanctions encourues en cas de fraude fiscale

Outre l'aggravation des amendes pénales, la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude a instauré une publication systématique des sanctions pénales, sauf décision contraire motivée du juge. Dans la même logique, si aucune poursuite pénale n'est engagée par l'administration, une publication des sanctions administratives peut désormais être appliquée, après avis conforme et motivé de la Commission des infractions fiscales, aux personnes morales à raison de manquements graves caractérisés par un montant de droits fraudés supérieurs à 50 000 € et le recours à une manœuvre frauduleuse.

Compte tenu du caractère répressif de cette mesure, la loi a prévu plusieurs garanties en faveur du contribuable : la possibilité de présenter des observations écrites auprès de la Commission des infractions fiscales, la limitation à un an du délai de publication, ainsi que la possibilité de contester les impositions, amendes et majorations

correspondantes. Selon qu'elle a été effectuée dans un délai de soixante jours de sa notification au contribuable ou au-delà, cette contestation a pour effet de suspendre ou de faire retirer la publication tant que les impositions, amendes ou majorations ne sont pas devenues définitives. Enfin, doit être publiée toute décision juridictionnelle revenant sur les impositions, les amendes ou majorations ayant fait l'objet d'une publication.

En application de ce dispositif, une publication des sanctions administratives à l'encontre d'une société a été effectuée en 2023.

Ce renforcement se poursuit avec l'instauration, par la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024, d'une nouvelle peine complémentaire de privations des droits à réduction et crédit d'impôt sur le revenu et sur la fortune immobilière.

La même loi a créé un nouveau délit autonome afin de sanctionner les conseils ou intermédiaires mettant à disposition des contribuables des instruments de facilitation de la fraude fiscale.

Par ailleurs, l'article 1740 A bis du code général des impôts (CGI), donne la possibilité à l'administration fiscale de sanctionner les professionnels du droit ou du chiffre dont les agissements portent une grave atteinte au principe d'équité entre les contribuables et aux règles de leur profession.

L'amende peut être mise en œuvre à l'encontre du conseil si son client a été sanctionné par l'application d'une majoration de 80 %.

Afin de dissuader les professionnels de concevoir de tels montages, le législateur a souhaité instaurer une sanction exemplaire : son montant est égal à 50 % du revenu tiré de la prestation et ne peut être inférieur à 10 000 €.

Cette sanction n'a pas été appliquée jusqu'à maintenant puisqu'elle ne concerne que les prestations réalisées à compter du 25 octobre 2018 et les investigations nécessaires pour appréhender les fraudes visées par le dispositif sont souvent longues et complexes.

3 - Les actions spécifiques pour lutter contre certaines formes de fraude

a) Le ciblage de certains secteurs à risques

Certains risques sont déjà bien identifiés, parmi lesquels la dissimulation d'activité dans le secteur des ventes à distance, la création à des fins frauduleuses de sociétés éphémères dans le secteur du bâtiment, des services informatiques ou encore l'utilisation abusive du régime de TVA sur la marge dans le secteur du négoce des véhicules d'occasion ou encore l'utilisation de logiciels d'encaissement frauduleux.

Pour lutter plus efficacement contre ces risques de fraude, le service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal est doté de la cellule des opérations coordonnées, qui pilote des contrôles ciblés et coordonnés dans toute la France.

Plusieurs plans de contrôles ont été réalisés dans ce cadre, en s'appuyant notamment sur l'exploitation :

- d'informations transmises dans le cadre de l'assistance administrative internationale, révélées par voie de presse ou encore par l'autorité judiciaire ;
- de travaux d'investigations et de perquisition des services d'enquêtes ou de contrôle ;
- de l'exploitation des résultats de droits de communication non nominatifs.

Au cours de l'année 2023, les principaux dossiers à dimension nationale suivis par la cellule des opérations coordonnées ont concerné :

- des contribuables disposant de comptes bancaires à l'étranger non déclarés, détenus directement ou indirectement par structure interposée ;
- la fiscalisation de l'économie numérique et collaborative ;
- des schémas frauduleux liés aux crédits d'impôts (crédit impôt recherche, investissement outre-mer) ;
- l'imposition à la TVA d'opérations de vente réalisées auprès de clients français par des entreprises étrangères, qui créaient une distorsion de concurrence sur le marché français ;
- l'abus du régime fiscal des associations par des centres de santé.

b) Des obligations élargies pour les plateformes collaboratives et de ventes à distances (places de marché ou « marketplaces »)

La loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude (article 242 bis du CGI) met à la charge des plateformes qui mettent en relation à distance, par voie électronique, des personnes en vue de la vente d'un bien ou de la fourniture d'un service – par exemple les plateformes de l'économie collaborative ou les places de marché (*marketplaces*) – plusieurs obligations dont celle d'adresser, au plus tard le 31 janvier de chaque année :

- à chacun de leurs utilisateurs (vendeur ou prestataire de service) ayant perçu des sommes à l'occasion de transactions réalisées par leur intermédiaire et dont elles ont connaissance, par voie électronique, un document d'information mentionnant notamment le nombre d'opérations réalisées l'année précédente et le montant brut perçu au titre de ces opérations ;
- à l'administration fiscale, ces mêmes informations.

Ces obligations s'appliquent à toutes les plateformes dont les utilisateurs résident en France ou réalisent des ventes ou des prestations de service situées en France au sens des règles de territorialité applicables en matière de taxe sur la valeur ajoutée. Elles s'appliquent, en outre, quel que soit l'État dans lequel la plateforme est établie.

Elles ont une double finalité :

- assurer un meilleur accompagnement des utilisateurs des plateformes notamment grâce au document d'information transmis annuellement par les plateformes qui les aide à compléter leurs déclarations fiscales ;
- permettre à l'administration fiscale d'identifier les cas de dissimulation, par exemple dans le cas où un particulier se livrerait à une activité à titre habituel ou professionnel sur les sites d'économie collaborative, sans s'être préalablement enregistré comme tel et sans respecter les obligations fiscales et sociales qui lui incombent.

Outre les différents ateliers de travail organisés en 2018 et 2019, un espace dédié à la présentation des obligations de ces plateformes en ligne a été créé sur le site impots.gouv.fr, dans lequel toute la documentation juridique et technique utile a été publiée (notamment les BOFiP et le cahier des charges décrivant les modalités techniques de transmission des informations par les plateformes). Cette documentation est également disponible en anglais pour permettre aux plateformes étrangères de se mettre également en conformité.

Les plateformes recensées par la DGFIP sont informées par courriel de tout nouveau document publié sur l'espace qui leur est dédié.

Par ailleurs, l'administration fiscale a mis à disposition des plateformes une adresse courriel dédiée qui leur permet de poser leurs questions ou d'exposer les difficultés auxquelles elles sont confrontées dans la mise en œuvre de leurs nouvelles obligations déclaratives. Elles sont ainsi accompagnées de manière individuelle en fonction de leur situation.

Enfin, eu égard à la nouveauté de cette obligation déclarative, la DGFIP a souhaité sécuriser la qualité des fichiers. Dans cette optique, une plateforme partenaire (« bac à sable ») est mise à la disposition des plateformes déclarantes, afin qu'elles puissent tester la qualité technique de leurs fichiers avant de réaliser leur dépôt, qui doit intervenir avant le 31 janvier de chaque année.

Une communication complémentaire ciblée vers les plateformes à enjeux, notamment celles qui sont domiciliées à l'étranger, a été mise en place.

Le succès du dispositif est notamment conditionné au respect de cette nouvelle obligation déclarative par les plateformes de dimension internationale, dont certaines sont implantées à l'étranger.

À cette fin, un courrier du directeur général des finances publiques a été adressé, en décembre 2019, à un certain nombre de chambres de commerce situées dans des États dans lesquels des plateformes à enjeux sont domiciliées afin qu'elles rappellent à ces plateformes leurs obligations déclaratives en France.

La première transmission d'informations auprès de l'administration fiscale est intervenue en janvier 2020 et a porté sur les transactions réalisées en 2019. Un certain nombre de courriers a été adressé par le directeur général des finances publiques aux principales plateformes qui, à l'approche de la fin de cette première campagne déclarative, n'avaient réalisé aucun dépôt de déclaration auprès de la DGFIP.

La DGFIP analyse la qualité des informations déposées par les plateformes. Cette analyse conduit à revenir vers certaines plateformes qui auraient déposé des fichiers de qualité insuffisante.

Un dispositif de surveillance et de relance des plateformes qui s'avèreraient défaillantes est également organisé par la DGFIP. Des amendes peuvent être infligées aux plateformes qui ne respecteraient pas leurs obligations.

À ce jour, les données transmises par les plateformes sont intégrées aux travaux d'analyse de données mis en œuvre pour le ciblage des opérations de contrôle fiscal. Plusieurs milliers d'anomalies potentielles ont été transmises aux services depuis 2021.

Enfin, un groupe de travail national dédié à la lutte contre la fraude à la TVA dans le secteur du e-commerce a été lancé en janvier 2024. Dans ce cadre, un plan d'actions a été arrêté, préconisant notamment un axe de contrôle visant les sociétés vendant à distance des produits reconditionnés et l'élaboration de plans nationaux de contrôle des sociétés inscrites au guichet unique de TVA et des *dropshippers*. Des réflexions sont également menées en matière de recouvrement, notamment s'agissant de la clarification de la mise en œuvre de la solidarité des représentants fiscaux ou l'amélioration du recouvrement à l'international.

c) La lutte contre la fraude à la TVA

D'une façon générale, les services de contrôle sont régulièrement sensibilisés et particulièrement attentifs à la fraude à la TVA.

Rendement financier des principaux axes de CFE ⁽¹⁾	2023	2022	2021
Fraude TVA carrousel - droits bruts ⁽²⁾	7 556 884 €	7 605 669 €	13 725 516 €
Fraude TVA carrousel- médiane ⁽³⁾	475 681 €	1 341 490 €	1 033 381 €
Fraude TVA sur les moyens de transport – droits bruts ⁽²⁾	21 043 983 €	13 192 660 €	17 285 443 €
Fraude TVA sur les moyens de transport – médiane ⁽³⁾	438 927 €	775 553 €	385 513 €
Fraude TVA sur les <i>marketplaces</i> – droits bruts ⁽²⁾	12 830 215 €	56 814 585 €	27 660 255 €
Fraude TVA sur les <i>marketplaces</i> – médiane ⁽³⁾	488 823 €	612 739 €	509 874 €

Source : DNEF

(1) Ces données concernent uniquement les contrôles conduits par les brigades d'intervention rapide de la DNEF.

(2) les droits bruts incluent des redressements n'entraînant pas de mise en recouvrement à l'issue du contrôle, mais susceptibles d'engendrer des droits lors de futures déclarations.

(3) médiane des droits bruts

La lutte contre la fraude à la TVA est une priorité à la DGFIP. Les travaux de ciblage de la fraude fiscale par l'intelligence artificielle et plus généralement par le data-mining, visent donc prioritairement à cibler des anomalies fiscales ou des fraudes fiscales en matière de TVA. Ainsi près de 70 requêtes issues du data-mining portent sur un risque TVA.

Par ailleurs, les données reçues de l'URSSAF nationale permettent de s'assurer que le chiffre d'affaires déclaré à l'URSSAF par les entrepreneurs individuels relevant de la franchise en base de TVA ne les rend pas éligibles dans les faits à la TVA. La deuxième expérimentation de collecte des données sur les réseaux sociaux adoptée en loi de finances pour 2024 permettra à ce titre d'identifier des minorations de recettes d'entreprises qui ont manifestement une activité économique intense sur les réseaux sociaux en contradiction avec le chiffre d'affaires déclaré à la DGFIP. Cette expérimentation renforce la présence de la DGFIP sur un vecteur de communication où se développe l'activité économique et permet de lutter contre la concurrence déloyale des entreprises qui ne paient pas la TVA ou déclarent une base imposable minorée.

La DGFIP a également engagé une démarche préventive dynamique visant notamment à suspendre le numéro de TVA intracommunautaire (TVAI) de sociétés frauduleuses. Les sociétés identifiées présentant des niveaux de risque majeur font ainsi l'objet de demandes de suspension de leur numéro de TVA. Il s'agit le plus souvent de sociétés défaillantes ou cessées (opérateurs « éphémères ») susceptibles de réaliser des opérations frauduleuses. La DNEF cible en particulier les sociétés signalées au sein du réseau européen EUROFISC⁴ comme réalisant des opérations avec des sociétés européennes identifiées comme alimentant des réseaux frauduleux. Ces suspensions de numéros de TVA ont ainsi fortement augmenté ces dernières années.

⁴ Créé en 2010, ce réseau permet aux administrations fiscales des États membres de l'Union européenne d'échanger rapidement des informations relatives à la TVA intracommunautaire.

Année	Nombre de suspensions réalisées par la DNEF
2019	528
2020	680
2021	665
2022	627
2023	687

Le contrôle des fraudes « carrousel » demeure par ailleurs un axe prioritaire de vérification, même s'il a évolué pour tenir compte de la stratégie pénale, de l'impératif de réduction des délais et de la nécessité d'améliorer la qualité du recouvrement des créances fiscales.

La stratégie pénale prévoit en effet une judiciarisation précoce des dossiers détectés par l'administration fiscale, par un signalement sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale, suivi d'une coopération inter-administrative.

Elle permet à l'autorité judiciaire de travailler sur un dossier « vivant » et de mettre en œuvre toutes les techniques d'investigation qui sont à sa disposition et à l'administration fiscale de concentrer ses efforts sur les opérateurs solvables, qui tirent profit du réseau en aval de la chaîne frauduleuse.

33 signalements ont ainsi été effectués par la DNEF en 2023, contre 25 en 2022 et 29 en 2021.

d) La lutte contre les carrousels et la fraude aux véhicules d'occasion

En 2023, la lutte contre les fraudes TVA de type « carrousel » a principalement concerné des sociétés dites « taxi », ainsi que des sociétés déductrices de TVA et des sociétés écran mais de manière plus limitée. Le montant des rappels de TVA de type « carrousel » s'élève en 2023 à 14,3 M€ (contre 16,8 M€ en 2022 et 24,6 M€ en 2021).

Pour la DNEF, le montant des rappels de TVA de type « carrousel » est demeuré stable (7,5 M€ en 2023, contre 7,6 M€ en 2022). L'action de suspension des numéros de TVA des sociétés impliquées dans des réseaux frauduleux, identifiées par le biais du réseau EUROFISC⁵ est par ailleurs souvent un moyen d'action efficace pour faire cesser la fraude, la réalisation de contrôles fiscaux étant peu justifiée face à des sociétés éphémères sans perspective de recouvrement.

En matière de fraude aux véhicules d'occasion, le changement d'acteurs observé depuis 2016 au sein des schémas se poursuit. Il se traduit par la multiplication des mandataires transparents, accompagnée d'une opacification des schémas due à **l'apparition d'un nombre croissant de particuliers qui se substituent aux premiers dans les démarches administratives**, et plus particulièrement dans l'obtention des quitus.

En 2023, les rappels en rapport avec la fraude à la TVA sur la marge ont concerné 128 affaires pour un montant de 14,2 M€ contre 22,3 M€.

5 Ibid

La tendance à la création ou à la reprise de structures frauduleuses éphémères réalisant des acquisitions intracommunautaires (AIC) pour des montants importants sur une courte période persiste, tout comme **l'augmentation de l'utilisation de faux documents** (factures, documents d'autorisation d'achat en franchise ou de dispense de quitus), l'utilisation d'espèces, ou le financement du travail illégal. Outre l'incidence en matière de TVA, ces fraudes affectent également la bonne perception du malus écologique.

Enfin, les fraudes hybrides qui ne se limitent pas au seul domaine fiscal continuent de se rencontrer en nombre. Par exemple, la fraude à la TVA sur les véhicules d'occasion peut s'adosser à du trafic de stupéfiants. Dans un autre registre, des achats intracommunautaires servent à alimenter des réseaux de blanchiment de fraude sociale, les demandeurs de blanchiment étant des entreprises du BTP, de la sécurité, du nettoyage etc.

Ces schémas de fraude peuvent être traités en interministériel, notamment dans le cadre des groupes opérationnels nationaux anti-fraude (GONAF) et autant que possible judiciairisés.

e) La lutte contre la fraude à la TVA dans le e-commerce

Le développement du commerce en ligne a vu se multiplier les vendeurs utilisant les services des places de marché (« *marketplaces* ») qui ne respectent pas toujours les règles de TVA applicables aux ventes à distance intracommunautaires (« VAD »). La DNEF en veille sur ce secteur d'activité a été à l'origine d'un vaste plan de contrôle à compter de 2018.

Chiffres clefs de l'opération *marketplaces* (cumul 2019-2023)

- 171 vendeurs (UE et hors UE) ont été contrôlés par la DNEF depuis l'engagement effectif des opérations de contrôle en 2019 ;
- 157 dossiers sont clôturés (151,6 M€ de droits et 101,8 M€ de pénalités) ;
- 14 dossiers étaient en cours de contrôle au 31/12/2023

Les travaux conduits en marge du groupe opérationnel national anti-fraude dédié à la lutte contre la fraude *via* la constitution de sociétés éphémères (GONAF Sociétés éphémères), co-piloté par la DGFiP et la mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF), ont permis de détecter fin 2023 plus de 5 000 entreprises suspectes parmi lesquelles 514 ont vu leur numéro de TVA intracommunautaire invalidé par les services locaux.

En parallèle, la procédure de solidarité de paiement des plateformes de vente en ligne agit comme un outil de régulation du marché, l'opérateur mis en cause est déréféré par la plateforme et, ainsi, est empêché de poursuivre son activité commerciale.

Les investigations menées sur l'e-commerce ont été recentrées sur les vendeurs dont les entrepôts de stockage se situaient en France, pour proposer 27 contrôles. Dès la phase d'enquête, la prévention de la fraude a été privilégiée en procédant à 27 signalements aux plateformes facilitatrices, faute de perspective de recouvrement, conduisant à 25 déréfèrèments et 2 régularisations.

À compter du 1^{er} juillet 2021, la mise en œuvre du paquet TVA e-commerce au sein de l'Union européenne a changé les règles applicables, en tirant les conséquences de schémas de fraudes identifiées : les plateformes sont désormais redevables de la TVA sur les ventes réalisées par leur biais par des vendeurs localisés hors de l'Union européenne et, corrélativement à la création d'un guichet unique de TVA (IOSS – OSS), le Trésor a enregistré des versements importants de TVA de la part de ces plateformes.

L'obligation faite aux plateformes facilitatrices de déclarer les ventes de leurs marchands réalisées par leur intermédiaire donne plus de visibilité sur les opérateurs. Néanmoins, la DNEF a observé des comportements nouveaux de la part des vendeurs étrangers qui créent fictivement des sociétés en France pour éviter la redevabilité de la TVA par la plateforme tout en étant défaillants s'agissant de la TVA reversée sur leurs ventes en France. Parallèlement, la résonance des réseaux sociaux et des influenceurs dans le partage des informations est un puissant vecteur du développement de sites marchands autonomes, qui échappent au dispositif du tiers déclarant que sont les plateformes.

La récente possibilité de menée des enquêtes sous pseudonyme constituera un outil supplémentaire pour la détection de ce nouveau type de marché de la VAD.

f) Les actions menées contre les logiciels de caisse frauduleux

Conformément à la recommandation du rapport OCDE de décembre 2013, une mesure visant les utilisateurs de système de caisse frauduleux, dernier maillon de la chaîne de la fraude, a été adoptée. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2018, les entreprises assujetties à la TVA doivent utiliser des logiciels de caisse non frauduleux c'est-à-dire un logiciel de caisse sécurisé tel que défini au 3^o bis du I de l'article 286 du CGI. Sont exclus du dispositif les assujettis à la TVA relevant du régime de la franchise en base (article 293 B du CGI), ou qui effectuent exclusivement des opérations exonérées de TVA, ainsi que ceux qui réalisent l'intégralité de leur chiffre d'affaires avec des professionnels. La détention d'un logiciel de caisse non sécurisé entraîne l'application d'une amende de 7 500 €.

L'administration peut appliquer une amende égale à 15 % du chiffre d'affaires provenant de la commercialisation de logiciels de caisse frauduleux et peut rendre leurs éditeurs et leurs concepteurs solidaires pour le paiement des droits dus par les entreprises qui ont fraudé grâce à leurs logiciels.

Par ailleurs, un droit de contrôle spécifique a été créé en matière de détention de logiciels ou de systèmes de caisse (article L 80 O du LPF).

L'administration fiscale mène des actions nationales, procédant toujours par voie de contrôles inopinés ou de perquisitions pour éviter la destruction de toute trace. Les vagues de contrôles engagées afin de lutter contre l'utilisation de logiciels permissifs se poursuivent dans différents secteurs professionnels, bien que le contexte sanitaire n'ait pas permis d'engager l'ensemble des nouvelles opérations envisagées.

Par mesure de tolérance, durant la période transitoire exceptionnellement étendue par la crise sanitaire, l'application de l'amende a été restreinte au cas où aucune démarche de mise en conformité n'avait été entreprise par l'utilisateur suite à un rappel à la loi. Depuis le 1^{er} janvier 2022, la DGFIP met en œuvre systématiquement les sanctions prévues par le code général des impôts.

Durant l'année 2022, les services vérificateurs ont exercé leur droit de contrôle en matière de détention de logiciels ou de systèmes de caisse dans 132 opérations. En 2023, ce nombre s'est établi à 164 opérations.

D'autre part, le système d'information utilisé par les services de recherche de la mission du contrôle fiscal rend désormais accessible le nombre de contrôle en matière de détention de logiciels ou de systèmes de caisse qu'ils ont réalisés. Le nombre d'opérations effectuées par les services de recherche est respectivement de 1117 en 2022 et de 1179 en 2023.

g) la lutte contre la fraude fiscale et l'optimisation fiscale agressive internationale

Dans un contexte d'internationalisation et de dématérialisation des échanges, le contrôle des opérations transfrontières est un axe essentiel de lutte contre la fraude. La coopération entre États membres joue un rôle central dans ce domaine, et tout particulièrement sur le plan de l'échange de renseignements en matière fiscale, afin de faciliter l'identification des comportements et opérations frauduleux.

La France a mis en place des « mesures défensives » afin de lutter contre les montages abusifs prévoyant des dispositifs particuliers de sanction des flux non justifiés à destination des États et territoires non coopératifs (ETNC). La liste des ETNC encadrée par l'article 238-0 A du CGI, enrichie à partir de celle adoptée par le Conseil de l'Union européenne, a été mise à jour par arrêté du 16 février 2024, en application de la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude fiscale.

Par ailleurs, les échanges automatiques d'information offrent aux services de contrôle plusieurs sources d'information dans le cadre de la réalisation des contrôles et de leur programmation :

- Données issues de la directive DAC 1 et 2

Les données obtenues dans le cadre de la directive DAC 1 relative à différentes catégories de revenus et celles issues de la directive DAC2 / CRS relative à l'échange d'information sur les comptes financiers sont exploitées afin d'établir des listes data mining (DM) à destination des directions de contrôle.

- Données issues de la directive DAC 3

La DAC 3 prévoit la constitution au niveau communautaire d'une base des *rulings* (rescrits, agréments, accords préalables sur les prix de transfert) accessible aux directions de contrôle pour affiner leur analyse sur l'opportunité d'un contrôle en matière de prix de transfert.

- Données issues de la directive DAC 4

Dans le cadre des échanges automatiques internationaux et de l'action 13 du plan BEPS de l'OCDE (CBCR) et de la directive DAC 4, l'administration fiscale française reçoit des informations sur l'organisation des groupes multinationaux contenues dans le rapport pays par pays. Les données transmises comprennent, pour un groupe donné, la liste des entreprises constitutives, avec des indicateurs relatifs à leurs fonctions (recherche et développement, production, etc.), ainsi que la répartition du chiffre d'affaires et des capitaux, par pays d'implantation. Les déclarations pays-par-pays des groupes français et étrangers peuvent être utilisées, soit en amont des contrôles à des fins de programmation, soit en cours de vérification pour avoir une vision plus globale de l'organisation fiscale de l'entreprise multinationale concernée et de la localisation des profits.

- Données issues de la directive DAC 6 relatives aux pratiques de planification agressive

Depuis le 1^{er} janvier 2021, l'administration collecte les informations relatives aux dispositifs transfrontières potentiellement agressifs au sens de la directive DAC 6, transposée aux articles 1649 AD à AH du CGI. Une fois collectées, ces données sont transférées vers un répertoire central européen (RCE) pour être mises à disposition des administrations fiscales des États membres de l'UE. L'accès au registre européen est ouvert aux directions nationales et aux DIRCOFIS.

- Données issues de la directive DAC 7 relatives à l'échange automatique relatif aux vendeurs présents sur les *marketplaces* :

La directive DAC 7 adoptée en mars 2021 étend l'échange automatique d'informations aux données sur les recettes générées par les utilisateurs de plateformes numériques situées ou non dans l'UE. En remplacement du dispositif dit « ECOLLAB » encadré par l'article 242 bis du CGI, qui s'applique en France depuis 2019, cette obligation donne depuis 2023 une dimension européenne à la collecte de données concernant les vendeurs ayant recours aux plateformes électroniques. La DAC 7 permet ainsi depuis janvier 2024 l'échange international en masse d'informations sur les revenus tirés des plateformes de commerce en ligne

Données issues de la directive (UE) 2020/284 du 18 février 2020 dite « CESOP » : la directive CESOP crée une base CESOP (Central Electronic System of Payment information) qui permet depuis mai 2024 de suivre les données des paiements transfrontaliers. La base est ouverte aux officiers de liaison Eurofisc et permet d'améliorer la détection des fraudes à la TVA dans le secteur du e-commerce.

Les nouveaux dispositifs à venir

- La directive 2023/2226 dite « DAC 8 » du 17 octobre 2023 autorisera à partir de 2026 l'échange automatique d'informations relatives aux cryptos actifs dont les informations seront transmises par les prestataires de service sur actifs numériques.
- La directive 2022/2523 du 14 décembre 2022 (règles – GLOBE pilier II) a fait l'objet d'une transposition en droit interne en décembre 2023 et instaure pour les multinationales réalisant plus de 750 M€ de chiffres d'affaires annuel consolidé l'obligation de déposer une déclaration détaillée sur la composition du groupe et, le cas échéant, de payer un impôt complémentaire lorsque le taux d'imposition effectif d'une ou plusieurs filiales est inférieur à 15 %. Les déclarations feront l'objet d'échange et seront communiquées aux différents pays concernés.

Les dispositifs en discussion :

- la directive TVA dans l'ère digitale (VIDA) prévoit de généraliser le recours à la facture électronique au sein de l'UE permettant ainsi des échanges plus rapides d'information sur les flux intracommunautaires et d'enrichir les données de la base VIES.
- le projet de directive dite « Unshell » vise à lutter contre l'utilisation abusive des sociétés sans substance économique au sein de l'UE et à mettre en place un EAI les concernant.

- le projet de directive dite « Faster » instaure un mécanisme de coopération et d'assistance mutuelle entre États membres pour détecter et sanctionner les cas d'utilisation abusive des procédures de remboursement des retenues à la source.
- le projet de directive dite « HOT » (Head Offices Tax system for SMEs) prévoit, sur option pour les ES des PME, une imposition en fonction des règles en vigueur dans le pays du siège social et l'instauration d'une déclaration unique auprès de l'administration fiscale de leur siège social. Un échange d'informations entre autorités fiscales concernées sera mis en place.
- le projet de directive dite « BEFIT » (Business in Europe : Framework for income taxation) vise à instaurer un nouveau cadre pour la fiscalité des entreprises dans l'UE, avec un ensemble de règle unique en matière d'impôt sur les sociétés, reposant sur une assiette commune et une méthode de répartition forfaitaire des résultats.
- un projet de proposition de directive pour une approche commune des problématiques des prix de transfert prévoit d'établir au sein de l'Union des règles communes en matière de prix de transfert.
- le montant B du pilier I discuté dans le cadre inclusif OCDE/G20 sur le BEPS introduit une approche simplifiée et rationalisée des méthodes d'évaluation des prix de transfert pour les activités de marketing et de distribution dites de routine en instaurant une rémunération standard pour ces activités.

La lutte contre la fraude internationale fait partie des objectifs majeurs de la DGFIP. C'est pourquoi la cible de l'indicateur de performance du programme 156 « Part des opérations en fiscalité internationale » a été fixée à 15,25 % pour 2023 et 2024. Au titre de 2023, l'indicateur CF-33 mesurant la part des opérations en fiscalité internationale a atteint le taux de 15,08 %. Les résultats détaillés du contrôle fiscal international figurent au paragraphe IV infra.

h) La lutte contre la fraude patrimoniale

Par ses effets dissuasif et budgétaire, la mission de contrôle des particuliers est essentielle et contribue à garantir le civisme fiscal.

La direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF) assure en particulier le contrôle des dossiers des personnes physiques les plus complexes et les plus significatifs tant en termes d'enjeux que de notoriété.

En parallèle, une organisation professionnalisée de contrôle des revenus et du patrimoine des dirigeants d'entreprise a été mise en place à l'échelon interrégional avec la création en 2017 de brigades patrimoniales (BPAT) dans les DIRCOFI. Elles effectuent le contrôle sur pièces (CSP) approfondi des dossiers des dirigeants ou associés personnes physiques des entreprises relevant du portefeuille des DIRCOFI. Cela permet de disposer d'une vision globale de la situation fiscale du contribuable et ainsi de détecter des schémas de fraude révélés par l'étude des intérêts financiers et patrimoniaux. Les BPAT exploitent également les listes de contribuables transmises par le service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal dans le cadre de contrôles coordonnés.

Au niveau départemental, les pôles de contrôle revenus/patrimoine (PCRP) sont chargés du contrôle approfondi des dossiers des particuliers à partir des risques présentés par le dossier.

Par ailleurs, à compter du 1^{er} septembre 2021 et du déploiement des cinq pôles nationaux de contrôle à distance des particuliers (PNCD), des listes issues des travaux du bureau SJCF-1D, en charge de l'intelligence artificielle (IA) dans le contrôle fiscal, sont traitées par ces structures.

Enfin, sur la base du volontariat, quelques directions locales contribuent à l'activité de contrôle des dossiers des personnes physiques d'une autre direction régionale ou départementale en procédant à un contrôle sur pièces à distance. Cette méthode de travail permet d'examiner des dossiers présentant des enjeux importants relevant de directions ayant des difficultés à assurer une couverture suffisante de leur tissu local, ce qui contribue à la meilleure couverture de l'ensemble du territoire.

Comme annoncé au printemps 2023 dans le plan de lutte contre toutes les fraudes publiques, la DGFIP a pour ambition d'augmenter de 25 % le nombre des contrôles sur les plus fortunés d'ici 2027 et de mieux cibler les contrôles par l'intelligence artificielle qui devra être à l'origine de 50 % des contrôles des particuliers d'ici 2027 également.

La mise en œuvre concrète de ces objectifs s'est traduite en 2023 par la mise en place de groupes de travail nationaux sur les hauts patrimoines et sur les personnes physiques non résidentes. Ces groupes de travail, pilotés par le service en charge de l'IA dans le contrôle fiscal, ont réuni chaque mois des experts fiscalistes sur ces sujets afin d'identifier les requêtes ou les modèles d'IA à créer pour mieux couvrir, selon une approche d'analyse risque et non uniquement d'enjeux de patrimoine, les risques associés à ces populations très spécifiques. Les premières listes de dossiers à contrôler seront envoyés dans les services locaux de contrôle d'ici fin 2024.

Les travaux de couverture de l'IFI et des déclarations de donation et de succession à partir du data-mining se sont poursuivis en 2023. Ainsi, par exemple, les rectifications en matière d'IFI ont pour origine une liste issue du data-mining dans 23 % des cas en 2023 contre 15 % en 2021. Ce taux s'élève désormais à 34 % à fin avril 2024, témoignant à la fois d'une présence accrue du data-mining sur le patrimonial et d'une amélioration du ciblage des dossiers grâce à la valorisation des données et à l'optimisation de leur exploitation au niveau national. Les enjeux portent enfin sur la détection des schémas complexes de fraude et notamment en cas d'intervention de sociétés étrangères. Les travaux en cours sur la transparence internationale participent à la volonté générale de mieux identifier la fraude patrimoniale, y compris à l'international.

i) La lutte contre la fraude en matière d'investissements outre-mer

Afin de clarifier ou combler des failles de la législation au regard de comportements d'évitement de l'impôt ou d'optimisation fiscale réellement observés par l'administration fiscale, l'article 147 de la loi de finances pour 2022 complète l'article L. 169 du LPF afin de préciser la manière dont s'appliquent les règles de prescription fiscale s'agissant des agréments relatifs aux aides fiscales en faveur des investissements outre-mer.

La loi prévoit désormais que les délais de prescription afférents aux agréments relatifs aux aides fiscales en faveur des investissements outre-mer sont déterminés par application du délai triennal décompté à compter de la date de rupture de l'engagement ou du non-respect de la condition qui motive le retrait d'agrément.

Ces délais expirent en tout état de cause trois ans après l'expiration de la durée d'exploitation des investissements défiscalisés prévue par les textes, qui s'échelonne entre cinq et quinze ans selon la nature des biens.

j) la fraude via l'usage des actifs numériques

Dans le cadre de sa veille sur les fraudes liées aux nouveaux moyens de paiement qui représentent une part grandissante des investissements, la DNEF travaille à documenter et acculturer les services en charge du contrôle à la technologie de la blockchain et des actifs numériques. En 2023, elle a entrepris un plan de contrôle des titulaires des portefeuilles dont les premiers résultats confirment que l'usage des actifs numériques comme moyens de paiement est de plus en plus fréquent, mais surtout que les avoirs ainsi détenus peuvent avoir été dissimulés à l'administration. Les premiers résultats révélés sur une vingtaine de dossiers témoignent d'enjeux importants : 11,6 M€ en droits au titre de plus-values, 1,3 M€ au titre de la TVA, 0,3 M€ au titre de DMTG, auxquels s'ajoutent en base 24,5 M€ de revenus d'origine indéterminée et 16.6 M€ de CA minoré. Ces premiers résultats démontrent la pertinence de poursuivre et d'amplifier le travail dans ce domaine.

II – LES EFFECTIFS ET L'ORGANISATION DE LA DGFIP DANS LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET L'EVASION FISCALE

A - LES EFFECTIFS ALLOUÉS À LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE

L'activité de contrôle mobilise plus de 10 000 agents dont le périmètre couvre la programmation, le contrôle sur place et sur pièces, le pilotage et l'activité contentieuse.

Les emplois dédiés au contrôle fiscal externe comporte un peu moins de 5 300 ETP qui participent à la réalisation des contrôles fiscaux externes (CFE) ainsi qu'à la programmation de ces contrôles. Sont pris en compte les agents affectés en brigade de vérification, en brigade de contrôle et recherche ainsi que la part des agents affectés dans les pôles de contrôle et d'expertise (PCE) et dans les PCRP et qui participent aux seules missions de programmation et de contrôles.

Le nombre de vérificateurs s'élève à un peu plus de 4 000, correspondant aux inspecteurs des brigades de vérification des DDFiP, des DIRCOFI et des directions nationales.

Même si certaines directions ont mis en place des brigades dédiées à la lutte contre la fraude, les services de vérification sont le plus souvent généralistes.

B - L'ORGANISATION DU CONTRÔLE FISCAL

Le contrôle fiscal est une chaîne à laquelle participent de façon successive plusieurs services :

- en amont, un travail de recherche de renseignement fiscal en vue de la programmation de contrôles : cette phase est essentielle au meilleur ciblage des dossiers, notamment ceux potentiellement frauduleux ;
- la phase de contrôle : du bureau ou sur place selon la procédure et en fonction des enjeux ;
- en aval, une action en recouvrement afin d'encaisser des créances issues du contrôle ;

- une phase contentieuse administrative puis juridictionnelle peut également survenir et, dans les cas où le contrôle a révélé une fraude caractérisée, il peut aboutir au dépôt d'une plainte pénale pour fraude fiscale.

La mission de contrôle fiscal est exercée par différents services ayant chacun un rôle spécifique, certaines structures étant dédiées (brigades de contrôle et de recherche, brigades de vérification, brigades patrimoniales), quasi-dédiées (pôles de contrôle et expertise, pôle de contrôle revenus/patrimoine), ou multi-missions (services des impôts des particuliers, services des impôts des entreprises).

Elle s'exerce à trois niveaux territoriaux (national, interrégional et local) qui correspondent à la segmentation du tissu fiscal des entreprises (grandes, moyennes, petites).

Les vérificateurs des brigades de contrôle sont jusqu'ici « généralistes » et leur spécialisation sur les dossiers à finalité répressive n'est pas organisée.

Dans le contexte de relocalisation des emplois hors des métropoles, le service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal a créé cinq pôles nationaux de contrôle sur pièces à distance des particuliers (PNCD) :

- le premier s'est ouvert le 1^{er} septembre 2021 à Châteaudun (DDFiP 28) ;
- deux autres sont installés depuis le 1^{er} septembre 2022 à Béthune (DDFiP 62) et Besançon (DDFiP 25) ;
- enfin, les deux derniers ont été créés au 1^{er} septembre 2023 à Dieppe (DDFiP 76) et Belfort (DDFiP 90).

Ces cinq services contrôlent les dossiers simples de contribuables particuliers situés sur l'ensemble du territoire national, à partir de listes de data-mining produites par le bureau SJCF-1D identifiant des anomalies très ciblées sur des enjeux restreints, en mettant en œuvre dès que cela est possible la procédure de régularisation.

Fort du succès de ces nouveaux services, ce modèle d'organisation est déployé dans la sphère des contribuables professionnels et un premier PNCD des professionnels ouvrira en septembre 2024 à Lorient (DDFiP 56).

1 - La détection de la fraude

Les services disposent de trois sources de programmation, dont la combinaison concourt à la couverture du tissu :

- **L'analyse de données** qui repose sur le croisement des bases de données de la DGFIP et vise à identifier par des requêtes informatiques des incohérences et des ruptures de comportement ou des indicateurs caractérisant des risques fiscaux. Ces indicateurs reposent sur des critères fournis par les équipes de contrôle ou par l'application de techniques d'apprentissage automatique.

En matière d'analyse de données, les directions locales bénéficient du soutien des pôles de programmation mis en place en septembre 2016 dans les DIRCOFI et du bureau SJCF-1D. Ce bureau et les pôles prennent en charge les travaux informatiques les plus complexes et identifient, pour généralisation au niveau national, les requêtes les plus pertinentes.

- **La recherche d'informations fiscales** qui repose sur la mobilisation et la fiscalisation de renseignements externes (police, gendarmerie, justice, affaires sociales, douane...) et incombe au plan local et interrégional aux brigades de contrôle et de recherche (BCR) et au plan national à la direction nationale d'enquêtes fiscales (DNEF). Cette source de programmation vise le terrain répressif.

Premier maillon de la chaîne du contrôle fiscal, la recherche est une activité dont le pilotage et le suivi sont essentiels pour la réalisation des objectifs du contrôle fiscal, notamment en matière de lutte contre la fraude.

- **La mobilisation du renseignement interne** et l'événementiel qui reposent sur l'exploitation de faits constatés ou d'informations transmises par différents services (service de publicité foncière, pôle enregistrement, services comptables,...) ou vérificateurs. Il s'agit généralement d'un événement particulier survenant au regard du dossier d'un contribuable ou dans un circuit économique et de nature à justifier un contrôle.

a) L'analyse de données

Afin d'améliorer sa programmation, la DGFIP a constitué, dès 2014, une équipe spécialisée qui analyse les données regroupées issues des applications professionnelles, personnelles et patrimoniales de la DGFIP. Cette cellule dispose d'une vision globale des entreprises et de leurs dirigeants ou associés, ce qui lui permet d'effectuer des travaux informatiques manuellement impossibles ou réalisés de façon dispersée. Elle a étendu ses travaux, depuis juillet 2017, à la recherche des fraudes des particuliers.

Afin de permettre une montée en puissance rapide de cette équipe, la DGFIP a engagé dès fin 2017 des investissements importants, à la fois matériels et humains, dans le projet « ciblage de la fraude et valorisation des requêtes » (CFVR), avec l'appui du fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP).

Ces investissements se sont traduits par :

- l'acquisition de matériels informatiques pour accroître la puissance de calcul et absorber la volumétrie croissante des données traitées, ainsi que de solutions logicielles permettant d'accélérer la mise en œuvre des travaux (ordonnanceurs de tâches et intégrateurs de données capables de gérer l'augmentation de la volumétrie et la diversité des données, outil d'analyse sémantique...);
- l'exploitation de nouvelles données (données des plateformes d'économie collaborative - l'article 242 bis du CGI et données DAC7 à compter de 2023, données des réseaux sociaux - article 154 de la loi de finances pour 2020, données issues des échanges internationaux) ou d'informations acquises auprès d'entreprises privées, en complément des données dont dispose la DGFIP ;
- le renforcement des capacités techniques en matière d'analyse des données non structurées (analyse de texte et d'images notamment) et d'apprentissage automatique ;
- le renforcement des équipes, qui sont passées de 14 à 31 agents entre fin 2017 et décembre 2023.

Les compétences en data-science n'étant pas, sauf exception, disponibles en interne à la DGFIP au moment de la création du service, l'équipe chargée de ces travaux au sein du service d'analyse de données a été initialement constituée principalement par des recrues extérieures (détachements INSEE ou contractuels).

Outre le recours à des contractuels, l'équipe avait fait également appel à un prestataire spécialisé dans le domaine de la data-science afin d'intégrer rapidement les dernières évolutions technologiques et de faciliter sa montée en puissance. La compétence est désormais totalement internalisée et les modèles de data-sciences construits sans recours à des prestataires externes.

L'équipe mise en place au niveau national travaille par ailleurs en liaison étroite avec les pôles de programmation localisés dans les DIRCOFI qui ont accès depuis 2020 aux données relatives aux entreprises réunies par l'équipe nationale. Les travaux communs du service national d'analyse de données et des pôles de programmation ont permis de constituer un socle d'analyses couvrant plus de 300 thématiques fiscales pour les entreprises et une soixantaine pour les particuliers. Ce socle d'analyse, régulièrement mis à jour pour prendre en compte les observations des services et intégrer de nouvelles problématiques de fraude, permet d'identifier, selon une périodicité trimestrielle, les risques fiscaux attachés aux entreprises.

Ces travaux, désormais largement automatisés, se sont traduits, en 2023 par une nouvelle augmentation sensible des productions issues de l'analyse de données nationales qui sont ainsi à l'origine de 22 235 propositions de contrôle fiscal externe et de près de 144 220 contrôles du bureau. Les contrôles issus des analyses de données nationales ont permis de rappeler près de 2,1 Md€ de droits et pénalités en 2023. La centralisation progressive des travaux d'analyse de données permet également, dans le même temps, aux services locaux de repositionner leur activité sur l'exploitation des informations locales ou transmises par les autres administrations, la connaissance du tissu fiscal de leur compétence, ainsi que des tâches à plus forte valeur ajoutée fiscale.

Avec 56 % des contrôles fiscaux externes issus d'une programmation par le data-mining en 2023, la DGFIP a atteint objectif qu'elle s'était assignée (50 % d'ici la fin de l'année 2022). Fort de ce résultat, la DGFIP s'est fixé un objectif similaire sur le contrôle des particuliers dont 50 % devront avoir pour origine un ciblage par l'Intelligence artificielle ou par le data-mining d'ici 2027. Les premières mesures de cet objectif sont encourageantes puisque le data-mining a été à l'origine de 40,3 % des contrôles des particuliers en 2023 contre 32,7 % en 2022, soit une progression de plus de sept points.

L'article 19 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 proroge le dispositif d'expérimentation de collecte et d'exploitation des réseaux sociaux pour deux années supplémentaires et en élargit le champ d'application.

En matière fiscale, outre le défaut ou le retard de déclaration lié à l'exercice d'une activité occulte ainsi que les insuffisances de déclaration délibérées ou frauduleuses résultant du non-respect des règles de domiciliation fiscale, l'expérimentation est étendue aux insuffisances de déclaration découlant d'une minoration ou d'une dissimulation de recettes effectuée délibérément ou de manière frauduleuse.

Peuvent être collectés les contenus manifestement rendus publics par leurs auteurs et publiquement accessibles sur les sites internet des plateformes en ligne, y compris lorsque l'accès à ces plateformes requiert l'inscription à un compte.

Le développement de cette nouvelle méthode de ciblage constitue un des moyens d'amélioration de la lutte contre la fraude.

b) La recherche d'informations fiscales

- L'activité de la direction nationale d'enquêtes fiscales (DNEF)

La DNEF est chargée au plan national de la recherche et de l'exploitation fiscale des renseignements permettant de lutter contre les fraudes les plus graves. Elle a en charge la détection des procédés de fraude et la conduite des

opérations de recherche et d'enquête en vue notamment de proposer des contrôles fiscaux aux autres services de la DGFIP. Elle peut conduire des opérations de collecte de renseignements à grande échelle en utilisant le droit de communication non nominatif (DCNN). En effet, elle assure le pilotage de la programmation et la mise en œuvre des DCNN des services de contrôle et possède une compétence exclusive pour la mise en œuvre du droit de visite et de saisie (article L.16 B du livre des procédures fiscales). Elle est également chargée d'opérations de contrôle fiscal dans les secteurs économiques à risque (carrousels TVA par exemple).

Elle est l'interlocutrice, au plan national et européen, d'acteurs majeurs de la lutte contre la fraude (échanges avec les autorités fiscales européennes dans le cadre d'EUROFISC, partenariat avec la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), exploitation des informations émanant de TRACFIN, alimentation en dossiers de poursuites correctionnelles de la « police fiscale », participation à certains groupements opérationnels nationaux anti-fraude...).

Sur le plan opérationnel, pour la détection de la fraude, la DNEF dispose :

- de brigades nationales d'intervention (BNI), chargées de la détection des mécanismes frauduleux, de la conduite d'enquêtes en vue de propositions de contrôle et de production documentaire ;
- de brigades nationales d'enquêtes et de perquisitions fiscales (BNEPF, ex brigades interrégionales d'intervention – BII), chargées de mettre en œuvre la procédure spécifique du droit de visite et de saisie (article L. 16 B du LPF) ;
- de brigades d'intervention rapide (BIR), compétentes pour contrôler les secteurs économiques à risques, plus spécifiquement dans le domaine de la TVA intracommunautaire et des carrousels TVA ;
- du service des investigations élargies (SIE), qui assure la gestion du dispositif d'indemnisation des aviseurs. Instauré à titre expérimental par l'article 109 de la loi de finances pour 2017, ce dispositif d'indemnisation des aviseurs fiscaux, désormais codifié à l'article L. 10-0 AC du livre des procédures fiscales (LPF), a été étendu de manière pérenne à la fraude à la TVA puis, à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2023, à l'indemnisation de la révélation de tout manquement grave à la législation fiscale, lorsque le montant estimé des droits éludés est supérieur à 100 000 € (l'expérimentation prévue pour deux ans par la loi de finances pour 2020 a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2023 par l'article 144 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022).

L'article 123 de la loi de finances pour 2024 pérennise le dispositif expérimental, prévu à l'article L. 10-0 AC alinéa 2 du LPF qui permet l'indemnisation des personnes signalant à l'administration fiscale certains comportements frauduleux lorsque le montant estimé des droits éludés est supérieur à 100 000 €.

Le dispositif actuel couvre ainsi trois types de manquements :

ceux relatifs à la fiscalité internationale, ceux relatifs à la TVA et enfin les manquements graves supérieurs à 100 000 €.

Face à l'organisation complexe et rapide des systèmes de fraude fiscale, l'indemnisation des aviseurs fiscaux constitue un outil performant pour identifier de nouveaux schémas complexes de fraude et lutter efficacement contre les fraudeurs et leurs intermédiaires. La pérennisation du dispositif d'indemnisation des aviseurs fiscaux renforce incontestablement les moyens d'action de l'administration dans sa lutte contre la fraude fiscale. Son extension récente à la TVA et à tout type de fraude grave dès lors que les enjeux sont significatifs ouvre de nouvelles perspectives compte tenu des enjeux significatifs qui existent en la matière.

En 2023, 156 demandes d'indemnisation ont été reçues par la DNEF (contre 129 en 2022 et 102 en 2021). Depuis 2017, 18 indemnisations ont été effectuées.

- Enfin, la brigade de la DNEF chargée, depuis 2016, du suivi et de la coordination des dossiers de la brigade nationale de répression de la délinquance financière (BNRDF) a inclus, mi 2019, l'activité de l'Office national anti-fraude aux finances publiques (ONAF, ex service d'enquêtes judiciaires des finances - SEJF) après le dépôt de plainte.

- La détection de la fraude au niveau interrégional et départemental

Sans remettre en cause le maillage territorial, l'organisation du contrôle fiscal a évolué vers une inter-régionalisation et une spécialisation renforcée en matière de détection de la fraude.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, parallèlement à la mise en place d'un réseau des référents fraude, le pilotage fonctionnel des BCR a été confié aux DIRCOFI, avec l'appui technique de la DNEF. L'objectif est de progresser dans la détection de la fraude et la réactivité des services. Ces modalités de pilotage apportent aux BCR un soutien technique, rompent l'isolement de certaines d'entre elles, mutualisent les fraudes découvertes et les bonnes pratiques de détection et permettent une meilleure coordination des différents services de recherche.

Les pôles inter-régionaux de programmation, positionnés au sein des DIRCOFI, constituent un soutien à l'activité de programmation des pôles de contrôle et expertise (PCE). Les travaux d'analyse-risque menés par ces équipes spécialisées doivent aider les équipes locales dans la sélection des dossiers, avec la constitution de listes de dossiers à examiner.

Par ailleurs, ces pôles interrégionaux de programmation travaillent en liaison avec les services centraux (bureau SJCF-1D) qui, outre son rôle d'animation des services de programmation, met à leur disposition ses travaux d'analyse de données et leur apporte son soutien en matière de connaissance du tissu.

- La détection de la fraude au niveau local : les brigades de contrôle et de recherche (BCR)

La programmation du contrôle fiscal au niveau local relève des PCE qui s'appuient sur l'analyse de données, les listes communiquées par les pôles de programmation des DIRCOFI ou les informations transmises par un autre service de la DGFIP (ex. : SIE), mais également des BCR s'agissant des affaires à finalité répressive.

Les BCR ont en charge la détection des mécanismes de fraude, elles procèdent à des contrôles matériels, collectent, centralisent et enrichissent les renseignements extérieurs et les informations détenues dans les services pour proposer l'engagement de contrôles fiscaux. Elles ont un rôle privilégié dans la coopération interministérielle et sont en relation avec de nombreux services extérieurs (police, gendarmerie, organismes sociaux, douane, justice principalement), elles collectent également l'information sensible et transmettent un nombre important d'informations aux administrations partenaires dans le cadre de réquisitions judiciaires. Depuis 2016, le pilotage fonctionnel des BCR est confié aux DIRCOFI (cf. supra).

c) la mobilisation du renseignement interne

La mobilisation du renseignement interne repose sur l'exploitation d'informations transmises par les autres services de la DGFIP. Son organisation reste perfectible notamment en raison de nombreuses ruptures applicatives et ce, même si un circuit de transmission des informations événementielles aux fins de programmation et de contrôle est prévu.

2 - L'activité de contrôle

a) Les procédures de contrôle

- Les procédures de contrôle sont diversifiées et mises en œuvre en fonction des enjeux

Le choix de la procédure permet aux services de contrôle d'adapter leurs modes d'intervention et ainsi de gagner en efficacité.

Le contrôle sur pièces (CSP), exercé depuis le bureau, consiste en une analyse critique des déclarations souscrites par le contribuable et aux recoupements avec l'ensemble des autres informations disponibles ou recueillies par l'administration dans le cadre des procédures légales, notamment le droit de communication.

Le premier niveau de CSP, dit « de régularisation », vérifie les données présentées (contrôle des obligations déclaratives, contrôle formel des déclarations, complété pour le contrôle des dossiers de particuliers par le recoupement des données déclarées avec celles transmises par les tiers déclarants). Le second niveau, dit « d'initiative », repose sur un programme établi à partir de l'analyse du tissu fiscal ou d'informations événementielles et d'un ciblage des dossiers en fonction des enjeux et des risques.

Le contrôle sur place ou « contrôle fiscal externe » (CFE) peut se traduire, pour les entreprises, par la vérification de la comptabilité des entreprises ou l'examen de comptabilité (EC), et pour les particuliers, par l'examen contradictoire de la situation fiscale personnelle (ESFP).

> La vérification de comptabilité permet de confronter les déclarations du redevable avec l'examen sur place (en général dans les locaux de l'entreprise) des écritures comptables, pour contrôler la sincérité de ces déclarations. Elle porte sur l'ensemble des déclarations sur une période déterminée ou peut être ciblée. Lorsque la comptabilité est tenue au moyen de systèmes informatisés, l'administration fiscale peut effectuer son contrôle en procédant à des traitements informatiques des données conservées par le contribuable. L'article 117 de la loi n° 2023-1322 de finances pour 2024 prévoit la possibilité pour l'administration de délocaliser la vérification de comptabilité dans un lieu déterminé en accord avec l'administration ou, à défaut d'accord, dans les locaux de l'administration et assouplit le

dispositif d'anonymisation prévu à l'article L. 286 B du LPF par l'introduction d'un mécanisme de délégation de signature.

> Depuis le 1^{er} janvier 2017, l'examen de comptabilité permet d'examiner la comptabilité d'une entreprise du bureau, à partir du fichier de ses écritures comptables transmises à l'administration fiscale de façon dématérialisée.

> Depuis le 1^{er} janvier 2017, l'instruction sur place des demandes de remboursements de crédits de TVA permet aux services, en cas de doute sur la sincérité d'une demande de remboursement, de se rendre dans l'entreprise et de procéder à un contrôle rapide, mais complet de la demande. 3181 procédures d'instruction ont été mises en œuvre en 2023 contre 3 130 en 2022 et 2561 en 2021.

Enfin, l'ESFP permet à l'administration de vérifier la cohérence entre, d'une part, les revenus déclarés et, d'autre part, la situation patrimoniale, la situation de trésorerie et les éléments de train de vie des membres du foyer fiscal. Cette procédure comprend l'examen des comptes bancaires.

- Des procédures de contrôles spécifiques

> La procédure de contrôle de la délivrance des reçus fiscaux par les organismes sans but lucratif (OSBL).

Cette procédure entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018, portant sur les dons et versements effectués à compter du 1^{er} janvier 2017, cible les OSBL éligibles au régime du mécénat et qui ouvrent droit à des réductions d'impôt.

Elle permet de vérifier que les montants portés sur les reçus ou attestations délivrés par les OSBL pour permettre aux contribuables de bénéficier de ces avantages fiscaux, correspondent à ceux des dons et versements effectivement perçus. Depuis le 1^{er} janvier 2024, cette procédure, menée principalement sur place, peut faire l'objet d'une délocalisation dans un tiers lieu à l'initiative de l'administration dans les mêmes conditions que pour la vérification de comptabilité évoquée supra.

Le champ de cette procédure spécifique a été étendue par la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République au contrôle du respect par les OSBL de l'ensemble des conditions légales d'application du régime fiscal du mécénat (art. 18).

La loi a en outre institué l'obligation pour les organismes concernés de déclarer annuellement le montant global des dons et versements mentionnés sur les reçus et attestations qu'elles délivrent dans le cadre du régime du mécénat, ainsi que le nombre de documents ainsi délivrés (art. 19).

Enfin, la liste des infractions pénales entraînant la suspension des avantages fiscaux liés aux dons, legs et versements en cas de condamnation définitive de l'organisme bénéficiaire, prévue à l'article 137 8 *octies* du CGI et auparavant limitée aux seuls cas d'escroquerie et d'abus de confiance, a été étendue à de nouvelles infractions, notamment liées au terrorisme (art. 20).

> La procédure spécifique de contrôle du respect des obligations en matière d'épargne réglementée et de paiement en espèces (article L. 80 Q du LPF).

Cette procédure, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018, permet aux services de la DGFIP de détecter les manquements à certaines dispositions du code monétaire et financier et notamment celles relatives aux paiements en espèces.

L'encadrement des paiements en espèces constitue, en effet, un outil efficace de lutte contre les fraudes fiscales et sociales, ainsi que de prévention des atteintes aux biens et aux personnes. Les espèces constituent un vecteur privilégié du blanchiment et de la fraude. Compte tenu de leurs caractéristiques intrinsèques (anonymat et absence de traçabilité), elles empêchent le rapprochement entre les flux financiers et les flux comptables et physiques.

> La procédure de contrôle informatique (III de l'article L. 47 A du LPF)

La loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude a enrichi la procédure de contrôle inopiné informatique qui autorise des constatations matérielles portant sur les éléments physiques de l'exploitation, l'existence et l'état des documents comptables d'une entreprise. Cette procédure permet notamment de réaliser une « photographie » à un instant « t » du système informatique (matériel, fichiers, modalités de conservation) utilisé par l'entreprise contrôlée.

Dorénavant, l'administration peut comparer sa copie de fichier à des fichiers ou résultats de traitements mis à disposition ou remis par le contribuable (c du III de l'article L 47 A du LPF) et opposer à ce dernier le résultat de cette comparaison.

Cette mesure vise à mettre fin aux pratiques de certaines entreprises qui modifient ou détruisent, accidentellement ou non, les données comptables et de gestion avant ou pendant les opérations de contrôle sur place.

Cette procédure permet d'effectuer deux copies des fichiers et de les mettre sous scellés. Une copie est remise au contribuable, l'autre est conservée par l'administration. À l'issue du délai raisonnable pour que le contribuable puisse faire appel à un conseil avant l'examen au fond des documents, les copies conservées par le contribuable et par l'administration sont comparées. Si aucune altération des scellés ou des copies de fichiers n'est constatée, le

contrôle s'effectue conformément aux procédures de droit de commun. En revanche, si tel n'est pas le cas, le vérificateur peut exploiter les données figurant sur la copie des fichiers conservée par ses soins.

b) Des services opérationnels organisés selon trois mailles territoriales et économiques

- Au niveau national, trois directions assurent les opérations de contrôle fiscal des grandes entreprises et des dossiers particuliers significatifs :

- la direction nationale d'enquêtes fiscales (DNEF) qui dispose de brigades spécialisées dans les opérations de lutte contre les réseaux frauduleux (brigades d'intervention rapide), compétentes pour contrôler les secteurs économiques à risques, plus spécifiquement dans le domaine de la TVA intracommunautaire et des carrousels TVA ;
- la direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF) qui contrôle les dossiers des personnes physiques les plus complexes et les plus significatifs tant en termes d'enjeux que de notoriété. Depuis le 1^{er} janvier 2018, les demandes des contribuables souhaitant régulariser spontanément leur situation fiscale à raison des avoirs détenus à l'étranger et non encore déclarés relèvent de la compétence des DR/DDFiP à la suite de la fermeture du STDR qui était accueilli jusqu'au 31 décembre 2017 au sein de la DNVSF.

La DNVSF dispose également du service à compétence nationale de contrôle des valeurs mobilières (SCVM) qui valorise les titres de sociétés non cotées dans le cadre de contrôles de droits d'enregistrement ou d'ISF/IFI. Son expertise peut être sollicitée par l'ensemble des services centraux et déconcentrés de la DGFIP.

- En outre, son service de contrôle des élus (SCE) est chargé depuis 2016 du contrôle de cohérence des déclarations de situation patrimoniale des parlementaires (nationaux et européens), des présidents et vice-présidents des conseils régionaux et départementaux ainsi que des maires des communes de plus de 20 000 habitants, souscrites auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Enfin, un pôle national de soutien au réseau (PNSR) dédié au contrôle patrimonial et rattaché à la DNVSF, a été créé à compter du 1^{er} janvier 2023. Il a pour mission d'apporter un soutien juridique et technique en répondant aux questions du réseau qui ne nécessitent pas une expertise de l'administration centrale. Son domaine d'intervention couvre les impôts liés au patrimoine et aux revenus (ISF, IFI, DMTG, DMTO, taxe de 3 %, RCM, plus-values mobilières et immobilières, revenus fonciers, etc) et les procédures de contrôle afférentes.

- la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) est chargée du contrôle fiscal des grandes entreprises nationales et internationales et de leurs filiales (les entreprises dont l'actif brut est supérieur ou égal à 400 M€ et celles dont le chiffre d'affaires est supérieur à 152,4 M€ pour les ventes ou 76,2 M€ pour les prestations de service). Elle se compose de 25 brigades spécialisées par secteur d'activité économique, d'un service de consultants financiers et internationaux et de 11 brigades de vérification des comptabilités informatisées (BVCI). Elle intervient dans le traitement des montages internationaux et financiers.

- Au niveau interrégional, les directions spécialisées de contrôle fiscal (DIRCOFI) à compétence interrégionale assurent le contrôle fiscal des entreprises de taille moyenne relevant de leur ressort territorial : entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 1,5 M€ et 152,4 M€ pour les ventes et entre 0,5 M€ et 76,2 M€ pour les services. Elles effectuent également le CSP approfondi des dossiers des dirigeants ou associés personnes physiques des entreprises relevant de leur portefeuille via leurs brigades patrimoniales (BPAT).

Depuis 2016, elles disposent d'un pôle de programmation qui transmet aux directions locales les listes de dossiers à contrôler proposées par le bureau SJCF-1D et assurent le soutien fonctionnel des services de recherche locaux.

L'activité pénale a également été regroupée dans des pôles pénaux interrégionaux ce qui permet de professionnaliser la mission, de mieux couvrir le tissu fiscal et de maintenir le niveau d'exemplarité attendu par les pouvoirs publics et l'autorité judiciaire, tant en matière de détection que de rédaction des dossiers pénaux.

Les équipes de vérification sont aujourd'hui généralistes, même si certaines directions (DVNI, DIRCOFI Île-de-France) ont très vite identifié le besoin de disposer de spécialistes, que ce soit en spécialisant des agents par secteur d'activité ou en ayant recours à des experts (TVA, international, impôts directs locaux, patrimonial...).

La diversité des métiers de la chaîne du contrôle (programmation, contrôle, recouvrement, contentieux) a par ailleurs toujours exigé certaines spécialisations des services (brigades d'enquêtes et programmation, pôles interrégionaux de programmation, brigades de contrôle et recherche, pôles de recouvrement spécialisés).

Alors que les exigences de la lutte contre la fraude s'accroissent et que les schémas de fraude sont toujours plus complexes et innovants, la DGFIP tire un bilan positif de l'expérimentation de brigades spécialisées sur certains types de fraude mises en place par certaines DIRCOFI. La DIRCOFI Île-de-France dispose ainsi de six brigades fraude :

trois spécialisées dans les fraudes patrimoniales, une pour la fraude internationale, une sur la fraude en réseau et une dans le secteur du BTP. La DIRCOFI Sud-Est dispose de deux brigades dédiées à la lutte contre la fraude en réseau. Plus récemment, en janvier 2022, la DIRCOFI Est a créé une brigade dédiée au traitement des affaires frauduleuses et particulières et la DIRCOFI Centre-Est a mis en place en avril 2022 trois brigades fraude, deux spécialisées sur la fraude aux impôts professionnels et une sur la sphère des particuliers.

D'autres DIRCOFI ont constitué un réseau de référents fraude composé de vérificateurs positionnés au sein de chaque brigade et dédiés au contrôle des affaires les plus frauduleuses ou ont créé une division en direction dédiée au suivi opérationnel des dossiers frauduleux afin d'en assurer un pilotage resserré.

- À l'échelon départemental, les brigades départementales des directions régionales ou départementales des finances publiques (DR/DDFiP) assurent les opérations de contrôle fiscal des entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1,5 M€ pour les ventes et à 0,5 M€ pour les services. Elles s'appuient sur les brigades de vérification (BDV) départementales, la quasi-totalité étant généralistes même si un nombre croissant de directions (comme celles de Paris, des Hauts-de-Seine, du Val-d'Oise, des Bouches-du-Rhône, du Var, du Rhône, du Nord, du Bas-Rhin, de la Moselle, de la Gironde, de l'Ille-et-Vilaine et de l'Hérault) ont mis en place une ou plusieurs brigades dédiées à la lutte contre la fraude.

Compte tenu de la taille de 16 directions départementales et des enjeux de leur tissu fiscal, certaines DDFiP (disposant au plus d'une brigade ou d'un pôle unifié de contrôle) ont fait le choix de transférer à leur DIRCOFI de rattachement leurs emplois de vérificateurs départementaux, voire leur encadrement.

Par ailleurs, en plus de leurs missions premières de programmation, d'expertise et d'instruction des demandes de remboursement des crédits de TVA, les pôles de contrôles et d'expertise (PCE) diligentent des contrôles ciblés des professionnels.

Le contrôle fiscal des particuliers est exercé principalement par les pôles de contrôle revenus/patrimoines (PCRP), les cinq pôles nationaux de contrôle à distance des particuliers (PNCD) (Châteaudun depuis le 01/09/2021, Béthune et Besançon depuis le 01/09/2022 et Dieppe et Belfort depuis le 01/09/2023), et les agents des services des impôts des particuliers (SIP) chargés de la détermination de l'assiette et du recouvrement de l'impôt des particuliers, étant amenés à participer au contrôle sur pièces des dossiers des particuliers notamment en cas de régularisation.

c) Vers un outil informatique rénové et unifié du contrôle fiscal : le projet PILAT

Le dispositif applicatif du contrôle fiscal de la DGFIP a été conçu au fil du temps pour répondre à des besoins métiers, ce qui limite et complexifie l'exercice de la mission et nécessite des évolutions vers un outil informatique plus intégré et facilitant davantage le travail et les échanges des acteurs du contrôle.

Le projet PILAT poursuit trois objectifs : supprimer les ruptures applicatives sur l'ensemble de la chaîne du contrôle fiscal, moderniser et simplifier le travail de l'agent participant à la chaîne du contrôle et améliorer le pilotage de la mission et la valorisation de l'activité.

Pour mener à bien ce projet, une équipe projet, réunissant, d'une part, maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre au sein du service des systèmes d'information de la DGFIP, et d'autre part le service du contrôle fiscal et les utilisateurs. Depuis le début des travaux, le projet se construit dans une optique de modules livrés successivement aux utilisateurs au cours de la période de réalisation. Ainsi, dès la fin 2019, le premier module du projet PILAT a été mis à disposition des utilisateurs. Deux nouveaux modules ont été ouverts aux utilisateurs en 2021 et 2022. L'ensemble des outils doit être mis en service progressivement priorisant les modules les plus générateurs de valeur. Le projet permettra une meilleure mobilisation du renseignement interne, un meilleur suivi des informations externes, un suivi et un pilotage renforcés des missions du contrôle fiscal mais aussi la fin de la rupture applicative entre les sphères du contrôle fiscal, du recouvrement et du contentieux.

3- L'activité de recouvrement

Au 30 juin 2024, le taux national d'encaissement net des créances issues du contrôle fiscal, au titre des impôts auto-liquidés et des impôts sur rôle, est de 66,97 %, le taux brut est de 50,30, %.

Le recouvrement des créances issues du contrôle fiscal est assuré, selon la nature de l'impôt rappelé, par les services des impôts des entreprises (SIE) et les services des impôts des particuliers (SIP), qui sont chargés du recouvrement amiable et des poursuites de premier niveau. Les dossiers complexes, tels que ceux relevant d'un contrôle fiscal externe (sur place), sont transférés aux pôles de recouvrement spécialisés (PRS) afin de gagner en efficacité. Créés

en 2010, ces postes comptables sont chargés du recouvrement offensif, réactif et pugnace des créances des professionnels et des particuliers.

Le « taux net de recouvrement DGFIP en droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal (CFE et CSP) prises en charge en N-1 » est un indicateur de performance du programme 156, dont la cible est stable pour 2024 (69 %).

La DGFIP poursuit sa stratégie d'optimisation du recouvrement des créances du contrôle fiscal.

a) Une démarche offensive de sécurisation du recouvrement

Compte tenu des difficultés de recouvrement inhérentes aux contrôles des dossiers à caractère frauduleux (organisation d'insolvabilité, opérateurs éphémères, comptes bancaires à l'étranger...), une stratégie offensive de recouvrement, avant ou en cours de contrôle, se développe selon trois axes :

- au stade de l'enquête : mise en œuvre de la flagrance dans les sociétés défailtantes, dès lors que des avoirs bancaires ou des créances clients peuvent faire l'objet de saisies ;
- avant l'envoi de l'avis de vérification et en cours du contrôle : mesures conservatoires, défendues le cas échéant par le chef de brigade devant le juge de l'exécution (JEX) ; suspension des demandes de remboursement de crédit de TVA ;
- en conclusion du contrôle, et si le cas de fraude s'y prête, mise en œuvre de la solidarité de paiement prévue à l'article 283-4 bis du CGI. En complément, les articles 283 bis et 293 A ter du CGI prévoient, à compter du 1^{er} janvier 2020, **un mécanisme de solidarité de paiement en matière de TVA entre l'assujetti et l'opérateur de plateforme en ligne par l'intermédiaire duquel cet assujetti exerce son activité.**

Plus spécifiquement, et compte tenu de l'implication de sociétés éphémères sans patrimoine réel dans les schémas de fraude à la TVA, des mesures conservatoires, préalables à l'engagement du contrôle, sont régulièrement mises en œuvre notamment par la DNEF. Dans ce cadre, en 2023, le nombre de propositions de saisies conservatoires s'est maintenu à un niveau substantiel : 30 mesures autorisées par le JEX (contre 32 en 2022) pour des montants garantis de 23,5 M€ (contre 20 M€ en 2022).

b) Des évolutions organisationnelles et des outils pour améliorer le recouvrement de la fraude

- Création d'une fiche de liaison entre service de contrôle et service de recouvrement

En contrôle sur place, un dossier rendu sur cinq a de faibles perspectives de recouvrement, notamment lorsqu'il s'agit d'affaires frauduleuses. Un suivi précis et anticipé de ces créances est donc nécessaire, car elles représentent une marge d'optimisation sensible du recouvrement suite à contrôle et contribuent aussi à renforcer la lutte contre la fraude fiscale du fait son effet dissuasif.

Des organisations assorties de comitologie sont mises en place par les directions pour renforcer les liaisons entre services de contrôle et de recouvrement, favoriser la définition commune d'une stratégie de recouvrement et la circulation de l'information.

Des outils sont également mis à disposition des services pour faciliter le suivi de ces créances et contribuer au renforcement de la lutte contre la fraude fiscale. En effet, en contrôle sur place, un dossier rendu sur cinq a de faibles perspectives de recouvrement, notamment lorsqu'il s'agit d'affaires frauduleuses. Une fiche de liaison mise à disposition des services du contrôle fiscal et du recouvrement permet d'anticiper les risques susceptibles d'affecter le recouvrement, grâce au recensement et à l'échange d'informations détenues par ces services sur la situation d'un redevable, dès la programmation et/ou en cours de contrôle.

L'objectif est de concentrer l'action et le suivi des services sur les dossiers présentant un risque de non-recouvrement et un enjeu financier. Dès lors, tout risque détecté se traduit par un examen systématique sur l'opportunité de prendre des mesures conservatoires ou de mettre en cause le dirigeant.

Cette fiche constitue un outil de contrôle interne, permettant de vérifier a posteriori les diligences effectuées par chaque acteur (contrôle et recouvrement). Complétée par le comptable, elle permet au vérificateur d'orienter ses recherches, lors de contrôles ultérieurs, vers les données les plus efficaces en termes de recouvrement forcé.

La fiche Licorn a d'ores-et-déjà démontré toute son utilité. Elle permet de créer une véritable relation partenariale durable entre les acteurs du contrôle et du recouvrement et ainsi d'assurer l'encaissement effectif des droits issus du contrôle.

Les bilans de l'exploitation de la fiche de liaison réalisés, en 2021 et 2023, en associant l'ensemble des acteurs du contrôle et du recouvrement se révèlent très positifs. La fiche répond aux besoins des services de contrôle et permet

de mieux cibler les dossiers à enjeux présentant un risque de recouvrement, notamment en rénovant la liste des risques.

De plus, la mise en place d'une organisation spécifique (réfèrent « contrôle fiscal » dans les services de recouvrement et de réfèrent « recouvrement » dans les services du contrôle fiscal), d'une comitologie adaptée a permis de renforcer les liaisons entre services de contrôle et de recouvrement, favorisant ainsi la définition commune d'une stratégie de recouvrement adaptée.

Cette fiche constitue également un outil de contrôle interne, permettant de vérifier a posteriori les diligences qui auront pu être effectuées par chaque acteur (contrôle et recouvrement).

Enfin, cette fiche complétée par le comptable doit aussi permettre au vérificateur d'orienter ses recherches lors de contrôles ultérieurs vers les données les plus efficaces en termes de recouvrement forcé.

- La simplification de la mise en œuvre de l'assistance internationale au recouvrement (AIR)

L'AIR constitue un moyen efficace de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales internationales lorsqu'un contribuable a organisé son insolvabilité hors du territoire national. Elle fixe les règles de fonctionnement de la coopération entre les administrations fiscales de deux ou plusieurs États en matière d'échanges de renseignements (dans un but de recouvrement), de recouvrement forcé (mesures conservatoires comprises) et de notification d'actes.

Pour l'UE, la directive 2010/24 du Conseil du 16 mars 2010 et son règlement d'exécution n° 1189/2011 du 18 novembre 2011 encadrent l'AIR. Des outils et modalités spécifiques ont été mis en place pour faciliter la transmission des demandes entre États européens (par exemples : les États européens utilisent la plateforme e-FCA permettant de transmettre des demandes d'AIR homogènes, à l'aide de e-formulaire, entre États de l'UE. Un e-formulaire spécifique nommé UIPE - *uniform instrument permitting enforcement* est notamment utilisé pour les demandes de recouvrement).

Hors UE, les supports juridiques et les modalités pratiques sont généralement moins efficaces. L'assistance peut se fonder sur des conventions fiscales bilatérales ou multilatérales signées spécialement pour assurer une assistance administrative en matière fiscale, telle la convention conclue entre l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le Conseil de l'Europe qui permet aux administrations fiscales françaises de coopérer avec leurs homologues internationaux.

Afin de faciliter les échanges, des accords transfrontaliers existent entre la France et certains États (Belgique, Allemagne, Luxembourg, Italie et Espagne...).

Sans accord entre États, le recouvrement s'effectue selon des modalités dites « amiables », donc sans moyen de coercition envers le débiteur.

La direction des créances spéciales du Trésor (DCST) est le point d'entrée unique des demandes d'AIR provenant des États avec lesquels la France a signé et ratifié un instrument international. Elle centralise également les demandes de mise en œuvre de l'AIR des comptables publics français à adresser à ces États.

La DCST est saisie par les cellules dédiées à l'animation et au pilotage du recouvrement forcé à la demande des comptables qui leur sont rattachés. La demande d'AIR est adressée, selon le canal d'échanges en vigueur, à l'autorité fiscale requise et intégrée dans l'applicatif de suivi de la DCST (CROISIAIR).

Pour l'année 2023, la DCST a traité 4 119 demandes émanant du réseau des comptables de la DGFIP et 2 595 demandes provenant d'autorités fiscales étrangères. Par ailleurs, elle a recouvré 37,3 M€ pour le compte des autorités étrangères et a encaissé 20,1 M€ pour le compte du réseau des comptables français (ces montants incluent les sommes versées directement aux postes comptables).

Une sensibilisation des acteurs (services comptables, d'assiette et de contrôle) à l'identification de la dimension internationale du recouvrement dans les dossiers est menée régulièrement pour contribuer à la lutte contre la fraude. Un État peut ainsi demander à un autre État d'adopter des mesures conservatoires avant même que soit authentifiée la créance pouvant nécessiter une assistance au recouvrement.

La France a conclu des travaux législatifs de modification de l'article L283 D du livre des procédures fiscales (article 13 de la loi n° 2024-364 du 22 avril 2024 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne) afin de permettre aux autorités de lutte anti-fraude françaises et à celles des autres États membres de l'UE, d'utiliser les informations collectées dans le cadre de l'assistance internationale au recouvrement des créances fiscales à d'autres fins que le recouvrement, comme la lutte anti blanchiment.

Les informations échangées dans le cadre de l'AIR portent sur l'identification du débiteur, la nature et la localisation des biens meubles et immeubles en sa possession, comptes bancaires, biens meubles corporels, incorporels ou immeuble.

Pour permettre une utilisation à des fins autres que le seul recouvrement international par les autorités anti-fraude françaises, dans le cadre des dérogations au secret fiscal permises en France, il suffit désormais que l'État à l'origine de l'information autorise l'utilisation des données fiscales à des fins similaires.

- La mobilisation accrue de tous les acteurs

La DGFIP et l'Urssaf Caisse Nationale se sont engagées dans une démarche de partenariat visant à développer des synergies pour la gestion des recettes qu'elles recouvrent. À ce titre, en vue d'améliorer l'efficacité des actions de recouvrement des créances fiscales et sociales, elles ont élaboré une convention-type de coopération qui a été déclinée sur le territoire national par la conclusion, dans chaque département d'une convention entre chaque DDFIP et l'Urssaf territorialement compétente. Ces conventions locales prévoient 3 types d'actions vis-à-vis des redevables communs, dans le respect du droit en vigueur en matière de secret professionnel : échanges d'informations permettant le recouvrement forcé, concertation avant l'engagement de certaines actions notamment juridictionnelles, réception en commun d'un redevable sur demande ou avec l'accord de celui-ci.

En ce qui concerne la mise en œuvre effective de ces conventions, les chiffres recensés pour les exercices 2021 à 2023 montrent une montée en puissance progressive mais réelle du dispositif dans le temps. Les échanges entre les administrations ont été qualifiés de fluides et réactifs. Le partenariat est aujourd'hui en rythme de croisière.

La mission « France recouvrement » (MFR) travaille sur l'ouverture d'une « vue agent » du site « portailpro.gouv.fr ». Lancé par le gouvernement en février 2022 et destiné aux professionnels, le site « portailpro.gouv.fr » a simplifié et unifié les démarches de déclaration et de paiement des professionnels. Ce dernier offre ainsi, à partir d'un point d'entrée unique, un accès simplifié à l'ensemble des démarches courantes fiscales, sociales et douanières ainsi qu'une vision consolidée des principales échéances et de la situation des paiements vis-à-vis des trois services publics partenaires. L'ouverture d'une « vue agent » de ce portail permettra la consultation, par les agents des trois copropriétaires, de cette vue d'ensemble de la situation d'une entreprise, reposant sur un accès croisé aux données déclaratives et de paiements que détiennent la DGFIP, la DGDDI et l'URSSAF, et ce que l'entreprise ait ou non créé un compte portailpro.gouv.fr. Une expérimentation est prévue en 2024 avec la participation d'agents du réseau des trois administrations.

c) Le renforcement des outils juridiques

- La création de la saisie administrative à tiers détenteur

La DGFIP a engagé un processus de rationalisation du recouvrement forcé, qui nécessite notamment l'harmonisation des outils juridiques offerts aux comptables publics. L'article 73 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finance rectificative pour 2017 ainsi que les travaux réglementaires associés ont permis la création de la saisie administrative à tiers détenteur (SATD) (article L. 262 du LPF).

Au 1^{er} janvier 2019, la SATD s'est substituée à l'ensemble des saisies simplifiées précédemment utilisées par les comptables publics :

- l'avis à tiers détenteur (ATD) pour les produits fiscaux ;
- l'opposition à tiers détenteur (OTD) pour les produits locaux ;
- la saisie à tiers détenteur (STD) pour les recettes non fiscales de l'État ;
- l'opposition administrative (OA) pour les amendes et condamnations pécuniaires ;
- la saisie de créance simplifiée (SCS) pour les créances des établissements publics nationaux, des groupements d'intérêt publics nationaux et des autorités publiques indépendantes ;
- l'avis de saisie pour les contributions indirectes recouvrées par les douanes.

Ce nouveau cadre juridique prévoit :

- la possibilité juridique d'émettre une seule SATD pour différentes natures de créance : contrairement à ce qui existait antérieurement, la SATD permet désormais juridiquement de regrouper sur une même saisie des créances de nature différente, dues par le même redevable auprès du même comptable public ;
- la saisissabilité des prestations à caractère social, pensions d'invalidité et retraites : la SATD ne remet pas en cause les règles existantes quant à la saisissabilité de certaines prestations en fonction de la nature de la créance ;
- la dématérialisation des saisies pour certains tiers détenteurs : l'envoi et le traitement dématérialisés des SATD sont autorisés pour toutes les catégories de tiers détenteurs et obligatoire pour les établissements de crédit, depuis le 1^{er} janvier 2019, pour les plus grands établissements et, depuis le 1^{er} janvier 2021, pour les autres.

- Le renforcement de la procédure de flagrance fiscale

La flagrance fiscale vise les fraudes les plus graves (sociétés éphémères, activités occultes, fausse facturation, absence réitérée de comptabilisation d'achats ou ventes...) et les activités illicites (trafic de stupéfiants, contrefaçon, fausse monnaie...).

Cette procédure, prévue à l'article L.16-0 BA du LPF, peut être mise en œuvre, au titre de périodes non échues et au cours d'une procédure entrante prévue par la loi, lorsque l'administration fiscale constate, d'une part, un fait frauduleux au moment de son accomplissement et, d'autre part, des circonstances menaçant le recouvrement.

Elle permet de prendre rapidement des mesures conservatoires sans l'autorisation préalable du juge, et en l'absence du contribuable, afin de sécuriser le recouvrement des créances fiscales. Elle entraîne l'application d'une amende et emporte également plusieurs effets, notamment sur le droit de reprise, les procédures et les régimes d'imposition.

- Le renforcement du contrôle des comptes à l'étranger

Dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale internationale : les moyens de contrôle de l'administration en présence de comptes non déclarés à l'étranger ont été renforcés (articles 7 et 9 de la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude). Depuis le 1^{er} janvier 2019, les contribuables doivent déclarer tous leurs comptes détenus à l'étranger, même s'ils ne les utilisent pas et le délai de reprise de dix ans a été étendu aux comptes étrangers non déclarés dont le solde est supérieur à 50 000 € à un moment quelconque de l'année. Ces dispositions sont en particulier utiles dans le cadre de l'exploitation des données reçues dans le cadre de l'échange automatique d'informations (EAI) ou encore de renseignements obtenus d'aviseurs.

- La création de l'enquête sous pseudonyme à des fins de lutte contre la fraude fiscale

La loi de finances pour 2024 a créé à l'article L. 10-0 AD du livre des procédures fiscales une procédure d'enquête sous pseudonyme. Les agents des finances publiques spécialement habilités disposent ainsi de la possibilité de mener une enquête fiscale en ligne sous pseudonyme.

Le champ d'application de cette procédure est limité à certains manquements fiscaux particulièrement graves : activité occulte, manquement délibéré, abus de droit, manœuvre frauduleuse, absence de déclaration d'un compte bancaire à l'étranger, d'un contrat de capitalisation ou d'un trust, revenus non déclarés provenant d'une activité illégale. Les agents des finances publiques spécialement habilités usant de ce dispositif sont ainsi exonérés de responsabilité pénale au titre des actions menées dans ce cadre. L'enquête peut être passive ou active mais ne peut pas inciter le contribuable à commettre un manquement.

- La création de l'injonction de mise en conformité fiscale

L'article 112, II-4° de la loi de finances pour 2024 institue, à l'article L 80 P du LPF, une procédure de mise en conformité fiscale, assortie d'un mécanisme d'injonction au déréférencement ou à la restriction d'accès à des interfaces en ligne donnant accès à des sites internet d'entreprises se livrant à des activités économiques depuis un pays extérieur à l'Union européenne, sans acquitter la TVA exigible en France.

L'article L 80 P, I du LPF prévoit que, lorsque les agents de l'administration fiscale ayant au moins le grade d'inspecteur des finances publiques, habilités à cet effet, constatent qu'un prestataire non établi dans l'UE et fournissant des services électroniques à des personnes non assujetties établies en France par l'intermédiaire d'une interface en ligne (c'est-à-dire de tout logiciel, y compris un site internet ou une section de site internet, et des applications, notamment des applications mobiles) ne déclare pas la TVA due en France, en violation de l'article 259 D, I-1 du CGI et, de manière répétée, ne s'en acquitte pas, ils lui adressent une demande motivée de se conformer à ses obligations dans un délai de 30 jours.

À défaut de réponse ou de mise en conformité à l'issue de ce délai, les agents de l'administration adressent à l'auteur des manquements une mise en demeure de se conformer à ses obligations dans un délai de 30 jours et l'informent que, s'il ne peut être identifié ou s'il ne se conforme pas à ses obligations dans le délai précité, l'administration peut demander :

- à tout fournisseur de moteur de recherche en ligne de cesser le classement de ces interfaces en ligne ;
- à tout fournisseur de comparateur en ligne de cesser le référencement de ces interfaces en ligne ;
- à tout fournisseur d'accès et à tout hébergeur en ligne de prendre toute mesure utile destinée à en limiter l'accès.

C- LES MOYENS DE COOPÉRATION MIS EN ŒUVRE DANS LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE

1- Une coopération accrue avec les autres services

La coopération avec les autres ministères en charge de la lutte contre la fraude (ministère de l'intérieur, de la justice et organismes de protection sociale) est ancienne.

Au niveau national, cette coopération prend plusieurs formes : signature de conventions ou de protocoles, ouverture d'accès croisés à des bases de données, participation à des instances de gouvernance ou mise à disposition d'agents.

a) La coordination interministérielle de lutte contre la fraude

Face à des fraudes toujours plus organisées, complexes et mobiles, le dispositif interministériel de coordination en matière de lutte contre la fraude aux finances publiques a été intégralement remanié en 2020 pour mettre l'accent sur le partage opérationnel de renseignements et à la définition de stratégies communes d'actions. Depuis, la mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF) encadre 10 groupes opérationnels nationaux anti-fraude (GONAF), tous pilotés par une administration partenaire et constitués autour d'enjeux sectoriels prioritaires :

- la lutte contre la fraude à la TVA ;
- la lutte contre la fraude aux finances publiques via le e-commerce ;
- la lutte contre les fraudes fiscales et sociales commises via la constitution de sociétés éphémères ;
- la lutte contre le travail illégal et la fraude fiscale connexe ;
- la lutte contre la fraude à la résidence ;
- la lutte contre la fraude documentaire et à l'identité ;
- la lutte contre les trafics de tabac ;
- la lutte contre les contrefaçons ;
- le recouvrement des créances en matière de fraude aux finances publiques et la justice pénale ;
- l'adaptation des moyens d'enquêtes aux enjeux numériques.

Ces groupes réunissent l'ensemble des partenaires concernés par les fraudes à fort enjeu au sein des administrations des ministères de l'économie, des finances et de la relance, de la justice, de l'intérieur, des solidarités et de la santé, du travail, des organismes de protection sociale ainsi que des services d'enquêtes administratifs et judiciaires.

À visée opérationnelle, ils doivent assurer le décloisonnement des approches par le partage d'informations et d'analyses, l'élaboration de stratégies d'enquêtes coordonnées et l'établissement de cartographies des risques partagées afin notamment de mieux identifier et combattre les fraudes émergentes. Ils doivent enfin permettre une meilleure articulation des moyens administratifs et judiciaires d'actions et de sanctions.

En 2023, les administrations partenaires des 3 GONAF dont la DGFIP est cheffe de file (lutte contre la fraude TVA, contre les fraudes commises via le e-commerce et contre celles commises via la constitution de sociétés éphémères) ont poursuivi leur collaboration et pérennisé les dispositifs de transmissions d'informations mis en place depuis 2022 (en particulier avec l'INSEE, la DGCCRF et la DGT) afin d'améliorer la détection précoce des sociétés frauduleuses au plus près de leur création.

En marge des GONAF, la DGFIP participe à d'autres actions en lien avec la MICAF.

Elle a poursuivi sa collaboration avec le Conseil National des Greffiers des Tribunaux de Commerce pour une mise en œuvre la plus efficiente possible du dispositif prévu par l'article L.101 A du LPF qui autorise la communication par les greffes à l'administration fiscale de tout renseignement ou document de nature à faire présumer une fraude.

Ce dispositif a débouché en 2023 sur des résultats très prometteurs en matière de détection d'entreprises suspectées de fraude à la TVA.

De même, les travaux menés dans le cadre de divers groupes de travail interministériels permettent à la DGFIP de mutualiser des informations ou des ressources applicatives sur des sujets d'actualité tels que la fraude au compte personnel de formation, la fraude aux bonus/malus écologiques et les abus du statut associatif par certaines chaînes de centres de santé.

Au plan local, la DGFIP participe activement aux comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF) qui sont pilotés par la mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF). Présidés conjointement par le Préfet et le procureur de la République, ces comités ont pour mission d'une part, de définir les procédures et actions prioritaires à mettre en place pour améliorer la coordination de la lutte contre les fraudes portant atteinte aux finances publiques et d'autre part, de veiller au développement d'échanges d'informations entre leurs membres (police, gendarmerie, administrations préfectorale, fiscale, douanière et organismes de protection sociale). En 2023, l'action des CODAF ainsi que les informations qui ont transité par eux ont permis aux services de contrôle de la DGFIP de réaliser 597 contrôles fiscaux externes dont 66 % à finalité répressive. Ces contrôles ont donné lieu à des rehaussements de plus de 68 M€ en droits et 41 M€ de pénalités.

b) La coopération avec le ministère de l'intérieur

Cette coopération se traduit à la fois par des échanges d'informations et par la mise à disposition de près de 130 agents dans divers services du ministère de l'Intérieur (groupe interministériel de recherches, brigade nationale d'enquêtes économiques, brigade nationale de répression de la délinquance fiscale...). Elle vise à apporter une assistance fiscale aux services de police et à contribuer à la programmation du contrôle fiscal.

La DNEF entretient également des relations étroites avec les offices centraux de police judiciaire (police et gendarmerie), la BNRDF et de l'ONAF (SEJF jusqu'au 30 avril 2024).

En outre, l'échange d'informations est facilité par l'ouverture progressive, au profit des agents du ministère de l'intérieur, d'accès à certaines bases de données de la DGFIP. D'abord limité depuis 2017 au fichier des comptes bancaires⁶, ces accès ont été étendus en 2021 aux bases de données de la DGFIP relatives à des données patrimoniales⁷ en application de la loi relative à la lutte contre la fraude de 2018. Ainsi, fin 2023, plus de 17 000 OPJ disposent d'au moins une de ces applications.

En mai 2024, dans le cadre des actions entreprises par la DGFIP pour renforcer la sécurité de ses agents, la DGFIP et la Direction générale de la Police nationale, la Préfecture de Police et la Direction générale de la Gendarmerie nationale ont conclu un protocole de coopération en faveur de la sécurité des agents des Finances publiques exerçant des missions en dehors des locaux de l'administration. Cette convention facilite l'assistance des forces de sécurité intérieure aux agents de la DGFIP dans l'exercice de leurs fonctions et prévoit au plan territorial la mise en œuvre opérationnelle de dispositifs de sécurité.

⁶ FICOBA

⁷ Le fichier des contrats d'assurance-vie (FICOVIE), la base nationale des données patrimoniales (BNDP) et la bases relatives aux transactions immobilières (PATRIM).

- La brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF) :

Cette brigade mixte se compose d'une quarantaine d'agents ayant la qualité d'officiers de police judiciaire (OPJ) ou d'officiers fiscaux judiciaires (OFJ). Ils ont compétence pour rechercher et constater, sur l'ensemble du territoire national, les infractions prévues par les articles 1741 (délit général de fraude fiscale) et 1743 (délit comptable) du CGI lorsqu'il existe un risque de dépérissement des preuves et des présomptions caractérisées que les infractions, et celles qui leur sont connexes, prévues par ces articles résultent d'une des conditions prévues aux 1^o à 5^o du II de l'article L.228 du LPF.

Les saisines de la BNRDF concernent principalement des affaires d'avoirs dissimulés à l'étranger, de montages juridiques, de fausses domiciliations et de blanchiment de fraude fiscale. Les actions et résultats de la BNRDF sont présentées infra dans l'annexe relative à l'action des ministères de l'intérieur et de la justice.

- La brigade nationale d'enquêtes économiques (BNEE) :

Créée le 5 mars 1948, la BNEE est un service de la DGFIP composée de 45 inspecteurs qui exercent leurs fonctions au sein de la direction centrale de la police judiciaire à Nanterre et des services territoriaux de police judiciaire (DZPJ - DRPJ).

Les agents de la BNEE interviennent principalement sur des enquêtes financières. S'agissant d'affaires s'inscrivant dans un contexte pénal, la finalité répressive des contrôles de la programmation de la BNEE se double d'enjeux financiers significatifs.

Ils exercent deux missions principales : ils apportent un soutien technique à la police judiciaire et participent à la programmation du contrôle fiscal.

En 2023, ils ont participé à plus de 300 perquisitions et plus de 659 auditions. Grâce aux informations recueillies lors de leurs enquêtes, ils ont été à l'origine de 404 propositions de contrôle fiscal. Le résultat des contrôles fiscaux issus de la programmation de la BNEE a donné lieu à des rappels de près de 75 M€ de droits et de 56 M€ de pénalités, avec un taux de dossiers à finalité répressive de 70 %.

- Les groupes interministériels de recherches (GIR) :

Mis en place en 2002, les GIR sont des structures interministérielles compétentes en matière de lutte contre l'économie souterraine et la délinquance organisée (trafic de stupéfiants, travail illégal et fraudes diverses).

Ils regroupent principalement des agents des directions générales de la police nationale, de la gendarmerie nationale, des finances publiques et des douanes et des droits indirects.

40 agents de la DGFIP sont affectés dans les 34 GIR sis en France métropolitaine, Guadeloupe, Martinique, La Réunion et Guyane. Ils sont fonctionnellement mis à disposition d'une unité d'organisation et de commandement (UOC) du ministère de l'intérieur, mais demeurent gérés administrativement par leur direction d'origine.

Les GIR sont essentiellement appelés en soutien sur le volet patrimonial des enquêtes et aux fins de préparation des saisies pénales. S'agissant d'affaires s'inscrivant dans un contexte pénal, la finalité répressive des contrôles émanant de la programmation des GIR est marquée.

En 2023, les agents GIR ont apporté leur soutien technique aux OPJ dans 548 auditions et 295 perquisitions. Les agents GIR ont également apporté leur concours au chiffrage des avoirs criminels 115 M€. Grâce aux informations transmises à l'administration fiscale, 198 contrôles fiscaux externes ont donné lieu à près de 48 M€ de droits et pénalités rappelés.

- Le plan de lutte contre les activités illicites dans les quartiers sensibles - Brigades Quartiers Sensibles (BQS)

Un protocole de coopération, signé le 23 septembre 2009, entre les Ministres du Budget et de l'Intérieur formalise au niveau national le renforcement de la collaboration entre les services chargés de la sécurité (police et gendarmerie) et ceux de la DGFIP pour lutter plus efficacement, tant au plan pénal que fiscal, contre la petite et moyenne délinquance dans les quartiers recensés comme les plus sensibles de 17 départements ciblés.

Aujourd'hui, la DGFIP alloue 12 équivalents temps plein à l'exercice de cette mission de contrôle fiscal, en vue d'actionner deux dispositifs spécifiques de taxation des revenus issus de certains trafics :

- le dispositif de présomption de revenus dit de « la taxation des prises » (article 1649 quater-0 B bis du CGI) ;
- le dispositif de taxation selon les éléments du train de vie dit de « la taxation des signes extérieurs de richesse » (article 1649 quater-0 B ter du CGI).

Ces mécanismes, qui ne peuvent être mis en œuvre par l'administration fiscale que sur le fondement d'informations obtenues auprès des services de sécurité dans le cadre de la lutte contre les trafics ou du ministère public à la suite d'investigations pénales, offrent des garanties spécifiques au contribuable. Celui-ci dispose notamment de la faculté de justifier des modalités de financement de son train de vie et de combattre la présomption établie par la DGFIP.

c) La coopération avec le Ministère de la Justice

Cette coopération se traduit par la mise à disposition d'agents de la DGFIP et par des échanges d'informations nombreux. Exploités de manière rapide, des mécanismes de suivi de ces échanges permettent d'une part, des retours de l'administration fiscale vers l'autorité judiciaire sur les informations que cette dernière aura préalablement transmises à la DGFIP et, d'autre part, un suivi de ces échanges par le Parlement (cf. bilan détaillé infra).

La loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude a en conséquence renforcé et facilité les échanges entre la DGFIP et le parquet. L'article L. 142 A du LPF a délié du secret professionnel les agents des finances publiques vis-à-vis du procureur de la République, indépendamment de l'existence d'une plainte ou d'une dénonciation déposée en application de l'article L. 228 du LPF ou d'une procédure judiciaire en cours.

Cette disposition a ouvert un espace de dialogue entre l'administration fiscale et le procureur de la République, la première pouvant s'entretenir avec le procureur de la République de l'opportunité d'un traitement judiciaire de tout dossier.

En outre, la circulaire interministérielle du 7 mars 2019 a commenté la réforme de la procédure de poursuite pénale pour fraude fiscale en mettant l'accent sur les modalités de renforcement de la collaboration entre les deux administrations et en instaurant un suivi commun des échanges d'informations.

Cette circulaire interministérielle prévoit notamment des rencontres régulières et institutionnalisées entre les services de la DGFIP et les parquets (comités de suivi des échanges ou réunions trimestrielles tenues pour examiner la liste des dénonciations obligatoires transmises). Elles sont l'occasion de déterminer des stratégies communes sur des affaires à enjeux et des dossiers emblématiques.

L'évolution des échanges se traduit également par la généralisation des envois dématérialisés, qui s'inscrit dans le cadre plus large de la procédure pénale numérique, ainsi que par la valorisation des bonnes pratiques (signature de protocoles locaux, diffusion de trames d'audition type, etc). Ces nouvelles dispositions ont été présentées en parallèle par une instruction du directeur général au réseau du 4 octobre 2021 et par une circulaire du directeur des affaires criminelles et des grâces adressée à cette même date aux parquets.

Ce renforcement de la coopération entre l'administration fiscale et l'autorité judiciaire a été mis en exergue à l'occasion d'un séminaire ayant réuni à Bercy, le 30 novembre 2021, l'ensemble des procureurs généraux, procureurs de la République, directeurs régionaux et départementaux des finances publiques ainsi que des directions nationales et spécialisées de contrôle fiscal, favorisant ainsi une culture commune DGFIP-Justice dans la lutte contre les fraudes aux finances publiques.

De la même manière, le magistrat chargé de mission judiciaire auprès de la DGFIP a impulsé une offre de formation continue des magistrats, validée par l'École Nationale de la Magistrature, présentant les leviers du renforcement de la coopération entre l'autorité judiciaire et la DGFIP.

La coopération se matérialise également par les contacts réguliers qu'entretiennent la DNEF et les services centraux de la DGFIP en charge des contrôles coordonnés avec l'autorité judiciaire et notamment avec le parquet national financier (PNF), tant pour des opérations particulières que pour les dossiers courants. La DNEF intervient à l'École nationale de la magistrature sur le sujet de la poursuite des infractions fiscales et des échanges d'informations et assure également dans le cadre de la formation continue des magistrats, une formation en matière de fraudes à la TVA.

Parallèlement à ces échanges d'informations, la DGFIP met à disposition du Ministère de la Justice une vingtaine d'agents ayant la qualité « d'assistants spécialisés », déployés auprès de magistrats en particulier au sein des juridictions interrégionales spécialisées (JIRS)⁸ dans la lutte contre la criminalité et la délinquance organisée. Créée par la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998, cette fonction permet de mettre à la disposition des magistrats une équipe de collaborateurs, dans laquelle l'assistant spécialisé intervient en priorité sur les dossiers révélant des infractions en matières économiques et financières et sur les aspects patrimoniaux des procédures relevant de la criminalité organisée. Ces agents accèdent aux bases de données bancaires et patrimoniales⁹ de la DGFIP, en application de la loi relative à la lutte contre la fraude de 2018.

Afin d'améliorer le recouvrement des amendes forfaitaires et pénales, les autorités judiciaires ont établi en 2021, avec la direction locale des finances publiques et les forces de l'ordre, une convention locale de partenariat permettant la saisie des sommes d'espèces des gardés à vue redevables d'amendes via la mobilisation des huissiers des finances publiques. En 2023, 1200 saisies ont été réalisées, permettant de recouvrer près de 1,2 M€.

⁸ Créées par la loi du 9 mars 2004

⁹ Le fichier des comptes bancaires (FICOBA), le fichier des contrats d'assurance-vie (FICOVIE), la base nationale des données patrimoniales (BNDP) et la bases relatives aux transactions immobilières (PATUELA)

d) La coopération avec les organismes de protection sociale

Afin de renforcer leur coopération dans la lutte contre les fraudes aux finances publiques, la DGFIP, la direction de la sécurité sociale (DSS) et les organismes nationaux de protection sociale (ACOSS, CNAMTS, CNAF, CNAVTS, RSI et CCMSA) ont signé le 3 avril 2008 une convention cadre prévoyant des échanges d'informations, des programmes de formation communs, ainsi qu'un mécanisme de suivi, sous la responsabilité de la délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF - remplacée par la MICAF). Dans ce cadre, des partenariats ont été conclus aux trois échelons territoriaux de contrôle de la DGFIP : national, interrégional et départemental. Pour tenir compte des évolutions récentes et des nouvelles orientations en matière de coopération interministérielle, l'actualisation de la convention nationale est en cours de rédaction. Les évolutions déclaratives¹⁰, les capacités techniques en matière d'échanges de données font l'objet de plusieurs groupes de travail entre les administrations fiscale et sociales.

En application de la loi relative à la lutte contre la fraude de 2018, des accès directs aux bases de données de la DGFIP relatives à des données bancaires et/ou patrimoniales ont été ouverts auprès des caisses de sécurité sociale (CCMSA, CNAM, CNAF et CNAV) et de l'ACOSS). L'accès à FICOVIE pour Pôle Emploi demeure en cours de finalisation¹¹.

En parallèle, les travaux initiés en 2021 en vue d'ouvrir des accès directs au répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) pour les agents de la DGFIP ont abouti à la signature d'une convention en janvier 2023. Le RNCPS contient l'ensemble des bénéficiaires des prestations et avantages de toute nature accordés par les organismes de sécurité sociale. Ces accès sont aujourd'hui effectifs. Les agents du contrôle fiscal bénéficient également depuis 2024 de l'outil CLASS de l'URSSAF CN, qui intègre le Système d'information sur la prestation de services internationale (SIPSI) de la direction générale du travail.

Par ailleurs, le LPF prévoit que les URSSAF et les organismes chargés d'un régime obligatoire de sécurité sociale bénéficient de dérogations au secret fiscal et que les informations susceptibles de constituer des infractions fiscales doivent être spontanément communiquées par les services des URSSAF aux services de la DGFIP. De nombreux échanges interviennent au sein des comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF).

Dans ce cadre, la DGFIP transmet régulièrement des informations susceptibles d'intéresser les URSSAF : en 2023, 4 205 opérations de contrôle fiscal externe ont donné lieu à l'envoi d'un bulletin de recoupement aux URSSAF (+13 % par rapport à 2022). Au 30 juin 2024, 2 205 bulletins ont d'ores et déjà été transmis, soit plus de 52 % du nombre de bulletins transmis sur l'ensemble de l'année 2023.

Enfin, des travaux ont été initiés début 2024 entre la DGFIP et l'URSSAF Caisse nationale pour élaborer une convention nationale de coopération en matière de lutte contre la fraude. Cette convention renforcera les liens

entre la DGFIP et l'URSSAF par exemple en facilitant et en amplifiant les échanges d'informations relatifs à certaines thématiques d'intérêt commun.

10 Déclaration sociale des indépendants fusionnée à la déclaration n° 2042 complémentaire à l'impôt sur le revenu

11 Le fichier des comptes bancaires (FICOBA), le fichier des contrats d'assurance-vie (FICOVIE), la base nationale des données patrimoniales (BNDP) et la bases relatives aux transactions immobilières (PATUELA) ont été ouverts à la CCMSA et à l'ACOSS. La CNAF dispose des mêmes accès à l'exception de FICOBA et Pôle Emploi peut accéder à BNDP et à PATUELA. La CNAV et la CNAM disposent d'un accès à FICOVIE.

e) La coopération entre la DGFIP et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)

Les deux directions collaborent activement depuis de nombreuses années ce qui s'est traduit dans le protocole de coopération signé le 3 mars 2011 dont l'objectif est triple : intégrer spécifiquement certaines problématiques de fraude à caractère prioritaire dans le dispositif, faire vivre la coopération à travers des instances de pilotage et engager un chantier de mutualisation des bases de données.

Depuis, un réseau dense de partenariats locaux a été mis en place permettant d'améliorer la qualité et la fréquence des échanges d'informations et de communiquer plus aisément sur les méthodes de travail et de contrôle.

Dans le contexte de réformes législatives et communautaires (auto-liquidation de la TVA à l'importation, élargissement du droit de communication, code des douanes de l'Union), de rapprochements techniques (accès applicatifs croisés DGDDI – DGFIP) et d'un plan d'action gouvernemental visant à lutter contre toutes les fraudes aux finances publiques, les directions ont décidé de renforcer leur coopération par la refonte de leur protocole qui a été signé en mai 2024.

Du point de vue opérationnel, cette coopération se matérialise aujourd'hui par :

- l'exploitation des bulletins de transmission d'information (BTI) ;
- la consultation d'applications informatiques ouvertes à l'autre direction ;
- des contrôles conjoints ou coordonnés :
- des actions de sensibilisation et de formation ;
- des échanges avec la DGDDI dans le cadre du GONAF « lutte contre la fraude à la TVA » se substituant à la « Task Force » ;
- la participation commune à des contrôles multilatéraux européens ;
- la participation commune au réseau EUROFISC¹².

La coopération est mise en œuvre au niveau national et déconcentré.

Au niveau national, la DNEF a conclu avec la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED)¹³ un protocole d'échange d'informations relatives aux transferts occultes ou aux déclarations de capitaux concernant des personnes imposables en France et des ressortissants français résidant à l'étranger.

La DNEF a également développé un partenariat renforcé avec l'ONAF (SEJF jusqu'au 30 avril 2024)¹⁴ lui permettant de participer à des réunions avec le parquet sur certains dossiers, à des perquisitions et auditions judiciaires et à des opérations conjointes (secteur automobile, logiciel permissif). Ce partenariat vise à renforcer la complémentarité et la coordination dans le cadre de la nouvelle stratégie pénale, notamment en matière de fraude carrousel. À ce titre, un dispositif croisé de formation a été mis en place.

Par ailleurs, le protocole national est décliné au travers de divers partenariats régionaux et interrégionaux¹⁵.

Le service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF) a été mis en place à compter du 1^{er} juillet 2019. Il s'est transformé le 1^{er} mai 2024 en Office national anti-fraude (ONAF). Ce service regroupe, sous la direction d'un magistrat de l'ordre judiciaire, les officiers des douanes judiciaires (ODJ) du SNDJ et des officiers fiscaux judiciaires (OFJ)¹⁶ (cf. supra).

L'article 199 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 et l'article 184 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 ont initié un vaste projet d'unification du recouvrement fiscal impliquant le transfert de la gestion, du contrôle et du recouvrement d'un nombre important de taxes vers la DGFIP dont une grande partie était avant recouverte par les agents de la DGDDI.

Même si les transferts de fiscalité ne s'accompagnent pas toujours du transfert des missions de contrôle, l'évolution du périmètre des investigations menées par les agents de la DGFIP implique le développement d'expertises nouvelles, la construction et le renforcement des partenariats en particulier entre la DGDDI et la DGFIP. En effet, entre 2019 et 2024, une dizaine de taxes ont ainsi fait l'objet d'un transfert complet incluant la compétence de contrôle :

- les contributions sur les boissons non alcooliques ;
- la taxe générale sur les activités polluantes ;

- la taxe annuelle sur les véhicules lourds de transport de marchandises (ancienne taxe spéciale sur certains véhicules routiers) ;
- la TVA collectée assise sur les produits pétroliers ;
- la TVA à l'importation des redevables identifiés à la TVA en France ;
- la taxe sur les produits phytopharmaceutiques ;
- les taxes d'urbanismes (taxe d'aménagement et taxe d'archéologie préventive) ;
- une partie de l'accise sur les énergies (anciennes taxes intérieures de consommation sur la fourniture d'électricité, le gaz naturel et les charbons) ;
- la taxe sur l'embauche de travailleurs étrangers.

En 2023, les discussions engagées avec le service commun de laboratoire placé sous la tutelle conjointe de la DGDDI et de la DGCCRF ont abouti à la signature d'une convention avec la DGFIP dont la mise en œuvre est devenue effective au cours du 1^{er} trimestre 2024. Les services de contrôle de la DGFIP ont désormais la possibilité de recourir aux prélèvements d'échantillons et de solliciter l'expertise d'un laboratoire pour les contrôles qui relevaient autrefois de la compétence de la DGDDI.

D'autres transferts de taxes sont encore à prévoir dont les contributions au Fonds de garantie des actes de terrorisme et la dernière composante de l'accise sur les énergies correspondant à l'ancienne taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.

12 Créé en 2010, ce réseau permet aux administrations fiscales des États membres de l'Union européenne d'échanger rapidement des informations relatives à la TVA intracommunautaire

13 Protocole du 7 mars 2012

14 Protocole du 18 décembre 2014 remplacé par une nouvelle convention signée le 28 novembre 2019

15 Entre les directions régionales des douanes et les directions régionales et départementales des finances publiques et/ou des directions spécialisées du contrôle fiscal (DIRCOFI)

16 Voir supra « l'Office national de lutte anti-fraude » et « le service d'enquête judiciaires des finances (SEJF) »

f) La coopération avec Tracfin¹⁷

La DNEF est, au sein de la DGFIP, l'interlocuteur opérationnel du service à compétence nationale Tracfin, dont elle reçoit, analyse et oriente l'intégralité des notes de renseignement.

Ces notes mettent en lumière une augmentation des signalements patrimoniaux, notamment sur des comptes bancaires détenus à l'étranger non déclarés et des mouvements financiers inter familiaux sur des comptes français.

La DNEF a reçu 5 765 notes de renseignement de Tracfin entre le 1^{er} octobre 2009 et le 31 décembre 2023.

Période	Nombre d'informations reçues
Année 2019	738
Année 2020	608
Année 2021	597
Année 2022	454
Année 2023	399

La diminution des signalements, constatée depuis 2019 s'accompagne cependant d'un meilleur ciblage des enjeux fiscaux par Tracfin et d'une amélioration de la qualité des notes d'informations, conséquences de divers réunions d'échanges entre Tracfin et la DGFIP.

Ainsi, les résultats financiers des contrôles clôturés en 2023 sont-ils en baisse de 6 % seulement par rapport à 2022 pour un nombre d'affaires diminuant de 26 %.

Le traitement des informations dans des délais courts et le retour d'information à TRACFIN sur les résultats fiscaux obtenus constituent une priorité de la DGFIP.

17 Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins. Il s'agit de la cellule française de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

2 - La coopération administrative internationale

La coopération administrative internationale procède de divers instruments qui se fondent sur les normes adoptées au niveau de l'UE et les conventions bilatérales établies sur la base des règles de l'OCDE.

La France a participé activement au renforcement de la transparence fiscale au niveau international en 2023 et continue d'entretenir une coopération soutenue avec les administrations fiscales étrangères.

En particulier, la liste des États et territoires non coopératifs (ETNC) encadrée par l'article 238-0 A du CGI a été actualisée à partir de celle adoptée par le Conseil de l'Union européenne le 5 décembre 2017 et mise à jour en

Impôts directs :												
– impôt sur les sociétés ¹	4	4 256	3 343	3 425	3156	2 485	1274	2 210	2 521	2 223	-11,8 %	
– impôt sur le revenu ¹	5	518	493	492	502	437	239	450	503	506	0,6 %	
– autres impôts ²	6	545	707	596	572	468	548	919	850	827	-2,8 %	
Taxes sur le chiffre d'affaires	7	1 765	1 823	1 769	1658	1 447	694	1 324	1 818	1 760	-3,2 %	
Impôts locaux	8	510	590	508	463	373	221	396	391	367	-6,3 %	
Droits d'enregistrement	9	98	110	88	108	153	68	331	207	276	33,1 %	
Total des droits simples	10	7 692	7 067	6 879	6 459	5 364	3 044	5 630	6 291	5 959	-5,3 %	
2. Pénalités appliquées (tous impôts)	11	3 487	2 488	2 759	2 030	1 633	898	1 737	2 096	1 833	-12,5 %	
II. Examen contradictoire de l'ensemble de la situation fiscale personnelle (ESFP) :												
a. Nombre d'opérations	12	3 902	3 557	3 613	3 134	2 646	1 311	2 404	2 293	2 061	-10,1 %	
b. Résultats :												
1. Droits simples rappelés	13	665	629	484	469	271	135	303	307	296	-3,5 %	
2. Pénalités appliquées (tous impôts)	14	282	290	256	259	126	62	140	135	156	15,8 %	
<i>Récapitulation des résultats du contrôle sur place :</i>												
– Nombre d'opérations (ligne 3 + ligne 12)	15	50 168	48 871	47 900	48 464	45 114	22 231	39 324	40 711	40 233	-1,2 %	
– Droits simples rappelés (ligne 10 + ligne 13)	16	8 357	7 695	7 363	6 928	5 636	3 179	5 933	6 598	6 254	-5,2 %	
– Pénalités (ligne 11 + ligne 14)	17	3 769	2 778	3 014	2 289	1 758	961	1 877	2 231	1 989	-10,8 %	
B. Contrôle sur pièces												
a)	Nombre											
	Impôt sur les sociétés (en dossiers)	67 210	70 729	73 533	88 867	74 107	93 030	100 412	111 824	122 240	9,3 %	
	Impôt sur le revenu (en articles)	628 113	569 221	539 807	516 687	330 858	240 103	315 344	270 199	474 271	75,5 %	
	Redevables rectifiés en taxes sur le chiffre d'affaires	57 545	50 755	43 707	38 242	35 037	23 583	24 100	25 450	24 351	-4,3 %	
b)	Droits simples rappelés											
I.	Impôt sur les sociétés	18	581	685	504	496	535	723	865	901	962	6,7 %
I.	Impôt sur le revenu ³	19	1 844	1 904	1 645	1 586	1 163	766	1 120	930	1 551	66,8 %
III.	Taxes sur le chiffre d'affaires	20	466	441	356	339	310	218	264	290	311	7,1 %
IV.	Droits d'enregistrement ⁴	21	1 581	1 494	1 232	940	1 112	1351	2 018	2 445	2 694	10,2 %
V.	Impôts divers ⁵	22	698	753	541	506	384	347	527	495	620	25,2 %

VI.	Impôt de solidarité sur la fortune ⁶ et ⁷	23	967	574	584	480	531	319	336	291	237	-18,5 %
c)	Pénalités appliquées (tous impôts)		1 303	1 397	908	946	660	382	500	434	569	31,1 %
	Récapitulation des résultats du contrôle sur pièces (droits simples lignes 18 à 23)	24	6 137	5 851	4 862	4 347	4 035	3 724	5 130	5 352	6 375	19,1 %
	Récapitulation des résultats du contrôle sur place et sur pièces (droits simples lignes 16 + 24) :	25	14 494	13 546	12 225	11 275	9 671	6 903	11 063	11 950	12 630	5,7 %
	Total des droits et pénalités du contrôle sur place et sur pièces ⁸	25 bis	19 566	17 721	16 148	14 509	12 089	8 246	13 440	14 615	15 188	3,9 %
	Crédit d'impôts et taxes non remboursés (contrôles sur pièces et sur place) ⁹		1 627	1 746	1 755	1 642	1 780	1 974	2 220	3 028	3 297	8,9 %

(1) Les chiffres indiqués sont nets des réductions de déficits pour l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu.

(2) Autres impôts : droits ISF/IFI, contributions, taxes annexes...

(3) (4) (7) et (8) Résultats inclus du STDR pour les années 2015 à 2019.

(5) Contrôle sur pièces de TVA immobilière et prélèvement sur les profits immobiliers, et plus-values immobilières inclus. À partir de 2011, les contributions sociales et les taxes suivantes sont incluses : taxe d'apprentissage, taxe sur les salaires, TVS, PEEC, FPC, CAP, cotisation minimale TP, TASCOT, CAP et CVAE.

(6) Y compris la relance des défallants.

(9) distinction opérée entre droits mis en recouvrement et crédit d'impôts et taxes non remboursés à partir des données communiquées au PLF 2025.

En 2023, les résultats financiers du contrôle fiscal (hors crédits d'impôts et taxes non remboursés) sont en augmentation de plus de 570 M€ (+3,9 %) par rapport à ceux de 2022 (soit 15,2 Md€ en 2023 contre 14,6 Md€ en 2022). En outre, le montant des crédits d'impôt et taxes non remboursés s'élèvent à 3,3 Md€ contre 3 Md€ en 2022 (+8,9 %) Hors crise sanitaire, ce haut niveau traduit pour partie les effets des mesures mises en place suite au plan fraude de 2018.

B - LE CONTRÔLE EXTERNE ET ASSIMILÉ¹⁸

¹⁸ Vérifications de comptabilité, ESFP, examens sommaires, examens de comptabilité, CSP suite à 3909

Dans un contexte de stabilisation de l'activité économique, les agents des services de contrôle sont restés pleinement mobilisés sur leur mission principale.

- **Une présence sur place mieux affirmée**

En 2023, le nombre de contrôles sur place est relativement stable : 40 233 opérations ont été réalisées contre 40 711 l'année précédente, soit une légère diminution (-1,2 %) qui s'accompagne, néanmoins, d'un meilleur ciblage des contrôles.

- **La lutte contre les fraudes les plus graves**

La part des opérations de contrôle fiscal externe à caractère répressif, qui sanctionnent les fraudes les plus significatives, progresse légèrement à un peu plus de 31 % en 2023. La détection et le traitement des comportements frauduleux reste une priorité du contrôle fiscal. Les services de recherche sont ainsi à l'origine de 34 % de ce type d'affaires, alors que ces mêmes services représentent 17 % de l'ensemble des opérations de contrôle fiscal externe.

- **La concentration des enjeux budgétaires**

Globalement, les directions nationales qui contrôlent les grandes entreprises et les contribuables disposant de revenus élevés et les DIRCOFI en charge des entreprises de taille intermédiaire, représentent 42 % des contrôles, pour 76 % des droits nets. Par ailleurs, les montants des droits rectifiés proviennent pour 54 % de la vérification des grandes entreprises¹⁹. La répartition des résultats entre les différents impôts traduit encore, en 2023, la prépondérance de l'impôt sur les sociétés, avec des droits rectifiés qui s'élèvent à 2,2 Md€ (contre 2,5 Md€ en 2022 et 2,2 Md€ en 2021), soit 36 % du total de ceux issus du contrôle externe.

¹⁹ Chiffre d'affaires supérieur à 152,4 M€ pour les entreprises de vente ou 76,6 M€ pour les prestataires de service

Le tableau suivant présente la répartition des rectifications en fonction de l'importance de la rectification et de la direction de contrôle (montants en M€).

Par tranche de rappels (droits nets en K€)	Directions Départementales de Finances Publiques		DIRCOFI		Directions nationales ²⁰		Total	
	nombre	Montant	nombre	Montant	nombre	montant	nombre	montant
Impôt sur le revenu :								
.. Inférieur à zéro (1)	112	-740	31	-424	5	-104	148	-1 268
.. De 1 € à 1 500 €	574	483	126	108	5	4	705	595
.. De 1 500 € à 7 500 €	2 274	9 803	645	2 687	20	79	2 939	12 569
De 7 500 € à 30 000 €	4 327	71 333	1 098	18 584	30	564	5 455	90 481
De 30 000 € à 75 000 €	1 711	78 676	726	35 063	34	1 687	2 471	115 426
Supérieur à 75 000 €	935	178 959	587	162 921	151	132 721	1 673	474 602
Total IR	9 933	338 515	3 213	218 940	245	134 951	13 391	692 406
Impôt sur les sociétés :								
Inférieur à zéro (1)	212	-1 133	251	-4 167	52	-44 206	515	-49 505
De 1 € à 7 500 €	1 936	6 586	836	2 971	21	66	2 793	9 622
De 7 500 € à 30 000 €	2 365	38 961	1 295	21 906	42	764	3 702	61 632
De 30 000 € à 75 000 €	1 319	60 968	1 035	50 876	51	2 643	2 405	114 488
De 75 000 € à 150 000 €	455	46 856	615	65 496	80	8 554	1 150	120 906
Supérieur à 150 000 €	258	95 515	711	343 135	389	1 528 474	1 358	1 967 124
Total IS	6 545	247 753	4 743	480 218	635	1 496 296	11 923	2 224 267
Taxe sur la valeur ajoutée :								
Inférieur à zéro (1)	140	-1 800	32	-1 975	6	-753	178	-4 528
De 1 € à 7 500 €	2 126	7 542	972	3 443	32	108	3 130	11 093
De 7 500 € à 30 000 €	5 268	94 434	1 604	27 940	60	1 078	6 932	123 452
De 30 000 € à 75 000 €	3 522	163 140	1 325	64 949	47	2 329	4 894	230 418
De 75 000 € à 100 000 €	678	58 761	366	31 380	18	1 541	1 062	91 683
Supérieur à 100 000 €	1 475	373 177	1 432	547 968	251	525 376	3 158	1 446 522
Total TVA	13 209	695 253	5 731	673 705	414	529 681	19 354	1 898 639
Tous impôts (2) :								
Inférieur à zéro (1)	76	-1 428	44	-1 662	18	-2 445	138	-5 535
De 0 € à 7 500 €	5 521	6 959	3 588	3 199	315	114	9 424	10 272
De 7 500 € à 30 000 €	6 979	129 332	2 940	54 792	88	1 726	10 007	185 850
De 30 000 € à 75 000 €	5 975	285 890	3 515	174 148	113	5 686	9 603	465 723
De 75 000 € à 150 000 €	2 833	294 278	2 195	232 811	166	17 886	5 194	544 974
.. Supérieur à 150 000 €	2 158	857 110	2 770	1 409 505	939	3 055 788	5 867	5 322 404
Total	23 542	1 572 141	15 052	1 872 793	1 639	3 078 754	40 233	6 523 689

(1) Dégrèvement résultant, pour l'essentiel, de compensation entre l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et la taxe sur la valeur ajoutée.

(2) Il s'agit du total tous impôts confondus, y compris les impositions directes locales, les droits d'enregistrement et les autres impôts.

- **La procédure de régularisation**

Le recours à la procédure de régularisation visée à l'article L.62 du livre des procédures fiscales se maintient à un haut niveau. En 2023, comme en 2022, elle concerne 18 % de l'ensemble des contrôles externes réalisés et ayant donné lieu à rappels (+3 points par rapport à 2019). Cette procédure est principalement mise en œuvre par les directions nationales et les DIRCOFI (27 % de leurs contrôles). 6 134 entreprises de bonne foi et respectueuses de leurs obligations déclaratives ont pu régulariser leur situation fiscale en cours de contrôle, moyennant le paiement immédiat des impositions dues et d'un intérêt de retard réduit, pour un montant global de droits régularisés de près de 731 M€, soit 11 % des rappels totaux en droits. Au final, le contrôle se termine plus rapidement pour le contribuable et le recouvrement est accéléré et sécurisé pour les finances publiques.

C - LE CONTRÔLE SUR PIÈCES

À l'instar du contrôle fiscal externe, le contrôle sur pièces (CSP) évolue vers une démarche davantage fondée sur la sélectivité des dossiers à contrôler à partir d'une analyse des zones d'enjeux et de risques, pour assurer une couverture équilibrée et efficace du tissu fiscal. L'objectif est de mieux détecter les dossiers frauduleux présentant des enjeux importants, prioritairement orientés vers la programmation du contrôle fiscal externe, tout en continuant, à rectifier rapidement du bureau les situations qui le permettent et le justifient. La procédure de régularisation créée par la loi Essoc pour les CSP a donné lieu à 53 444 régularisations en 2023. Dans plus de 96 % des cas, la régularisation concerne un contribuable particulier.

1 - CSP des professionnels

Pour les impôts professionnels, l'objectif est de combiner la fiabilisation de l'assiette de l'impôt avant contrôle, la couverture du tissu fiscal et le recentrage sur les enjeux importants.

Les pôles de contrôle et d'expertise (PCE), qui traitent le CSP des professionnels, veillent à l'amélioration de la couverture du tissu fiscal par une meilleure sélection des dossiers et la mutualisation des compétences des agents en charge de ces dossiers.

Ils assurent également un rôle de sécurisation des dépenses fiscales. Ainsi, plus de la moitié des dossiers (53 %) examinés en 2023 concerne l'instruction des demandes de remboursement de crédit de taxe sur la valeur ajoutée. S'agissant des résultats, les rejets de remboursements de crédits de TVA représentent à eux seuls 3 Md€.

Par ailleurs, le CSP de l'impôt sur les sociétés (IS) est en progression en montant de droits rappelés (+7 %) pour atteindre 962 M€, ainsi qu'en nombre de dossiers rectifiés (9 %), sachant que la part des droits issus du contrôle de liquidation de l'IS sur l'ensemble des CSP portant sur l'IS reste très largement prépondérante (87 %). En matière de taxes sur le chiffre d'affaires, si le nombre de dossiers redressés en 2023 est en légère baisse (-4 %), le montant de droits rappelés évolue plus sensiblement (+7 %).

2 - CSP des particuliers

S'agissant de l'impôt sur le revenu (IR), les résultats du contrôle se caractérisent par une forte hausse du volume d'activité (+75 %) et du montant des droits et pénalités rappelés (+68 %). Cela s'explique, notamment, par un report technique sur les statistiques des impositions supplémentaires du 4^e trimestre 2022 basculées au 1^{er} trimestre 2023 et par une montée en puissance des pôles nationaux de contrôle déconcentrés (PNCD) associée à une forte mobilisation des SIP dans la lutte contre la fraude déclarative et à l'engagement plus systématique de CSP de régularisation.

À cet égard, pour faire face à l'augmentation et à l'évolution permanente des tentatives de fraudes déclaratives à l'impôt sur les revenus, la DGFIP s'est dotée en décembre 2023 d'une cellule nationale dédiée à la lutte contre la fraude des particuliers. Cette dernière, rattachée au service de la gestion fiscale de la DGFIP, est chargée d'établir la stratégie nationale de lutte contre ce type de fraudes et d'assurer sa mise en œuvre, avec l'ensemble des acteurs concernés par ce phénomène, tant au sein de la DGFIP que dans d'autres services de l'État.

D - RÉSULTATS DU CONTRÔLE FISCAL EXTERNE PAR COMPÉTENCE TERRITORIALE

1 - Les résultats par inter-régions

Le contrôle fiscal externe est organisé par inter-régions, au sein desquelles les contrôles sont assurés par les directions départementales ou régionales des finances publiques (DDFiP/DRFiP) et les directions spécialisées de contrôle fiscal (DIRCOFI). Au niveau national, les contrôles sont effectués par les brigades de vérification des directions nationales.

Les tableaux ci-après présentent les résultats 2023 des inter-régions et des brigades nationales de vérification (inclus crédit d'impôts et taxes non remboursées)

(Nombres en unités et montants en M€)						
INTER-RÉGION		SUD-OUEST	NORD	CENTRE EST	SUD-EST OUTRE-MER	EST
I. Vérification de comptabilité :						
a. <u>Nombre d'opérations :</u>						
vérifications générales	1	1 494	2 122	3 478	1 983	1 538
<i>dont vérifications-diagnostic arrêtées</i>	1bis	24	99	184	51	94
vérifications simples et ponctuelles	2	534	914	1 010	746	548
Examen de comptabilité	2bis	55	233	183	320	112
CSP suite à 3909	2ter	670	839	1 043	1 011	548
Total	3	2 753	4 108	5 714	4 060	2 746
<u>. Résultats :</u>						
1. Droits simples rappelés :						
Impôts directs :						
– impôt sur les sociétés (1)	4	40	55	119	116	39
– impôt sur le revenu (1)	5	29	39	70	82	27
– autres impôts	6	22	33	61	70	27
Taxes sur le chiffre d'affaires et rejet de crédit de TVA	7	83	127	158	186	77
Impôts locaux	8	20	25	23	19	10
Droits d'enregistrement	9	5	1	8	43	5
Total des droits simples	10	198	281	439	516	186
2. Pénalités appliquées (tous impôts)	11	62	95	166	190	74
II. Examen contradictoire de l'ensemble de la situation fiscale personnelle (ESFP)						
a. Nombre d'opérations	12	82	185	272	321	136
b. Résultats :						
1. Droits simples rappelés	13	7	17	20	44	15
2. Pénalités appliquées (tous impôts)	14	3	7	9	22	7
<i>Récapitulation des résultats du contrôle sur place :</i>						
– Nombre d'opérations (ligne 3 + ligne 12)	15	2 835	4 293	5 986	4 381	2 882
– Droits simples rappelés (ligne 10 + ligne 13)	16	205	298	458	560	201
– Pénalités (ligne 11 + ligne 14)	17	65	102	175	212	81

(¹) : Les chiffres indiqués sont nets pour l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu des réductions de déficits.

(Nombres en unités et montants en M€)

INTERRÉGION		ÎLE DE FRANCE	CENTRE OUEST	SUD PYRÉNÉES	BRIG. VERIF. NATIONALES	TOTAL
I. Vérification de comptabilité :						
a. Nombre d'opérations :						
vérifications générales	1	5 960	2 327	1 617	955	21 474
<i>dont vérifications-diagnostics arrêtées</i>	1bis	697	114	192	1	1 456
vérifications simples et ponctuelles	2	2 060	1 064	496	181	7 553
Examen de comptabilité	2bis	413	109	74	24	1 523
CSP suite à 3909	2ter	1 674	856	627	354	7 622
Total	3	10 107	4 356	2 814	1514	38 172
b. Résultats :						
1 Droits simples rappelés :						
Impôts directs :						
- impôt sur les sociétés (1)	4	256	64	39	1 496	2 223
- impôt sur le revenu (1)	5	113	39	34	73	506
- autres impôts	6	199	39	28	424	903
Taxes sur le chiffre d'affaires et rejet de crédit de TVA	7	547	108	81	530	1 897
Impôts locaux	8	27	21	14	206	367
Droits d'enregistrement		12	5	4	249	332
Total des droits simples		1 154	276	200	2 978	6 227
2 Pénalités appliquées (tous impôts)		527	81	77	561	1 833
II. Examen contradictoire de l'ensemble de la situation fiscale personnelle (ESFP)						
a. Nombre d'opérations		621	179	140	125	2 061
b. Résultats :						
1 Droits simples rappelés		66	18	8	101	296
2 Pénalités appliquées (tous impôts)		30	9	4	64	156
Récapitulation des résultats du contrôle sur place :						
- Nombre d'opérations (ligne 3 + ligne 12)		10 728	4 535	2 954	1 639	40 233
- Droits simples rappelés (ligne 10 + ligne 13)		1 221	294	208	3 079	6 524
- Pénalités (ligne 11 + ligne 14)		558	90	81	625	1 989

(1) : Les chiffres indiqués sont nets pour l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu des réductions de déficits.

2 - Résultats du contrôle fiscal par compétence départementale des directions des finances publiques pour les départements de plus de 1 million d'habitants

Département	Nombre d'opérations (V.G. et E.S.F.P)	Total des droits nets (en M€)	Total des pénalités (en M€)
Alpes-Maritimes	715	66	32
Bouches-du-Rhône	759	76	33
Haute-Garonne	372	26	14

Gironde	591	28	14
Hérault	480	32	11
Ille-et-Vilaine	251	14	8
Isère	518	22	8
Loire-Atlantique	407	21	9
Moselle	286	15	10
Nord	862	43	22
Pas-de-Calais	310	15	8
Bas-Rhin	474	26	9
Rhône	697	34	18
Paris	2 750	303	159
Seine-Maritime	386	18	10
Seine-et-Marne	565	31	13
Yvelines	460	31	14
Var	533	55	29
Essonne	486	40	22
Hauts-de-Seine	969	80	39
Seine-Saint-Denis	677	69	55
Val-de-Marne	555	38	17
Val-d'Oise	559	37	21
Total	14 662	1 119	574

IV- LES RESULTATS DU CONTROLE FISCAL INTERNATIONAL

A - LE CONTRÔLE DES PRIX DE TRANSFERT²¹ RESTE UN AXE MAJEUR DE LUTTE CONTRE LA PLANIFICATION FISCALE AGRESSIVE

21 Les dispositions en matière de prix de transfert, prévues à l'article 57 du CGI, ont pour objet de lutter contre les bénéfices indûment transférés au sein des groupes multinationaux. Elles s'appliquent lorsque les relations transfrontalières entre sociétés d'un même groupe diffèrent de celles qui s'appliqueraient entre entreprises indépendantes. L'administration doit apporter la preuve de la dépendance des entités concernées et de la réalité du transfert de bénéfices opéré au profit de l'entité étrangère. Cette condition de dépendance n'est pas requise lorsque le bénéficiaire du transfert est établi dans un pays à régime fiscal privilégié ou lorsque le bénéficiaire du transfert est établi dans un ETNC

Les résultats en matière de contrôle des prix de transfert restent soutenus

	2020	2021	2022	2023	Variation 2022/2023
Rehaussements (en base) en M€	1 212	2 857	3 387	2 342	-31 %
Points d'impact	203	385	403	347	-14 %

**(en millions d'euros)*

Portée par la DVNI pour les grands groupes transnationaux et les DIRCOFI pour les entreprises moyennes, cette mission cible les stratégies de planification fiscale agressive particulièrement dommageables pour les finances publiques. Ces stratégies, conçues généralement par les cabinets de conseil et d'avocats fiscalistes et présentées comme légales, sont très souvent des opérations visant à soustraire délibérément la base imposable en France par l'utilisation de dispositifs complexes permettant de larges transferts de bénéfices vers des entités étrangères du même groupe, où ils seront peu, voire pas du tout, imposés.

Pour ce faire, l'article 57 du CGI, demeure le dispositif le plus pertinent, et par conséquent le plus utilisé dans le cadre du contrôle de ces transactions.

En 2023, ce dispositif a été utilisé à **347 reprises** (403 en 2022 et 385 en 2021) pour un total de **2,34 Mds€** contre **3,38 Mds€** en 2022 et **2,85 Mds€** en 2021.

Le montant de rehaussements issus de la mise en œuvre de ces dispositions représente à lui seul 50 % du montant global des rectifications en base du contrôle fiscal international de l'année 2023. Le montant moyen des rehaussements par dossier avoisine **6,7 M€** (8,5 M€ en 2022), ce qui reste particulièrement significatif. Plusieurs affaires exceptionnelles se distinguent en termes des résultats financiers au titre de l'article 57 : **7 dossiers** représentent chacun plus de **100 M€** de rectifications en base, soit 48 % du montant total des rehaussements effectués et 20 dossiers dépassent le montant de 20 M€ de rectifications en base, représentant plus de 72 % du montant total des rehaussements pour ce motif. À l'opposé, 197 affaires (soit près de 55 % du nombre de rectifications effectuées) ont donné lieu à des rehaussements inférieurs à 1 million d'euros en base par affaire.

S'agissant plus spécifiquement des rectifications concernant les transferts de bénéficiaires à destination des États ou juridictions offrant un régime fiscal privilégié, 31 affaires représentent un montant total de rehaussements en base de 130 M€ (contre 49 affaires pour 787 M€ en 2022). Les principales juridictions impliquées sont la Suisse, le Luxembourg, Hong-kong, l'Irlande, Singapour, Malte, l'île Maurice et les Émirats Arabes Unis.

La documentation de prix de transfert encadrée par les articles L.13 AA et AB du LPF constitue un élément fondamental du contrôle des opérations transfrontières au sein des groupes multinationaux. Ces dispositions ont été modifiées par la Loi de Finances 2024, qui a abaissé le seuil de déclenchement de l'obligation documentaire de **400 M€** de chiffre d'affaires annuel ou d'actif brut à **150 M€** et a donné **un caractère opposable** aux sociétés à cette documentation.

La documentation de prix de transfert a été demandée par les services dans le cadre de 470 procédures de contrôle fiscal au cours de l'année 2023 contre 449 procédures en 2022. Dans **78 %** des cas, celle-ci a été fournie dès le début du contrôle et **93 %** des entreprises vérifiées ont produit des documentations tenues à jour et fondées sur des éléments contemporains.

En termes de qualité formelle, la documentation est dans l'ensemble **conforme et complète**. Le respect des prescriptions de présentation continue de progresser en 2022 par rapport à 2021, selon un rythme constant, notamment au regard de la dématérialisation des documents permettant les traitements informatiques prévues par l'article R. 13 AA-1 du LPF.

Cependant, de manière générale, les principaux points faibles persistent à savoir : la description correcte des opérations de réorganisations d'entreprises, la description précise du fichier local des activités exercées et la stratégie d'entreprise mise en œuvre par l'entité vérifiée, l'indication des conséquences arithmétiques de l'application des politiques de prix de transfert dans la comptabilité sociale, notamment la correspondance entre les états financiers ayant servi à la détermination des prix.

Cependant, les principales imperfections constatées en 2023 dans les documentations ont trait à l'absence de présentation de la documentation sous un format dématérialisé, de communication d'une liste des accords unilatéraux ou *rulings* conclus avec les administrations d'autres pays ainsi qu'une description de leur contenu, à l'indication des conséquences arithmétiques de la politique de prix de transfert sur la comptabilité sociale, et à la description insuffisante des flux et activités relatifs aux actifs incorporels. L'analyse des fonctions-clés des différentes entités du groupe – en particulier celles qui ne sont pas directement en relation avec la société française – gagnerait parfois à être plus poussée au niveau du fichier principal, et moins centrée sur les transactions qui doivent être renseignées dans le fichier local.

Ces lacunes restent cependant suffisamment limitées, pour qu'il ne puisse être considéré, compte tenu notamment des précisions rapidement apportées par les sociétés au cours des vérifications, que ces documentations sont incomplètes.

En termes de qualité formelle, la documentation est dans l'ensemble **conforme et complète**.

Le défaut de présentation de la documentation adéquate est sanctionné par l'**article 1735 ter du CGI**²². Le caractère dissuasif de cette disposition explique que sa mise en œuvre soit réservée aux cas d'obstruction manifeste. L'amende a été mise en œuvre seulement 4 fois en 2023 contre 7 fois en 2022.

22 Le défaut de réponse ou la réponse partielle à la mise en demeure mentionnée au III de l'article L.13 AA et au second alinéa de l'article L.13 AB du LPF entraîne l'application, pour chaque exercice vérifié, d'une amende pouvant atteindre 0,5 % du montant des transactions concernées par les documents ou compléments qui n'ont pas été mis à disposition de l'administration après mise en demeure ou 5 % des rectifications du résultat fondées sur l'article 57 du CGI.

Par ailleurs, l'**article 223 quinquies B du CGI** prévoit le dépôt dématérialisé de la déclaration 2257 SD pour les entreprises de taille moyenne (lorsque le chiffre d'affaires annuel hors taxe ou l'actif brut figurant au bilan d'une

entreprise est supérieur ou égal à 50 M€) au titre des exercices clos à compter du 31 décembre 2016. Les directions observent que cette obligation est respectée par les entreprises contrôlées.

Afin de sécuriser leurs pratiques en matière de prix de transfert, les entreprises peuvent solliciter la procédure de l'accord préalable en matière de prix de transfert (APP)

	2020	2021	2022	2023
Nombre d'APP signés	8	16	14	28

Les entreprises ont la possibilité de conclure avec l'administration fiscale un accord préalable sur la méthode de valorisation des prix de transfert futurs.

La démarche suppose une coopération entre l'entreprise et l'administration. L'étude de la méthode et des transactions soumises à l'examen de l'administration fait l'objet de discussions et de réunions techniques entre les parties afin de permettre au contribuable de présenter les documents nécessaires à l'expertise des transactions concernées et de justifier la méthode qu'il entend retenir.

En cas de contrôle fiscal portant sur les exercices couverts par l'APP, les investigations du vérificateur ne peuvent conduire à remettre en cause les termes de cet accord. En revanche, le service peut vérifier la sincérité des faits présentés par le contribuable au cours de la procédure d'instruction, ainsi que le respect des obligations mises à sa charge dans le cadre de l'accord, de même que l'état des hypothèses fondant l'accord ou déclenchant son éventuelle révision.

À ce titre, 51 nouvelles demandes d'APP ont été enregistrées en 2022. Le délai moyen de conclusion des accords conclus en 2023 s'établit à 37 mois. En 2023, 28 APP ont été signés.

B - LES REHAUSSEMENTS RELATIFS AUX RÈGLES DE TERRITORIALITÉ DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

Détermination bénéfice imposable - Territorialité	2020	2021	2022	2023	Variation 2022/2023
Rehaussements (en base) en M€	319	250	244	453	+86 %
Points d'impact	79	164	167	126	-25 %

L'article 209-I du CGI détermine les règles de territorialité de l'impôt sur les sociétés. C'est sur ce fondement que sont imposés les bénéfices réalisés dans les entreprises exploitées en France, et dans le respect des conventions fiscales, les entreprises étrangères qui disposent sur le territoire français d'un Siège de Direction Effective (SDE) ou d'un établissement stable (ES).

En 2023, ce dispositif a été mis en œuvre à **126 reprises** (167 en 2022, 164 en 2021) pour un montant total de rectifications de **53 M€** en base (244 M€ en 2022, 250 M€ en 2021).

C - LA LUTTE CONTRE LES MONTAGES VISANT À DÉLOCALISER LA MATIÈRE IMPOSABLE

Dispositifs anti-abus	2020	2021	2022	2023	Variation 2022/2023
Rehaussements totaux relatifs aux montages visant à délocaliser la matière imposable (en base) en M€	564	886	1 492	1 238	-17 %

Les résultats de la mise en œuvre des dispositifs anti-abus ont atteint un montant de **1,238 Mds€** en 2023, contre **1,492 Mds€** en 2022.

- **L'article 123 bis du CGI**

Ce dispositif modifié suite à une décision du Conseil **constitutionnel**²³ rendue en 2017²⁴ permet d'imposer une personne physique domiciliée en France à raison de bénéfices réalisés par une entité établie dans une juridiction à régime fiscal privilégié dont elle détient plus de 10 % des droits et dont l'actif est principalement financier. Au sein

de l'Union européenne, son application est limitée aux seules entités qui résultent de montages artificiels mis en place afin de contourner l'application de la législation française.

La mise en œuvre des dispositions de l'article 123 bis du CGI se maintient à un niveau important en 2022, qu'il s'agisse de dossiers de régularisation d'avoirs à l'étranger faisant suite à une demande de mise en conformité déposée par les contribuables, ou de dossiers identifiés par les services de programmation sur la base de renseignements obtenus grâce à l'échange automatique d'information notamment.

En 2023, **82 dossiers** ont donné lieu à des rectifications à hauteur de **136 M€** en base (325 M€ en 2022 pour 75 dossiers, 109 M€ en 2021 pour 76 dossiers).

Les principaux États concernés sont : Panama, Liechtenstein, îles Vierges Britanniques, Émirats Arabes Unis et au sein de l'UE, le Luxembourg.

Compte tenu de la volonté manifeste des contribuables d'éviter l'impôt au moyen de structures interposées visant à dissimuler les véritables bénéficiaires des avoirs, ces dossiers font systématiquement l'objet de pénalités exclusives de la bonne foi, voire dans certains cas, de poursuites pénales, sauf régularisation spontanée, le cas échéant.

23 QPC n° 2016-614 du 1er mars 2017

24 Art.25 de la loi n° 2017-1775 de finances rectificatives pour 2017

- **L'article 155 A du CGI**

L'article 155 A du CGI permet d'imposer les revenus perçus par une personne domiciliée ou établie hors de France en rémunération de prestations rendues par une personne domiciliée ou établie en France lorsque l'une des conditions suivantes est satisfaite : la personne domiciliée en France contrôle la personne qui reçoit la rémunération ; la personne domiciliée en France n'établit pas qu'elle exerce de façon prépondérante une activité industrielle ou commerciale, autre que la prestation de services ; la personne qui reçoit la rémunération est domiciliée ou établie dans un État où elle est soumise à un régime fiscal privilégié. Les rectifications peuvent concerner des activités diverses : artistiques, d'agent de joueur, négociant immobilier... et des sociétés interposées situées dans différents États (Luxembourg, Gibraltar, Belgique, Maroc, Espagne, Portugal, etc.)

En 2023, ce dispositif a généré des rectifications de 16 M€ en base pour 28 dossiers (contre 11 M€ en 2022 pour 33 dossiers, 28 M€ en 2021 pour 24 dossiers).

- **L'article 209 B du CGI**

Ce dispositif vise à lutter contre la délocalisation de capitaux dans des États et territoires à régime fiscal privilégié et permet de rapatrier en France les bénéfices qui y sont réalisés par des entités contrôlées par des entreprises françaises. Au sein de l'Union européenne, il n'est applicable qu'aux montages artificiels dont le but est de contourner la législation fiscale française. Hors Union européenne, ce dispositif ne s'applique pas si la personne morale établie en France démontre que les opérations conduites par l'entité étrangère n'ont pas pour but principal de localiser des bénéfices dans des États ou territoires à fiscalité privilégiée. Cette condition est présumée satisfaite lorsque l'entité établie à l'étranger exerce une activité industrielle ou commerciale effective sur son territoire²⁵.

En 2023, ce dispositif s'est appliqué à **6 reprises** pour un montant de rectifications de **528 M€** en base (contre 412 M€ en 2022 pour 7 dossiers et 186 M€ en 2021 pour 13 dossiers).

25 Cette clause de sauvegarde peut être combattue par la démonstration de la fictivité de l'activité établie à l'étranger : sociétés holding sans activité opérationnelle situées aux îles Caïmans, sociétés d'un groupe constituant une coentreprise à Singapour sans y affecter de personnel.

- **L'article 212 du CGI**

L'article 212 du CGI vise à encadrer les charges financières en cas de faible imposition ou d'exonération des intérêts dans le résultat de l'entreprise liée créancière. Il permet ainsi de limiter la déductibilité des intérêts dus à des entreprises liées directement ou indirectement : taux d'intérêt excessif (article 212-I-a), absence d'imposition des intérêts versés dans le pays de destination (article 212-I-b), sous-capitalisation (article 212-II).

En 2023, ce dispositif a été mis en œuvre à **31 reprises** (72 reprises en 2022 et 114 reprises en 2021) pour un montant total de rectifications de **521 M€** en base (689 M€ en 2022 et 536 M€ en 2021).

- **Le dispositif de l'article 238 A du CGI**

Cet article vise à lutter contre les versements à destination de pays à régime fiscal privilégié, c'est-à-dire des juridictions dans lesquelles la société bénéficiaire de ces versements est soumise à un impôt sur les bénéfices inférieur de 40 % à celui auquel elle serait soumise si elle était établie en France. Il prévoit que les sommes versées à des personnes domiciliées ou établies dans un pays à régime fiscal privilégié ou dans un État ou territoire non coopératif par les entreprises établies en France ne sont pas déductibles sauf si ces dernières apportent la preuve de la réalité des opérations et du caractère non exagéré de la dépense correspondante.

En 2023, ce dispositif a été appliqué à **29 reprises** pour un montant de rectifications de **37 M€** en base (24 reprises et 55 M€ en 2022, 16 reprises et 27 M€ en 2021).

Les territoires à l'égard desquels l'article 238 A du CGI s'applique sont principalement : Andorre, la Tunisie, l'Irlande, le Luxembourg, le Maroc, Hong-Kong, Singapour, les Émirats Arabes Unis, les Îles Vierges Britanniques, les États-Unis et l'Île Maurice.

V- LES RESULTATS DU CONTROLE FISCAL A FINALITE REPRESSIVE ET PENALE

A - LE CONTRÔLE DES FRAUDES LES PLUS GRAVES

Le périmètre de l'indicateur mesurant la part de dossiers répressifs excluait en 2018 et 2019, les défaillances déclaratives, celles-ci ont été réintégrées à partir de 2020.

En 2023, la part des contrôles sur place réprimant les fraudes les plus caractérisées s'élève à 31,1 %, en légère progression par rapport à 2022 (+0,9 point). Les droits et pénalités relatifs à ces contrôles s'élèvent à 4,2 Md€, en baisse d'1 Md€ par rapport à 2022 et représentant 49 % du total des droits et pénalités des contrôles sur place.

Les résultats sont présentés ci-dessous :

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Montant des droits et des pénalités des opérations répressives (en M€)	7 841	4 923	6 454	4 061	3 553	2 120	4 099	5 156	4 153
Montant des droits et pénalités de l'ensemble des opérations de contrôle sur place (en M€)	12 435	10 771	10 724	9 515	7 632	4 437	8 066	9 076	8 513
Part des opérations répressives en montant	63,0 %	45,7 %	60,2 %	42,7 %	46,6 %	47,8 %	50,8 %	56,8 %	48,8 %
Part des opérations répressives par rapport au total du contrôle sur place	31,0 %	31,0 %	29,9 %	28,3 %	27,3 %	25,9 %	29,8 %	30,2 %	31,1 %

B - NOMBRE DE DOSSIERS DE FRAUDE TRANSMIS A L'AUTORITÉ JUDICIAIRE

- **Nombre de saisines de l'autorité judiciaire (dénonciations obligatoires et plaintes)**

La loi relative à la lutte contre la fraude fiscale du 23 octobre 2018 a instauré un mécanisme de dénonciation obligatoire aux parquets des dossiers de contrôle fiscal ayant donné lieu à des rappels d'impôt de plus de 100 000 € (50 000 € pour les contribuables soumis à l'obligation de déposer une déclaration auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique - HATVP) et à l'application des sanctions administratives les plus lourdes. Dans les autres cas de fraude grave, l'administration conserve la faculté de porter plainte pour fraude fiscale après avis favorable de la Commission des infractions fiscales.

En 2023, l'administration fiscale a effectué 1 444 dénonciations obligatoires à l'autorité judiciaire en application de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

Par ailleurs, la CIF a rendu 268 avis favorables au dépôt d'une plainte pour fraude fiscale.

Au total, 1 889 dossiers ont fait l'objet d'une saisine de l'autorité judiciaire.

Le montant total des droits fraudés, ayant fait l'objet d'une dénonciation obligatoire ou d'une plainte pour fraude fiscale après avis de la CIF en 2023 s'élève à 1 228 M€, soit un montant moyen de 717 421 €. L'augmentation du montant moyen de droits fraudés par dossier (450 936 € en 2022) est notamment due à la transmission à l'autorité judiciaire de deux dossiers exceptionnels.

Par ailleurs, le nombre de plaintes pour présomptions caractérisées de fraude fiscale, en vue de mettre en œuvre la procédure judiciaire d'enquête fiscale (« police fiscale »), s'établit en 2023 à 42 plaintes déposées (48 en 2022, 45 en 2021 et 41 en 2020), étant précisé que depuis l'entrée en vigueur de la loi relative à la lutte contre la fraude l'avis conforme de la CIF n'est plus requis.

- **Répartition par nature d'infractions**

Suivant leur nature, les infractions ayant motivé en 2023 l'engagement de poursuites correctionnelles se répartissent comme suit :

Nature des infractions	Nombre*	Pourcentage
Défaut de déclaration	1 040	59,29 %

Constatation de dissimulations	589	33,58 %
Réalisation d'opérations fictives	33	1,88 %
Autres procédés de fraude**	92	5,25 %
Totaux	1 754	100 %

* Dénonciations obligatoires transmises aux parquets, plaintes autorisées par la CIF et plaintes pour saisine d'un service d'enquête judiciaire fiscale (« police fiscale »).

** La rubrique « Autres procédés de fraude » comprend notamment les plaintes pour saisine d'un service d'enquête judiciaire fiscale (« police fiscale »).

C - PLAINTES POUR ESCROQUERIE FISCALE

Le nombre de plaintes pour escroquerie fiscale déposées depuis 2015 et le total des montants des droits en jeu sont présentés dans le tableau ci-dessous :

	(Montants en millions €)								
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre de plaintes déposées	135	133	141	119	127	212	72	92	135
Total des droits en jeu (en M€)	30,75	21,02	12,1	16,03	11,31	6,89	3,27	6,45	16,32
Moyenne des droits en jeu par affaire (en M€)	0,22	0,15	0,11	0,17	0,12	0,03	0,08	0,07	0,12

Depuis 2015, la judiciarisation de la fraude dite « carrousels TVA » ainsi que de la fraude sur la marge impliquant des mandataires automobiles, qui relèvent de l'escroquerie, est opérée en amont au moyen d'un signalement au procureur de la République sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale.

En 2023, 33 signalements ont ainsi été effectués (contre 26 en 2022 et 32 en 2021). Ces signalements sont intégrés dans le nombre de plaintes pour escroquerie mais pas dans les éléments financiers, la quantification des enjeux reposant alors sur les investigations judiciaires.

D - PLAINTES POUR OPPOSITION A FONCTION (EN APPLICATION DE L'ARTICLE 1746 DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre de dossiers	33	40	31	21	21	5	6	11	15

VI - LE RECOUVREMENT DES SOMMES SUITE A CONTROLE FISCAL

A - LES ENCAISSEMENTS

Le montant global des sommes recouvrées en 2023 (10,6 Md€) est stable par rapport à 2022. Avec 2019 et en excluant les encaissements du STDR, les trois dernières années sont les meilleurs en termes d'encaissement depuis 2015. Ce maintien à un haut niveau des encaissements est principalement lié à la progression des droits relatifs aux déclarations de succession déposées après relance ou mise en demeure (+19 %).

(Montants en millions €)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Variation 2022/2023
Montant des encaissements (hors STDR)	9 590	8 612	8 077	7 737	10 973	7 790	10 651	10 620	10 591	-0,3 %
Encaissements du STDR	2 654	2 476	1 316	939	358	0	0	0	0	ns
Montant total des encaissements	12 243	11 088	9 393	8 675	11 331	7 790	10 651	10 620	10 591	-0,3 %

B - RECOUVREMENT DES IMPOSITIONS DE CONTRÔLE FISCAL SUR PLACE

1 - Indicateur de recouvrement des créances de contrôle sur place

Le tableau suivant restitue les taux de recouvrement au 31 décembre 2023 des impôts recouverts par la DGFIP au titre du contrôle sur place (droits et pénalités d'assiette).

(Montants en M€)			
Année de prise en charge	Sommes prises en charge IR, IS, TVA/autres impôts (1)	Recouvrement effectif IR, IS, TVA/autres impôts (1)	Taux commun de recouvrement (col. 3 / col. 2) x 100 (2)
2020	4 411	2 550	57,8 %
2021	7 894	3 809	48,2 %
2022	7 104	3 269	46,0 %
2023	7 112	2 527	35,5 %

(1) hors créances du STDR (service de traitement des déclarations rectificatives) prises en charge dans l'application MEDOC (déclarations rectificatives déposées par des redevables détenant des avoirs à l'étranger non déclarés)

(2) le taux de recouvrement augmente en années N+1 et N+2 pour les prises en charge de l'année N car les mesures de recouvrement forcé, comme les actions lourdes, produisent leurs effets sur le moyen terme.

2 - Impôts directs des particuliers recouverts par voie de rôle

ENSEMBLE DES ÉMISSIONS EFFECTUÉES AU COURS DES ANNÉES ANTÉRIEURES (2020-2021)

• Évolution 2022-2023

	Impôt sur le revenu, prélèvements sociaux et impôt sur la fortune immobilière		Autres impôts		Total	
	Situation au 31/12/2022	Situation au 31/12/2023	Situation au 31/12/2022	Situation au 31/12/2023	Situation au 31/12/2022	Situation au 31/12/2023
A. Prises en charge (en millions €)						
• Émissions	1 854	1 854	9	9	1 863	1 863
• Majorations et frais de poursuites	148	148	1	1	149	149
Total A	2 002	2 002	10	10	2 012	2 012
B. Fraction des prises en charge dont le recouvrement est légalement suspendu :						
• en %	28,26	27,46	8,67	2,23	28,17	27,34
• en montant (en millions €)	566	550	1	0	567	550
Total B	566	550	1	0	567	550
C. Apurement (en millions €) :						
• Paiements effectifs	599	655	4	5	604	660
• Dégrèvements et admissions en non-valeur	194	283	1	2	195	285
Total C	794	937	5	8	799	945
D. Restes à recouvrer (en millions €)	1 209	1 065	4	2	1 213	1 067

E. Taux de recouvrement brut C/A (%)	39,63	46,82	57,82	79,99	39,72	46,97
F. Taux de recouvrement net des prises en charge dont le recouvrement n'est pas légalement suspendu C/(A-B) (%)	55,24	64,54	63,31	81,81	55,29	64,65

- **Taux de recouvrement constatés au 31 décembre 2023 sur les années 2020 et 2021**

Au cours de l'année 2023, le taux de recouvrement brut sur les émissions des années 2020 et 2021 a augmenté par rapport à fin 2022 :

- de 7,19 points pour l'impôt sur le revenu, les prélèvements sociaux et l'impôt sur la fortune immobilière ;
- de 22,17 points pour les autres impôts ;
- de 7,26 points globalement.

Le taux de recouvrement net des suspensions légales de poursuites, sur les mêmes émissions, a augmenté par rapport à fin 2022

- de 9,30 points pour l'impôt sur le revenu, les prélèvements sociaux et l'impôt sur la fortune immobilière ;
- de 18,50 points pour les autres impôts ;
- de 9,36 points globalement.

Au 31 décembre 2023, le montant des paiements effectifs progresse de 56 M€ par rapport à celui observé au 31 décembre 2022.

- **Réclamations suspensives de paiement, redressements et liquidations judiciaires**

Au 31 décembre 2023, la fraction des émissions en suspension légale de poursuites représente :

- 27,46 % des prises en charge pour l'impôt sur le revenu, les prélèvements sociaux et l'impôt sur la fortune immobilière ;
- 2,23 % des prises en charge pour les autres impôts.

Ces impositions pour lesquelles le recouvrement est légalement suspendu s'élèvent à 550 M€ et représentent 51,6 % du total des restes à recouvrer.

- **Situation des restes à recouvrer sur les émissions de 2020 et 2021 au 31 décembre 2023**

	Impôt sur le revenu, prélèvements sociaux et impôt sur la fortune immobilière		Autres impôts		Total	
	% articles	% montant	% articles	% montant	% articles	% montant
A. Cotes émises :	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
B. Cotes entièrement soldées	65,34	46,82	80,00	79,99	65,39	46,97
C. Cotes restant à solder	34,66	53,18	20,00	20,01	34,61	53,03
• Réclamations suspensives	28,18	46,53	6,90	11,12	28,14	46,47
• Productions aux redressements et liquidations judiciaires	5,45	5,10	0,00	0,00	5,45	5,09
• Admissions en non-valeur	0,31	0,16	0,00	0,00	0,31	0,16
• Dégrèvements en instance	0,28	0,18	0,00	0,00	0,28	0,18
• Moratoires imposés	2,63	1,48	0,00	0,00	2,63	1,47
• Poursuites et délais en cours	63,14	46,55	93,10	88,88	63,20	46,63

Globalement, le poids des restes à recouvrer dans les émissions est plus important en montant qu'en nombre, avec 53 % du montant des cotes restant à recouvrer, représentant près de 35 % du nombre des émissions. Pour l'impôt sur le revenu et les prélèvements sociaux, 53,2 % du montant des cotes restent à recouvrer, ce qui représente 34,7 % du nombre des émissions. Pour les autres impôts, 20 % du montant des cotes restent à recouvrer, ce qui représente 20 % du nombre des émissions.

LES ÉMISSIONS EFFECTUÉES AU COURS DES ANNÉES 2022 ET 2023

• Les émissions de 2022

	Impôt sur le revenu, prélèvements sociaux et impôt sur la fortune immobilière		Autres impôts		Total	
	Situation au 31/12/2022	Situation au 31/12/2023	Situation au 31/12/2022	Situation au 31/12/2023	Situation au 31/12/2022	Situation au 31/12/2023
A. Prises en charge (en millions €)						
• Émissions	1 071	1 073	4	4	1 075	1 076
• Majorations et frais de poursuites	56	86	0	0	56	86
Total A	1 127	1 159	4	4	1 131	1 163
B. Fraction des prises en charge dont le recouvrement est légalement suspendu :						
• en %	13,57	28,09	0,89	0,00	13,53	27,99
• en montant (en millions €)	153	325	0	0	153	325
Total B	153	325	0	0	153	325
C. Apurement (en millions €) :						
• Paiements effectifs (C1)	217	328	1	2	219	330
• Dégrèvements et admissions en non-valeur	21	86	0	0	21	86
<i>dont dégrèvements (C2)</i>	<i>18</i>	<i>51</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>18</i>	<i>51</i>
Total C	238	414	1	2	240	416
D. Taux de recouvrement brut C/A (%)	21,15	35,72	34,00	61,89	21,19	35,81
E. Taux de recouvrement effectif C1/(A-C2) (%) (rapport entre les paiements effectifs et les prises en charge nettes des dégrèvements)	19,59	29,57	33,96	60,87	19,64	29,69
F. Taux de recouvrement net des prises en charge dont le recouvrement n'est pas légalement suspendu C/(A-B) (%)	24,47	49,68	34,31	61,89	24,51	49,74

Le taux brut, apprécié au 31 décembre 2023, a globalement augmenté de 14,62 points par rapport au 31 décembre 2022 (+14,58 points pour l'impôt sur le revenu, les prélèvements sociaux et l'impôt sur la fortune immobilière et +27,89 points pour les autres impôts). Le total des créances émises en 2022 est donc apuré à hauteur de 35,81 % à fin 2023.

Le taux de recouvrement effectif a quant à lui globalement augmenté de 10,04 points entre le 31 décembre 2022 et le 31 décembre 2023 (+9,98 points pour l'impôt sur le revenu, les prélèvements sociaux et l'impôt sur la fortune immobilière et +26,91 points pour les autres impôts). Ainsi, fin 2023, les créances nettes des dégrèvements prises en charge en 2022 sont encaissées à hauteur de 29,69 %.

Par ailleurs, le taux net des suspensions légales de poursuite, apprécié au 31 décembre 2023 a globalement augmenté de 25,23 points par rapport au 31 décembre 2022 (+25,21 points pour l'impôt sur le revenu, les prélèvements sociaux et l'impôt sur la fortune immobilière et +27,58 points pour les autres impôts).

Les suspensions légales de poursuites représentent 28 % du montant total des prises en charge, concernant en totalité les émissions d'impôt sur le revenu, de prélèvements sociaux et d'impôt sur la fortune immobilière.

En écartant les suspensions légales de paiements des émissions 2022, sur lesquelles aucune action en recouvrement ne peut être engagée par l'administration, le taux de recouvrement net au 31 décembre 2023 se situe à 49,74 %.

- **Les émissions de 2023**

	Situation au 31/12/2023		Total	
	Impôt sur le revenu, prélèvements sociaux et impôt sur la fortune immobilière	Autres impôts	Montant	En %
A. Prises en charge (en millions €)				
• Émissions	1 314	4	1 318	
• Majorations et frais de poursuites	77	0	77	
Total A	1 391	5	1 395	
B. Fraction des prises en charge dont le recouvrement est légalement suspendu :				
• en %	17,98	0,0		17,92
• en montant (en millions €)	250	0	250	
Total B	250	0	250	
C. Apurement (en millions €) :				
• Paiements effectifs (C1)	362	2	364	86,31
• Dégrèvements et admissions en non-valeur	58	0	58	13,69
<i>dont dégrèvements (C2)</i>	27	0	27	
Total C	420	2	422	100,00
D. Taux de recouvrement brut C/A (%)	30,21	47,68		30,27
E. Taux de recouvrement effectif C1/(A-C2) (%) (rapport entre les paiements effectifs et les prises en charge nettes des dégrèvements)	26,58	47,65		26,65
F. Taux de recouvrement net des prises en charge dont le recouvrement n'est pas légalement suspendu C/(A-B) (%)	36,84	47,68		36,88

Les prises en charge d'impôt sur le revenu, de prélèvements sociaux et d'impôt sur la fortune immobilière ont augmenté en 2023 par rapport à 2022 : 1 314 M€ contre 1 073 M€, soit une augmentation de 22,5 %.

Pour l'impôt sur le revenu, les prélèvements sociaux et l'impôt sur la fortune immobilière, les taux de recouvrement ont augmenté : +9,07 points pour le taux de recouvrement brut, +6,98 points pour le taux de recouvrement effectif et +12,37 points pour le taux de recouvrement net des suspensions légales de poursuites.

Pour les autres impôts, les taux de recouvrement ont aussi augmenté : +13,68 points pour le taux de recouvrement brut, +13,69 points pour le taux de recouvrement effectif et +13,38 points pour le taux de recouvrement net des suspensions légales de poursuites.

3 - Impôts dont le recouvrement est assuré par voie d'avis de mise en recouvrement

Les résultats en matière de mise en recouvrement des créances issues du contrôle fiscal comprennent les droits et les pénalités. Les créances concernées sont brutes, c'est-à-dire, qu'elles comprennent les créances faisant l'objet de procédures collectives (redressement ou liquidation judiciaires) et celles contestées sur lesquelles les services ne peuvent agir.

- **Recouvrement selon l'année de mise en recouvrement des rappels de taxes sur le chiffre d'affaires faisant suite à des vérifications (droits et pénalités).**

Le tableau suivant retrace par année le recouvrement des rappels pris en charge de 2020 à 2023.

Année de mise en recouvrement	Sommes mises en recouvrement	Dégrèvements	Sommes à recouvrer (col. 2 – col. 3) (*)	Apurement					Taux de recouvrement effectif (col. 9a / col. 4) x100	Solde non recouvré (col. 4 - col. 9a - col. 9b) (*)
				a) encaissements		b) admissions en non-valeurs				
1	2	3	4	2020	2021	2022	2023	Total (*)	10	11
2020	1 151	107	1 044	a) 290	a) 98	a) 22	a) 14	a) 423	40,5	477
				b) 7	b) 30	b) 37	b) 70	b) 144		
2021	1 772	107	1 665		a) 433	a) 121	a) 30	a) 584	35,1	910
					b) 15	b) 74	b) 82	b) 171		
2022	2 145	101	2 044			a) 425	a) 152	a) 577	28,2	1 339
						b) 17	b) 111	b) 128		
2023	2 592	49	2 542				a) 478	a) 478	18,8	2 042
							b) 22	b) 22		

(*) les montants portés colonnes 4, 9 et 11 sont arrondis en millions d'euros après avoir procédé aux additions/soustractions de montants en euros. Ils peuvent donc présenter des discordances avec un calcul effectué directement avec les chiffres arrondis en millions mentionnés dans le tableau.

- **Recouvrement des rappels d'IS et de TS faisant suite à des vérifications (droits et pénalités)**

Le tableau suivant retrace par année le recouvrement des rappels pris en charge de 2020 à 2023.

Année de mise en recouvrement	Sommes mises en recouvrement	Dégrèvements	Sommes à recouvrer (col. 2 – col. 3) (*)	Apurement					Taux de recouvrement effectif (col. 9a / col. 4) x100	Solde non recouvré (col. 4 - col. 9a - col. 9b) (*)
				a) encaissements		b) admissions en non-valeurs				
1	2	3	4	2020	2021	2022	2023	Total (*)	10	11
2020	1 932	78	1 853	a) 1 314	a) 122	a) 15	a) 16	a) 1 466	79,1	341
				b) 1	b) 9	b) 12	b) 24	b) 46		
2021	3 531	313	3 218		a) 1 824	a) 299	a) 40	a) 2 163	67,2	1 009
					b) 3	b) 20	b) 23	b) 46		
2022	2 759	85	2 673			a) 1 538	a) 277	a) 1 815	67,9	818
						b) 10	b) 31	b) 41		
2023	2 321	54	2 267				a) 1 270	a) 1 270	56,0	991
							b) 6	b) 6		

(*) les montants portés colonnes 4, 9 et 11 sont arrondis en millions d'euros après avoir procédé aux additions/soustractions de montants en euros. Ils peuvent donc présenter des discordances avec un calcul effectué directement avec les chiffres arrondis en millions mentionnés dans le tableau.

VII - EXPLOITATION FISCALE DES ARTICLES L. 82 C ET L. 101 DU LPF

Précisions liminaires

- Le dispositif initial

L'article 17 III. de la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance financière instaure un rapport d'information à destination du Parlement relatif au traitement des dossiers transmis à la direction générale des Finances publiques (DGFiP) par l'autorité judiciaire en application des articles L. 82 C et L. 101 du livre des procédures fiscales (LPF).

- La modification apportée par la loi de finances pour 2019

L'article 113 II. de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 abroge les dispositions III. et IV. de l'article 17 de la loi du 6 décembre 2013 précitée.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, les éléments contenus dans ce rapport sont intégrés au document de politique transversale (DPT) annexé au projet de loi de finances relatif à la lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales.

A - LES MODALITÉS DE COOPÉRATION ENTRE L'ADMINISTRATION FISCALE ET L'AUTORITÉ JUDICIAIRE AU TITRE DES ARTICLES L. 82 C ET L. 101 DU LPF

1- L'obligation de communication (article L. 101 du LPF)

L'article L. 101 du LPF fait obligation à l'autorité judiciaire de communiquer à l'administration fiscale, sans demande préalable, toute indication qu'elle recueille, à l'occasion de toute procédure judiciaire, de nature à faire présumer une fraude commise en matière fiscale ou une manœuvre quelconque ayant eu pour objet ou pour résultat de frauder ou de compromettre un impôt.

L'article 146 de la loi de finances pour 2022 a, en outre, créé un article L. 101 A au LPF permettant aux greffiers des tribunaux de commerce de communiquer spontanément à l'administration fiscale et à l'administration des douanes tous renseignements et tous documents qu'ils recueillent à l'occasion de l'exercice de leurs missions, de nature à faire présumer une fraude commise en matière fiscale ou une manœuvre quelconque ayant pour objet ou pour résultat de frauder ou de compromettre un impôt.

2 - La communication spontanée ou sur demande préalable (article L. 82 C du LPF)

L'article L. 82 C définit les conditions d'exercice du droit de communication auprès du ministère public. À l'occasion de toute procédure judiciaire, le ministère public peut communiquer les dossiers à l'administration fiscale de manière spontanée ou après une demande de celle-ci.

Il appartient à l'autorité judiciaire d'apprécier souverainement si les renseignements et les pièces qu'elle détient sont de nature à faire présumer une fraude ou une manœuvre ayant eu pour objet de frauder ou de compromettre un impôt.

3 - Le renforcement de la coopération entre l'administration fiscale et l'autorité judiciaire issu de la loi relative à la lutte contre la fraude du 23 octobre 2018.

Depuis la loi du 6 décembre 2013, l'administration fiscale doit porter à la connaissance du ministère public, à la demande expresse de ce dernier ou dans les six mois suivant la communication d'informations, l'état d'avancement des recherches de nature fiscale auxquelles elle a procédé sur la base desdites informations. Le résultat définitif du traitement de ces dossiers par l'administration fiscale doit également faire l'objet d'une communication au ministère public.

Suite à la loi relative à la lutte contre la fraude de 2018, la garde des sceaux, ministre de la justice et le ministre de l'action et des comptes publics ont cosigné une circulaire relative à la réforme de la procédure de poursuite pénale de la fraude fiscale et au renforcement de la coopération entre l'administration fiscale et la Justice en matière de lutte contre la fraude fiscale. Datée du 7 mars 2019, elle précise et prévoit notamment :

- la levée du secret fiscal à l'égard du procureur de la République indépendamment de l'existence d'une plainte ou d'une dénonciation déposée en application de l'article L. 228 du LPF (nouvel article L. 142 A du LPF) ;
- la systématisation de la transmission d'informations à l'administration fiscale en application des articles L. 82 C et L. 101 du LPF ;
- l'instauration d'un comité de suivi des échanges qui aura pour objet, entre autres, d'évoquer les suites données par l'administration fiscale aux transmissions du parquet sur le fondement des articles L. 82 C et L. 101 du LPF ;
- la mise en place d'un suivi commun des échanges entre l'administration fiscale et l'autorité judiciaire des plaintes, dénonciations et autres. Ce tableau permet ainsi à chaque partie de renseigner les évolutions de sa procédure.

Ces mesures confirment l'importance et la pertinence de la coopération en matière de lutte contre la fraude.

B – LE BILAN FISCAL DES TRANSMISSIONS EFFECTUÉES PAR L'AUTORITÉ JUDICIAIRE EN APPLICATION DES ARTICLES L. 82 C ET L. 101 DU LPF À L'ADMINISTRATION FISCALE.

En premier lieu, le système d'information de la DGFIP n'est pas organisé pour traiter automatiquement les transmissions manuelles effectuées par l'autorité judiciaire. L'organisation mise en place entre les deux administrations à partir de l'année 2019, nécessite encore des ajustements afin de mieux fiabiliser les remontées statistiques. Pour autant, le travail en commun entre les deux administrations porte ses fruits.

1- Le volume des transmissions

En 2023, l'autorité judiciaire a transmis, spontanément ou sur demande, 1 294 informations aux services de la DGFIP contre 1 354 en 2022 (-4 %), l'activité se maintient à un bon niveau.

La répartition des affaires transmises s'établit comme suit : une majorité (84 %) est à destination des directions régionales/départementales des finances publiques ; 6 % des dossiers sont de la compétence des directions spécialisées de contrôle fiscal (DIRCOFI) et 10 % de celle des directions nationales.

En outre, les directions régionales/départementales des finances publiques d'Île-de-France sont destinataires, à elles seules, de près de 15 % des informations provenant de l'autorité judiciaire.

2- Le traitement des informations par la DGFIP

Les éléments communiqués par l'autorité judiciaire sont, dès leur réception, confiés aux services de la DGFIP en charge de la recherche et/ou de la programmation du contrôle fiscal. Ces structures ont notamment pour mission **d'étudier, de corroborer et de fiscaliser les informations transmises**. Elles peuvent, à cette fin, mettre en œuvre un certain nombre de procédures fiscales spécifiques²⁶.

Si les signalements ne présentent pas d'intérêt fiscal, ils sont classés « sans suite ». À l'inverse, lorsque l'information présente un enjeu fiscal, elle est enrichie par les services et fait l'objet d'une fiche de programmation à destination d'un service de contrôle dans la perspective de la réalisation d'un contrôle fiscal externe (CFE) ou, plus rarement, d'un contrôle sur pièces (CSP).

26 Droit de communication (art. L. 81 et s. du LPF) ; droit d'enquête (art. L. 80 F du LPF) ; contrôle de billetterie (art. L. 26 du LPF) ; travail illégal (art. L. 10 A du LPF) ; droit de visite et saisie (art. L. 16 B du LPF) ; flagrance fiscale (art. L. 16 O BA du LPF)

3- Le résultat des dossiers faisant l'objet d'une taxation

En 2023, 579 dossiers ont fait l'objet d'une mise en recouvrement²⁷ par les services de la DGFIP, dont près de 71 % ont abouti à l'application de pénalités à caractère répressif²⁸ (contre 675 en 2022 et 614 en 2021).

Par conséquent, lorsque des enjeux fiscaux sont identifiés²⁹, les contrôles diligentés portent, dans les deux tiers des cas, sur des fraudes graves. **Cela démontre l'intérêt et la qualité de la coopération avec l'autorité judiciaire.**

27 Dossiers dont le montant des droits ou des pénalités rappelés est non nul

28 Pénalités exclusives de bonne foi

29 Par ailleurs, la réponse fiscale n'est pas toujours la plus adaptée au regard de l'action pénale en cours

En M€	Droits nets		Pénalités	
	2022	2023	2022	2023
IS	17	38,5	9,3	14,9
TVA	60,8	31,7	46,5	19,1
IR	51,3	76,1	38,3	48,1
Ct Soc	14,2	17,9	11,7	17,7
ISF / IFI	3,5	2,3	3,2	1,1
DE	38,7	2,4	2,2	0,4
Autres*	5,7	9	15,7	14,6
TOTAL	191,2	177,9	127,0	116

* Impôts directs locaux, amendes, taxe sur les salaires

Les contrôles achevés en 2023, ayant pour origine des informations transmises par l'autorité judiciaire, ont permis d'effectuer des **rehaussements à hauteur de 294 M€ en droits et pénalités, tout impôt confondu**.

La fluctuation des rehaussements d'une année sur l'autre résulte du caractère aléatoire des conséquences fiscales des dossiers transmis.

En 2023, l'impôt sur le revenu **concentre 42,3 % des enjeux financiers (124,2 M€ de droits et pénalités)** des contrôles conduits suite à signalement judiciaire.

Par ailleurs, parmi les dossiers ayant fait l'objet d'une mise en recouvrement en 2023, au moins³⁰ 66 dossiers ont fait l'objet d'une dénonciation obligatoire à l'autorité judiciaire (article L. 228-I du Livre des Procédures Fiscales), soit 11 %.

La coordination et les échanges avec le ministère de la justice dans la continuité de la loi relative à la lutte contre la fraude de 2018 et de la circulaire interministérielle du 7 mars 2019 se maintiennent en 2023 à un bon niveau avec des montants mis en recouvrement de plus de 294 M€ en baisse de 7,6 % par rapport à 2022.

30 La saisie de la dénonciation obligatoire des dossiers à l'autorité judiciaire est possible dans l'application de suivi du contrôle fiscal depuis octobre 2020

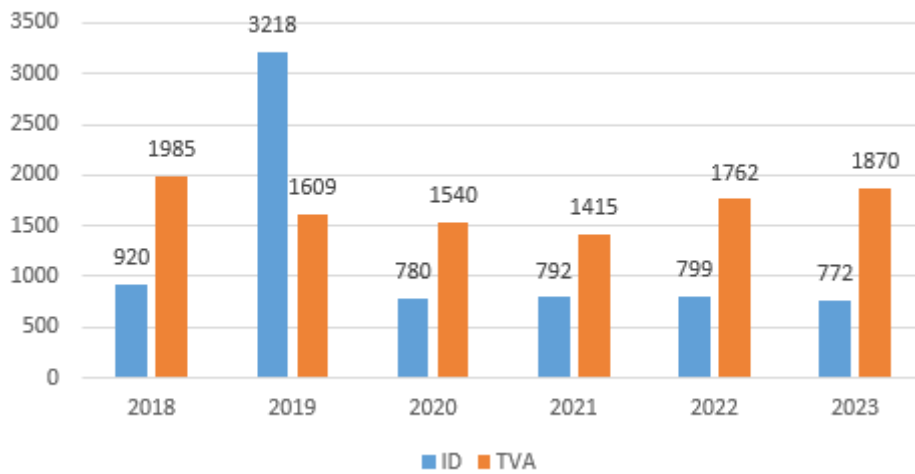
VIII - LA COOPÉRATION ADMINISTRATIVE INTERNATIONALE

Dans la continuité de l'année 2022, l'année 2023 confirme l'intensification des échanges d'informations et le retour à un volume au moins équivalent à celui de la crise sanitaire de 2020.

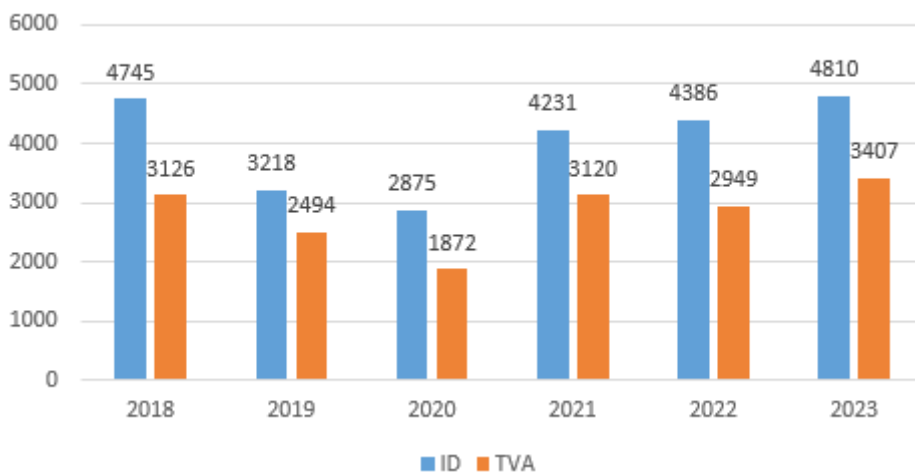
La tendance globale en 2023 se caractérise par :

- **une augmentation des demandes entrantes et sortantes** marquée par un **nombre important de demandes adressées à nos partenaires** étrangers (4 810 demandes en matière d'impôts directs en hausse de 9,67 % par rapport à l'année 2022 et 3 407 demandes en matière de TVA en hausse de 15,5 % par rapport à l'année antérieure) ;
- **une amélioration des délais de traitement des demandes entrantes** en matière d'impôts directs (169 jours contre 173 jours en 2022) et une stabilisation en TVA (110 jours contre 107 jours en 2022). En moyenne pondérée, les délais s'améliorent également en matière d'impôt direct (112 jours contre 146 en 2022) et sont en léger retrait en matière de TVA (117 jours en 2023 contre 93 en 2022).
- **la poursuite de la progression des échanges automatiques**. Cette dynamique se manifeste dans les nombreux projets de registres au sein de l'Union européenne (registres CESOP, OSS/IOSS en matière de TVA) et des directives en cours de transposition, ainsi que les initiatives de l'OCDE pour renforcer la transparence fiscale.

Demande entrantes



Demandes sortantes



A – LES ÉCHANGES DE RENSEIGNEMENTS SUR DEMANDE

Le vaste réseau conventionnel dont dispose la France en matière fiscale lui permet d'échanger des renseignements avec plus de 160 pays. La Convention multilatérale de l'OCDE concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale est entrée en vigueur en 2016 à l'égard des juridictions avec lesquelles la France ne disposait jusqu'à d'aucun instrument juridique aux fins de l'assistance administrative internationale (AAI).

Depuis le 1^{er} janvier 2023, le délai de droit commun applicable pour répondre aux demandes émises par les États de l'Union européenne et de l'OCDE est de 90 jours au plus tard à compter de la date de réception de la demande en matière d'impôts directs et de TVA :

- en matière d'impôts directs au sein de l'UE : article 7 de la directive 2011/16/UE du 15/02/2011 (dite DAC 1) modifiée par la directive 2021/514/UE du 22/03/2021 (dite DAC 7) ;
- en matière de TVA au sein de l'UE : article 10 du règlement UE 904/2010 du Conseil du 07/10/2010 ;
- hors UE : termes de référence OCDE, clauses des conventions fiscales bilatérales et accords d'échanges de renseignements.

Au sein de l'UE, ces délais de réponse sont réduits respectivement à un mois (TVA) et deux mois (impôts directs) dans le cas où l'autorité requise dispose déjà des informations demandées (article 7 de la DAC et article 10 du règlement 904/2010 précités).

La France demeure particulièrement active dans le domaine de l'échange de renseignements sur demande. Par rapport à l'année précédente, le nombre de **demandes envoyées** a sensiblement augmenté en 2023, aussi bien en matière d'impôts directs que de TVA, **pour atteindre 8 217 demandes**.

Ces chiffres confirment la détermination des services fiscaux dans la lutte contre l'évasion fiscale internationale, ainsi que la vitalité de la coopération administrative internationale.

Les demandes de renseignements sont adressées à titre principal :

- aux États frontaliers (Allemagne, Belgique, Luxembourg, Suisse, Espagne, Italie) étant précisé que des accords transfrontaliers existent entre la France et la Belgique, l'Allemagne et l'Espagne ;
- aux États avec lesquels les échanges économiques sont importants (Royaume-Uni, États-Unis, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Chine) ;
- aux États dans lesquels sont implantés des centres financiers (Hong-Kong, Chypre, Monaco, Singapour) et ceux favorisant la création de sociétés offshore (Bahamas, Îles Vierges Britanniques, Panama).

La persistance de flux significatifs permet à la France de maintenir un niveau élevé d'effectivité de la coopération internationale et d'apprécier en retour la qualité des renseignements obtenus de ces pays.

1 - En matière de TVA

a) Les demandes françaises vers l'étranger

La France a adressé **3 407 demandes en matière de TVA** en 2023, soit une augmentation de **15,5 %** par rapport à l'année 2022 (2 949 demandes)

Le délai moyen de réponse de nos partenaires étrangers est en nette amélioration par rapport à l'année précédente (128 jours en 2023 contre 144 jours en 2022).

En application de l'article 10 du règlement UE 904/2010 du 7 octobre 2010 relatif aux échanges de renseignements en matière de TVA, l'État requis doit fournir les renseignements le plus rapidement possible, et au plus tard trois mois à compter de la date de réception de la demande.

En 2023, nos 3 principaux partenaires sont l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas.

b) Les demandes étrangères vers la France

La France a reçu **1 870** demandes de nos partenaires étrangers en matière de TVA en 2023, soit une hausse de **6,3 %** par rapport à l'année 2022 (1 762 demandes).

La France a communiqué **1 889 réponses**. Le délai moyen de réponse de la France est de **114 jours en 2023** (107 jours en 2022). Ce délai reste globalement stable par rapport à l'année passée et proche de l'objectif fixé à 90 jours en application du règlement (UE) 904/2010.

À l'instar de l'année passée, nos 3 principaux partenaires en 2023 sont l'Allemagne, la Belgique et la Pologne.

2 - En matière d'impôts directs

a)- Les demandes françaises vers l'étranger

En 2023, la France a adressé **4 810 demandes en matière d'impôts directs**, soit une hausse de **9,67 %** par rapport à l'année 2022 (4 386 demandes).

Le délai moyen de réponse de nos partenaires étrangers poursuit son amélioration et s'établit à **260 jours** en 2023, (265 jours en 2022 et 274 jours en 2021).

Les demandes concernent pour plus de la moitié les États de l'Union européenne (50,5 %).

Nos 3 principaux partenaires sont la Suisse, l'Allemagne et le Luxembourg.

b)- Les demandes étrangères vers la France

La France a reçu **772 demandes** en matière d'impôts directs en 2023, soit un volume relativement stable de demandes par rapport à l'année passée (799 demandes en 2022).

La France a transmis **730 réponses** dans un **délai moyen de 169 jours** qui ne cesse de s'améliorer (délai moyen de 173 jours en 2022 et 195 jours en 2021), notamment à destination de nos partenaires européens.

Nos 3 principaux partenaires sont la Pologne, la Belgique et l'Espagne.

En dehors de l'Union européenne, les demandes reçues en 2023 sont émises principalement par la Nouvelle-Calédonie et la Suisse.

B – LES ÉCHANGES AUTOMATIQUES

L'échange automatique de renseignements consiste en la transmission périodique (généralement annuelle), sans demande préalable, d'informations relatives à des contribuables percevant des revenus ou détenant des avoirs à l'étranger. La France est engagée dans plusieurs dispositifs internationaux d'échange automatique d'informations fiscales.

La directive 2011/16/UE (DAC1) prévoit que les États membres européens échangent automatiquement les informations disponibles correspondant aux cinq catégories de revenus et de capital suivantes : les revenus d'emploi, les jetons de présence, les produits d'assurance-vie, les pensions, la propriété et les revenus des biens immobiliers. La France reçoit chaque année plus de 1,5 millions d'informations concernant des résidents fiscaux français.

- Comptes financiers : comptes bancaires et contrats d'assurance-vie (FATCA – DAC 2 - CRS)

Trois instruments juridiques encadrent l'échange automatique sur les comptes financiers :

- le dispositif dit « FATCA » avec les États-Unis d'Amérique ;
- la directive 2014/107/EU (dite DAC 2) avec les États membres de l'Union européenne ;
- l'accord multilatéral pour l'échange automatique sur les comptes financiers (dispositif dit « Common Reporting System CRS »).

En 2023, 100 États ont envoyé à la France des informations, soit autant qu'en 2022.

Les travaux d'exploitation engagés ont d'ores et déjà permis d'identifier **plus de 90 %** des personnes figurant dans les fichiers transmis par les autorités fiscales étrangères.

Au niveau mondial, 113 pays ont participé à l'échange automatique d'informations en 2023, fournissant à leurs autorités nationales des données sur 111 millions de comptes financiers détenus à l'étranger par leurs résidents, représentatifs d'un actif total de 11 000 Md€ (données 2022).

C – LES ÉCHANGES SPONTANÉS DE RENSEIGNEMENTS

L'échange spontané de renseignements est fondé sur l'application d'instruments bilatéraux (convention fiscale ou accord d'échange de renseignement) ou multilatéraux (directive 2011/16 en matière d'impôts directs, règlement 904/2010 en matière de TVA ou convention multilatérale du Conseil de l'Europe et de l'OCDE).

Afin de faciliter les échanges, des accords transfrontaliers existent entre la France et la Belgique, l'Allemagne et l'Espagne et prochainement avec le Luxembourg (en matière de TVA).

1 - En matière de TVA

a) L'échange spontané de la France vers l'étranger

La France a adressé **59 informations en matière de TVA** en 2023, soit une hausse de **13,46 %** par rapport à 2022 (52 informations) après une forte augmentation du nombre de ces demandes entre 2020 et 2021 (74 %).

Nos 3 principaux partenaires sont la Belgique, l'Allemagne et les Pays-Bas.

b) L'échange spontané de l'étranger vers la France

La France a reçu **579** renseignements en matière de TVA en 2023, soit une baisse de 9,81 % par rapport à 2022 (642 renseignements).

Nos 3 principaux partenaires sont la Pologne, l'Allemagne et la Belgique.

2 - En matière d'impôts directs

a) L'échange spontané de la France vers l'étranger

La France a adressé **30 renseignements en matière d'impôts directs** en 2023, accusant une forte baisse (53 %) par rapport à l'année 2022 (64 renseignements) représentant un niveau quasi-équivalent à l'année 2021 (22 renseignements).

Nos 3 principaux partenaires sont la Belgique, l'Italie et la Suisse.

b) L'échange spontané de l'étranger vers la France

La France a reçu **640 renseignements** en matière d'impôts directs en 2023, soit une forte augmentation de **64,95 %** par rapport à 2022 (388 renseignements). Cette forte croissance s'explique notamment par une information entrante groupée en provenance d'un État partenaire européen et concernant plus de 250 contribuables français. Nos 3 principaux partenaires sont l'Estonie, le Portugal et le Danemark.

Lutte contre la fraude douanière

I - LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES DE LA DGDDI EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET L'ÉVASION FISCALE

A - LA TRANSFORMATION DES CONTRÔLES EN MATIÈRE FISCALE : UNE PRIORITÉ D'ACTION DONNÉE À LA PROTECTION DES INTÉRÊTS FINANCIERS DE L'UE

Dans un contexte de fraude complexe et croissante, la DGDDI a pris les mesures nécessaires pour tenir compte des réformes d'ampleur engagées au niveau national en matière de recouvrement de la TVA et au niveau européen avec l'entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2021 du paquet TVA e-commerce de 2017.

1 - Le lancement en 2023 d'un plan d'action pluriannuel pour la protection des intérêts financiers de l'UE.

La loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a profondément modifié le champ d'intervention de la DGDDI en matière de TVA à l'importation (TVAI). Depuis le 1^{er} janvier 2022, tous les opérateurs économiques assujettis auto-liquident la TVA due à l'importation. La TVAI due, par les personnes non assujetties, demeure collectée et contrôlée par la DGDDI.

La DGDDI a ainsi fixé comme objectif à l'ensemble de ses services, la sécurisation des intérêts financiers de l'UE et du budget national. En effet, les ressources propres traditionnelles de l'UE (droits de douane, droits anti-dumping, droits compensateurs) constituent également des éléments de la base imposable de la TVA à l'importation et ont donc un impact sur le budget national. À ce titre, la DGDDI a axé en 2023 ses contrôles sur les ressources propres traditionnelles de l'UE et sur la TVA due par les personnes non assujetties.

En effet, si l'Union européenne possède la compétence exclusive pour définir la politique douanière, dans le respect des textes internationaux de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de l'Organisation mondiale des douanes (OMD), les États membres sont en charge de collecter et reverser au budget de l'UE les ressources propres traditionnelles (RPT) et de mettre en œuvre les contrôles douaniers permettant de garantir l'effectivité de la perception de ces RPT.

En France, il relève de la responsabilité de la douane, seule administration compétente dans la perception de ces ressources à la frontière, de tout mettre en œuvre pour protéger les intérêts financiers de l'Union européenne, étant tenue, à cet égard, à une obligation de résultat.

Ainsi, afin d'assurer la correcte perception des droits et taxes et l'effectivité des contrôles, la Commission européenne, par l'intermédiaire de la Direction Générale du budget (DG BUDG), mène régulièrement des audits pouvant amener à évaluer des pertes de ressources propres pour le budget de l'UE, qui seront à la charge des États membres concernés.

Au-delà de l'obligation de résultat des États membres, l'engagement de la douane dans la lutte contre les fraudes à l'espèce, l'origine et la valeur, présente un enjeu d'équité commerciale et protège les entreprises européennes des phénomènes de concurrence déloyale.

En 2023, un plan d'action a été élaboré par la douane, pour identifier et structurer les rôles et les actions des différents acteurs, nationaux et locaux, qu'il s'agisse du domaine réglementaire, de l'analyse de risque, du ciblage, des contrôles et des enquêtes. Dans ce cadre, et plus particulièrement en lien avec la mesure n° 19 visant à mieux contrôler les flux à risque par le renforcement du travail en réseau, la DNRED a la charge d'animer un réseau d'enquêteurs PIF (protection des intérêts financiers nationaux et de l'UE), à but opérationnel, qui vise notamment à partager les bonnes pratiques, articuler les procédures d'enquêtes concernant les mêmes opérateurs et susciter de nouveaux champs d'investigations. Un premier atelier de travail a ainsi été consacré à un retex sur l'enquête douanière menée sous l'égide du parquet européen (PE). Ce plan d'action d'ambitieux constitue une étape importante de valorisation et d'amélioration d'une mission historique et essentielle de la douane.

La construction du plan d'action, dédié à la protection des intérêts financiers de la France et de l'Union européenne est la résultante de travaux collectifs entre la direction générale et des directions régionales au sein d'une task force interservices, dédiée à la PIF.

Il s'articule autour de trois axes étroitement liés : la prévention et la détection des risques de fraude et le contrôle des flux à risques, qui illustrent l'implication de tous les services dans une chaîne intégrée de contrôle. L'interconnexion, la coopération et la communication entre les services douaniers, constituent des piliers importants de la mise en œuvre d'une politique des contrôles cohérente et efficace.

Ce plan d'action est étroitement suivi par la DGDDI. Il fait l'objet de bilans semestriels et de mises à jour régulières pour intégrer les nouveaux travaux et points d'attention. Ces évolutions visent à adapter l'action de la DGDDI aux nouveaux courants de fraudes et aux nouvelles menaces, tout en accompagnant et en facilitant les travaux des bureaux de douane dans l'exercice de leurs missions de contrôle.

En matière de protection des intérêts financiers, les contrôles poursuivent les objectifs de confirmation des doutes soulevés par l'analyse de risque et donc le redressement financier en suite de contrôle non conforme. Les contrôles peuvent également lever le doute détecté par l'analyse de risque et démontrer la régularité d'opérations de dédouanement préalablement identifiées à risques.

2 - L'évolution de la lutte contre les fraudes sur le vecteur du e-commerce

La croissance continue du e-commerce appelle un nouveau cadre réglementaire. Avec le paquet TVA e-commerce et les dispositions du Code des douanes de l'Union, de nouvelles règles applicables aux envois de faible valeur ont été mises en place à compter du 1^{er} juillet 2021 :

- l'exigence d'une déclaration sûreté-sécurité (dite ICS2) et d'une déclaration en douane (dite H7) pour chacun des envois importés, avec un jeu réduit de données. Jusqu'alors la déclaration électronique n'était pas obligatoire pour les marchandises d'une valeur de moins de 150 €, et la Poste était dispensée de toute déclaration ;
- la taxation à la TVA de tous les envois du e-commerce importés (suppression de la franchise de 22 €). La franchise de droits de douane, jusqu'à hauteur de 150 €, reste applicable ;
- une présomption de responsabilité fiscale des plates-formes de vente en ligne (Amazon, Alibaba...) et un système innovant de collecte de la TVA par celles-ci au moment de la vente (*l'import one-stop-shop*, IOSS).

Ainsi, en déployant en 2021, le système d'information dans lequel sont désormais injectées et analysées ces millions de données (Delta H7), la douane a construit une nouvelle frontière numérique, et elle continue de l'investir en y déployant de nouveaux outils pour sécuriser les recettes douanières et fiscales, cibler les colis et permettre également l'interception des produits illicites ou dangereux. En 2023, le nombre de déclarations H7 a atteint 130 millions, représentant 410 millions d'articles dédouanés.

Malgré des apports significatifs en matière d'amélioration de la collecte de la TVA, il est prématuré d'établir un bilan précis en termes de lutte contre la fraude fiscale au niveau européen. En 2023, la DGDDI et la DNEF ont cependant réalisé une première étude comparative entre les données douanières et les données fiscales du IOSS.

En outre, les risques de minoration des valeurs déclarées subsistent. Par ailleurs, les règles de reconstitution de la valeur en douane prévues par le code des douanes de l'Union et l'OMC ne sont pas adaptées à la notion de valeur intrinsèque prévue pour les flux fractionnés qui caractérisent le e-commerce.

Ainsi, en 2023 la DGDDI a pris l'initiative de la création et l'animation d'un groupe de travail européen afin de proposer une simplification de la reconstitution de la valeur des marchandises en e-commerce. Le groupe de travail, associant 17 États membres de l'Union européenne a permis l'élaboration d'un rapport sur des propositions de mesures visant à mieux lutter contre la minoration de valeur en douane tant dans le fret traditionnel que dans le e-commerce. Par ailleurs, la nécessité d'impliquer les plates-formes de vente en ligne demeure un enjeu de premier plan. C'est, notamment, le sens du projet de réforme de l'Union douanière présenté par la Commission européenne le 17 mai 2023.

La loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces prévoit la majoration du montant des sanctions prévues par l'article 412 pour enrayer les soustractions sous douane des marchandises importées en particulier dans le cadre du e-commerce.

Le e-commerce s'appuie sur des schémas logistiques variés dont l'objectif est de livrer le produit le plus rapidement possible au consommateur. Soit les plate-formes mettent sur le marché via leur chaîne logistique souvent complexe, des produits directement importés, soit elles stockent les produits importés dans des entrepôts pour satisfaire des achats en ligne. Outre les contrôles au moment du dédouanement, les produits vendus en ligne ne sont contrôlables par la douane que dans les entrepôts de stockage avant leur livraison au consommateur final. Le développement de contrôles dans les entrepôts, en complément des contrôles des prestataires de service d'exécution de commande (PSEC) effectués par la DGCCRF, nécessite de disposer d'une cartographie de ces entrepôts, et d'une connaissance des lieux de stockage quelle que soit l'origine des flux (extra-communautaires, communautaires, nationaux). Cela

implique aussi de connaître les opérateurs concernés et les types de marchandises susceptibles d'y être stockées, pour pouvoir orienter l'action des services. La douane poursuivra ainsi, en 2025, le travail de cartographie des entrepôts.

Dans le schéma e-commerce, ont également émergé des marketplaces, interfaces électroniques servant d'intermédiation commerciale entre vendeur et acheteur. Le dropshipping, où le vendeur ne se charge que de la commercialisation et de la vente d'un produit, et où son fournisseur se charge de la livraison et de la logistique, s'est aussi développé, ouvrant la voie à de nouveaux schémas de fraude. La douane s'adapte à ces nouveaux schémas logistiques.

Les contrôles liés à la protection des intérêts financiers européens et nationaux (PIF) constituent une priorité en matière de commerce électronique pour la DGDDI. Cette priorité de contrôle vise à détecter les fausses déclarations de valeur en douane, le cas échéant combinées avec de fausses déclarations d'espèce pour sécuriser les ressources propres traditionnelles (RPT) (droits de douane, droits antidumping, droits compensateurs) et la TVA. Dans ce domaine, la DNRED mène des enquêtes d'initiative, en lien avec ses partenaires nationaux (DNEF, TRACFIN) ou encore européens (Parquet européen, OLAF, EUROPOL), qui mettent en évidence des schémas de fraude organisés et complexes. En parallèle, la DNRED a engagé une action opérationnelle sur les flux e-commerce. Les objectifs et les cibles présentés aux États membres ont fait l'objet de contrôles concertés en 2023 et 2024 et d'échanges d'informations dans le but de toujours mieux appréhender les processus de fraude et leurs protagonistes. Dans ce cadre, la coordination et la complémentarité des contrôles de la DGDDI et de la DGFIP sont fondamentales, notamment pour sécuriser et appliquer le paquet TVA e-commerce.

Cette priorité de contrôle s'inscrit dans le cadre de plusieurs mesures figurant dans la feuille de route « Lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques » du Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

La réforme de l'Union douanière initiée par la Commission le 17 mai 2023 présente un bloc e-commerce mettant en place un dispositif spécifique au commerce électronique :

- la suppression de la franchise des droits de douane pour les envois dont la valeur n'excède pas 150 euros ;
- l'introduction de la notion d'importateur présumé, introduisant une responsabilité accrue des plateformes et vendeurs en ligne : qui deviendraient responsables des formalités douanières, de la dette douanière ainsi que des réglementations non douanières ;
- la mise en place d'un traitement tarifaire simplifié, introduisant cinq taux forfaitaires de droits de douane (entre 0 % et 17 %).

Compte-tenu des enjeux afférents au e-commerce, le dispositif de la réforme sur ce sujet entrerait en vigueur en 2028, avec le lancement de la nouvelle plateforme commune des données douanières de l'Union (le Data Hub).

Ainsi, la douane française travaille sur cette réforme au niveau européen.

B - LE RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION AVEC LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES

Depuis 2020, la coopération avec les services de la DGFIP s'est considérablement accrue, tant au niveau central, qu'au niveau local. Elle est devenue un axe prioritaire de travail, compte tenu notamment des transferts de taxes prévus par la loi de finances pour 2020. De nombreux ateliers et réunions de travail ont été organisés afin de définir au mieux les modalités du transfert et de garantir le même niveau de sécurisation des recettes de l'État.

1 - La refonte du protocole de coopération entre la DGFIP et la DGDDI.

La DGFIP et la DGDDI travaillent ensemble de manière active depuis de très nombreuses années dans le cadre d'un protocole de coopération. Il s'agit de favoriser les échanges d'informations entre les deux directions (bulletins de transmission d'informations, et consultation croisée d'applications informatiques), de conduire des contrôles conjoints ou coordonnés au niveau national, mais également européen, ou de mener des actions de sensibilisation et de formation communes.

Depuis 2022, la mise en œuvre de récentes réformes législatives nationales et européennes (auto-liquidation de la TVA à l'importation, échanges en masse de données déclaratives) impose aux deux directions de repenser les partenariats existants pour tirer toutes les conséquences de l'unification du recouvrement, organiser la coopération autour de chantiers structurants dans les domaines d'intervention partagés et porter la collaboration dans des domaines de pointe de la lutte contre la fraude, notamment la valorisation des données collectées.

L'approfondissement de la coopération institutionnelle en matière de lutte contre la fraude correspond également à une priorité du gouvernement. Celle-ci se traduit par deux mesures figurant dans la feuille de route « Lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques » 2023 du Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique :

– la première visant à améliorer le partage d'informations entre les services ayant pour mission la lutte contre la fraude (mesure 29) ;

– et la seconde visant à repenser la coopération opérationnelle entre la DGFIP et la DGDDI d'ici 2024.

La coopération entre la DGFIP et la DGDDI est particulièrement importante s'agissant du paiement des droits à l'importation (droits de douane et TVA), elle s'inscrit également dans le contexte de la prise en compte des travaux relatifs aux transferts des différentes taxes de la DGDDI vers la DGFIP.

Dans ce cadre, les directeurs généraux de la DGDDI et de la DGFIP ont fait de la refonte du protocole de coopération une priorité. Ainsi, un nouveau protocole de coopération a été signé et est entré en vigueur à compter du 6 juin 2024. Les axes de travail de la période 2024/2025 sont la constitution et le suivi d'objectifs de coopération incluant des travaux collectifs et des formations, après recensement et concertation auprès des bureaux concernés de la direction générale et des directions déconcentrées, sur des thématiques ayant fait l'objet d'une annexe au protocole ou entrant dans le champ de la coopération entre la DGDDI et la DGFIP.

Ce partenariat rénové entre la DGFIP et la DGDDI recouvre plusieurs objectifs allant de la mise en œuvre des contrôles sur les matières partagées (TVAI), à la prise en compte systématique des conséquences des redressements de chaque administration lorsqu'il existe un lien mécanique entre les infractions douanières et fiscales.

Il doit également permettre d'encadrer les signalements réciproques entre la DGFIP et la DGDDI des fraudes les plus graves et de mettre en avant les travaux du service d'analyse de risque et de ciblage (SARC) de la DGDDI, de la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF), de la Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes douanières (DNRED) et des services centraux de la DGFIP qui coopèrent de manière active à l'élaboration de nouvelles méthodes permettant d'identifier des fraudes d'ampleur en matière de ressources propres comme en matière de TVA.

Enfin, il s'agira aussi d'achever l'industrialisation des échanges d'informations entre la DGDDI et la DGFIP pour assurer que la DGFIP ait les moyens de contrôler les taxes qui lui ont été transférées.

2 - La massification des échanges de données entre la DGFIP et la DGDDI et l'ouverture de nouveaux accès directs aux bases de données de la DGFIP et de la DGDDI.

La réalisation des missions de la DGFIP et de la DGDDI rend incontournable l'échange d'informations et de données entre les deux administrations. En effet, l'efficacité de la douane comme de la DGFIP dans l'exercice de leurs missions passe par une collaboration nourrie et sécurisée. Il s'agit de parvenir à développer et valoriser l'ensemble des données de chaque administration pour améliorer son efficacité dans l'exercice de ses missions, qu'il s'agisse de lutte contre la fraude ou d'accompagnement des entreprises dans leurs démarches douanières et fiscales.

Ces échanges visent donc à satisfaire plusieurs objectifs :

- lutter contre les infractions douanières et fiscales ;
- mutualiser les moyens visant à réprimer ces infractions (fiscales, douanières et financières) ;
- faciliter les fonctions de gestion de chaque administration ;
- ou assurer une application effective des sanctions financières.

Les nouvelles modalités de gestion de la TVA à l'importation, comme les nouvelles modalités déclaratives prévues pour le e-commerce ont participé à l'accélération des échanges entre la DGFIP et la DGDDI. Cette coopération renforcée doit être accompagnée par la mise en place de nouveaux supports et méthodes d'échanges d'informations garantissant aux administrations d'assurer leurs missions de manière optimale.

La DGFIP en lien avec la DGDDI est chargée de centraliser et de moderniser les travaux d'analyse de données, par le décloisonnement des données, le recensement et la généralisation des requêtes en matière d'analyse risque les plus pertinentes, et le recours à des techniques innovantes reposant sur l'utilisation de la science des données afin d'améliorer le ciblage des opérations de contrôle fiscal.

a) La mise à disposition des données de dédouanement par à la DGDDI à la DGFIP.

Pour permettre une prise en charge plus complète des données des opérations de dédouanement dans les travaux de ciblage de la fraude et de sécurisation des recettes de TVA à l'importation, un nouveau dispositif de coopération a été mis en place.

Ce dispositif repose sur la transmission trimestrielle à la DGFiP des données brutes du dédouanement issues de l'application douanière DELTA. L'objectif est de disposer d'une base de données complète des flux internationaux (flux intracommunautaires et extra-communautaires) recensant l'ensemble des sociétés ayant réalisé des importations/introductions ou exportations/expéditions afin de sécuriser leurs déclarations fiscales, ainsi que la perception de la TVA.

b) La mise à disposition des données des contrôles douaniers pour le contrôle de la TVA à l'importation, déclarée sur la déclaration de chiffre d'affaires.

La généralisation du dispositif de l'auto-liquidation de la TVA à l'importation a entraîné un nouveau partage de compétences entre la DGDDI et la DGFiP. Depuis le 1^{er} janvier 2022, la DGFiP dispose d'une compétence exclusive pour liquider et recouvrer la TVA à l'importation due par les assujettis. La mission de la douane est maintenue pour les personnes non assujetties et non identifiées à la TVA.

En outre, que l'opérateur soit identifié ou non à la TVA, la DGDDI est chargée de constater la base d'imposition de la TVA-I déclarée sur la déclaration en douane en vertu de l'article 292 du CGI. En effet, elle est chargée de la transmettre à la DGFiP pour permettre le pré-remplissage de la déclaration de chiffre d'affaires.

A l'occasion des contrôles douaniers, la constatation d'une base d'imposition de la TVA-I incorrecte implique la rectification de la déclaration de TVA par l'assujetti. Or, tous les éléments contrôlés par la DGDDI peuvent altérer la base d'imposition de la TVA-I (la base d'imposition de la TVA-I incorpore les droits de douane et assimilés, les frais de transport et les frais annexes.)

Dès lors, depuis 2023, la DGDDI informe la DGFiP des contrôles douaniers non conformes, afin de lui permettre de vérifier les rectifications des déclarations de TVA sollicitées par les opérateurs suite aux contrôles douaniers.

L'ensemble des contrôles non conformes (contrôles physiques et documentaires, contrôles ex-ante et ex-post) ayant une incidence sur la base d'imposition à la TVA-I sont ainsi extraits puis transmis à la DGFiP. Ces données doivent permettre à la DGFiP d'affiner son analyse de risque et son ciblage pour assurer une collecte optimale de la TVA-I.

c) Les échanges de données à la suite du transfert du recouvrement des amendes et pénalités juridictionnelles à la DGFiP.

Conformément à l'article 80 de la loi de finances pour 2023, le recouvrement du produit des amendes et des pénalités prévues par les dispositions des codes, des lois et des règlements que l'administration des douanes est chargée d'appliquer, prononcées par une juridiction, a été transféré à la DGFiP depuis le 1^{er} avril 2023.

Depuis cette date, la DGDDI ne traite que des données de recouvrement des amendes transactionnelles. Afin d'être en mesure de maintenir sa politique contentieuse, il est essentiel que la DGDDI continue de disposer des informations relatives au recouvrement des amendes judiciaires.

Un protocole d'échange de données entre la DGFiP et la DGDDI a ainsi été conclu afin d'organiser cette transmission d'informations. La DGFiP s'est engagée à mettre à disposition de la DGDDI de manière mensuelle les données du recouvrement des amendes judiciaires. Seules les données nécessaires relatives au recouvrement et au suivi des dossiers contentieux sont échangées.

d) Les échanges de données aux fins d'amélioration des capacités d'analyse de risque et de ciblage de la DGDDI et de la DGFiP pour lutter contre les infractions douanières et fiscales

Le service d'analyse de risque et de ciblage (SARC) est un service douanier à compétence nationale chargé, pour le compte de l'ensemble des services de la direction générale des douanes et droits indirects, des missions suivantes en matière d'avant-dédouanement, de dédouanement et de fiscalité :

- l'analyse de risque ;
- la détermination des critères nationaux de ciblage qu'il intègre dans les outils informatiques visant à faciliter la réalisation des contrôles ;
- l'orientation des contrôles et des enquêtes et procède à leur transmission aux services douaniers les plus appropriés en fonction des risques identifiés ;

– sur son initiative ou à la demande d'un autre service douanier, la réalisation de toute étude ou analyse relative à la fraude.

À ce titre, il entretient une coopération nourrie avec les services de la DGFIP pour échanger les données utiles à l'exercice de leurs missions respectives et mutualiser leurs techniques et travaux d'analyse et d'exploration de données.

e) Le développement des accès directs aux bases de données de la DGFIP et de la DGDDI aux services de contrôle et d'enquête.

Les accès réciproques aux fichiers et applications de la DGFIP se sont considérablement développés depuis 2011.

Le protocole de coopération de mars 2011 ne présentait pas tous les accès aux applications de la DGFIP. En effet, chaque application déployée fait l'objet d'un contrat de service *ad hoc* entre le service mettant à disposition l'application et le bureau métier ayant sollicité l'accès.

De plus, chaque accès, validé préalablement par le Délégué à la Protection des Données, est déclaré auprès de la CNIL pour enregistrer l'administration accédante comme destinataire des données.

La loi n° 2018/898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude a conforté cette évolution, en renforçant les moyens alloués à la lutte contre la fraude fiscale et douanière, par l'extension des accès de la DGDDI à certaines bases de données de la DGFIP (applications FICOVIE et BNDP notamment).

En 2023, dans le cadre du projet PILAT de la DGFIP (PIlotage et Analyse du conTrôle) relatif à la refonte du système d'information du contrôle fiscal, l'application GALAXIE a été déployée.

Ce nouvel outil au service de la lutte contre la fraude permet de visualiser, au niveau national, d'une part, les liens existants entre des entités professionnelles (liens de participation) et personnes physiques (liens de dirigeant, d'associé ou d'actionnaire), et d'autre part, des éléments de contexte sur la situation patrimoniale et fiscale de ces personnes.

L'arrêté du 11 mars 2022 portant création de l'application GALAXIE a rendu la DGDDI et l'ONAF destinataires des données présentées par l'application. Il limite l'accès aux agents chargés des missions de contrôle et d'enquête, et aux agents chargés du recouvrement des créances en lien avec la lutte contre la fraude.

À des fins de lutte contre les fraudes fiscales et douanières, la DGDDI et la DGFIP ont ainsi multiplié les accès directs à leurs applications. Cette évolution est prise en compte dans le nouveau protocole de coopération entre les deux directions, qui a pris effet le 6 juin 2024.

3 – Une mobilisation toujours active sur les risques de fraude TVA avec la DGFIP

La DGDDI maintient son implication dans le réseau de coopération administrative européen « EUROFISC » dédié à la lutte contre la fraude à la TVA, créé sur la base du règlement UE n° 904/2010 du 17 octobre 2010. Après avoir assuré entre 2013 et 2018, le pilotage de l'atelier de travail dédié au recours abusif au régime douanier 42 (WF3), la DGDDI a maintenu un niveau d'engagement important. Compte tenu de son nouveau périmètre d'action à compter de 2022, la DGDDI continue de participer aux groupes de travail dédiés au e-commerce (WF5), coordonnés au niveau européen par la DGFIP. Elle apporte ainsi son expertise aux autorités fiscales des États membres chargées de collecter la TVA, notamment en partageant ses analyses et en travaillant à la clarification des données douanières de la déclaration en douane simplifiée pour le e-commerce (DH7), mise à disposition *via* l'application européenne « SURV ». Par ailleurs, la DGDDI poursuit sa participation à l'atelier de travail dédié à la lutte contre la fraude TVA dans le secteur de la navigation de plaisance de luxe (WF2), dont l'objectif est de renforcer la coopération entre les États membres, sur un vecteur de fraude transnational.

4 – Le maintien des contrôles multilatéraux en matière d'accises (MLC)

En matière de lutte contre la fraude aux accises, la DGDDI doit prendre en compte dans son programme de contrôle, les risques posés par l'augmentation du commerce intracommunautaire et de schémas de fraude impliquant des sociétés opérant dans plusieurs États membres par le biais de branches et de filiales ou de partenaires commerciaux diversifiés et parfois opaques. Ces pratiques renforcent la difficulté pour une seule administration de disposer d'une appréhension globale des activités d'une société. Le contrôle multilatéral poursuit des objectifs particuliers.

Il s'agit d'un contrôle coordonné de l'assujettissement à l'impôt d'un ou de plusieurs opérateurs imposables, organisé par deux ou plusieurs États membres ayant des intérêts communs ou complémentaires (des pays tiers peuvent également être invités à participer à un contrôle multilatéral).

Un des objectifs principaux du contrôle multilatéral est de s'assurer que les accises sont perçues conformément aux législations de l'Union européenne et nationales.

À l'initiative de la DGDDI, un groupe de projet communautaire de 20 États membres a été mis en place, pour une durée de 2 ans et demi, sous l'égide de la DG TAXUD. Il s'est réuni en décembre 2022 puis en juin 2023, avec 3 objectifs principaux :

- la nécessité de créer un réseau d'experts dans le domaine des accises ;
- la mise à jour du Guide sur la fraude aux accises ;
- l'identification des nouveaux risques en matière de boissons alcooliques (Brexit, DSA électronique, vente sur internet, etc.).

II – LES MOYENS DE LUTTE CONTRE L'ÉVASION ET LA FRAUDE FISCALES

1 – L'action de la task force renseignement fiscal (TFRF) dans la lutte contre la fraude aux finances publiques

Dans le cadre des travaux de la *task force* renseignement fiscal (TFRF), les services de la DNRED, DNEF et TRACFIN orientent leurs capteurs, mutualisent leurs informations et les enrichissent autour de priorités communes pour adresser leurs résultats aux services en charge des contrôles, à des fins d'entrave.

En 2023, les travaux ont permis de mettre à jour un schéma de fraude douanière et fiscale d'ampleur, à l'échelle internationale, dans le secteur du *e-commerce*. Un plan d'action est en cours d'élaboration afin de mutualiser les informations provenant des enquêtes et procédures administratives des 3 directions sur les cibles retenues. Les axes d'investigations pour 2024 portent notamment sur les anomalies fiscales, les flux financiers, les *e-commerçants*, les flux de marchandises et les entrepôts de stockage.

Par ailleurs, la TFRF poursuit son action à l'encontre des officines de défiscalisation dans les paradis fiscaux, afin d'identifier de nouvelles cibles.

2 – La création d'un service de renseignement fiscal à la DNRED

Le 9 mai 2023, le ministre délégué chargé des comptes publics, G. ATTAL, a annoncé la création d'une « unité de renseignement fiscal » (ci après-URF) au sein de la DNRED dans le cadre du projet gouvernemental de lutte contre les fraudes aux finances publiques.

Cette nouvelle mission, confiée à la DNRED en raison de son savoir-faire en matière de renseignement, consiste à mettre en œuvre des méthodes de recherche humaine et technique pour lutter contre les fraudes fiscales les plus graves et les plus complexes. L'objectif de ce service est de fournir à la DGFIP des renseignements désignant des objectifs de contrôle et d'enquête précis. La mise en œuvre de l'enquête fiscale et la notification de redressements en découlant demeureront de la compétence exclusive de la DGFIP, à l'exception de la fiscalité douanière pour laquelle la DNRED est déjà service d'enquête.

En 2024, plusieurs chantiers ont été conduits (recrutement, organisation, juridique, opérationnel, immobilier, gouvernance) et seront poursuivis en 2025 et 2026 pour une montée en puissance progressive du service jusqu'en 2027. À ce stade, deux projets de protocole et de convention de délégation de gestion entre la DGDDI et la DGFIP sont en cours de finalisation tandis qu'une première vague de recrutement initiale va permettre une prise de fonctions des premiers effectifs prévus pour l'URF au 4^e trimestre de l'année 2024. Une formation professionnelle dédiée sera proposée dès le lancement de l'Unité.

3 – L'adoption de la loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces

La décision du Conseil Constitutionnel du 22 septembre 2022 déclarant contraire à la Constitution le droit de visite des marchandises, des moyens de transport et celui des personnes attribué aux agents des douanes par l'article 60 du Code des douanes, traduit plus généralement un besoin de modernisation du cadre juridique d'intervention de la douane. La loi du 18 juillet 2023 amorce la modernisation du Code des douanes pour adapter certaines

dispositions aux normes juridiques européennes et nationales actuelles et aux évolutions des fraudes que la douane est chargée de rechercher, de constater et de sanctionner.

Cette modernisation se poursuit par une recodification du Code des douanes dont les travaux ont été engagés dès le mois de septembre 2023.

La loi réaffirme la spécificité de la mission de l'administration des douanes de surveillance du territoire douanier de l'Union européenne et de ses frontières extérieures, conduisant à la recherche et à la constatation des infractions douanières, dont l'article 60 du Code des douanes constitue la pierre angulaire.

La loi **sécurise le droit de visite**. Il peut être mis en œuvre, sans motif particulier, en frontière, à savoir dans le rayon des douanes, dans les bureaux de douane, les ports, aéroports, gares routières ou ferroviaires ouverts au trafic international, sur les autoroutes jusqu'au premier péage situé au-delà de la zone du rayon, ainsi que sur les lignes ferroviaires, jusqu'au premier arrêt situé après la zone du rayon. Il en est de même pour les lieux où des marchandises sont placées sous surveillance douanière au sens du Code des douanes de l'Union.

La liste des ports, aéroports, gares routières ou ferroviaires ouverts au trafic international visés au 3° de l'article 60-1 du Code des douanes a été établie par arrêté du 18 juillet 2023. Par arrêté du même jour, les lignes ferroviaires mentionnées au 5° de l'article 60-1 du Code des douanes ont été désignées.

En dehors de ces zones et lieux, le droit de visite doit être motivé par des raisons plausibles de soupçonner que la personne contrôlée a commis une infraction douanière, ou faire l'objet d'une information préalable du procureur de la République, qui peut s'y opposer, pour la recherche de certaines infractions, qui sont liées à la circulation et à la détention des marchandises à l'intérieur du territoire douanier.

Une circulaire du Ministère de la justice en date du 26 juillet 2023 est venue notamment préciser le cadre de la coopération entre les procureurs de la République et les services douaniers.

Par ailleurs, des règles sont prévues aussi bien pour garantir les droits des personnes que l'effectivité des contrôles douaniers. Il s'agit de codifier les principes dégagés au fil du temps par la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation.

Est également prévu un **cadre légal spécifique et adapté aux remises à officier de police ou de douane judiciaire** à la suite de contrôles douaniers faisant apparaître la commission d'un flagrant délit de droit commun.

Le dispositif de lutte contre le financement de la criminalité organisée et du terrorisme est renforcé avec la création d'une **retenue temporaire des sommes d'argent liquide sans qu'il soit en provenance ou à destination de l'étranger du territoire, en cas d'indices en lien avec une activité criminelle**. Cette mesure doit permettre à la douane d'appréhender les circuits financiers issus d'activités criminelles à l'intérieur du territoire.

Un dispositif nouveau est prévu dans la loi pour permettre aux agents des douanes de **s'appuyer sur les pouvoirs et sanctions du Code des douanes pour lutter contre les précurseurs chimiques non classifiés, utilisés dans la fabrication de drogues de synthèse**.

La loi comporte des dispositions dont l'objectif est de **moderniser les capacités de contrôles et d'investigation** de l'ensemble des services douaniers (brigades, bureaux, services d'enquête de la DNRED et de l'ONAF).

Des dispositions procèdent à la rénovation du **cadre d'enquête des agents des douanes** afin de leur donner davantage d'efficacité dans la recherche et la constatation des infractions douanières et, *in fine*, dans la répression de celles-ci et de permettre le démantèlement effectif de réseaux et organisations criminels.

Les agents de la DNRED pourront recourir à des dispositifs de captation d'images et de sonorisation pour la recherche et la constatation des délits douaniers les plus graves. A titre expérimental, pour une durée de trois ans, les données issues des lecteurs automatiques de plaques d'immatriculation (LAPI) pourront faire l'objet des recherches multicritères sur une profondeur de temps portée à 4 mois.

Les pouvoirs douaniers sont adaptés aux nouvelles réalités numériques : est ainsi prévue la possibilité de geler les données hébergées sur un serveur informatique distant au cours des visites domiciliaires, ainsi que la sécurisation de l'exploitation et de la saisie des matériels et documents numériques.

La loi dote les agents des douanes d'un pouvoir d'injonction aux opérateurs de plateformes en ligne, selon une procédure graduée, de faire cesser le référencement sur leurs sites de produits manifestement illicites. La procédure pourra être enclenchée en cas de constatation d'un délit douanier ou d'une infraction, prévue par le code général des impôts, sur l'interdiction de vente ou acquisition à distance de tabac.

Dans le cadre de la **transformation du SEJF en « Office national anti-fraudes aux finances publiques » (ONAF)**, la loi donne compétence aux officiers de douane judiciaire (ODJ) et aux officiers fiscaux judiciaires (OFJ) pour rechercher et constater toutes les infractions d'escroqueries commises au préjudice d'une personne publique, d'un organisme de protection sociale ou d'un organisme chargé d'une mission de service public pour l'obtention d'une allocation, d'une prestation ou d'un avantage indu.

Par ailleurs, la loi autorise la création aux côtés des ODJ et des OFJ des agents de police judiciaire des finances (APJF issus de la douane et de la DGFIP), chargés de seconder les ODJ et les OFJ, dans les matières relevant de leur compétence. Le cadre normatif est désormais complet avec la publication en 2024 des décrets d'application.

La loi **réforme certaines infractions et sanctions qui s'avèrent inadaptées à la réalité des trafics illicites constatés par la douane**. Le délit de blanchiment douanier est ainsi réformé pour assurer que l'ensemble des conséquences financières des fraudes douanières puissent être tirées et pour mieux entraver les réseaux organisés de collecteurs de fonds.

Elle durcit **certaines sanctions** notamment les peines réprimant le trafic de tabac conformément aux mesures ministérielles annoncées en décembre 2022 dans le cadre du plan d'action national 2023-2025 dédié à la lutte contre les trafics de tabacs. Pour lutter contre ces trafics, la douane pourra recourir à des drones de façon sécurisée. Enfin, l'administration des douanes se dote d'une **réserve opérationnelle, constituée de citoyens volontaires et de douaniers retraités, destinée à des missions de renfort temporaire** afin de permettre à la douane de faire face à des pics de charge liés à des situations de crise ou de renforcer ponctuellement l'exercice des contrôles migratoires et de disposer d'un vivier de spécialistes pour des tâches techniques très spécifiques comme dans le domaine aéromaritime.

4 – La montée en puissance du parquet européen dans la protection des intérêts financiers de l'Union européenne

Le Parquet européen est entré en fonction le 1^{er} juin 2021, à la suite de l'adoption de la décision d'exécution (UE) n° 2021/856 de la Commission du 25 mai 2021. Cet organe juridictionnel européen indépendant est chargé d'enquêter et de poursuivre les infractions portant atteinte au budget de l'Union européenne.

Il est constitué d'un échelon central, situé à Luxembourg et organisé autour de la cheffe du Parquet européen, et de 22 échelons déconcentrés, des procureurs européens délégués (PED) étant désignés dans chacun des États membres participant à la coopération renforcée.

La mise en place du Parquet européen a donné lieu à l'adaptation du Code de procédure pénale et du Code des douanes par l'ordonnance n° 2019-963 du 18 septembre 2019 et la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020. Le décret n° 2021-694 du 31 mai 2021 est venu compléter le dispositif juridique européen et national.

Par ailleurs, la loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces, a ajouté à l'article 344-2 du Code des douanes, un nouvel alinéa prévoyant qu'un procureur européen exerce toutes les attributions confiées au procureur de la République dans ledit code.

L'enjeu est d'assurer une collaboration efficace entre les services des ministères économiques et financiers et le Parquet européen permettant d'apporter les suites douanières ou pénales adaptées à la diversité des affaires contentieuses portant sur les ressources propres de l'Union européenne qui sont constatées par les services.

Le Parquet européen est compétent pour ouvrir des enquêtes, engager des poursuites et porter en jugement les infractions, au sens de la directive relative à la protection des intérêts financiers par le droit pénal (dite « directive PIF »). Cette directive ne visant que les infractions PIF intentionnelles, la compétence du Parquet européen s'exerce sur les seuls délits douaniers intentionnels prévus par le Code des douanes (articles 414-2 et 415), lorsqu'ils portent sur un montant de ressources propres éludées égal, ou supérieur à 10 000 euros (droits de douane, DAD, droits compensateurs et droits additionnels essentiellement) et sur les infractions en matière de TVA lorsque le montant du préjudice total s'élève à au moins dix millions d'euros en lien avec deux États membres participant à la coopération renforcée.

Une coopération fructueuse s'est très rapidement installée entre l'administration des douanes et les PED, et est renforcée par la présence d'un assistant spécialisé en matière douanière auprès des procureurs européens délégués.

Le 16 février 2023, le tribunal correctionnel de Paris condamnait pour la première fois des infracteurs des suites d'une enquête menée par le Parquet européen. Cette enquête portait sur l'importation frauduleuse de plusieurs voitures de luxe de la Suisse vers la France pour une valeur totale de 370 000 euros, en éludant le paiement des droits de douane (34 000 euros), de la TVA (75 000 euros) et les intérêts de retard (3 000 euros) dus à l'importation, infligeant un préjudice de 113 000 euros aux budgets de l'Union Européenne et de l'État. Le directeur de la société a été condamné à 18 mois de prison avec sursis, avec obligation de payer intégralement les dommages et sommes dues à la douane. Son complice a été condamné à 5 mois de prison avec sursis. En outre, tous les infracteurs ont également été condamnés à payer solidairement une amende de 150 000 euros.

La création du Parquet européen a conduit la Douane à développer de nouvelles méthodes de travail.

Un guide de l'enquête douanière conduite sous la direction du Parquet européen a été élaboré par les procureurs européens délégués et l'administration des douanes. Il a fait l'objet d'une diffusion à l'ensemble des services

douaniers le 18 mars 2024. Ce guide compile sous forme de fiches thématiques une documentation utilement exploitable afin d'accompagner les services d'enquête susceptibles d'effectuer des investigations dans ce cadre.

Au 24 juin 2024, 75 dossiers ont été signalés au Parquet européen.

Sur ces 75 dossiers :

- 54 dossiers ont été retenus par le Parquet européen ;
- 15 dossiers n'ont pas été retenus par le Parquet européen ;
- 6 dossiers ont été signalés (en attente de soit-transmis des procureurs européens délégués pour une éventuelle ouverture d'enquête).

Sur les 54 dossiers retenus par le Parquet européen :

- 45 sont des enquêtes en cours ;
- 9 dossiers ont été clôturés par le Parquet européen.

5 – Le rôle de la douane dans la mise en œuvre des sanctions économiques européennes adoptées à l'encontre de la Russie et de la Biélorussie en réaction aux atteintes à l'intégrité et la souveraineté de l'Ukraine.

Eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, à l'invasion de l'Ukraine, le 24 février 2022, par les forces armées de la Fédération de Russie et l'implication de la Biélorussie, les décisions et règlements, adoptés en 2014 dans le cadre de la politique européenne de sécurité commune (PESC), ont été significativement modifiés, et ce, à plusieurs reprises, afin d'intensifier les sanctions à l'encontre de la Russie et de la Biélorussie. Le 24 juin 2024, l'Union européenne a adopté un quatorzième paquet de sanctions à l'égard de la Russie. Ainsi, sont introduits, notamment, 116 nouvelles mesures de gel (69 personnes et 47 entités), de nouvelles dispositions relatives à la lutte contre le contournement des sanctions et deux possibilités de dérogation visant à autoriser le déblocage de fonds.

En France, en coopération avec d'autres directions du ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) est chargée de mettre en œuvre les sanctions européennes adoptées par le Conseil de l'Union européenne. À ce titre, la douane est fortement mobilisée pour assurer le respect sur le territoire français des mesures restrictives européennes, décidées à l'égard de la Russie en raison de l'invasion de l'Ukraine, ainsi que de la Biélorussie.

Ces sanctions économiques et financières visant la Russie et la Biélorussie ont pour but :

- de limiter les échanges commerciaux, et freiner les mouvements de capitaux de ces pays, avec pour objectif
 - d'empêcher toute exportation qui puisse servir à renforcer directement ou indirectement les capacités militaires de la Russie (matériels militaires et biens à double usage, mais également tous les biens et matériels pouvant permettre le renforcement des capacités industrielles russes) ;
 - d'empêcher la Russie de se procurer les fonds nécessaires au financement de ses opérations militaires (limitation des importations en provenance de Russie : ressources naturelles, produits de l'énergie, or, métaux, bois etc ... et des transactions financières, des sorties de capitaux, des possibilités d'investissement, de l'accès à des services financiers (swift, cryptoactifs).

Les services de la DGDDI, à l'instar des autres douanes européennes, sont mobilisés pour lutter contre le contournement de ces dispositifs qui constituent des délits douaniers, et leur collaboration s'inscrit également dans le cadre de travaux menés au sein de l'UE (DG Taxud, OLAF) ou du G7.

– d'interdire les transactions financières au bénéfice de personnes physiques, morales, entités ou organismes repris sur des listes de sanctions et les empêcher de disposer de leurs avoirs dans l'UE afin d'exercer des pressions sur différents acteurs politiques, économiques ou militaires influents qui permettraient de faire évoluer le comportement de la Russie, ou visant la SMP Wagner et ses dirigeants, pour essayer de limiter les fonds tirés de la prédation de ressources naturelles dans d'autres pays que la Russie et qui pourraient in fine, permettre d'alléger les contraintes financières pesant sur ce pays.

Dans ce cadre, des actions visant à identifier et immobiliser (geler) les biens et ressources économiques, appartenant à des personnes privées, personnes morales, entités ou organismes listés et dont la propriété est souvent dissimulée derrière un enchevêtrement de sociétés écrans, sont engagées dans le cadre d'une **task force** constituée au sein du

MEFSIN, au sein de laquelle la DNRED représente la DGDDI, et a également pour mission de sanctionner toutes les manœuvres des personnes visées pour essayer de se soustraire à ces mesures de gel.

L'Office national anti-fraude (ONAF) s'est aussi vu confier par l'autorité judiciaire plusieurs enquêtes après que le ministère de l'économie et des finances a déposé plainte pour violation des relations financières avec l'étranger, qui couvre notamment les violations d'une mesure de gel ou d'interdiction prise en application de la réglementation européenne (par exemple la violation d'un embargo économique ou de sanctions financières). Un tel dispositif de sanctions est mis en œuvre dans le cadre de l'agression de l'Ukraine par la Russie.

Les juridictions spécialisées (JIRS et JUNALCO) ont également confié à l'ONAF le soin de mener, au travers de la qualification de blanchiment, des enquêtes sur les conditions d'acquisition de biens, en particulier immobiliers, appartenant à des personnes physiques ou morales faisant l'objet de mesures de restriction en lien avec le conflit russo-ukrainien.

a) Le rôle de la douane dans l'application des sanctions économiques et financières

Les services centraux et déconcentrés de la DGDDI, ainsi que la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) et la direction nationale garde-côtes des douanes (DNGCD) ont été particulièrement sollicités pour :

- identifier les avoirs et ressources économiques qui appartiennent à des personnes inscrites sur les listes des personnes, entités et organismes gelés ;
- mettre en œuvre les mesures restrictives ;
- rechercher et poursuivre les violations des règlements européens instaurant des mesures restrictives à l'encontre de la Russie et de la Biélorussie.

Les principales mesures restrictives applicables par l'administration des douanes

- Les mesures restrictives à l'importation et à l'exportation ;
- L'interdiction de vendre, de fournir, de transférer et d'exporter des billets de banque libellés dans les monnaies officielles des États membres, vers la Russie et la Biélorussie ;
- Le gel des fonds et des ressources économiques.

Les dispositions du Code des douanes relatives aux pouvoirs des agents des douanes et à la constatation des infractions douanières sont applicables aux infractions à la législation et à la réglementation des relations financières avec l'étranger (articles 451 bis et 459 du Code des douanes).

La poursuite des infractions à la législation et à la réglementation des relations financières avec l'étranger est exercée sur la plainte du ministre.

b) L'instauration d'une obligation de déclarer les fonds et ressources économiques

Le règlement (UE) n° 2022/1273 du 21 juillet 2022 introduit à l'article 9 du règlement (UE) 269/2014 une obligation, pour les personnes physiques ou morales, les entités ou les organismes inscrits sur la liste figurant à l'annexe I du règlement (UE) 269/2014 à déclarer les fonds ou ressources économiques relevant de la juridiction française qui leur appartiennent ou qu'ils possèdent, détiennent ou contrôlent, à l'autorité compétente française (direction générale du Trésor). De plus, ces personnes, entités ou organismes doivent coopérer avec l'autorité compétente aux fins de toute vérification de cette information.

Cette obligation répond à la complexité croissante des systèmes de contournement des sanctions et permet d'assurer une traçabilité plus efficace de ces actifs.

Le non-respect de ces dispositions est considéré comme une participation à des activités ayant pour objet ou pour effet de contourner les mesures de gel des fonds et ressources économiques. Par conséquent, les services douaniers recherchent et constatent le non-respect de cette obligation qui constitue une infraction prévue et réprimée aux articles 451 bis et 459 du code des douanes.

c) Les directives européennes à transposer

- **Directive (UE) 2024/1226 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative à la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union et modifiant la directive (UE) 2018/1673**

Le 2 décembre 2022, la Commission a adopté une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la définition des infractions pénales et des sanctions applicables en cas de violation des mesures restrictives de l'Union.

Adoptée, à la fois, par le Conseil et le Parlement européen, cette directive établit des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union. Le projet de directive définit notamment les actes que les États membres devront ériger en infraction pénale (par ex. le fait de ne pas geler sans retard indu des fonds ou des ressources économiques appartenant à une personne, à une entité ou à un organisme désignés). En France, le Code des douanes érige déjà en infraction pénale les violations aux mesures restrictives de l'Union européenne (articles 451 et suivants du code des douanes) qu'il conviendra de compléter.

Afin de garantir l'application effective des mesures restrictives de l'Union, les États membres doivent disposer de sanctions, pénales et non pénales, effectives, proportionnées et dissuasives applicables en cas de violation de ces mesures restrictives de l'Union. Il est aussi nécessaire que ces sanctions visent le contournement des mesures restrictives de l'Union.

Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à cette directive au plus tard le 20 mai 2025.

- **Directive (UE) 2024/1260 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs**

Le 25 mai 2022, la Commission a adopté une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs.

Cette directive a pour objet d'établir :

- des règles minimales relatives au dépistage et à l'identification, au gel, à la confiscation et à la gestion des biens dans le cadre de procédures pénales ;

- des règles visant à faciliter la mise en œuvre effective des mesures restrictives de l'Union et le recouvrement ultérieur des biens concernés lorsque cela est nécessaire pour prévenir ou détecter des infractions pénales liées à la violation de mesures restrictives de l'Union, ou pour enquêter en la matière.

L'évaluation, réalisée par Europol en 2021, de la menace que représente la grande criminalité organisée (SOCTA) a mis en évidence la menace croissante que représentent la criminalité organisée et l'infiltration criminelle. Du fait des recettes considérables générées par la criminalité organisée, qui s'élèvent à au moins 139 milliards d'euros chaque année, et qui sont de plus en plus blanchies par un système financier clandestin parallèle, la disponibilité des produits d'activités criminelles constitue une menace importante pour l'intégrité de l'économie et de la société, érodant l'État de droit et les droits fondamentaux. Selon la communication de la Commission du 14 avril 2021 relative à la stratégie de l'UE visant à lutter contre la criminalité organisée (2021-2025), cette stratégie a pour objectif de relever les défis posés par la criminalité organisée en encourageant la coopération et l'échange d'informations transfrontières, en soutenant des enquêtes efficaces sur les réseaux criminels, en éliminant les produits d'activités criminelles et en adaptant les services répressifs et les autorités judiciaires à l'ère numérique.

Les organisations criminelles qui opèrent par-delà les frontières, y compris les réseaux criminels à haut risque, poursuivent essentiellement des fins lucratives. Afin de faire face à la grave menace que représente la criminalité organisée, il est important que les autorités compétentes disposent d'une plus grande capacité opérationnelle et des moyens nécessaires pour dépister, identifier, geler, confisquer et gérer efficacement les instruments et les produits du crime ou les biens qui proviennent d'activités criminelles.

Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 23 novembre 2026.

6 – Le contrôle de l'obligation déclarative des mouvements transfrontaliers d'argent liquide

Concernant le contrôle des mouvements physiques transfrontaliers d'argent liquide, d'instruments négociables au porteur et de valeurs très liquides (comme l'or par exemple), la DGDDI a largement modifié ses méthodes de travail au cours des deux dernières années.

Tout d'abord, la DGDDI a développé depuis 2019 et déployé début 2020, une nouvelle plateforme pour l'enregistrement des déclarations de transports de ce type de fonds, dénommée DALIA 2. Il s'agit d'un outil moderne, permettant à toute personne de déclarer facilement, préalablement, en toute sécurité et partout dans le monde, les transports de fonds à destination ou à la sortie de France.

Ensuite, sur le plan législatif et réglementaire, le règlement (UE) n° 2018/1672 du 23 octobre 2018 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant dans l'Union ou sortant de l'Union, le règlement d'exécution (UE) n° 2021/776 de la Commission du 11 mai 2021 établissant des modèles pour certains formulaires ainsi que des règles techniques pour

l'échange effectif d'informations au titre du règlement (UE) 2018/1672 et la loi n° 2020-1508 du 3 décembre 2020 sont entrés en vigueur et applicables à compter du 3 juin 2021.

Ces textes prévoient :

- une extension de l'obligation déclarative aux cartes prépayées et aux marchandises servant de réserve de valeur très liquide (dont l'or) ;
- la capacité de contrôle et d'interception des envois d'argent liquide, non accompagné, par l'instauration d'une obligation de divulgation (déclaration de capitaux a posteriori) : en cas de découverte d'argent liquide d'un montant égal ou supérieur à 10 000 euros dans le fret ou les colis postaux, par exemple, les autorités compétentes peuvent exiger du destinataire ou de l'expéditeur qu'il fasse une déclaration de divulgation ;
- la possibilité de retenir temporairement de l'argent liquide transporté ou envoyé, indépendamment du montant concerné, dans le cas où il existe des indices que l'argent liquide est lié à une activité criminelle ou s'il existe un manquement à l'obligation déclarative ou de divulgation ;
- la mise en place de critères communs de risque pour le contrôle de l'obligation déclarative ;
- un renforcement des échanges d'informations entre les autorités compétentes, les cellules de renseignement financier (CRF) des États membres et, dans certains cas, avec EUROPOL, la Commission européenne et le Parquet européen.

La DGDDI a fait le choix d'harmoniser le dispositif national, y compris dans les territoires ultra-marins, sur celui prévu au règlement européen. Ainsi, les services douaniers français disposent des mêmes capacités d'interception de l'argent liquide et, en termes de méthodologie, appliquent des règles identiques aux frontières tierces comme aux frontières intra-UE.

Enfin, la DGDDI a fait évoluer son système informatique pour l'adapter aux enjeux de cette nouvelle réglementation, en termes de gestion de suivi, de traçabilité et aussi d'interconnexion avec le système CIS+ de la plateforme AFIS de l'OLAF, pour la remontée automatique des informations comme indiqué ci-dessus.

7 – Le renforcement de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement de la criminalité organisée et du terrorisme.

La position de la DGDDI en matière de lutte contre les infractions financières est apparue centrale et particulièrement importante dans le cadre des travaux réalisés au sein de la taskforce interministérielle GAFI, mise en place en vue de l'évaluation par le GAFI du dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LCB-FT).

L'analyse nationale des risques LCB-FT publiée, en 2019, par le Conseil d'orientation de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (COLB), à laquelle la DGDDI a largement contribué par ses propres analyses de la menace, a pointé le risque majeur que constitue le blanchiment d'argent issu du trafic de stupéfiants. Ce trafic générant des masses de liquidités devant nécessairement être transportées, la douane, dans sa capacité de contrôle des mouvements de fonds à l'entrée et à la sortie de France, mais aussi à la circulation sur le territoire national, constitue l'administration la plus à même d'intercepter ces flux financiers illicites. Ces contrôles permettent, notamment dans le cas d'un flagrant délit de blanchiment douanier, non seulement d'intercepter les fonds et de les saisir, mais aussi d'interpeller les personnes et de les placer en retenue douanière.

Ainsi, de nombreux collecteurs et passeurs de fonds illicites peuvent faire l'objet d'enquêtes judiciaires d'envergure confiées par le Procureur de la République à des services spécialisés, tel que l'ONAF. Ces enquêtes, conduites parfois avec l'appui d'analystes d'Europol et de son bureau mobile, permettent d'identifier des réseaux criminels transnationaux très structurés, et d'identifier puis saisir les avoirs criminels issus de ces trafics. Cette stratégie offensive de la DGDDI permet d'intercepter des fonds issus de diverses autres infractions pénales et/ou provenant de fraudes fiscales, douanières ou sociales.

L'ONAF est ainsi un acteur de première importance de la stratégie financière de la douane laquelle inscrit pleinement l'enquête judiciaire, en suite de contrôles douaniers, comme un moyen de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement de la criminalité organisée et du terrorisme. Si l'objectif des enquêtes est de parvenir à démontrer l'existence d'un blanchiment douanier ou de droit commun, le recours à la présomption prévue aux articles 415-1 du Code des douanes ou 324-1-1 du Code pénal) permet, sous certaines conditions et en l'absence de justifications présentées, de présumer l'illicéité des fonds détenus.

La douane dispose ainsi, aux fins de répondre au mieux à l'objectif poursuivi et au travers de ses différents services, des moyens lui permettant de définir une stratégie globale efficace en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux.

Outre le traitement en flagrant délit, les services d'enquête de la DGDDI, dont en premier lieu la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), ont développé une compétence pour enquêter d'initiative sur des infractions financières. C'est le cas à la suite d'analyses et de recoupement d'informations (exploitation des déclarations de mouvements internationaux de capitaux, par exemple), ou de recueil d'informations.

Des enquêtes sont également développées à la suite de constatations de manquements à l'obligation déclarative. L'objectif de ces enquêtes est de parvenir à démontrer l'existence d'un blanchiment douanier ou d'une infraction permettant, a minima, la confiscation des fonds illicites. Dans le cas contraire, l'enquête devient alors un renseignement judiciaire ou fiscal, national ou international, transmis à l'autorité compétente pour permettre les développements nécessaires. Les services d'enquêtes douaniers exercent ainsi une vigilance accrue dans le cadre de l'ensemble de leurs actions de lutte contre la fraude concernant le blanchiment d'argent, à titre général.

La DGDDI est aussi l'autorité de contrôle du respect des normes LCB-FT par les professions du secteur de l'art, les opérateurs de ventes volontaires et les négociants en métaux précieux et pierres précieuses.

Cette surveillance, issue de textes récents, conduit à vérifier les mesures que doivent mettre en œuvre ces professionnels pour prévenir le blanchiment d'argent dans leurs activités commerciales.

Enfin, la DGDDI, et singulièrement, la DNRED, est l'administration en charge du contrôle du respect des mesures de gel des avoirs prises à l'encontre de personnes physiques ou morales et décidées tant au niveau communautaire, que dans le cadre de décisions onusiennes.

L'ensemble de ces actions et mesures constitue la feuille de route pour la DGDDI dans le cadre de sa stratégie LCB-FT.

Depuis le 29 juillet 2024, la douane s'est dotée d'une stratégie modernisée de lutte contre les flux financiers illicites. L'objectif de cette stratégie renouvelée est de consolider, au niveau ministériel, l'approche douanière du traitement des infractions dans le domaine financier. Cette approche repose sur la volonté d'identifier les organisations criminelles, en les privant de leurs ressources et des bénéfices liés à leurs activités illégales.

Prenant en compte les recommandations du GAFI, l'adaptation de la stratégie douanière de lutte contre les flux financiers illicites poursuit l'objectif global de lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement de la criminalité organisée et du terrorisme, en identifiant les organisations criminelles, en les privant de leurs ressources et des bénéfices liés à leurs activités illégales.

L'action douanière dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et financement du terrorisme va donc se structurer autour de trois objectifs opérationnels :

- l'identification, l'entrave et le démantèlement des acteurs du blanchiment grâce à une action douanière adaptée à chaque type de situation ;
- la saisine des fonds et de l'argent liquide en vue d'obtenir la confiscation en justice ;
- la coopération de la DGDDI avec toutes les administrations partenaires françaises et étrangères.

Par ailleurs, les orientations stratégiques et opérationnelles préconisées dans la nouvelle stratégie douanière anti-blanchiment tirent profit des dispositions en matière financière de la loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces.

En premier lieu, cette loi a notamment modernisé en profondeur le délit de blanchiment douanier prévu à l'article 415 du Code des douanes. Désormais, cette infraction peut être constatée en l'absence d'une opération financière avec l'étranger (importation, exportation, transfert ou compensation). De même, les opérations de transport et de collecte de fonds d'origine illicite – en lien avec un délit prévu par toute législation que les agents des douanes sont chargés d'appliquer – réalisées sur le territoire national peuvent également relever du délit de blanchiment douanier. Enfin, ce dernier intègre dorénavant les actifs numériques, au sens de l'article L. 54-10-1 du Code monétaire et financier.

En second lieu, la loi du 18 juillet 2023 introduit un nouveau pouvoir à la disposition des agents des douanes : la décision de retenue temporaire d'argent liquide intérieure (« RTAL intérieure »), prévue à l'article 67 *ter* B du Code des douanes. Ce dispositif permet aux agents des douanes de retenir temporairement de l'argent liquide lorsqu'ils relèvent des indices de lien de cet argent liquide avec des activités criminelles (« ILAC ») et lorsque celui-ci circule sur le territoire national. Les ILAC couvrent un champ infractionnel particulièrement large, à la fois douanier et de droit commun (exemples : infractions terroristes, corruption, fraude fiscale avérée, etc.). Ainsi, ce nouveau pouvoir complète, de manière opportune, les capacités de retenue temporaire prévues par le règlement (UE) 2018/1672 et le Code monétaire et financier, dont la mise en œuvre est conditionnée par le franchissement physique d'une frontière.

Enfin, la notion d'intérêt à la fraude, spécifique au droit douanier et prévue à l'article 399 du Code des douanes, est explicitement étendue au délit de blanchiment douanier. L'objectif est de mieux appréhender, sur le plan des

poursuites relevant du Code des douanes, l'ensemble des protagonistes de l'infraction et non les seuls auteurs des flux financiers illicites et leurs complices.

8 – la poursuite des objectifs fixés dans le plan national de lutte contre les trafics illicites de tabacs 2023-2025

La lutte contre toutes les formes de trafic de produits du tabac demeure une des priorités assignées à la douane. L'action des services douaniers continue de porter sur la lutte contre les trafics illicites à destination du marché français, quel qu'en soit le vecteur (maritime, aérien, ferroviaire et routier) et le niveau de trafic (transfrontaliers, fourmis et transnational organisé). Prenant acte de la progression des trafics et des succès obtenus dans le cadre du précédent plan, le plan national de lutte contre les trafics illicites de tabacs 2023-2025 s'est fixé pour objectif principal de mettre un coup d'arrêt à la progression de ces trafics. Ce plan comporte quatre engagements (renseignement, mobilisation et coopération, adaptation des moyens juridiques, communication et valorisation), déclinés en objectifs et actions.

Ce plan comporte plusieurs mesures à caractère interministériel, nécessitant une coordination et des interactions avec les services des ministères de l'Intérieur (gendarmerie et police) et de la Justice, au niveau national et local. En 2024, la poursuite de ces objectifs a ainsi motivé l'organisation d'une seconde opération nationale conjointe dite « COLBERT », dans le cadre du groupe opérationnel national antifraude (GONAF) tabac, co-piloté par la DGDDI, cheffe de file dans la lutte contre les trafics illicites de tabacs, et la MICAFA. Elle s'est déroulée du 20 mars au 27 mars 2024 et a abouti à la saisie de 27 tonnes de tabacs et a associé la police nationale (DGPN), la gendarmerie nationale (DGGN), la préfecture de police (PP) de Paris, et des unités de police municipale. Cet événement a ainsi permis d'effectuer de nombreuses opérations dans les grands centres urbains à l'encontre des revendeurs illégaux de tous niveaux (ventes à la sauvette, commerces de type supérette, bars à chicha, etc.).

De plus, ce plan a permis la création de groupes de lutte anti-trafics de tabacs (GLATT) dans des bassins de fraude prioritaires. Ces GLATT sont des taskforces opérationnelles transversales visant la mobilisation de l'ensemble des services douaniers d'une même circonscription douanière, intéressés par les trafics de tabac au niveau local. Ils s'inspirent de la réussite du groupe de recherche et d'intervention contre les trafics de tabac (GRITT) mis en place à Lyon. Ce mode d'action a encore montré sa pleine efficacité en 2024, dont l'élargissement à d'autres directions régionales des douanes est prévu.

La politique contentieuse et le cadre juridique applicable à la lutte contre les trafics de tabac ont également été revu en 2023 en vue de les adapter à la réalité des trafics. Les peines réprimant le trafic de tabacs ont été durcies par la loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023 qui a porté de 1 à 3 ans la peine d'emprisonnement prévue par le Code général des impôts - de 5 à 10 ans en bande organisée, instauré une peine complémentaire d'interdiction du territoire jusqu'à 10 ans pour tout étranger commettant ce délit et porté de 3 à 6 mois la durée de fermeture administrative des commerces revendant du tabac de manière illicite. Pour rappel, 52 fermetures administratives ont été prononcées sur la seule opération « COLBERT II ».

L'application du plan a également conduit la douane à s'inscrire dans un dispositif européen de traçabilité et de sécurité sur les produits du tabac fabriqués, importés et mis à la consommation dans l'Union européenne. Les informations de traçabilité permettront à la DGDDI de lutter plus efficacement contre la contrebande et la contrefaçon des produits du tabac.

En outre, dans le cadre de son action de lutte contre les trafics illicites de tabac, la DGDDI fait appel au Service commun des laboratoires (SCL), qui a constitué un pôle à compétence nationale sur son site de Marseille, en charge de l'analyse des produits du tabac. Ces analyses concourent au développement de capacités de profilage chimique pour mieux analyser les courants de fraude.

La douane reste pleinement mobilisée dans le déploiement de mesures innovantes comme les nouveaux moyens de détection et de dispositifs de détection et d'analyse d'images, le réseau « Cybertabac » contre la fraude sur internet, ou encore l'adaptation des missions de lutte contre la fraude à la composante aéromaritime par le biais de la surveillance côtière.

Enfin, la transformation du SEJF en Office national anti-fraude (ONAF), lui confère les attributs attachés à un *office* de police judiciaire, en particulier la reconnaissance d'un chef de file qui inclut les trafics de tabacs. À cet égard, l'ONAF est identifié par les magistrats et les autorités judiciaires étrangères comme le service devant être prioritairement saisi sur cette thématique des enquêtes judiciaires à forts enjeux, complexes ou impliquant des structures organisées. À l'international, l'ONAF constitue, pour la France, le point de contact central dans les échanges internationaux et présenté en tant que tel pour les services partenaires et les institutions, tels EUROPOL ou Interpol.

9 – L'activité, l'évolution du le service national de douane judiciaire (SEJF) et sa mutation vers un Office national anti-fraudes aux finances publiques » (ONAF)

Le 1^{er} juillet 2019, le service national de douane judiciaire (SNDJ) s'est transformé pour devenir le service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF). Ce service à compétence nationale, rattaché conjointement à la directrice générale des douanes et droits indirects et au directeur général des finances publiques, regroupe au sein d'un même service les officiers de douane judiciaire (ODJ) et des officiers fiscaux judiciaires (OFJ) lorsque ces derniers sont placés au sein du ministère chargé du budget. Les ODJ et les OFJ ont une compétence légale d'attribution prévue respectivement aux articles 28-1 et 28-2 du code de procédure pénale. La loi de finances pour 2023 a étendu la compétence des OFJ aux escroqueries à la TVA qui entraînent déjà dans la compétence des ODJ.

La loi du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces prépare la transformation du service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF) en un Office national anti-fraude aux finances publiques (ONAF). Le gouvernement avait annoncé cette transformation dans le cadre de la feuille de route de lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques. Cette transformation, effective au 1^{er} mai 2024, s'accompagne d'une extension du champ de compétences des ODJ et des OFJ qui exerceront leur mission de police judiciaire au sein du futur office, aux escroqueries commises au préjudice d'une personne publique, d'un organisme de protection sociale ou d'un organisme chargé d'une mission de service public, pour l'obtention d'une allocation, d'une prestation, d'un paiement ou d'un avantage indu (art. 313-2, 5^o, Code pénal). La loi de finances pour 2024 a poursuivi l'extension de compétence des ODJ et OFJ sur la thématique large des finances publiques en leur permettant de rechercher et de constater l'infraction de mise à disposition d'instruments de facilitation de la fraude fiscale.

La loi institue également les « agents de police judiciaire des finances » (APJ-F) à l'article 28-1-1 du code de procédure pénale. Cette nouvelle catégorie d'agents permet de regrouper des agents des douanes et des agents fiscaux en vue de seconder les ODJ et les OFJ, dans la réalisation des enquêtes judiciaires.

Montant des avoirs criminels saisis ou proposés à la saisie dans les procédures SEJF/ONAF

	2021	2022	2023	2024 (au 30/06)
Avoirs saisis	104 215 639 €	61 106 082 €	48 910 926 €	25 451 100 €
Avoirs identifiés / proposés à la saisie en France	18 743 051 €	111 636 236 €	110 881 565 €	41 912 442 €
Avoirs identifiés / proposés à la saisie à l'étranger	2 147 196 €	2 796 868 €	0 €	180 463 €
TOTAL	125 105 886,00 €	175 539 186 €	159 792 491 €	67 544 005 €

Source : données SEJF/ONAF issues des procédures judiciaires.

III – RÉSULTATS CHIFFRÉS ET QUALITATIFS DE LA LCF

En 2023, les services douaniers ont réalisé 14 671 constatations, contre 13 959 en 2022, permettant de redresser plus de 316 millions d'euros de droits et taxes. Le détail des droits et taxes redressés par type de fiscalité figure en annexe au présent document.

À ces résultats s'ajoutent ceux de l'ONAF qui, pour les affaires clôturées en 2023, a identifié un préjudice aux finances publiques d'un montant de plus de 136 millions d'euros.

Préjudice aux finances publiques identifié dans les procédures SEJF/ONAF

	2021	2022	2023	2024 (au 30/06)
TVA	34 067 784 €	48 689 259 €	32 665 831 €	11 871 882 €

Autres impôts	15 207 181 €	16 567 255 €	28 380 910 €	885 540 €
Droits et taxes douane / contributions indirectes	38 427 089 €	42 187 300 €	53 673 136 €	69 820 523 €
Cotisations sociales	8 900 395 €	13 188 541 €	20 700 740 €	1 976 672 €
Aides / subventions publiques	-----	-----	778 519 €	293 461 €
PIF – Union européenne	123 671 €	-----	75 000 €	-----
TOTAL	96 726 120 €	120 632 355 €	136 274 136 €	84 848 078 €

Source : données SEJF/ONAF issues des procédures judiciaires clôturées au titre de l'année considérée.

Lutte contre la fraude aux cotisations sociales

LUTTE CONTRE LA FRAUDE AUX COTISATIONS SOCIALES

La lutte contre la fraude constitue un vecteur essentiel de garantie des droits des salariés et d'équité du prélèvement social, et ainsi de son acceptabilité auprès des entreprises et des travailleurs indépendants.

Avec l'objectif de lutter contre l'absence de déclaration et de s'assurer de l'exactitude et de l'exhaustivité des données déclarées, les contrôles permettent de contribuer au maintien d'une concurrence loyale entre les entreprises et de sécuriser le financement du système de protection sociale.

Deux types d'actions de contrôle sont mis en œuvre par les organismes sociaux du recouvrement du régime général (réseau des URSSAF) et du régime agricole (réseau des MSA). La première typologie concerne les actions de vérification de la comptabilité du cotisant. Le contrôle comptable d'assiette permet d'accompagner le cotisant dans la bonne déclaration et de procéder à une vérification complète de sa situation. La seconde typologie concerne les actions plus spécifiquement tournées vers la lutte contre la fraude aux cotisations et le travail dissimulé. Elles peuvent consister dans des actions de prévention ou des actions de contrôle plus ciblées. Elles font l'objet de la présente annexe.

L'infraction de travail dissimulé se caractérise par un élément intentionnel, c'est-à-dire par une volonté délibérée de se soustraire à tout ou partie des obligations déclaratives ou de paiement.

Elle se matérialise soit par :

- une dissimulation totale ou partielle d'activité, correspondant à un défaut d'immatriculation au répertoire des métiers ou au registre du commerce, à un défaut de déclaration aux organismes de protection sociale ou à l'administration fiscale, à une dissimulation du chiffre d'affaires ou des revenus ou la poursuite d'une activité après une radiation, au détournement du détachement par des entreprises étrangères n'ayant qu'une activité de gestion interne ou administrative dans leur pays ou réalisant une activité stable et continue en France;
- une dissimulation totale ou partielle d'emploi salarié, correspondant à un défaut de déclaration de l'embauche, à une absence de bulletin de paie, à un défaut de déclaration relative aux salaires ou cotisations, à la déclaration d'un nombre d'heures inférieur à celui réellement effectué.

Dans le but de stopper les pratiques de travail dissimulé, la stratégie mise en œuvre par les corps de contrôle des organismes du recouvrement repose sur des actions :

- de prévention permettant d'affirmer une présence tangible sur l'ensemble des activités et du territoire pour sensibiliser les cotisants aux règles à appliquer et aux sanctions encourues;
- de redressement des infractions détectées, ciblées sur les enjeux les plus importants, dans une logique d'efficacité financière.

Les infractions de travail dissimulé sont nécessairement constatées au moyen de procès-verbaux qui peuvent être établis par les corps de contrôle des organismes sociaux du recouvrement ou par ceux des autres administrations partenaires. Ces procès-verbaux sont transmis au Procureur de la République.

A côté de la procédure pénale, le dispositif de la lutte contre la fraude a été significativement enrichi par plusieurs mesures législatives et réglementaires afin de faciliter le redressement des cotisations et contributions sociales éludées ainsi que l'application de sanctions financières dissuasives.

Ainsi, lorsqu'une infraction de travail dissimulé est constatée par procès-verbal, les organismes du recouvrement sont fondés à procéder à :

- **un redressement forfaitaire**, sur une base de 25 % du plafond annuel de la Sécurité sociale, pour chaque salarié en situation de travail dissimulé, lorsque le montant des rémunérations versées au salarié en contrepartie de son activité professionnelle non déclarée et la durée de l'infraction ne sont pas connus (art. L.242-1-2 du Code de la sécurité sociale);
- **un redressement de l'assiette** des cotisations et contributions sociales à partir des constatations figurant dans les procès-verbaux établis par les partenaires (art. L. 8271-8-1 du Code du travail)

- **une annulation du bénéfice des exonérations et réductions de cotisations sociales** dont a pu bénéficier l'auteur du travail dissimulé sur la période durant laquelle il était en infraction, dans la limite de la prescription applicable (art. L.133-4-2 du Code de la sécurité sociale);
- **une majoration de 25 % du montant du redressement des cotisations et contributions sociales ou de 40 %** lorsque la dissimulation porte sur plusieurs salariés, des salariés mineurs soumis à l'obligation scolaire, des personnes vulnérables ou en état de dépendance, ou lorsqu'elle est commise en bande organisée (art. L.243-7-7 du Code de la sécurité sociale);
- **la mise en œuvre de la solidarité financière du maître d'ouvrage et du donneur d'ordre** qui peuvent, sous certaines conditions, être débiteur solidaire et subsidiaire lorsque l'auteur du travail dissimulé est défaillant ou insolvable.

La conduite des contrôles reste attachée au respect du droit des cotisants et s'exerce dans le strict cadre de la procédure contradictoire, telle que prévue et encadrée par la réglementation et les chartes.

I-LES AXES STRATEGIQUES DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE AUX COTISATIONS SOCIALES

A - LES ORIENTATIONS DE L'ACOSS POUR LE COMPTE DU RÉGIME GÉNÉRAL

1 - La COG signée entre l'État et l'ACOSS pour la période 2023-2027

La COG a mis l'accent sur l'adaptation de la stratégie de la lutte contre la fraude. Ainsi, les actions de lutte contre la fraude doivent mieux s'insérer dans le contrôle interne, permettre une identification plus pertinente des risques de fraude, encourager le développement d'outils de croisement de données (interbranches, inter-régimes) et de détection des fraudes (datamining, big data), s'appuyer sur les échanges (acteurs des branches et partenaires externes) et se centrer sur les forts enjeux financiers.

Les objectifs chiffrés fixés par la COG ont été révisés au regard de la crise sanitaire :

Indicateurs	2023	2024	2025	2026	2027
Montants cumulés redressés au titre de la LCTI (en M€) – révisés en 2024 suite au plan fraude à hauteur de 5,5 Mds € en cumulé	800	2 000	2 800	3 900	5 500
Montants cumulés recouverts sur créances LCTI (en M€)	67	161	272	400	544
Montants cumulés de cotisations auto-entrepreneurs régularisées	34	70	110	152	200

La stratégie du réseau des URSSAF est donc organisée autour de quatre axes majeurs :

- Être présent auprès de l'ensemble des catégories de cotisants ;
- Choisir la procédure la plus en adéquation avec le risque présenté par l'entreprise ;
- Assurer un niveau de présence homogène sur l'ensemble du territoire ;
- S'appuyer sur tous les moyens humains et matériels disponibles.

Les engagements du réseau des URSSAF portent plus particulièrement sur :

- Le renforcement de la coopération avec les services fiscaux (feuille de route commune et partage des résultats des contrôles avec la DGFIP) et les autres branches (échanges sur les données de contact, les coordonnées bancaires à risques, les résultats de contrôle via la DSN de substitution) ;
- La mise en œuvre d'une stratégie de fiabilisation des coordonnées bancaires, identification des usurpations d'identité, vérification de statut préalable à l'affiliation du travailleur indépendant ;
- La rénovation des outils de pilotage du système d'information sur l'intégralité d'un parcours fraude (du signalement au suivi du recouvrement, investigations en milieu dématérialisé) ;
- L'intensification du recouvrement des créances de travail illégal via la solidarité financière, le recouvrement des condamnations pénales, les saisies conservatoires et les saisies à l'étranger ;
- L'optimisation du ciblage des contrôles de la mobilité internationale (travaux d'analyse de la fraude, constitution du lac de données Class/Sipsi, diffusion de plans de datamining) ;

- La définition et le déploiement d'un pilotage rénové des dossiers LCTI à forts enjeux.

En cette première année de la COG 2023-2027, les résultats financiers s'élevèrent à **1,17 milliard d'euros de redressements et 79 626 millions d'euros recouverts (taux d'atteinte de la cible à 118,8 %)**. Supérieurs à la cible fixée pour la période contractuelle, ils attestent d'une politique adaptée de prévention de la fraude, du renforcement des modalités de sélection des entreprises à contrôler et du perfectionnement dans les méthodes d'investigation.

2 - L'organisation retenue par le réseau des URSSAF pour lutter contre la fraude

Les acteurs du contrôle, qui sont réunis sous l'autorité du directeur régional de l'URSSAF (et de la Caisse générale de sécurité sociale – CGSS – en Outre-mer), sont le pilote régional du contrôle, les responsables des services contrôles, les inspecteurs du recouvrement, les contrôleurs du recouvrement et les assistants du contrôle. A la fin de l'année 2023, les activités du recouvrement comptent 1 597 postes d'inspecteurs (y compris ceux en formation), dont **333 exclusivement dédiés à la lutte contre la fraude, ainsi que 272 de contrôleurs du recouvrement**.

Les métiers du contrôle étant règlementés, leur accès repose sur un processus national de recrutement et une formation nationale spécifique d'une durée de 12 à 19 mois. Pour exercer leurs missions, les agents de contrôle du recouvrement sont nécessairement agréés (par le directeur de la Caisse nationale) et assermentés et possèdent une carte professionnelle spécifique. La lutte contre le travail dissimulé s'inscrit dans une approche spécialisée des organisations et des équipes se traduisant par un management et des moyens dédiés. En 2022, le temps consacré par les URSSAF à **la lutte contre le travail dissimulé s'établit à 23,2 % du temps effectif de contrôle** (21,6 % l'an passé).

L'efficacité de la lutte contre la fraude est renforcée par la mobilisation de l'ensemble des inspecteurs du recouvrement au travers d'opérations de contrôle ponctuelles de grande envergure ou d'échange de données ou de cas de suspicion de fraude (sous-traitance en cascade, factures non régulières, incohérence des déclarations relatives à l'activité et à l'emploi) détectés lors des contrôles comptables d'assiette. Depuis 2019, les agréments des contrôleurs du recouvrement sont aussi étendus à la lutte contre le travail dissimulé (notamment pour l'exploitation des procédures). Enfin, dans le cadre du partenariat noué par le réseau pour renforcer l'expertise et les contrôles, deux inspecteurs du recouvrement sont mis à la disposition de l'Office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI) et de la cellule de Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN).

B - LES ORIENTATIONS DE LA CCMSA POUR LE COMPTE DU RÉGIME AGRICOLE

1 - La nouvelle COG signée entre l'État et la CCMSA pour la période 2021-2025

La singularité de guichet unique du régime agricole est de dispenser des prestations sur l'ensemble du périmètre de la protection sociale et de recouvrer les cotisations. Cela permet d'appréhender la situation globale tant du point de vue des droits que de celui de la fraude.

Dans la continuité de la COG pour la période 2016-2020, il a été demandé à la CCMSA pour la période 2021-2025 de conforter ses dispositifs de maîtrise des risques et de lutte contre la fraude. La CCMSA s'est ainsi engagée à renforcer sa stratégie de contrôle et de lutte contre la fraude en activant l'ensemble des moyens juridiques et techniques à sa disposition.

Des objectifs chiffrés ambitieux sont prévus par la COG pour piloter l'activité de lutte contre la fraude :

Indicateurs	2021	2022	2023	2024	2025
Montant des redressements au titre du travail dissimulé et des fraudes aux cotisations (LCTI)	20	22 (42 M€)	24 (66 M€)	26 (92 M€)	28 (120 M€)
Montants recouverts sur créances LCTI en montant annuel (en M€)	6	7,5	8,5	10	11
Fréquence des redressements	18,5 %	19 %	19,5 %	20 %	20,5 %

La stratégie du réseau de la MSA est organisée autour de deux axes majeurs :

- l'expérimentation et le déploiement de dispositifs de datamining adossés à un accès élargi aux données détenues par les partenaires permettant de renforcer la performance de ciblage des opérations de contrôle ;
- la mise en œuvre des nouvelles possibilités d'intervention ouvertes au réseau en matière de contrôle sur pièces avec notamment un nouveau métier de contrôleur sur pièces (en complément des contrôles sur place) et en matière d'intervention au-delà du strict champ des affiliés au régime agricole (articulation et coordination des contrôles avec le régime général).

Cette stratégie est déclinée auprès de l'ensemble des organismes du réseau. Un plan national annuel de lutte contre la fraude comprenant des actions de lutte contre la fraude aux prestations et aux cotisations sociales dont celles afférentes au travail dissimulé est diffusé par la CCMSA. Ce plan national suit les orientations du Plan national de lutte contre le travail illégal (PNLTI) et de la Convention Nationale de Lutte contre le Travail Illégal en agriculture (CNLTI-A). L'ensemble des caisses élabore un plan local de lutte contre la fraude externe et interne formalisant ses priorités d'actions en lien avec les priorités institutionnelles nationales. Au regard de l'analyse des risques locaux, le plan permet de définir et piloter un programme de travail transverse de prévention, détection et sanction des fraudes.

2 - L'organisation retenue dans la caisse centrale et le réseau des 35 caisses de MSA

La Direction de la Maîtrise des Risques, du Contrôle Budgétaire Institutionnel et des Projets est rattachée à la Direction Comptable et Financière et de la Maîtrise des Risques (DCF MR) de la CCMSA. Elle a en charge le cadrage et l'animation de la maîtrise des risques et du contrôle interne institutionnels. En matière de lutte contre la fraude, elle assure la définition des priorités institutionnelles, l'analyse des nouveaux textes (diffusion d'instructions aux caisses), l'animation du réseau MSA, le suivi et le pilotage des engagements pris dans le cadre de la COG. Les problématiques afférentes à la lutte contre la fraude et le travail dissimulé font aussi l'objet de présentations devant le comité national de la maîtrise des risques et le comité directeur de la certification.

L'établissement d'une typologie spécifique des risques de fraudes. Dans la suite de sa proposition portée dans le cadre du PNLF 2016-2018, la CCMSA a diffusé au réseau, le 7 février 2023, la typologie nationale des fraudes de 2021. Cette cartographie valorise l'estimation des risques pour chaque mécanisme frauduleux, tant du point de vue de son occurrence que de son impact financier.

La définition de « requêtes nationales » pour améliorer le ciblage de la lutte contre la fraude. Sous l'égide de la DAMR, un groupe de travail composé de différentes caisses de MSA évalue l'efficacité des requêtes nationales et capitalise sur les requêtes locales efficaces dans le ciblage. 23 requêtes (fraudes aux cotisations et aux prestations) sont ainsi mises à la disposition du réseau.

Apparu pour la première fois en 2012, l'outil HALF (Halte à la Fraude) a fait l'objet d'une refonte en 2015 et ne cesse d'évoluer avec notamment une nouvelle version installée en janvier 2023. L'outil HALF permet à l'ensemble des caisses de gérer les dossiers de travail dissimulé. HALF fonctionne sur le principe d'un accès sécurisé et différencié (habilitations et gestion de profils). Cet outil permet d'améliorer le suivi, la traçabilité, la sécurisation et la transversalité du processus de détection et de gestion des fraudes. Il améliore la création des signalements avec l'ajout d'éléments de contrôle. Il simplifie la restitution des statistiques annuelles des caisses auprès de la CCMSA. En 2023, **66,7 ETP** agents agréés et assermentés de contrôle (57 en 2022) ont été mobilisés à la lutte contre le travail illégal et la fraude aux cotisations sociales.

II-LE BILAN 2023 DE L'ACTIVITE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE AUX COTISATIONS SOCIALES

A - BILAN DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE POUR LE RÉGIME GÉNÉRAL

1 - La mise en œuvre du plan de contrôle de l'année 2023 par les URSSAF

Dans un contexte d'intensification des contrôles ciblés (+8,5 %), **36 037 actions** de lutte contre le travail dissimulé ont été conduites par le réseau des URSSAF en 2023 (-6,4 %).

Type d'actions de contrôle	Nombre d'actions de contrôle
Actions de contrôles ciblés	6 090
Actions de prévention	28 674
Actions d'exploitation de PV des partenaires	738
Actions liées à la solidarité financière	535
Activité globale	36 037

a) Les actions de prévention du travail dissimulé sans présomption de fraude

En 2023, les actions de prévention ont porté sur 28 674 entreprises ou établissements (-10 %). Elles ont été prioritairement réparties sur les secteurs de la construction (24,8 %), du commerce de détail alimentaire et non alimentaire (13 %) et de l'hébergement - restauration (13,2 %). Ces opérations préventives demeurent fortement intégrées aux missions de contrôle et ont ainsi représenté près de 80 % des actions de lutte contre le travail dissimulé engagées au cours de l'exercice.

b) Les actions de contrôle ciblés avec suspicion de fraude

En 2023, 6 090 actions ciblés ont été initiées. Plus de 83 % de ces actions ont abouti à un redressement de cotisations et contributions sociales, témoignant de la pertinence de la détection du risque de fraude. A l'instar des années précédentes, les contrôles ciblés se sont majoritairement concentrés sur les entreprises relevant du régime général employant du personnel (3 835 actions) pour lesquelles il paraît plus nécessaire de s'assurer du respect des obligations déclaratives. Les actions engagées à l'encontre des travailleurs indépendants ont représenté 33 % des contrôles ciblés (2 255 actions), ce qui confirme la présence plus affirmée sur cette population.

c) L'exploitation directe des procès-verbaux des partenaires sans contrôle complémentaire

L'extension de l'agrément des contrôleurs du recouvrement à la lutte contre le travail dissimulé (arrêté du 17 juillet 2019) a donné une base juridique à l'exploitation des procédures par ces agents du contrôle.

En 2023, 738 procédures ont été exploitées (+13,9 %), la part restante supposant des contrôles ciblés complémentaires est évoquée au point 2a. Le chiffre direct des cotisations et contributions sociales s'est maintenu à un haut niveau d'efficacité, avec un redressement total de 20 millions d'euros.

d) Les contrôles comptables d'assiette portant sur du travail dissimulé

En 2023, la mobilisation des corps de contrôle généralistes du recouvrement sur la détection des infractions de travail dissimulé est toujours en recul. Ce sont 368 actions de contrôle comptable d'assiette (CCA) qui ont abouti à plus de 5,8 millions de redressements au titre de la lutte contre le travail dissimulé (en diminution de 18 % sur un an).

e) Les actions conjointes dans le cadre du partenariat

En 2023, ce sont 7 974 actions conjointes (actions de prévention et actions ciblés) qui ont été menées avec les principaux partenaires. La coopération a été davantage soutenue avec les corps de la gendarmerie dont l'Office central de lutte contre le travail illégal (24 %), de la police et des douanes (43 %), de l'inspection du travail (25 %) et des services fiscaux (8 %).

2 - Les résultats du plan de contrôle de l'année 2023

En 2023, les organismes du recouvrement affichent à nouveau des résultats exceptionnels en matière de lutte contre le travail dissimulé. Le réseau a procédé au redressement de 1,17 milliard d'euros, un résultat en progression très significative (+49,4 %) au regard des 788 millions comptabilisés en 2022.

Le montant des redressements et l'application des sanctions financières associées s'établit comme suit :

	Montants globaux de redressements (en euros)	dont redressements forfaitaires (en euros)	dont annulations d'exonération (en euros)	dont majorations de redressements complémentaires 25 % ou 40 % (en euros)
2020	605 741 846	27 426 758	25 099 474	154 092 961
2021	789 419 967	30 517 265	20 921 048	210 215 129
2022	788 116 736	35 194 151	27 177 669	207 066 838
2023	1 177 490 424	40 241 952	32 968 610	329 972 686

Le partenariat demeure un levier important de ce résultat puisqu'il a permis de prononcer 48,1 millions d'euros de redressements (44,3 millions d'euros en 2022) que ce soit à la suite de l'exploitation directe de procès-verbaux de travail dissimulé des partenaires (20 millions d'euros) ou à la suite d'actions de contrôle ciblées complémentaires à certains procès-verbaux (28 millions d'euros).

a) La verbalisation et le signalement aux autres caisses des infractions de travail dissimulé

En 2023, les inspecteurs du recouvrement des URSSAF et CGSS ont procédé, dans le cadre d'actions de contrôle ciblées, à la rédaction de **3 131 procès-verbaux** de travail dissimulé dont 57,5 % visent des cotisants du régime général / employeurs et 42,5 % des travailleurs indépendants.

La verbalisation du travail dissimulé par les URSSAF progresse (+35 %). Cependant, elle ne relève pas des seules URSSAF, le partenariat étant une composante majeure de la lutte contre la fraude sociale. Ce sont ainsi **2 147 procès-verbaux dressés par les partenaires** (2 017 en 2022) qui ont permis aux URSSAF de procéder à des mises en recouvrement après contrôle ciblé complémentaire. Ces procédures sont majoritairement établies par les services de la police (33 %), de l'inspection du travail (24 %) et de la gendarmerie (28 %). Le produit financier de ces procédures confirme le réel bénéfice du partenariat : procédures établies par les services de la police (13,2 millions d'euros), de l'inspection du travail (12,7 millions d'euros) et de la gendarmerie (10,3 millions d'euros).

La coopération avec les caisses prestataires a été significativement renforcée. Les URSSAF ont transmis plus de **2 700 signalements** à la suite de constats de situations de travail dissimulé (-35 % en un an). Ces signalements permettent le paiement à bon droit, soit en rétablissant les droits des salariés (DAS rectificatives pour les CARSAT), soit en sanctionnant l'assuré social ou l'allocataire qui dissimule une partie de sa rémunération (contrôle de l'exactitude des déclarations par les organismes prestataires).

b) Les redressements par type d'actions

Les URSSAF (et CGSS) ont procédé au redressement de **plus de 1 177 millions d'euros** qui se déclinent selon les activités, de la manière suivante :

Types d'actions de contrôle	Montants de redressement	Évolution 2022 / 2021
Actions ciblées régime général	688 200 050	+54 %
Actions ciblées travailleur indépendant	90 557 347	+18,8 %
Actions exploitation directe PV partenaires	20 039 991	+36,9 %
Actions autres	1 482 685	-22,9 %
Sous-total	1 171 677 198	+50 %
Actions de contrôle comptable d'assiette portant motifs de redressement LCTI	5 813 226	-18,3 %
Total général	1 177 490 424	+49,4 %

Les **montants moyens de redressements** sont globalement à la hausse au cours des 4 dernières années :

	Actions ciblées régime général	Actions ciblées travailleur indépendant	Actions exploitation PV partenaires
2020	183 527	37 981	40 308
2021	233 531	40 866	27 360
2022	232 893	44 478	24 814
2023	344 360	40 324	29 427

Les situations de détachement ou de pluriactivité demeurent un enjeu financier majeur : 46 actions de contrôle de la mobilité internationale menées en 2023 avec un montant moyen de redressement de 3,6 M€ et un montant global de redressement de près de 168 M€ (+454 %, soit 14,3 % des redressements globaux LCTI (1,17 Md€)). Depuis 2016, ce sont 399 actions de situations frauduleuses de détachement/pluri activité qui ont été menées par les URSSAF, pour un montant cumulé de 525,8 millions d'euros. Les contrôles en cours concernent 16 États membres de l'Union Européenne, avec une prépondérance pour le Portugal, la Roumanie, le Luxembourg et la Pologne.

c) Les redressements par catégories de cotisants

En 2023, **les mises en recouvrement à l'issue des seules actions ciblées** sur les cotisants relevant du régime général et sur les travailleurs indépendants totalisent près de **1,15 milliard d'euros**.

1,06 milliard d'euros (92 % des montants redressés) relèvent du chiffrage des cotisations et contributions sociales exigibles au titre de l'emploi de salariés (avec un montant moyen de redressement de 344 360 €). Les 100 redressements les plus importants (moins de 3 % des actions ciblées sur des entreprises/employeurs du régime général) totalisent 45 % des redressements globaux. 21 dossiers totalisent 287,8 millions d'euros, soit plus de 24 % des redressements opérés en 2023.

91 millions d'euros résultent des cotisations personnelles assises sur les revenus professionnels des employeurs et travailleurs indépendants (en progression de 18,8 %) avec un montant moyen de redressement 45 324 €.

	Actions ciblées régime général		Actions ciblées travailleur indépendant	
	Nombre d'actions	Redressement moyen en €	Nombre d'actions	Redressement moyen en €
2020	3 190	183 527	1 354	37 981
2021	3 715	233 531	1 854	40 866
2022	3 738	232 893	1 875	44 478
2023	3 835	344 360	2 255	40 324

d) Les redressements par secteurs d'activités professionnelles

Par secteurs d'activité, **le bâtiment représente plus de la moitié** (61 %) du montant total des redressements (718 M€), les services administratifs (dont la sécurité privée) représentent 8,6 % des redressements (101,5 M€), le commerce 4,4 % des redressements (49,7 M€) et les transports représentent 1,9 % des redressements (22,3 M€).

e) Les redressements par motifs

L'enjeu financier de la dissimulation et de la minoration de l'emploi salarié demeure. **89 % des montants globaux redressés relèvent d'une dissimulation totale de l'emploi salarié (1,04 Md d'euros)**.

Les redressements sont principalement opérés au motif de dissimulation/minoration d'emploi salarié (89 %), de fraude aux mesures dérogatoires en faveur de l'emploi comme la réduction Fillon (3 %) et de manière plus résiduelle pour dissimulation d'activité notamment par les travailleurs indépendants (8 %).

Les redressements forfaitaires mis en œuvre lorsque les rémunérations dissimulées et la durée de l'infraction ne sont pas connues - en particulier lors de l'exploitation directe des PV partenaires, représentent une part importante en nombre des redressements (2 176 situations) mais une part limitée en montant : 40,2 millions euros (3,4 % de la somme globale redressée).

f) Les sanctions et la solidarité financières

L'annulation des réductions et exonérations de cotisations sociales : En 2023, ces sanctions financières (au nombre de 2 050) s'élèvent à **33 millions d'euros**. Le recours au dispositif est stable, tout en progressant en matière de rendement financier (+11 %).

La majoration du redressement : En 2023, ces majorations (au nombre de 5 185) s'élèvent à **329 millions euros** (soit 28 % des redressements globaux).

La solidarité financière des donneurs d'ordre : En 2023, la solidarité financière a été plus fréquemment mise en œuvre. Elle a été engagée à **481 reprises** (+11,2 %) mais avec un montant des créances mises en recouvrement en régression (-36,3 %) à hauteur 13,2 millions d'euros (21 millions en 2022).

B-BILAN DE L'ACTIVITÉ DE RECOUVREMENT DU RÉGIME AGRICOLE

1-La mise en œuvre du plan de contrôle de l'année 2023

a) Les actions de prévention

La prévention de la fraude passe nécessairement par une bonne information des employeurs et des exploitants du régime agricole sur les enjeux, les dispositifs réglementaires et les sanctions.

Pour ce faire, les caisses de MSA impulsent des actions de sensibilisation des professionnels du secteur agricole : réunions d'information à l'occasion des temps forts de l'activité agricole (vendanges, ramassage des fruits et légumes, etc.), participation à la déclinaison locale du PNLT et de la CNLTI-A ainsi qu'aux actions opérationnelles en découlant.

La CCMSA porte aussi diverses actions de communication : plans de communication sur le bénévolat ou l'entraide à destination des particuliers employeurs de jardiniers ou d'exploitants, publications en ligne sur les précautions à prendre en matière de détachement à l'attention des donneurs d'ordre, ainsi que sur les dispositifs de simplification déclarative (TESA) et d'aide en matière d'emploi salarié. Des fiches opérationnelles sur l'accueil de travailleurs saisonniers, dont les travailleurs détachés, ont été mises en ligne sur le site de la MSA et diffusées à l'ensemble des organisations patronales et salariales, signataires de CNLTI-A.

b) La détection des fraudes

L'action des MSA s'organise autour de trois grandes catégories de risques.

Le détachement et les fraudes complexes : cette priorité a été réaffirmée par instruction du 27 octobre 2022. L'ouverture de la consultation de la base de données SIPS (déclaration de détachement) au profit des agents de MSA a été rendue opérationnelle à l'automne 2023. Ce nouvel accès direct à la base de données SIPS a permis à la MSA de poursuivre, dans une logique d'action partenariale, le ciblage des contrôles sur ces dossiers, dans le cadre d'échanges d'informations préalables ou l'organisation de contrôles conjoints avec les DEETS. Une démarche de conventionnement entre la CCMSA et l'ACOSS a été engagée en 2023 en vue d'assurer l'accès des corps de contrôle MSA à la base SIRDAR permettant de consulter en ligne les formulaires E101 ou A1 émis par les autorités de SS de l'Espace européen. 13 contrôles effectués par 7 caisses de MSA donnant lieu au contrôle de 73 salariés intérimaires.

La dissimulation d'activité ou d'emploi salarié par défaut de déclaration : ces contrôles ont été prioritairement déployés auprès des entreprises du secteur forestier. 30 caisses ont exploité la requête « Recours massif au temps partiel » portant sur le risque de sous-déclaration et de dissimulation d'activité, en ciblant prioritairement les secteurs à risque (ex : bucheronnage).

La fraude aux cotisations par détournement d'un dispositif légal ou réglementaire : ce type de détournement peut résulter de la production intentionnelle de fausses déclarations par le cotisant en vue de s'assurer l'ouverture / le maintien d'un dispositif d'exonération ou de l'abus volontaire d'une qualité erronée (cotisant de solidarité, cotisant résidant à l'étranger) afin de minorer indument le montant des cotisations et contributions exigibles. Les priorités de contrôle ont porté sur la vérification des situations d'emploi salarié des cotisants solidaires (en dépassement manifeste des 1200 heures) et des pratiques déclaratives des exploitants sous le régime du micro-BA (afin de ne pas sortir du seuil du micro-BA).

2-Les résultats du plan de contrôle de l'année 2023

En 2023, la MSA a réalisé **6 347 contrôles de lutte contre la fraude** : 3 040 contrôles de travail illégal et 3 307 contrôles de fraudes aux cotisations. Les contrôles de travail dissimulé ont été prioritairement déployés auprès des entreprises relevant des secteurs cheval, paysage et forestier.

La mobilisation du réseau des 35 caisses de MSA a permis de détecter un montant de **30 millions d'euros** de fraude en matière de cotisations (travail dissimulé et fraude aux cotisations), soit une forte augmentation de 62 % par rapport à 2022.

Le montant de la fraude aux cotisations s'établit à 4,7 millions d'euros (-20 % par rapport à 2022) et à 25,2 millions d'euros pour le travail dissimulé (+100 % par rapport à 2022) :

	2021		2022		2023	
	Montant préjudice (en euros)	Nb de fraudes détectées	Montant préjudice (en euros)	Nb de fraudes détectées	Montant préjudice (en euros)	Nb de fraudes détectées
Cotisations	6 230 628	299	5 914 221	237	4 731 223	257
Travail illégal	19 108 318	293	12 599 687	172	25 287 203	239
Total	25 338 946	592	18 513 908	409	30 018 426	496

Le montant de l'ensemble des redressements et l'application des sanctions financières associées au travail illégal s'établit comme suit au cours des 4 dernières années :

	Montants des redressements Travail illégal (en millions euros)	dont redressements forfaitaires (en millions euros)	dont majorations de redressement et annulations d'exonération (en millions euros)	Montants des redressements Fraude aux cotisations (en millions euros)
2020	12,5	4,3	3,86	5,2
2021	19,1	3,87	2,84	6,2
2022	12,6	4,4	3,3	5,9
2023	25,2	11,2	3,58	4,7

Le montant des créances frauduleusement émises en 2021 et recouvrées sur la période 2021-2023 s'élève à 2,3 millions d'euros pour les fraudes aux cotisations (taux de recouvrement de 41,90 %) et à 12,1 millions d'euros pour le travail dissimulé (taux de recouvrement de 50,5 %).

a) La fraude aux cotisations (hors travail illégal)

En 2023, **257 fraudes aux cotisations pour un préjudice de 4,7 millions d'euros ont été détectées** : 60 fraudes sur les « cotisations salariés » pour un montant total de **3,73 millions d'euros** (2,19 millions d'euros en 2022) et 197 fraudes sur les « cotisations non-salariés » pour un montant total d'**1 million d'euros**. **2 plaintes** ont été déposées pour des fraudes aux cotisations de non-salariés.

b) Le travail illégal et dissimulé (TID)

La répartition des actions de contrôle : En 2023, les **3 040 actions de contrôle** se sont réparties de la façon suivante :

- **34,4 % d'actions émanant de la MSA agissant seule** : le montant des redressements s'élève à 15,99 millions d'euros soit **64 % du total des redressements** (63 % en 2022). Sur les 1 045 contrôles, 119 redressements ont été réalisés et 1 581 salariés concernés par ces redressements.
- **27,1 % d'actions conjointes de la MSA et de l'inspection du travail (9 % des actions en 2022)** : le montant des redressements s'élève à 1,2 millions d'euros, soit 4,7 % du total des redressements (4 % en 2022). Sur les 825 contrôles, 23 redressements ont été effectués et 165 salariés concernés par ces redressements.
- **36,8 % d'actions concertées entre la MSA et d'autres corps de contrôle** : le montant des redressements s'élève à 5,38 millions d'euros, soit 21,3 % du total des redressements (18 % en 2022). Sur les 1 120 contrôles, 36 redressements ont été réalisés et 713 salariés sont concernés.

- **1,6 % après réception de procès-verbaux (PV) d'autres organismes** : 50 PV de travail dissimulé établis par d'autres corps de contrôle ont été transmis à la MSA (37 en 2022). Le montant des redressements de cotisations s'élève à 2,72 millions d'euros, soit 10,7 % du total des redressements (10,4 % l'année précédente).

Le montant total des redressements est de 25,2 millions d'euros en 2023 : 37 redressements de cotisations pour les non-salariés agricoles ont été opérés pour un montant de 22,52 millions d'euros et 135 redressements de cotisations sur salaires ont été opérés pour un montant de 2,77 millions d'euros. Enfin, 172 mesures de majorations de cotisations ou annulation d'exonérations de cotisations ont été prises (72 en 2022) pour un montant de 3,58 millions d'euros (3,3 millions d'euros en 2022). La solidarité financière a été actionnée à 5 reprises.

La dynamique partenariale et inter-régimes : En 2023, les caisses de MSA ont participé à 294 réunions du Comité opérationnel départemental de lutte anti-fraude (CODAF) et adressé 2 396 signalements de travail illégal à destination des partenaires (organismes de sécurité sociale, services fiscaux, douane, justice etc.).

L'action pénale des caisses de la MSA sur le champ du travail dissimulé : **186 procès-verbaux de travail** dissimulé ont été dressés en 2023. La constatation de situations de travail dissimulé par dissimulation totale ou partielle d'activité et/ou de salariés donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal directement transmis au Procureur de la République afin que l'auteur de l'infraction soit poursuivi. Lors de contrôles réalisés en collaboration avec d'autres corps de contrôle, les contrôleurs MSA n'établissent pas systématiquement le procès-verbal. Ainsi, 135 PV sont signés par les seuls agents MSA, 33 PV sont co-signés entre la MSA et un autre corps de contrôle, 18 PV sont exclusivement établis par le ou les corps de contrôle habilités avec participation des agents MSA à l'opération. Enfin, **235 plaintes** ont été déposées (186 pour des salariés, 49 pour des non-salariés).

L'action des ministères de l'intérieur et de la justice dans ces trois champs de fraude

I. L'ACTION DE LA FILIÈRE POLICE JUDICIAIRE

A - L'ACTION DE LA DIRECTION NATIONALE DE LA POLICE JUDICIAIRE (DNPJ)

1 - La BNRDF, une structure dédiée à la lutte contre la fraude fiscale complexe et son blanchiment

Pour lutter contre la fraude fiscale complexe, la loi 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificatives pour 2009 a introduit à l'article 28-2 du code de procédure pénale (CPP) une nouvelle catégorie d'agents publics pouvant exercer des fonctions de police judiciaire, les officiers fiscaux judiciaires (OFJ), fonctionnaires de l'administration fiscale. Le décret 2010-1318 du 4 novembre 2010 a ensuite créé au sein de la direction nationale de la police judiciaire (DNPJ) la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF) où des OFJ sont mis à disposition.

La BNRDF, aussi appelée « police fiscale », est rattachée à l'office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI) de la sous-direction de la lutte contre la criminalité financière (SDLCF). A l'issue de 14 ans d'existence, elle s'avère être un outil précieux dans la conduite de ces enquêtes complexes.

Présentation de la BNRDF

La BNRDF a pour mission de rechercher et constater, sur l'ensemble du territoire national, les infractions énumérées à l'article 28-2 du CPP, c'est-à-dire :

- les fraudes fiscales prévues à l'article 1741 du code général des impôts (CGI), lorsqu'il existe des présomptions caractérisées que les infractions prévues par cet article résultent de l'une des conditions prévues aux 1° à 5° du II de l'article L 228 du livre des procédures fiscales et pour lesquelles il existe un risque de déperissement des preuves, ainsi que le blanchiment de ces infractions et les infractions qui leur sont connexes ;
- le délit comptable (omission d'écritures comptables et ou passation d'écritures comptables inexactes) prévu à l'article 1743 du CGI ;
- l'escroquerie portant sur la TVA ;
- les infractions d'escroqueries lorsqu'elles sont commises au préjudice d'une personne publique, d'un organisme de protection sociale ou d'un organisme chargé d'une mission de service public pour l'obtention d'une allocation, d'une prestation, d'un paiement ou d'un avantage indu, introduites par l'article 16 de la loi 2023-610 du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces ;
- le nouveau délit de mise à disposition d'instrument de facilitation de la fraude fiscale créé par l'article 113 de la loi 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 et codifié à l'article 1744 du CGI.

Cette typologie de fraudes, qui peuvent également être aggravées par la circonstance de la bande organisée définie à l'article 132-71 du code pénal, est passible d'une amende de 3 millions d'euros (qui peut être portée au double du produit tiré de l'infraction) et d'une peine d'emprisonnement de 7 ans.

Cette brigade travaille principalement à partir des plaintes déposées par la DGFIP, en suspicion de fraude fiscale, qui ne nécessitent pas l'avis de la commission des infractions fiscales (CIF). Elle peut également se saisir d'initiative ou être saisie par l'autorité judiciaire d'enquêtes en blanchiment de fraude fiscale complexe ou portant sur les délits autonomes d'escroquerie portant sur la TVA ou les fraudes sociales, ou le nouveau délit de mise à disposition d'instrument de facilitation de la fraude fiscale.

Outre une activité soutenue à l'occasion du traitement des enquêtes judiciaires qui lui sont confiées, la BNRDF dispense de nombreuses formations aussi bien pour la filière de la police judiciaire à l'adresse des enquêteurs spécialisés qu'en collaboration avec l'École nationale de la magistrature (ENM) et la Mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF). Enfin, la BNRDF est membre permanent du groupe opérationnel national anti-fraude dédié à la lutte contre la fraude à la TVA.

Les effectifs

La BNRDF est un service interministériel, composé à la fois de fonctionnaires des corps actifs de la police nationale, officiers de police judiciaire, et de fonctionnaires de l'administration fiscale, cadres de catégorie A ou B (administrateurs des finances publiques adjoints, inspecteurs divisionnaires, inspecteurs ou contrôleurs des finances publiques). Ces agents de l'administration fiscale obtiennent la qualité d'officier fiscal judiciaire (OFJ) à l'issue d'une formation de 6 mois, de la réussite d'un examen technique et de l'avis conforme de la commission OFJ. Cette qualité est obligatoire pour pouvoir exercer les missions définies à l'article 28-2 du CPP. Les policiers ont une compétence générale sur l'ensemble du champ infractionnel tandis que les OFJ ont une compétence strictement délimitée à l'article 28-2 du CPP. Afin de conserver une étanchéité totale entre l'enquête judiciaire et la procédure fiscale, les OFJ ne peuvent pas participer à une procédure de contrôle de l'impôt.

La BNRDF a permis de s'attaquer à une délinquance fiscale qui jusqu'alors ne pouvait pas être appréhendée, faute d'un cadre juridique et institutionnel adapté. La plus-value de la brigade provient de son interministérialité ; la présence d'OFJ en son sein constitue toute sa force et son originalité. Sa double compétence OPJ/OFJ lui apporte une importante capacité opérationnelle, notamment en ayant à sa disposition toutes les forces d'appui de la police judiciaire (police technique et scientifique, service de la preuve numérique, BRI, etc.) et son réseau de coopération policière internationale. Cette approche duale des enquêtes (fiscale et pénale) permet d'appréhender au mieux les enjeux et d'établir des stratégies extrêmement efficaces.

Le niveau des emplois affectés à la brigade s'établit pour 2023 à 42 effectifs, 21 policiers et 21 agents des impôts, dirigés par un commissaire de police assisté d'un administrateur des finances publiques.

Année	Nombre d'OFJ	Nombre de policiers	Total
2021	21	21	42
2022	23	19	42
2023	21	21	42

Les OFJ sont mis à disposition et placés sous l'autorité du ministère de l'Intérieur. Ils disposent des mêmes pouvoirs qu'un officier de police judiciaire et sont soumis aux dispositions du code de procédure pénale. En revanche, ils ne peuvent agir que sur réquisition du procureur de la République ou sur commission rogatoire du juge d'instruction.

Les spécificités des méthodes d'enquête de la brigade

La BNRDF aborde les enquêtes en axant ses investigations sur la recherche de complicités des professionnels du chiffre et du droit qui ont participé activement à la mise en place de montages juridiques ou qui ont pu apporter conseil et assistance pour que leurs clients échappent à des impositions en France et dont la poursuite est spécifiquement prévue à l'article 1742 du CGI.

Elle enquête ainsi régulièrement sur des officines de blanchiment de fraude, ce qui permet ensuite de transmettre, via l'article L101 du LPF, des informations à la DGFIP sur les clients de ces officines qui disposent de comptes bancaires à l'étranger non déclarés et dissimulés derrière une structure écran. Par ailleurs, la confiscation étant une peine complémentaire encourue de plein droit en matière de fraude fiscale en application de l'article 131-21 du Code pénal, la BNRDF adopte systématiquement une stratégie de saisies pénales.

Dans toutes les enquêtes, la saisie des avoirs criminels est recherchée et les enquêteurs travaillent avec la plateforme d'identification des avoirs criminels dans les dossiers les plus complexes.

	2020	2021	2022	2023
Valeurs saisies	106 M€	19 M€	9 M€	461 M€

Par ailleurs, la BNRDF, en accédant par ses enquêtes aux montages juridiques et techniques les plus complexes, est en capacité de les analyser et de partager avec les autres services des modes opératoires identifiés, qui pourront se retrouver dans des affaires d'une autre nature.

La composition du portefeuille

En 2023, la BNRDF a été saisie de 24 nouvelles enquêtes (17 provenant de plaintes DGFIP, 5 affaires en blanchiment sur saisine de l'autorité judiciaire et 2 affaires en initiative). Elle a auditionné 96 mis en cause et placé en garde à vue

33 personnes. Cette année a été doublement exceptionnelle : outre une saisie record de 461 millions d'euros effectuée à l'occasion d'une enquête de fraude fiscale et blanchiment de fraude fiscale, les autres saisies ont représenté un total de 77 035 900 €, cette seule somme constituant le troisième meilleur résultat sur 14 ans de l'OCLCIFI.

Au 1^{er} juin 2024, la BNRDF était en charge d'un portefeuille de 118 affaires (dont 70 ayant pour origine une plainte de la DGFIP pour fraude fiscale aggravée, les autres étant ouvertes pour blanchiment de fraude fiscale aggravée). La brigade traite principalement ses affaires avec le parquet national financier (89 des 118 affaires, le reste étant traité avec les JIRS).

Dédiée principalement au traitement des plaintes en présomption de fraude fiscale déposées par la DGFIP, la brigade initie également des enquêtes d'initiative en blanchiment de fraude fiscale, sur la base de signalements TRACFIN, de dénonciations ou d'alertes. Concernant les saisines hors DGFIP, il s'agit de demandes d'enquêtes préliminaires du Parquet national financier (PNF) pour blanchiment de fraude fiscale pour lesquelles une plainte préalable de l'administration fiscale n'est pas requise. Les faits ne portent que sur des montages fiscaux complexes généralement révélés par la presse, comme pour les « Panama Papers », « DUBAI Papers », « FOOTLEAKS ». Ces enquêtes initiées en blanchiment de fraude fiscale donnent lieu à une information de la DGFIP en vertu de l'article L101 du LPF pour fiscalisation des éléments recueillis dans la procédure judiciaire et peuvent, *a posteriori*, donner lieu à une plainte pour fraude fiscale par la DGFIP.

Les dossiers traités par la BNRDF sont variés : ils concernent principalement des personnes physiques (3/4 du portefeuille), mais également des personnes morales, ayant une dimension internationale. Les enquêteurs travaillent sur la fraude fiscale liée à des avoirs détenus à l'étranger (comptes étrangers, trusts et fiducies, sociétés écrans étrangères...), des revenus encaissés à l'étranger non déclarés en France, à une fausse domiciliation des personnes physiques et morales (recours à la notion conventionnelle « d'établissement stable »), à des problématiques fiscales de prix de transferts, à des montages d'ingénierie financière, ou encore des donations non révélées ou des successions minorées.

Toutes les affaires traitées par la brigade donnent lieu d'une part à des rectifications fiscales, et d'autre part à des réponses pénales, qu'ils s'agissent d'audiences correctionnelles, de comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) pour les personnes physiques ou de conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP), pour les personnes morales.

2 - La sous-direction de la lutte contre la criminalité financière

La sous-direction de la lutte contre la criminalité financière (SDLCF) de la DNPJ, créée le 1^{er} juillet 2019, composée d'environ 150 agents, a pour mission la prévention et la répression des formes complexes, organisées et transnationales de la criminalité financière. Elle interagit en réseau désormais au niveau territorial, avec les brigades financières des services territoriaux de police judiciaire.

Elle comporte notamment deux offices centraux ainsi que la coordination nationale des Groupes Interministériels de Recherches :

- l'office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI), organisé en deux brigades, la BNRDF et la Brigade nationale de lutte contre la corruption et la criminalité financière ;
- l'office central pour la répression de la grande délinquance financière (OCRGDF) qui a pour compétence les infractions financières liées à la criminalité organisée.

La SDLCF comporte également la Brigade nationale d'Enquêtes Économiques (BNEE), composée de 50 agents de la DGFIP, implantée dans les services centraux et territoriaux de la filière PJ et de la direction de la police judiciaire de la préfecture de police de Paris.

Dans le cadre des priorités d'action publique qui lui sont fixées, la BNEE apporte son concours aux services de police judiciaire en matière fiscale et financière sur l'ensemble de la thématique criminelle : criminalité financière et organisée, lutte contre le trafic de stupéfiants, anti-terrorisme. Son action vise à aider à l'identification des mis en cause et à favoriser la sanction financière de faits criminels dans le cadre, soit de la procédure judiciaire, soit de la procédure fiscale. La BNEE a répondu à **326** réquisitions à personne en 2023 dont 232 en matière de criminalité financière et a participé à plus **900** auditions et perquisitions (659 auditions et 300 perquisitions). La BNEE est à l'origine de **404** propositions de contrôle fiscal en 2023. Les résultats financiers 2023 s'élèvent à **131 055 757 €** (74 610 139 € en droits et 56 445 618 € de pénalités).

B - L'ACTION DES SERVICES TERRITORIAUX DE POLICE JUDICIAIRE

1 - La réorganisation des services territoriaux

Depuis le 1^{er} janvier 2024, les services territoriaux de police judiciaire réunissent dans un même service les unités d'enquête de l'ex-direction de la sécurité publique et de l'ex-direction centrale de la police judiciaire et la filière police judiciaire rassemble désormais 17 770 enquêteurs, dont 930 enquêteurs spécifiquement dédiés à la lutte contre la délinquance financière. Ces derniers sont répartis entre :

-7 services zonaux de police judiciaire (en charge de l'animation et de la coordination du pilotage de l'activité des services territoriaux de police judiciaire sur leur ressort disposant de cellules zonales dédiées à la saisie d'avoirs criminels) ;

-49 services interdépartementaux de police judiciaire (SIPJ) en charge du pilotage de l'activité de la filière sur le département (notamment la mise en œuvre des politiques publiques prioritaires) et de la lutte contre la criminalité organisée et spécialisée sur son ressort. Ces services juxtaposent deux divisions opérationnelles : la division de la criminalité organisée et spécialisée (DCOS) dédiée au traitement des réseaux criminels d'envergure supra-départementale et d'affaires criminelles complexes et la division de la criminalité territoriale (DCT) dédiée au traitement des affaires sensibles, graves ou complexes, dépassant les compétences de la circonscription de police nationale.

Au niveau interdépartemental, **40 brigades de criminalité financière interdépartementale sont dédiées au traitement de la criminalité économique et financière**. La brigade de la criminalité financière peut être généraliste ou constituée d'un ou plusieurs des groupes suivants :

- Le groupe financier a pour mission de lutter contre la délinquance économique et financière présentant une certaine complexité ou sensibilité, tels que les abus de biens sociaux ou les banqueroutes.
- Le groupe blanchiment est en charge de l'identification et de la lutte contre les circuits de blanchiment des revenus issus d'une activité illicite .
- Le groupe probité a vocation à lutter contre les atteintes à la probité regroupant les infractions de corruption, de trafic d'influence, de prise illégale d'intérêts, de détournement de fonds publics, de favoritisme ou encore de concussion.
- Le groupe identification des avoires criminels (GIAC) est le référent en matière d'identification et de saisie des avoires criminels pour tous les services de police judiciaire du département. Il est chargé de promouvoir la systématisation de l'enquête patrimoniale et d'apporter une expertise et une assistance aux enquêteurs pour l'identification et la saisie des avoires criminels. Il est le point de contact privilégié de la cellule zonale des avoires criminels.
- Le groupe régional d'enquêtes économiques (GREE) est composé d'agents de la direction générale des finances publiques portant l'appellation d'attachés d'enquêtes de la police nationale. Il a pour mission d'apporter une expertise aux enquêteurs et de détecter des fraudes fiscales afin de les transmettre à la DGFIP. Il existe 23 GREE actuellement, lesquels sont des antennes de la BNEE.
- Le groupe courses et jeux est composé d'enquêteurs spécialisés courses et jeux (ESCoJ).

-51 services départementaux de police judiciaire (SDPJ) disposant des mêmes compétences que les SIPJ sur le département et composés deux divisions opérationnelles (DCT) et division de l'action judiciaire (DAJ) dédié au traitement de la délinquance de proximité sur la circonscription siège du département.

Au niveau départemental, **34 brigades financières départementales sont dédiées au traitement de la délinquance économique et financière**. La brigade financière peut être généraliste ou constituée d'un ou plusieurs groupes suivants :

- Le groupe fraudes est chargé du traitement des infractions liées au travail illégal, des fraudes sociales et des fraudes connexes à l'identité.
- Le groupe financier traite de la délinquance astucieuse, tels que les abus de confiance, les escroqueries et les infractions économiques et financières du quotidien.

-7 services territoriaux de police judiciaire de l'Outre-mer doivent reprendre la structuration d'un SIPJ ou SDPJ ;

-306 services locaux de police judiciaire en charge du traitement judiciaire des contentieux de proximité sur la circonscription de police nationale. **94 brigades financières locales sont dédiées au traitement de la délinquance économique et financière de proximité.**

L'ensemble de ces brigades financières participent aux opérations CODAF dédiées à la lutte contre l'économie souterraine et à lutter contre le travail dissimulé.

2 - Bilan d'activité

Les fraudes fiscales et sociales sont constitutives de différents délits visés par le code pénal, le code de la sécurité sociale et le code du travail : escroquerie ; faux et l'usage de faux ; délivrance induue, par un moyen frauduleux, d'un document destiné à constater un droit ; fournir sciemment une fausse déclaration ou une déclaration incomplète en vue d'obtenir ou de tenter d'obtenir, de faire obtenir ou de tenter de faire obtenir une allocation, une prestation, un paiement ou un avantage indu, travail illégal...

D'un point de vue statistique, l'activité des services du ministère de l'Intérieur est quantifiée par un comptage appelé « état 4001 » qui porte sur les crimes et délits enregistrés par les forces de sécurité intérieure. Les infractions de fraude fiscale, de travail illégal et d'emploi d'étranger sans titre font l'objet d'un comptage spécifique. Par ailleurs ces fraudes peuvent être enregistrées dans la catégorie des escroqueries, sans pouvoir les isoler, la fraude constituant un moyen de l'infraction principale.

En 2023, les services territoriaux de police judiciaire constataient 403 fraudes fiscales (contre 455 l'année passée) et 3 920 affaires de travail dissimulé (contre 4 129 l'année passée).

ESCROQUERIES ET INFRACTIONS ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES	Année 2023	Variation 2022
* Escroqueries, faux et contrefaçons	323 882	4,2 %
- Escroqueries et abus de confiance	231 445	14,9 %
- Falsifications, usages de chèques volés	27 203	-28,7 %
- Falsifications, usages de cartes de crédit	59 290	-9,1 %
- Contrefaçons et fraudes industrielles et commerciales (sauf fraudes alimentaires)	1 160	-7,4 %
- Contrefaçons littéraires et artistiques	52	-18,8 %
- Faux en écriture publique et authentique	343	-2,6 %
- Faux en écriture privée de commerce et de banque	3 648	-0,9 %
- Fausse monnaie	741	13,8 %
* Délinquance économique et financière	27 448	10,0 %
- Banqueroutes, abus de biens sociaux et autres délits de société	581	-4,1 %
- Fraudes fiscales	403	-11,4 %
- Infractions à l'exercice d'une profession réglementée (sauf professions médicales)	1 232	39,5 %
- Urbanisme et construction	845	-7,1 %
- Prix, publicité, concurrence	419	-10,9 %
- Achats / ventes sans facture	24	-27,3 %
- Autres délits économiques et financiers	17 846	17,2 %
- Travail clandestin	3 920	-5,1 %

- Emploi d'étrangers sans titre de travail	2 146	-3,9 %
- Marchandage / prêt de main d'œuvre	32	52,4 %
* Infractions à la législation sur les chèques (sauf usage de chèques volés)	302	-24,1 %

DZPN	NOMBRE D'ENQUÊTEURS traitant de la fraude fiscale et sociale	AVOIRS CRIMINELS SAISIS EN RAPPORT AVEC LES FRAUDES FISCALES ET SOCIALES TRAITÉES
DZPN SUD OUEST	98	NC
DZPN NORD	120	7 136 620 €
DZPN EST	100	3 746 068 €
DZPN SUD	153	12 000 000 €
DZPN SUD EST	98	2 278 400 €
DZPN OUEST	NC	NC
TOTAL	569	25 161 088 €

C - L'ACTION DES GROUPES INTERMINISTÉRIELS DE RECHERCHES (GIR)

Les GIR ont été créés en 2002. La coordination nationale des GIR a été rattachée à la sous-direction de la lutte contre la criminalité financière (SDLCF) de la DNPJ, le 1^{er} janvier 2022.

Les GIR sont composés de 41 implantations territoriales en métropole et outre-mer, 54 % sont dirigés par la DGPN (soit 22), 36 % par la DGGN (soit 15) et 10 % par la Préfecture de police de Paris (soit 4).

Au 1^{er} mars 2024, les GIR comptent 423 personnels provenant à 50,35 % de la PN, 30,74 % de la GN, 16,78 % du ministère des Finances et des comptes publics et 2,13 % d'autres administrations.

La lutte contre les fraudes aux finances publiques reste une action majeure des GIR dans le combat contre l'économie souterraine. En 2023, le nombre d'opérations menées par les GIR a progressé de 13,1 % pour atteindre le nombre de 1 478. Ces actions se concentrent sur la fraude fiscale, la fraude sociale, la fraude en lien avec le travail dissimulé et les trafics de stupéfiants.

- *Les fraudes aux finances publiques*

En 2023, sur l'ensemble des **1478** opérations menées, 61 concernaient des fraudes aux finances publiques (4,13 %) contre 106 en 2022. Le nombre de mis en cause s'élève à 130, 104 ont fait l'objet d'une garde à vue et 2 ont été écroués.

Le montant des saisies patrimoniales en lien avec ces fraudes s'élève à **13 570 980€**. 479 informations fiscales ont été transmises par les agents DGFIP des GIR à leur administration, portant le montant cumulé des droits nets et pénalités à rappeler à hauteur de **48 370 000 €**.

- *Les fraudes aux cotisations sociales (le travail dissimulé)*

En 2023, **226** opérations concernaient du travail dissimulé (15,29 %) contre 210 en 2022. Le nombre de mis en cause s'élève à 579 ; 333 ont été placés en garde à vue et 31 ont été écroués. Le montant des saisies patrimoniales en lien avec le travail dissimulé est de **38 639 480€**.

- *Les fraudes aux prestations sociales*

En 2023, **65** opérations étaient en lien avec des fraudes aux prestations sociales (4,40 %) contre 64 en 2022. Sur les 144 mis en cause, 114 ont été placés en garde à vue et 1 a été écroué. Le montant des saisies patrimoniales en lien avec les fraudes sociales s'élève à **13 963 110 €**.

L'année 2023 a été marquée par la finalisation du projet de réécriture de la doctrine d'emploi des GIR en concertation avec l'ensemble des administrations partenaires et l'autorité judiciaire.

L'effort destiné à l'amélioration du dispositif porte sur les points suivants :

- Performer le métier des GIR dans la lutte contre l'économie souterraine et la délinquance lucrative organisée avec l'ensemble des partenaires ministériels ;
- Renforcer l'expertise des unités par la mise en place d'actions de formation ;
- Inciter les services initiaux à co-saisir les GIR chaque fois que les investigations portent sur des faits de délinquance organisée liés à l'économie souterraine (trafics de toute nature et réseaux locaux de blanchiment en particulier) ;
- Renforcer la lutte contre le travail illégal et les fraudes sociales, par l'application de conventions partenariales conclues avec les URSSAF et Pôle Emploi ;
- Adapter l'action portée par les GIR aux typologies locales de délinquance organisée, en adéquation avec le caractère interministériel de leur action ;
- Optimiser l'articulation avec la filière dédiée aux avoirs criminels, mise en place dans le cadre de la réforme de la police nationale.

Le GIR est un catalyseur de l'action des forces interministérielles lui permettant d'agir tant sur le plan administratif que judiciaire. Il s'est imposé comme un modèle efficace de rationalisation des moyens de l'État dans la lutte contre les activités lucratives illicites lesquelles engendrent, à ce jour, l'expansion d'une économie parallèle.

Par leur action, les GIR ont permis la saisie de 227 837 441 euros, soit 32,99 % du montant total des avoirs criminels saisis par les services territoriaux de la police et de la gendarmerie nationales (690 661 816 euros, hors services centraux PN et GN).

II - L'ACTION DE LA DIRECTION NATIONALE DE LA POLICE AUX FRONTIERES (DNPAF)

L'action de la DNPAF dans le cadre de la lutte contre la fraude aux finances publiques se réalise essentiellement dans le cadre des opérations de **lutte contre le travail dissimulé ou l'emploi d'étrangers** sans titre menées sous l'égide des CODAF, ou d'initiative.

La DNPAF a notamment pour mission la lutte contre l'immigration illégale dans toutes ses composantes et les réseaux de trafiquants de migrants proposant de l'aide à l'entrée, au maintien, au séjour et au transit, ainsi que la lutte contre la fraude documentaire appliquée aux titres d'identité, de circulation et de séjour.

Directement rattaché à la DNPAF, l'Office de Lutte contre le Trafic Illicite de Migrants (OLTIM), créé le 1^{er} janvier 2023 et succédant à l'OCRIEST, est le chef de file au niveau national de la lutte contre le trafic de migrants et définit dans le cadre d'un conseil d'orientation réunissant l'ensemble des administrations impliquées une doctrine et un plan national d'action.

L'arrêté du 29 novembre 2023 fixe la liste des antennes (15) et détachements (23) de l'OLTIM (anciennes Brigades mobiles de recherche) répartis sur le territoire national pour constituer un réseau à vocation judiciaire chargé de lutter contre les filières d'immigration clandestine. Les antennes et détachements de l'OLTIM participent, dans le cadre de CODAF, aux opérations de contrôles en matière de travail dissimulé avec des partenaires comme l'URSSAF, MSA, DREETS, l'inspection du travail une à deux fois par semaine en fonction des zones, essentiellement en QRR (quartier de reconquête républicaine).

Les deux leviers d'action de la DNPAF sont la lutte contre les filières d'immigration illégale et la lutte contre la fraude documentaire :

La lutte contre les filières d'immigration illégale : il s'agit de démanteler des structures organisées faisant venir des étrangers en situation irrégulière sur le territoire français et/ou permettant leur maintien. L'organisation de ces structures est si élaborée qu'il n'est pas toujours aisé de quantifier l'évasion fiscale ou sociale qui s'y attache, malgré l'assistance des services de la DGFIP sur certaines enquêtes.

La lutte contre la fraude documentaire : la Division Nationale de lutte contre la Fraude Documentaire et à l'Identité (DNLFDI) et les analystes en fraude documentaire répartis sur l'ensemble du territoire sont chargés de l'analyse des documents pour l'ensemble des administrations partenaires. Leurs analyses donnent régulièrement lieu à des rapports attestant de la présence de faux documents dont les services d'investigations s'emparent pour diligenter des procédures judiciaires pouvant déboucher sur l'identification de moyen d'évasion fiscale ou sociale. Par ailleurs, dans le cadre de divers protocoles et conventions, les analystes en fraude documentaire de la DNPAF dispensent

des formations dans leur domaine de compétence auprès des administrations partenaires, notamment sous l'égide de a MICAF.

Évolution des effectifs des BMR et des cellules de fraude documentaire :

Année	2019	2020	2021	2022	2023	Taux d'évolution entre 2019 et 2023
Effectif total	570	636	654	600	611	7,19 %

Bilan d'activité

Les services de la PAF interviennent à titre principal en matière de lutte contre l'emploi d'étrangers sans titre qui peut induire une fraude en matière de versement des cotisations sociales.

Si le travail dissimulé dans le bâtiment a longtemps été le principal objectif de la DNPAF, son activité avec l'assistance de la MSA (Mutualité sociale agricole) et de l'URSSAF dans le domaine de l'agriculture a explosé ces dernières années, notamment dans la zone Sud.

En effet, dans l'agriculture, le prêt de main d'œuvre pour les sociétés de prestation de service n'a cessé d'augmenter. Il ressort des enquêtes menées que de nombreuses entreprises évoluant dans ce domaine pratiquent la dissimulation d'heures ou de salariés afin d'augmenter la marge et ainsi le bénéfice qui est frauduleusement et discrètement encaissé sur des comptes tiers.

Cette fraude passe également par la production de documents apocryphes permettant l'ouverture de droits auprès de France Travail, la CAF etc.

Il n'existe pas d'outil permettant de recenser de manière systématique et exhaustive les opérations relatives à ces fraudes, ni leur montant ni celui des saisies effectuées dans le cadre de ces infractions. Néanmoins, la DNPAF comptabilise via le logiciel PAFISA - Programme d'Analyse des Flux et Indicateurs Statistiques d'Activités- alimenté par l'ensemble des services concourant à la lutte contre l'immigration irrégulière (DNPAF, DGDDI, Préfecture de Police, DNPJ et DGGN) des données relatives au travail illégal et à la fraude documentaire.

L'année 2023, connaît une baisse de tous les indicateurs, cependant :

- **sur le volet travail illégal** : le nombre de filières démantelées par l'OLTIM et son réseau consacrées au travail illégal est sur une trajectoire ascendante depuis 2019. L'année 2023 ne fait pas exception à la règle. Si l'ensemble des secteurs sont concernés, les filières sont particulièrement actives dans le BTP, les services à la personne ou la restauration. Par ailleurs, la dématérialisation complète de la procédure de délivrance de titre pour les travailleurs saisonniers par le truchement de l'ANEF a conduit à une explosion des fraudes qui peine à être contrecarrée par l'action a posteriori des forces de sécurité intérieure.

- **sur le volet fraude documentaire** : en matière de filières exploitant la fraude documentaire, la baisse constatée en 2023 par rapport à 2022 est statistiquement non significative. Il n'en demeure pas moins que la trajectoire constatée depuis 2019 est à la hausse et rappelle à quel point cette fraude est l'une des pierres angulaires du trafic illicite de migrants, dans toutes ses composantes : aide à l'entrée, au maintien, au séjour et au transit. De même, la fraude documentaire est également présente dans les filières de traite des êtres humains, qu'il s'agisse de l'esclavage moderne ou de la prostitution étrangère.

	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2022/2023
EEEST (1)	2 786	2 299	2 497	2 529	2 453	-3 %
Salariés (2)	3 688	3 333	5 852	6 235	4 488	-28 %
Filières Travail Illégal (3)	57	59	71	71	91	+28 %
Porteurs de faux	8 955	6 577	6 317	6 524	5 786	-11 %
Faux documents	17 475	19 509	13 773	13 746	12 635	-8 %

Filières Fraude Documentaire(3)	120	123	127	144	139	-3 %
--	-----	-----	-----	-----	-----	------

(1) Employeur d'étranger sans titre de travail, indépendamment de leur lien juridique officiel avec les salariés (2) personnes dans le cadre d'une relation de travail indépendamment de leur lien juridique officiel avec l'employeur (existence ou non d'un contrat de travail).(3) Les chiffres sont issus de la statistique nationale de lutte contre les filières d'immigration illégale.

III - L'ACTION DES SERVICES DE LA DIRECTION REGIONALE DE LA POLICE JUDICIAIRE (DRPJ) DE PARIS

Les différentes brigades de la Sous-direction des affaires économiques et financières de la police judiciaire ont participé indirectement à la lutte contre la fraude fiscale en prêtant assistance aux Brigades interrégionales d'intervention de la DGFIP en mettant à disposition ses officiers de police judiciaire à l'occasion de ses opérations de visites domiciliaires (article L.16B du Livre des procédures fiscales) sur le ressort de Paris.

L'année 2023 a enregistré 111 assistances (104 en 2022, 135 en 2019) représentant 916 heures (1.007 heures en 2022, 1.209 heures en 2019), ce qui montre que si le nombre d'interventions tend, depuis la pandémie de Covid-19, à repartir à la hausse, celles-ci sont plus courtes.

Par ailleurs, depuis la mise en place de l'indemnisation du chômage partiel lié à la pandémie au Covid-19 en 2020 et jusqu'au 1^{er} juin 2023, la Sous-direction des affaires économiques et financière de la police judiciaire parisienne a été saisie de 62 dossiers concernant 142 sociétés mises en cause, pour un préjudice d'au moins 20.343.972 €. Les différentes brigades ont procédé à ce jour à pas moins de 4.686.629 € de saisies.

Au sein de cette sous-direction, des unités sont spécialisées dans certaines fraudes, fiscales ou sociales.

La Brigade de Répression de la Délinquance Économique (BRDE) est le seul service parisien à traiter la fraude fiscale. Elle est saisie par les parquets de Paris et de la petite couronne suite aux plaintes et dénonciations fiscales obligatoires de la DGFIP.

	2020	2021	2022	2023
effectifs	8 + 3 réservistes	8 + 1 réserviste	8	7
dossiers en cours au 31/12	604	483	490	447
dossier moins 1 an	125	54	113	45
dossier de 1 à 3 ans	415	331	155	161
dossiers supérieur à 3 ans	64	98	222	241
saisines	134	62	113	45
dont DFO	84	28	88	36
clôtures	100	168	34	110
dont classement sans suite issu du partenariat avec le parquet de Paris	8	77	1	75
Nb de GAV	9	31	16	7
Nb d'auditions libres	77	28	7	19
Issues		9 déférés, 31 COPJ, 9 CRPC, 10 citations directes	4 déférés, 13 COPJ, 1 CRPC, 6 citations directes	13 COPJ, 1 CRPC, 4 citations directes
Saisies	36.131,66 €	8.110.595,67 €	5.913.741,67€	1.092.163,20 €

La majorité des dossiers traités par le BRDE concernent les fraudes à la TVA et à l'impôt sur les sociétés mettant en cause des sociétés et leurs gérants de droit. En marge, certains dossiers portent sur des fraudes à l'impôt sur les revenus, à l'IFI ou sur des escroqueries au crédit impôt recherche. Le préjudice minimal est de 100 000 €.

En 2023, la diminution du nombre de dossiers s'est poursuivie en raison de trois facteurs : le travail efficace des enquêteurs, un nombre de saisines en diminution du fait de la politique du Parquet de Paris et une clôture plus rapide de certaines procédures pour classement sans suite du fait du tri opéré par un assistant spécialisé au Parquet de Paris.

L'abandon de la stratégie de simplification mise en place entre le Parquet de Paris et la BRDE, la saisine de dossiers plus complexes et donc plus chronophages contribuent cependant à maintenir une charge de travail conséquente.

La Brigade de Répression de la Délinquance Astucieuse (BRDA) compte un groupe spécialisé dans la répression des fraudes aux prestations sociales. Ce groupe dont l'activité quotidienne consiste à démontrer les infractions

commises par les fraudeurs et à chiffrer les prestations obtenues indûment, est essentiellement saisie par les parquets de Paris et de petite couronne à la suite de signalements ou de plaintes effectués par les organismes sociaux CAF, CPAM, CNAV, Mutuelles mais aussi Pôle Emploi et TRACFIN.

Les organismes sociaux cités supra participent avec le Parquet et la BRDA aux réunions CODAF qui ont notamment pour but de dégager les tendances, d'alerter sur de nouvelles fraudes ou modes opératoires permettant ainsi aux organismes sociaux d'être proactifs par la mise en place de contrôles internes, et ainsi multiplier les faits portés à la connaissance des autorités judiciaires.

D'un effectif théorique de 10 enquêteurs, la cellule compte 9 agents.

Bilan chiffré et qualitatif de la BRDA

Année	Saisines	Préjudice déclaré	Mis en cause	GAV	Déférés	COPJ CRPC Citations	Préjudice établi	Avoirs saisis
2018	42	5 558 633 €	49	20	0	59	3 795 929 €	647 080 €
2019	35	6 415 671 €	49	21	10	10	3 373 129 €	388 879 €
2020	62	14 582 058 €	43	28	6	9	1 264 771 €	3 341 169 €
2021	33	31 008 421 €	42	35	19	10	2 378 199 €	14 113 210 €
2022	12	1 959 284 €	54	17	2	5	1 345 93 €	811 128 €
2023	11	10 687 991 €	32	19	8	5	7 538 899 €	746 616 €

L'année 2023 a enregistré un nombre de saisines en légère baisse par rapport à 2022 (11 dossiers contre 12 en 2022). Le préjudice enregistré est en forte augmentation de 1 959 284 € à 10 687 991 €. Le nombre de mis en cause a baissé, passant de 54 en 2022 à 32 en 2023, pour les dossiers clôturés en cours d'année. Le nombre de GAV a augmenté passant de 17 en 2022 à 19 cette année dont 8 ont été déférés à l'autorité judiciaire (contre 2 en 2022). Le montant des avoirs criminels saisis par la cellule s'élève en 2023 à 746 616 €.

Ces chiffres présentent une forte augmentation qu'il convient de pondérer, l'année 2023 ayant connu une saisine exceptionnelle portant sur une escroquerie aux prestations sociales à hauteur de 8 millions d'euros. L'année 2021 avait également été impactée par un dossier portant sur un préjudice de 18 millions d'euros.

La Brigade de Répression de la Délinquance contre la Personne (BRDP) est impliquée dans la lutte contre la fraude aux cotisations sociales en ce qu'elle traite les dossiers de travail dissimulé en provenance du parquet de Paris et des trois parquets de petite couronne. Ces procédures sont principalement des enquêtes de l'URSSAF, de l'inspection du travail et des notes en provenance de TRACFIN.

Ce contentieux représente entre **80 et 100 saisines annuelles**, dont plus des trois quarts proviennent de contrôles opérés par l'URSSAF ou l'Inspection du Travail ; le reliquat correspondant aux dossiers initiés par TRACFIN.

Jusqu'à la fin de l'année 2023, les 3 groupes de la Section « Travail-Santé », chacun composé de 7 fonctionnaires, étaient chargés de traiter les procédures issues des signalements de l'URSSAF ou de l'Inspection du Travail. Depuis le 1^{er} janvier 2024, ces groupes se désengagent progressivement de ce domaine en soldant leur reliquat de dossiers, pour laisser l'exclusivité de la matière au groupe « Travail Dissimulé », composé de 8 enquêteurs rattachés à la Section « Enquêtes et Recherches ». Ce groupe ne traitait auparavant que les dossiers complexes issus des notes TRACFIN. L'attribution du contentieux à ce seul groupe offre à nos partenaires institutionnels une meilleure visibilité.

En 2019, afin de répondre plus rapidement et efficacement à l'inflation du nombre de dossiers de travail dissimulé, le Parquet de Paris a institué une **stratégie de traitement simplifié** des dossiers. Cette stratégie consiste à ne diligenter des investigations approfondies, à la suite de celles déjà réalisées par l'URSSAF, TRACFIN ou la DDETSPP, que si les sociétés impliquées sont toujours actives. Le Parquet de Bobigny devrait à son tour prochainement adopter une stratégie similaire. Cette démarche, qui démontre la pertinence des choix effectués en amont des enquêtes, n'est cependant pas entièrement ancrée, et nécessite pour s'inscrire dans la continuité une concertation régulière avec l'autorité judiciaire, notamment en raison des changements d'affectation des magistrats du Parquet.

Les services fiscaux sont toujours étroitement associés aux enquêtes diligentées via la BNEE et son GREE parisien. Ce partenariat permet à la BRDP de cibler prioritairement les sociétés encore actives, afin de réaliser des saisies d'avares criminels. Le GREE peut quant à lui initier des procédures de vérification de ces entités.

Pour les dossiers portés par l'URSSAF, le seuil de saisine de la BRDP est déterminé par le niveau du préjudice subi par l'État, lequel doit être supérieur ou égal à 400.000 €. En deçà de ce seuil, les services de la DSPAP sont chargés de l'enquête. Les agents de l'URSSAF évaluent de façon systématique le préjudice subi par l'État, du fait de l'emploi de main d'œuvre non déclarée, mais procèdent également aux auditions des gérants des sociétés incriminées ce qui a pour conséquence que ces structures éphémères n'existent plus au moment de la saisine du service. Aucune saisie n'est alors possible, et les gérants de fait sont la plupart du temps en fuite dans leur pays d'origine ou impossibles à identifier. Une solution serait de conférer aux agents des URSSAF davantage de prérogatives administratives, notamment en termes de recouvrement, voire judiciaires ainsi que le législateur l'a déjà réalisé pour certains agents du MINEFI, afin d'éviter les situations d'impasse trop souvent rencontrées.

Bilan chiffré et qualitatif de la BRDP

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre de saisines dossiers Travail dissimulé	81	88	48	69	61	84
Dont dossiers issus Tracfin	43	38	37	13	13	10
Estimation du préjudice URSSAF*	30 885 785 €	45 098 818 €	21 812 474 €	61 198 311 €	91 760 026 €	136.818.541 €
Nombre de dossiers transmis au parquet	31	41	83	83	105	26
Nombre de mis en cause	46	35	55	68	61	58
Dont gardes à vue	12	10	9	8	2	15
Avoirs criminels saisis	0	545 215 €	1 080 911 €	953 487 €	2 215 178 €	1.488.003 €

* calculés à partir des préjudices estimés par l'URSSAF dans leurs rapports (dossiers entrants) et estimés a posteriori par l'URSSAF sur les notes TRACFIN (dossiers sortants).

IV - LA GENDARMERIE NATIONALE

Dans le cadre de la stratégie GEND 20.24, la gendarmerie met en œuvre une action offensive dans la lutte contre toutes les formes de fraudes, notamment sociales, qui fragilisent le pacte républicain en portant atteinte aux finances publiques et à l'égalité entre les citoyens. La Sous-Direction de la Police Judiciaire (SDPJ) de la Direction des Opérations et de l'Emploi (DOE) de la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale suit, anime et coordonne ces priorités. Elle œuvre également par le biais de directives, à travers l'élaboration de la doctrine mais aussi par la définition des besoins en formation et en équipements. La SDPJ assure enfin la création et l'animation des cellules nationales d'enquête et participe à leur financement.

La compréhension des phénomènes est facilitée par les analyses, la cartographie des risques et l'évaluation de la menace, conduites par le Service Central de Renseignement Criminel de la gendarmerie nationale (SCRC) situé à Pontoise (95). Le SCRC réalise des fiches thématiques permettant de diffuser des typologies criminelles jusqu'aux unités élémentaires (par exemple analyse des escroqueries, infractions économiques et financières, TEH – détournement de la plateforme de main d'œuvre étrangère, etc.) et publie bisannuellement le RACO, rapport d'analyse sur la criminalité organisée.

Outre, son implication dans la recherche et l'analyse du renseignement financier, il participe en appui à des opérations nationales d'envergure pour la centralisation des résultats, pour des criblages de cibles, etc.

L'action de la gendarmerie nationale en matière de lutte contre la fraude sociale et fiscale est organisée à différents échelons dans un principe de complémentarité ou de subsidiarité des unités. Concrètement, en fonction du degré de gravité, de complexité, de sensibilité, ou de sérialité d'une affaire ou d'un phénomène, les investigations seront prises en compte par le niveau local (unité territoriale généraliste) ou aux niveaux départemental, régional voire national avec des unités d'enquête spécialisées ; ces moyens pouvant se combiner pour une meilleure efficacité.

Outre le travail illégal et la fraude sociale, la gendarmerie est pleinement engagée dans la lutte contre l'ensemble des fraudes entrant dans le champ missionnel de la Mission Interministérielle de Coordination Anti-Fraude (MICAF) et ayant des conséquences sur les finances publiques, l'environnement ou encore la santé publique. C'est le cas par exemple du blanchiment de fraude fiscale, des fraudes à l'immatriculation (V. ci-après), au bilan carbone des entreprises, à la rénovation énergétique pour le volet environnement, ou des fraudes dans les centres de santé ou des trafics de médicaments¹ pour le volet santé publique.

1 Délivrance de spécialités pharmaceutiques à l'aide de fausses ordonnances.

Dans le cadre de la lutte contre les fraudes à l'immatriculation¹ un plan national d'action (PNLFIV²) a été piloté par la Gendarmerie nationale du 1^{er} juin 2023 au 31 mars 2024. Ce plan a permis de coordonner l'engagement simultané de nombreux partenaires : la police nationale, la Préfecture de police de Paris, la mission ministérielle de lutte contre la fraude documentaire et à l'identité, la délégation à la sécurité routière, la MICAF, la DACG et la direction nationale des enquêtes fiscales de la DGFIP. Il a été décliné en 3 niveaux (stratégique³, opératif et tactique) et a conduit à la formation interne de près de 750 militaires de la gendarmerie, notamment des escadrons départementaux de sécurité routière, afin de faciliter l'engagement des unités dans cette mission nécessitant une certaine technicité. En dix mois, 7 505 opérations conduites à l'échelon régional, départemental voire plus quotidiennement au niveau local ont permis de contrôler 45 000 véhicules ainsi que 33 établissements de vente automobiles. 57 véhicules ont été saisis dans ce cadre. Par ailleurs, plusieurs enquêtes initiées ont permis de matérialiser la réalité de la fraude au SIV à des fins fiscales et aux conséquences environnementales par l'éludation du « malus écologique » par le professionnel de l'automobile à l'avantage de l'acquéreur du véhicule : 94 concessions et garages pratiquant ce type de fraude ont été mis en évidence, tant en zone gendarmerie qu'en zone police. Les investigations judiciaires menées par la gendarmerie ont permis de traiter 479 véhicules frauduleux et à la captation d'avoirs criminels à la hauteur de 6,08 millions d'euros. De la même manière, plusieurs enquêtes judiciaires relatives au vol et au recel de véhicules revendus sur le territoire national ou destinés à l'export ont mis en évidence l'intervention d'un tiers complice (garage « fantôme », personnes physique ou morale détenteur) utilisant ou mettant à disposition son accès au SIV (via une clé cryptée) pour les blanchir.

1 Différents types de fraude au SIV sont recensées autour de 5 finalités : la soustraction aux taxes, la dissimulation de véhicules volés, l'immatriculation induite de véhicules non homologués, la revente de véhicules gravement accidentés et l'anonymisation des véhicules immatriculés par des sociétés fictives.

2 Plan national de lutte contre les fraudes à l'immatriculation des véhicules.

3 Le plan d'action est piloté par la DOE. Il comprend la mise en place à la DGGN d'un centre de mission « SIV ».

1 - Le niveau central

a) Le Bureau Criminalité Organisée et Délinquance Spécialisée (BCODS) au sein de la Sous-Direction de la Police Judiciaire (SDPJ)

Au sein de la SDPJ, le BCODS s'assure de la doctrine, la coordination et l'animation judiciaire des investigations en matière de criminalité organisée et de délinquance spécialisée en lien avec l'ensemble des acteurs de la chaîne PJ gendarmerie.

À ce titre, il assure le suivi de l'activité des sections de recherches, des offices centraux et du C3N et met en œuvre les cellules nationales d'enquête.

Son champ d'action couvre à la fois la criminalité organisée sous toutes ses formes (trafics de stupéfiants, trafics d'armes, trafics de tabac, contrefaçons, fraudes à l'immatriculation, etc.), la délinquance spécialisée (délinquance économique et financière dont les atteintes aux finances publiques, la probité, les atteintes à l'environnement, la cybercriminalité, etc.).

Il est le point de contact privilégié du parquet national financier et de la juridiction nationale chargée de la lutte contre la criminalité organisée.

Il participe également aux groupes opérationnels nationaux anti-fraude et aux groupes de travail entrant dans son champ de compétence (GONAF trafic de tabac, GT CPF, GT fraudes à enjeux, etc.).

Il est également en charge de la gestion de la Task Force DEFI et de la Cellule Nationale Avoirs Criminels (cf. infra).

Mise à disposition d'appuis techniques au profit des enquêteurs :

La Task Force DEFI

Dans la lutte contre la délinquance économique et financière, les unités mènent des investigations nécessitant régulièrement des compétences et des connaissances techniques rares.

La SDPJ a initié, dès 2017, le recrutement de réservistes spécialistes dans différents domaines économiques et financiers. Rassemblés depuis 2019 au sein de la Task Force DEFI (TFD), ces réservistes sont en mesure d'appuyer l'ensemble des enquêteurs de la gendarmerie nationale dans leurs enquêtes complexes dont celles traitant de fraudes aux finances publiques (blanchiment de fraudes fiscales, centres de santé déviants, travail illégal, etc.). La gestion et l'emploi de cette Task Force sont gérés par le BCO DS.

La Cellule Nationale Avoirs Criminels (CeNAC)

L'effort porté par la gendarmerie sur la saisie des avoirs criminels, avec la création en 2014 d'une **chaîne fonctionnelle dédiée à la captation des avoirs criminels** afin de systématiser leur identification et amplifier leur appréhension, contribue à la forte mobilisation de la gendarmerie contre les formes de fraudes aux finances publiques, génératrices de profits dont la récupération demeure un enjeu majeur dans les enquêtes (appropriation de la fraude sociale par les groupes criminels organisés). Les résultats obtenus dans la lutte contre la fraude et le travail illégal attestent de l'efficacité du dispositif et de la pérennité de l'engagement historique de la gendarmerie sur ce contentieux.

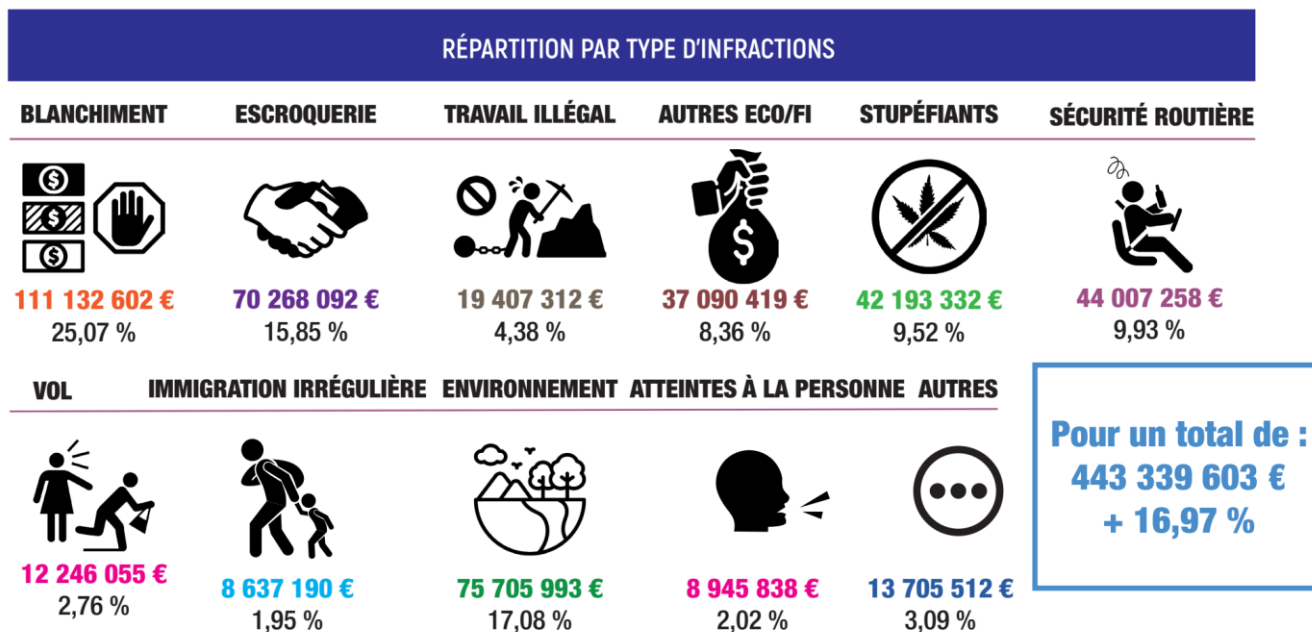
Cette cellule, placée auprès du sous-directeur de la police judiciaire et rattachée au BCO DS, a pour missions générales de systématiser l'approche patrimoniale des investigations judiciaires, suivre les dossiers importants, sensibles ou complexes, entretenir des relations opérationnelles avec les partenaires tels que l'Agence de Gestion et de Recouvrement des Avoirs Saisis et Confisqués (AGRASC), mettre en place des plans de formation, suivre la remontée de l'information statistique, apporter aide et assistance techniques aux unités, contrôler l'efficacité du dispositif de captation des avoirs criminels et proposer toute évolution opérationnelle ou normative afin de l'améliorer.

Son action est relayée par les 18 Cellules Régionales Avoirs Criminels (CeRAC), les correspondants avoirs criminels positionnés au sein de chaque Commandement Outre-Mer de la Gendarmerie (COMGEND), des offices et des gendarmeries spécialisées (gendarmerie maritime, des transports aériens, etc.) ainsi que l'ensemble des « référents avoirs criminels » ayant suivi la formation DEFI 1 (équivalent enquêteur patrimonial) affectés dans les Escadrons Départementaux de Sécurité Routière (EDSR) et les compagnies de gendarmerie départementale.

Valeur annuelle des avoirs criminels appréhendés par la gendarmerie :

Valeur annuelle des avoirs criminels appréhendés	2020	2021	2022	2023
Déclaration fautive ou incomplète en vue d'obtenir une allocation	147 821 €	1 009 522 €	223 298 €	134 529 €
Fraude pour obtention d'une allocation d'aide aux travailleurs	6 000 €	116 215 €	0 €	5 000 €
Escroquerie au préjudice d'un organisme chargé d'une mission de service public	2 983 982 €	3 885 856 €	2 759 031 €	3 042 690 €
Escroquerie au préjudice d'un organisme de protection sociale	1 685 996 €	5 552 886 €	3 113 831 €	1 289 673 €
Total fraudes sociales	4 823 799 €	10 564 479 €	6 096 160 €	4 473 915 €
Fraude fiscale	272 902 €	0 €	2 210 140 €	2 780 911 €
Fraude fiscale réalisée par l'usage d'un faux	300 368 €	6 814 521 €	1 874 260 €	437 300 €
Total fraude fiscale	573 270 €	6 814 521 €	4 084 400 €	3 218 211 €
Exécution d'un travail dissimulé	9 861 209 €	21 412 224 €	19 702 373 €	12 275 835 €
Exécution d'un travail dissimulé en bande organisée	831 797 €	9 099 287 €	1 934 309 €	1 749 927 €
Exécution d'un travail dissimulé à l'égard de plusieurs personnes	9 246 192 €	5 107 978 €	4 395 591 €	3 509 675 €
Exécution d'un travail dissimulé par personne morale	4 261 849 €	76 602 €	292 988 €	315 784 €
Total travail dissimulé	24 201 047 €	35 696 091 €	26 325 261 €	17 851 221 €

Répartition des avoirs criminels selon les principales typologies infractionnelles Pour l'année 2023 :



Les cyber-escroqueries :

La gendarmerie nationale est pleinement mobilisée dans la lutte contre les escroqueries et les fraudes dans l'espace numérique.

En novembre 2023, son dispositif s'est transformé avec la création de l'Unité nationale cyber (UNCyber – GN), héritière d'une partie du COMCYBERGEND, concomitamment à la mise en place du COMCYBER-MI, service à compétence nationale de niveau ministériel.

L'UNCyber – GN exerce ses missions sur l'ensemble du territoire national dans le cadre d'une organisation décentralisée fondée sur la complémentarité et la subsidiarité.

La lutte contre les cybermenaces et les cybercriminalités par la Gendarmerie nationale repose sur deux piliers : la prévention et l'investigation.

Ses actions en matière de lutte contre les cyber-escroqueries et cyber-fraudes se déclinent en différentes missions :

- sensibiliser en élaborant, avec les partenaires, des contenus de préventions adaptés au public ciblé (milieu scolaire, entreprises, collectivités, etc.), en menant des interventions auprès de partenaires stratégiques, et en s'appuyant sur les 10 000 gendarmes du réseau CyberGend, incluant 900 enquêteurs formés aux enquêtes sous pseudonyme (ESP) et 365 enquêteurs en technologies numériques (NTECH), interlocuteurs privilégiés au niveau territorial pour conduire des actions de prévention ;
- recevoir les signalements en ligne des usagers grâce à la brigade numérique de la gendarmerie ;
- lutter contre ces phénomènes d'escroqueries ou de fraudes en ligne au travers de la conduite d'enquêtes judiciaires depuis les unités territoriales jusqu'à la division des opérations/ C3N de l'UNCyber – GN et de ses 20 antennes régionales comptant près de 250 enquêteurs particulièrement spécialisés ;
- recueillir les signalements des fraudes à la carte bancaire par le biais de la plateforme Percev@l ;
- s'inscrire dans la prospective afin de définir des cadres légaux et réglementaires permettant d'agir de manière plus rapide (identification) mais aussi dans la conception d'outil protégeant la population et les sociétés dans leur ensemble (filtre anti-arnaque) ;
- effectuer des veilles ciblées .

Enfin, près de 160 enquêteurs formés « fintech » apportent une aide technique opérationnelle aux unités territoriales et de recherches visant à lutter contre les usages illégaux de crypto-monnaies dans des dossiers relatifs à des fraudes sur internet ou encore de blanchiment via les cryptomonnaies.

D'autre part, la coopération entre la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale et la Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières (DNRED) est engagée depuis plusieurs années notamment avec l'Unité nationale Cyber de la gendarmerie sur les segments de l'appui opérationnel (accès aux enquêteurs « cyberdouanes » à la Cyberaide gendarmerie et au portail Guti, participation à des Task Force nationales fraude) et des formations cyber de la GN à la DNRED (places de formation à la licence professionnelle Nouvelle Technologie et à l'enquête sous pseudonyme). Parallèlement, des échanges mutuels techniques sur les solutions forensiques et les

renseignements d'intérêt cyber sur la menace sont développés avec le Commandement du ministère de l'intérieur dans le cyberspace (échanges d'informations techniques sur les outils forensiques utilisés, travaux de réflexion communs, etc.).

Un effort soutenu de formation des enquêteurs financiers :

Consécutivement à la déconcentration de la formation des enquêteurs financiers niveau 1 (DEFI 1) depuis le 1^{er} janvier 2023 au niveau des régions zonales, près de 210 enquêteurs ont été formés en un an, augmentant dans le même temps le nombre de référents « avoirs criminels » au plus près du terrain. Cette déconcentration permettra, à compter de 2024, d'accroître le nombre de formations annuelles « enquêteur financier » niveau 2 et 3 (DEFI 2 et DEFI 3) dispensées uniquement par le Centre national de formation à la police judiciaire en vue d'augmenter les effectifs spécialisés dans la matière économique et financière dont les atteintes aux finances publiques.

La gendarmerie compte actuellement plus de 545 enquêteurs formés à la lutte contre la délinquance économique et financière (DEFI niveau 2 et 3) affectés aux niveaux central, régional et pour partie dans les unités de niveau départemental.

b) L'OCLTI

L'Office Central de Lutte contre le Travail Illégal (OCLTI) constitue le chef de file, pour le Ministère de l'Intérieur, sur la triple thématique du travail illégal sous toutes ses formes, de la fraude en matière sociale et de l'exploitation par le travail, conformément aux dispositions du décret n° 2055-455 du 12 mai 2005 portant création de l'office ; son champ d'action couvre donc à la fois les fraudes aux cotisations et les fraudes aux prestations, au préjudice de la puissance publique, de la libre concurrence et des droits des travailleurs.

Doté, comme tous les offices centraux, d'une compétence judiciaire nationale, il est rattaché à la SDPJ au sein de la DOE à la DGGN. Il est chargé, dans son triple domaine de compétence, d'animer et de coordonner, à l'échelon national et au plan opérationnel, les investigations de police judiciaire relatives aux infractions concernées, d'observer et d'étudier les comportements les plus caractéristiques des auteurs et complices, de centraliser les informations relatives à ces formes de délinquance en favorisant leur meilleure circulation, d'assister les unités de la gendarmerie nationale et les services de la police nationale, les directions et services de tous les autres ministères intéressés et les organismes de protection sociale ainsi que Pôle emploi, le tout en concertation avec la MICAF pour les questions relevant de sa compétence.

Au-delà d'un simple service d'enquête, capable de prendre en compte les dossiers les plus complexes et les plus sensibles comme d'apporter un appui gradué aux autres services, l'OCLTI a donc vocation à constituer un véritable pôle d'expertise sur des thématiques techniquement et juridiquement relevées. En effet, l'appréhension et le traitement des problématiques criminelles dans le champ d'action de l'office nécessitent un niveau élevé de compétences et une indispensable faculté d'adaptation aux évolutions économiques, juridiques et jurisprudentielles qui caractérisent ces domaines. De ce fait, dans sa composante opérationnelle comme dans sa fonction stratégique, l'OCLTI constitue une véritable équipe pluridisciplinaire de 44 personnels (effectif théorique), dont 35 gendarmes, 3 fonctionnaires de police (1 poste honoré depuis le 01 avril 2024), 3 représentants de l'inspection du travail (2 postes honorés) et un agent de l'URSSAF. La mise à disposition de représentants d'administrations extérieures au profit de l'OCLTI permet de disposer d'une expertise immédiate dans leur domaine de compétence et constitue une clef d'entrée efficace vers leur organisme d'origine ; les dispositions du code de procédure pénale permettent à ces agents, placés sous le commandement du chef d'office, d'acter directement au profit de l'unité sans devoir recourir à des modalités de saisine plus complexes.

L'animation du réseau territorial de lutte contre le travail illégal et la fraude de la gendarmerie, en première ligne dans les départements, est une des priorités de l'Office. Outre la densification du maillage par un effort soutenu en matière de formation (cf infra), le soutien au fonctionnement et à la création de nouvelles Cellules de Lutte contre le Travail Illégal et les Fraudes (CeLTIF) a permis de dynamiser la relation fonctionnelle entre l'office et les correspondants déconcentrés, qui relèvent de l'autorité des échelons territoriaux de commandement mais peuvent s'appuyer à la demande sur l'expertise de l'office. Le travail se poursuit pour mettre à la disposition des acteurs, qu'ils soient policiers ou gendarmes, toute la documentation professionnelle nécessaire ; les pages consacrées à l'OCLTI sur les sites Intranet de la police et de la gendarmerie ont ainsi été abondées d'un volume significatif de documents accessibles en ligne, régulièrement mis à jour, pour accroître et optimiser l'activité des enquêteurs à l'échelle locale, idéalement dans le cadre des CODAF.

Une action foncièrement partenariale

Les dispositions du décret comme la pratique de l'office en font une structure dont la dimension partenariale constitue l'essence même, puisqu'il a pour interlocuteurs naturels les services de la police et de la gendarmerie nationales, les services des ministères en charge des affaires sociales, de l'agriculture, du budget, de l'économie, de l'emploi, de l'environnement, des finances, de la sécurité sociale, du travail et des transports ainsi que les autres administrations publiques et organismes de protection sociale concernés, et Pôle emploi. Il est donc amené à échanger régulièrement avec plus d'une dizaine de ministères, ainsi que diverses autorités comme la MIPROF¹ ; au sein de la Direction générale du Travail, il a plus particulièrement pour interlocuteur le GNVAC² avec qui il partage la fonction d'animation et d'analyse stratégique en matière de travail illégal.

L'OCLTI se situe pleinement dans la ligne de l'action de coordination menée par la MICAF, en participant activement à la plupart des GONAF et aux GT relevant de son domaine de compétence. A ce titre, il contribue à la réflexion collégiale menée sur les nouvelles formes de fraudes aux finances publiques dans les sphères travail et sociale, et à la recherche de méthodologies appropriées pour un traitement optimal sous les angles administratifs et judiciaires, ou par la combinaison des deux approches. L'effort est porté sur le rapprochement avec les services anti-fraude des organismes de protection sociale relevant de la Direction de la Sécurité Sociale (DSS) et avec Pôle emploi pour accompagner leur montée en puissance, leur structuration et l'optimisation de leurs outils, dans une logique d'amélioration qualitative des signalements à la justice et d'efficacité dans le choix des modes d'action. Ce travail de fond qui se poursuit activement doit contribuer à accompagner la mise en œuvre progressive des dispositions de l'article 98 de la LFSS³ 2023 relatif à l'attribution de nouveaux pouvoirs d'enquête et de cyber-enquête à un périmètre élargi d'agents des corps de contrôle qui sont les interlocuteurs habituels de l'OCLTI en matière de lutte contre le travail illégal et la fraude sociale.

L'OCLTI constitue pour la France, le point de contact central dans la coopération policière internationale dans son domaine de compétence, et entretient à ce titre des liaisons opérationnelles avec les services spécialisés des autres États et avec les organismes internationaux. Sans préjudice de plusieurs collaborations directes avec des États-Membres de l'UE (en particulier les pays d'origine de travailleurs employés illégalement ou dans des conditions attentatoires à leur dignité), le cadre de coopération opérationnel principal est celui d'EUROPOL, avec l'échange et le traitement d'informations par messagerie sécurisée, le support opérationnel lors d'opérations sur le territoire national et pour des projections à l'étranger, ainsi que pour l'attribution de financements européens. EUROPOL est également le support de la mise en œuvre du programme EMPACT (European Multidisciplinary Program against Criminal Threats) consacré à la lutte contre la traite des êtres humains, dont l'OCLTI est un des acteurs majeurs. Destiné à conduire des actions stratégiques et opérationnelles sur les thématiques criminelles principales au sein de l'UE, ce programme permet de détecter des infractions de travail illégal et de fraude en matière sociale sous l'angle de l'exploitation par le travail. L'autre partenaire majeur au niveau européen est l'Agence Européenne du Travail (European Labour Authority). Cette agence mise en place en 2019 a pour mission de faciliter et d'encadrer la mobilité intra-européenne des travailleurs, fort gisement de fraudes en matière de travail illégal et de protection sociale. Les relations tripartites nouées entre l'OCLTI, l'AET et EUROPOL ont permis de créer rapidement des synergies stratégiques et opérationnelles au niveau européen pour développer des approches conjointes entre forces de l'ordre et services d'inspection du travail en matière de lutte contre la fraude dans ces domaines.

Sur le sujet de l'exploitation par le travail et de toutes les fraudes associées, l'OCLTI est également sollicité pour la réflexion normative au sein de l'Union Européenne (révision de plusieurs directives) mais aussi du Conseil de l'Europe, de l'OSCE⁴, de l'ONUDC⁵ et de l'OIT⁶, avec des sujets de « soft law » qui ne sont pas sans incidence sur l'évolution des normes nationales.

Engagé auprès de ses partenaires et des directions centrales du MIOM comme des autres ministères sur l'amélioration des méthodes et outils existants (en particulier la modernisation et l'extension des accès croisés aux fichiers entre administrations), l'OCLTI contribue activement à l'élaboration des plans nationaux d'action dans ses différentes thématiques, tels que le Plan National de Lutte contre le Travail Illégal (PNLTI) 2023-2027 et sa déclinaison dans le secteur de l'agriculture (Convention nationale de lutte contre le travail illégal – Agriculture) ou encore le plan national de lutte contre la traite des êtres humains et l'exploitation.

1Mission Interministérielle pour la Protection des Femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains.

2Groupe National de Veille, d'Appui et de Contrôle pour les opérations d'envergure nationale.

3Loi de Financement de la Sécurité Sociale.

4Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe.

5Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime.

6 Organisation Internationale du Travail.

Missions prioritaires

L'OCLTI exerce ses missions dans le cadre des priorités fixées par les directives gouvernementales et, le échéant, des plans qui les déclinent, dans un souci de cohérence avec le mandat exercé par la MICAF et les axes de travail prioritaires de ses partenaires, dont :

- le travail dissimulé, qui reste une pratique très répandue dans des secteurs à fort besoin de main d'œuvre faiblement qualifiée, qu'ils soient ou non en tension réelle ;
- la fraude au détachement intra-européen de salariés, qui encourage le dumping social et fausse la concurrence tout en posant des problèmes d'affiliation à la sécurité sociale ;
- la problématique du salariat déguisé, liée à « l'ubérisation » de l'économie et au développement de plateformes de mise en relation employant des travailleurs « indépendants » dans des conditions dont la variété et l'évolution des modèles économiques imposent de déterminer avec précision la conformité aux dispositions en vigueur, avec des conséquences économiques, fiscales et sociales non négligeables ;
- la fraude aux prestations sociales, notamment lorsque cette délinquance recouvre l'action de groupes criminels organisés ou d'escrocs d'habitude, capables de profiter de la complexité et des vulnérabilités du système social français pour mettre en œuvre des fraudes de très grande ampleur adossées à des ingénieries de blanchiment international, parfois par le biais de crypto-actifs, qui n'ont rien à envier à celles mises en œuvre par d'autres formes de criminalités plus spectaculaires.

Conformément à son mandat, et en étroite contact avec ses partenaires institutionnels, l'OCLTI assure une veille sur les phénomènes émergents et contribue à la réflexion commune sur leur détection, leur analyse et leur traitement par la voie (administrative ou judiciaire) la plus appropriée. C'est ainsi qu'après avoir longuement œuvré sur les fraudes liées aux dispositifs économiques ou de santé liées au COVID, l'OCLTI travaille en partenariat avec la CNAM sur la problématique des centres de santé déviants qui mettent en place une fraude systémique à l'Assurance-Maladie en générant des profits illégaux colossaux qui sont recyclés dans des dispositifs de blanchiment internationaux confirmant l'action de groupes criminels organisés (GCO). Ces réflexions à la confluence du stratégique et de l'opérationnel sont largement enrichies dans le cadre de la MICAF.

La formation

Sur une matière pénale relativement technique et dont les sujets les plus complexes sont difficiles à maîtriser, l'OCLTI consacre une part significative de son activité à former des enquêteurs et des représentants d'autres administrations, dans le but de densifier le maillage territorial et d'étendre la sphère partenariale. Ces formations s'exercent au profit d'enquêteurs de la police et de la gendarmerie nationales, qu'ils appartiennent à des unités ou services de police judiciaire ou du cadre général, ou encore à des branches plus spécialisées (gendarmerie des transports aériens par exemple).

Le socle de la formation est constitué par deux stages principaux :

- ETIF : « Enquêteur travail illégal et fraude » (1 semaine en distanciel), qui vise à apporter une formation de premier niveau aux enquêteurs, leur permettant d'appréhender les formes simples de travail illégal, de fraude sociale et d'exploitation par le travail, dans leur zone d'action habituelle, et de mieux connaître les partenaires susceptibles de leur apporter leur concours, en particulier dans le cadre des CODAF ; la session de 2024 a permis de former près de 626 personnels en métropole et outre-mer en une seule fois.
- ESTIF : « Enquêteur spécialisé travail illégal et fraude » (15 jours en présentiel), destiné aux enquêteurs ayant déjà suivi la formation précédente, affectés dans des unités ou services plus directement en charge de la thématique et qui, à l'issue du stage, sont en mesure de prendre la direction d'enquêtes complexes, avec l'appui de l'OCLTI ; ces dernières années, la cible annuelle d'une cinquantaine d'enquêteurs a pu être atteinte.

Ces formations sont enrichies par la mise en ligne d'enseignements à distance destinés à une première approche ou à un recyclage, un procédé pédagogique qui continuera à être développé dans tout le champ de compétence de l'OCLTI.

Personnels formés ETIF/ESTIF

ETIF	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
GN	32	85	198	177	161	190	203	206	/	395	235	575	564

POLICE		1	3	3	7	14		27	/	29	32	20	12
AUTRES			1 (IT)		1 (Douane)	1 (IT)			/	1 (DGFIP)			/
Total	32	86	202	180	170	205	203	233	0	415	267	595	577

3165 dont 3022 gendarmes

ESTIF	2015 - 1	2015 - 2	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
GN	82	97	126	95	71	/	/	51	48	47	47
POLICE	2			4	2	/	/		3	/	2
AUTRES		1 (IT)				/	/			/	/
Total	84	98	126	99	73	0	0	51	51	47	49

678 dont 664 gendarmes

L'OCLTI contribue également à plusieurs formations dispensées au sein du réseau de l'INTEFP¹, en s'appuyant régulièrement sur un réseau de formateurs locaux. Il réalise également des interventions lors des formations initiales ou continues des personnels de l'inspection du travail, de l'URSSAF ou de la MSA. Enfin, il participe à la conception de certains modules spécifiques pilotés par la MICAFA et intervient à l'occasion de différents stages dispensés, tant en interne à la gendarmerie (dans le cadre de la formation générale à la police judiciaire ou sur des thématiques criminelles ciblées), qu'au profit de partenaires du MIOM ou d'autres ministères (ENM, MSA, URSSAF, inspection du travail des Armées, GIR, DNEF).

1 Institut National du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle.

Le bilan

En 2023, l'OCLTI a apporté à plus de 310 appuis aux unités, évalué 30 dossiers à la demande des magistrats, des unités, ou des organismes partenaires, a assisté à l'international 88 directeurs d'enquête, a assuré la direction de 28 enquêtes judiciaires et conduit 25 opérations de police judiciaire. Une partie significative du portefeuille de l'Office est constitué par les saisines croissantes de la part des JIRS et de la JUNALCO.

La saisie des avoirs criminels poursuit sa progression avec un effort accru sur la lutte contre le blanchiment des infractions en matière de travail illégal ou de fraudes sociales. La recherche et l'identification des biens pouvant faire l'objet d'une saisie et confiscation amènent à systématiser les enquêtes patrimoniales avec le concours fréquent des groupes interministériels de recherches (GIR), des cellules régionales avoirs criminels (CeRAC) de la gendarmerie ou de la plateforme d'identification des avoirs criminels (PIAC) de l'OCRGDF. L'Office a ainsi contribué, en propre ou en cosaisine, à la saisie de plus de 8,9 M€ d'avoirs criminels (9,3 M€ en 2018 ; 8,9 M€ en 2019 ; 6,7 M€ en 2020, année COVID ; 11,2 M€ en 2021 ; 12,88 M€ en 2022).

Comme chaque année, l'OCLTI point de contact opérationnel international, a coordonné, en qualité de co-leader, les « journées d'actions communes européennes » (JAD) de lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail. Ces journées, organisées sous l'égide d'EUROPOL dans le cadre d'EMPACT, mobilisent toutes les administrations en charge de la lutte contre le travail illégal. Les JAD d'avril 2024 (tous secteurs) ont permis de diligenter en France 657 contrôles et d'initier 116 procédures de travail illégal, et 38 dossiers d'exploitation par le travail dont 01 relevant de la traite des êtres humains.

Les JAD de septembre 2023 (secteur agricole) ont permis de diligenter en France, près de 673 contrôles, d'initier 83 procédures de travail illégal et 31 procédures d'exploitation par le travail au préjudice de 353 victimes.

L'OCLTI poursuit au niveau central le recours aux dispositions de l'article 28 du CPP qui permet au parquet de co-saisir dans une enquête judiciaire, un service de gendarmerie ou de police, et les services partenaires concourant à la lutte contre le travail illégal, en l'occurrence l'inspection du travail et l'URSSAF, de façon à développer l'interopérabilité et l'acculturation entre les services pour donner sa pleine mesure à l'action combinée. Ce dispositif se développe également au travers du réseau territorial de lutte contre le travail illégal et la fraude, qui a recours plus fréquemment à cette modalité procédurale intéressante.

La complémentarité des différents partenaires, le partage d'informations et leur union au sein d'une même enquête permet une action rapide et une enquête resserrée dans le temps favorable à une bonne administration de la justice

et à une prise en compte optimale des victimes (exemple dossiers de traites des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail, sociétés éphémères, etc.).

2 - Le niveau régional

Le réseau régional est constitué des sections de recherches et des sections d'appui judiciaire armés d'enquêteurs « délinquance économique et financière ». Sous l'autorité du commandant de région, les officiers adjoints police judiciaire zonaux (OAPJ-Z) sont chargés du suivi de la délinquance liée au travail illégal et aux fraudes en procédant :

- à l'analyse de son évolution et en proposant des orientations du service des unités pour améliorer leur efficacité et tendre vers la réalisation des objectifs fixés par les plans nationaux ;
- l'organisation de la formation continue des enquêteurs dédiés pour garantir l'actualisation de leurs connaissances techniques.

L'OAPJ-Z constitue le point d'entrée auprès de la juridiction interrégionale spécialisée (JIRS) ou des pôles spécialisés de son niveau en cas de lien avéré avec la criminalité organisée ou la délinquance économique et sociale de grande complexité.

a) La section de recherches

Ayant vocation à traiter des affaires judiciaires relevant de la criminalité organisée ou de la délinquance très spécialisée, la section de recherches dispose, au sein d'une division économique et financière, d'enquêteurs qualifiés dans ce domaine et formés à la lutte contre le travail illégal et la fraude sociale. La répartition des dossiers entre les sections de recherches et les brigades de recherches (niveau départemental), s'effectue principalement en fonction de la complexité et de l'étendue des faits commis. La gendarmerie compte 43 sections de recherches.

b) Le groupe interministériel de recherches

Dédié à la lutte contre l'économie souterraine et les différentes formes de délinquance organisée qui constituent des sources d'insécurité et de déstabilisation sociale, le GIR est un outil idoine pour lutter efficacement contre la délinquance économique, financière, fiscale et sociale.

Son interministérialité, s'organisant plus particulièrement autour de personnels provenant de plusieurs administrations (police et gendarmerie nationales, douanes, services fiscaux, etc.), lui permet de conduire des actions pluridisciplinaires visant l'ensemble du spectre couvert par les délinquants en matière de travail illégal et de fraudes. La gendarmerie compte 130 enquêteurs au sein des GIR et dirige 15 de ces unités en métropole et outre-mer, dont le GIR de Mayotte qui a été réactivé au cours de l'année écoulée.

c) Les CeRAC

Une « cellule régionale avoirs criminels » (CeRAC) composée d'au moins deux officiers de police judiciaire habilités et dédiés (enquêteurs financiers et/ou enquêteurs patrimoniaux) est créée au sein de chaque région de gendarmerie (13 CeRAC et 5 antennes). Elle appuie notamment techniquement les enquêteurs des unités implantées sur la région dans leurs investigations patrimoniales, veille à la régularité et à la sécurisation juridique des saisies opérées, organise des sessions de formations, assure et contrôle la remontée statistique exhaustive des saisies d'avoirs opérées vers la CeNAC, réalise les demandes d'affectation des biens saisis, etc.

3 - Le niveau départemental

La lutte contre le travail illégal et les fraudes s'intéresse aux phénomènes de délinquance économique et sociale recouvrant le travail dissimulé et les trafics de main d'œuvre, les fraudes importantes aux prestations sociales, les fraudes documentaires ou à l'identité et des infractions connexes telles que les atteintes à la vulnérabilité ou la traite des êtres humains.

L'échelon départemental, avec le groupement de gendarmerie, ou le commandement de la gendarmerie dans les départements et les collectivités territoriales d'outre-mer (COMGEND), est un maillon essentiel du réseau territorial de lutte contre le travail illégal et la fraude reposant avant tout sur une approche au contact des dérives recherchées.

À ce titre, le commandant de groupement (CCGD) ou le COMGEND est membre de droit du comité départemental antifraude (CODAF) et participe, ou peut se faire représenter par son officier adjoint de police judiciaire départemental (OAPJ-D), lors des réunions organisées par cette structure.

a) L'officier adjoint de police judiciaire départemental (OAPJ-D)

L'OAPJ-D doit prendre une part active dans le fonctionnement des CODAF. Force de proposition, capable sous l'autorité du CCGD de mobiliser des personnels et des compétences, il pourra aussi valoriser le savoir-faire de la gendarmerie dans un domaine qui constitue une priorité dans la reconquête de l'équilibre des comptes sociaux de la nation.

Dans les groupements de gendarmerie départementale, ou les COMGEND pour l'outre-mer, ne disposant pas d'unités spécifiques et notamment de CeLTIF, la coordination et l'animation de la lutte contre le travail illégal et les fraudes incombera à l'OAPJ-D. Ceux-ci seront notamment chargés, en liaison avec les brigades départementales de renseignements et d'investigations judiciaires (BDRIJ) :

- d'assister et soutenir le commandant de groupement ou le COMGEND dans ce domaine ;
- de développer et d'entretenir un réseau inter-institutionnel afin de faciliter la mise sur pied d'opérations conjointes avec les autres corps de contrôle. À cette fin, ils devront plus particulièrement s'attacher à être identifiés comme les correspondants des organismes sociaux et du référent fraude de la préfecture pour les fraudes documentaires et à l'identité ;
- de relayer les informations recueillies sur les phénomènes infractionnels tant auprès des différents échelons hiérarchiques que de l'office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI) ou le pôle judiciaire de la gendarmerie nationale (département documents de la division criminalistique ingénierie et numérique de l'IRCGN¹ ou le plateau d'investigation à l'identité (PIFI) du SCRC²).
- de veiller à la planification mensuelle des opérations de lutte contre le travail illégal et les fraudes au sein de leur département.

1 IRCGN : institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale.

2 SCRC : service central de renseignement criminel de la gendarmerie nationale.

b) Les Cellules de Lutte contre le Travail Illégal et les Fraudes (CeLTIF)

A l'initiative du commandant de groupement ou du COMGEND, des enquêteurs (prioritairement des OPJ) formés à ces thématiques spécifiques (ETIF - ESTIF¹) peuvent être concentrés dans une cellule de lutte contre le travail illégal et les fraudes (CeLTIF) afin de regrouper les compétences utiles et de donner une meilleure lisibilité à son action tout en renforçant ses capacités opérationnelles et son positionnement institutionnel aux côtés des partenaires des autres administrations. A ce titre, les CeLTIF sont des acteurs majeurs au sein des CODAF. Placée pour emploi auprès du commandant du groupement ou du COMGEND, cette structure a pour rôle d'animer et coordonner localement la lutte contre le travail illégal et les fraudes.

Plus particulièrement, la CeLTIF élabore chaque mois le plan d'emploi des moyens engagés qui, après validation du commandant de groupement ou du COMGEND, est porté à la connaissance des commandants de compagnie concernés.

Ces CeLTIF ont démontré leur grande efficacité, à la fois par leur ancrage territorial et leur approche partenariale au plus près des réalités des territoires, et par leur recherche de l'appréhension du produit de la fraude en avoirs criminels. Souple dans sa structure comme dans son fonctionnement, ce réseau s'adapte aux réalités locales, aux priorités définies par le chef territorial et à la ressource disponible pour disposer d'une structure pluridisciplinaire réunissant l'ensemble des compétences nécessaires pour lutter efficacement contre la délinquance liée au travail illégal, à la fraude et à l'immigration professionnelle non souhaitée.

- > Actuellement, 47 CeLTIF sont en activité, dont 09 non permanentes ou décentralisées dans plusieurs unités ;
- > Dissolution de la CeLTIF 40 ;
- > La CeLTIF 25 (Doubs) est mise en sommeil jusqu'en 09/24 (cause JOP 2024) ;
- > Les CeLTIF temporaires de Corse (POVO, AJACCIO et BASTIA) ont toutes cessé leur activité en juin 2024. Une évaluation sera conduite sur la nécessité et l'intérêt des CeLTIF sur l'île ;
- > Création d'une CeLTIF au sein du groupement de gendarmerie du 59 à l'été 2024 ;
- > Au sein des CeLTIF, ce sont plus de 179 enquêteurs, dont 117 enquêteurs permanents et 62 non permanents, qui œuvrent au quotidien dans la lutte contre les fraudes aux finances publiques sous toutes leurs formes.

Le constat est fait que la mission « travail illégal et fraude sociale » ne représente parfois qu'une partie de l'activité des CeLTIF, certaines étant utilisées également sur la lutte contre l'immigration irrégulière ou la saisie des avoirs criminels. Mais l'expérience montre que des CeLTIF actives dans leur cœur de métier apportent une plus-value indéniable au niveau local sur le champ infractionnel « travail illégal-fraude sociale-TEH ». La remontée vers l'OCLTI des comptes rendus de belles affaires traitées par les CeLTIF en est la preuve.

L'OCLTI les soutient également par une dotation financière ainsi que par la fourniture de matériel. De même, elles sont prioritaires dans le cadre des formations prodiguées par l'Office (ETIF, ESTIF, ETEH) ou celles proposées au travers de l'offre de formation inter-administrations recensées par la MICAF.

L'OCLTI anime enfin deux séminaires à distance par semestre avec l'ensemble des OAPJ-D et des CeLTIF pour présenter les divers points d'actualité et moyens de lutte (projets, dispositifs, fichiers) comme des retours d'expérience. Les CeLTIF interviennent aussi en présentant des dossiers qui ont été identifiés comme une bonne pratique. Enfin, des échanges concrets permettent de valoriser les actions locales ou les propositions du terrain.

1 Enquêteurs travail illégal et fraude – Enquêteurs spécialisés travail illégal et fraude.

c) Les autres unités d'investigations

Si tous les personnels habilités OPJ ou APJ au sein des unités (généralistes ou spécialisées) d'un groupement peuvent diligenter des investigations sur le travail illégal ou la fraude, le commandant de groupement dispose d'enquêteurs possédant des qualifications particulières pouvant faciliter leur appréhension de ces contentieux ; outre les ETIF et ESTIF déjà évoqués, on peut mentionner :

- les Formateurs Relais Travail Illégal (FRTI) [ancienne mouture de l'ETIF] ;
- les Enquêteurs Immigration Irrégulière (EIIR) ;
- les Enquêteurs Fraude Documentaire (EFD).

4 - Analyse statistique de la lutte contre le travail illégal

Les données statistiques concernant le travail illégal recensé par les index 93, 94 et 95¹ ont été communiquées par le SSMSI pour la Gendarmerie nationale et la Police nationale pour les années 2021 à 2023.

D'une manière générale, une baisse tendancielle est constatée concernant les données statistiques cumulées de la Police nationale et de la Gendarmerie nationale en matière de lutte contre le travail illégal, aussi bien en hexagone qu'en outre-mer, qu'il s'agisse des faits constatés, des faits élucidés ou encore des personnes mises en cause au cours de la période considérée.

Concernant la Gendarmerie nationale plus spécifiquement, si l'on note pour l'année 2022 par rapport à 2021² une baisse significative des faits constatés en matière de lutte contre le travail illégal dans l'hexagone (-9,66 %) et même davantage encore dans les outre-mers (-24 %) se traduisant corrélativement par une baisse des faits élucidés (-12,25 % [hexagone] ; -28,7 % [outre-mer]) et des personnes mises en cause (-11 % ; -23,6 %) , l'année 2023 enregistre quant à elle un très léger rebond pour ce qui concerne les faits constatés et ceux élucidés sans retrouver toutefois les niveaux de 2021. En revanche, le nombre de personnes mises en cause continue de baisser en 2023 (-6,17 % ; -2,8 %).

Ce rebond statistique constaté concerne principalement dans l'hexagone la lutte contre l'emploi d'étrangers sans titre de travail avec une hausse des faits constatés cependant minorés par un taux d'élucidation en baisse et une stabilité dans le nombre de personnes mises en cause. En outre-mer, le travail dissimulé tire son épingle du jeu par rapport à 2022 avec une légère augmentation du taux d'élucidation même si cela reste au total en deçà de l'année 2021.

1 Index 93 : travail dissimulé ; index 94 : emploi d'étrangers sans titre de travail et index 95 : prêt illicite de main d'œuvre et marchandage

2 Qui a connu le troisième et dernier confinement liés à l'épidémie de la Covid-19 en France.

V-L'ORGANISATION, LES MOYENS ET LES EFFECTIFS ALLOUÉS À LA LUTTE CONTRE L'ÉVASION FISCALE ET LA FRAUDE EN MATIÈRE D'IMPOSITIONS DE TOUTES NATURES ET DE COTISATIONS SOCIALES AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

A titre liminaire, il convient de préciser que les moyens accordés au soutien de la lutte contre l'évasion fiscale et douanière ainsi qu'au soutien de la lutte contre le travail illégal sont communs et considérés comme relatifs à la lutte contre la criminalité économique et financière dans son ensemble. Ils peuvent être étudiés de la façon suivante :

A - LES JURIDICTIONS INTERRÉGIONALES SPÉCIALISÉES (JIRS)

Créées par la loi du 9 mars 2004 et mises en place en octobre 2004, les 8 JIRS françaises traitent du contentieux en matière de lutte contre la criminalité organisée et la délinquance financière dans des affaires présentant une grande complexité au sein des tribunaux judiciaires de Paris, Lyon, Marseille, Lille, Rennes, Bordeaux, Nancy et Fort de France.

Fortes d'une spécialisation reconnue, s'appuyant sur des outils procéduraux spécifiques et pleinement identifiés dans le cadre de la coopération européenne et internationale, les JIRS ont fait la preuve de leur efficacité depuis leur création par la loi du 09 mars 2004.

1-Données d'activité

Un état relatif aux affaires nouvelles et terminées en 1^{re} instance **à partir de la NATAFF [1] de référence est E21** correspondant à la fraude fiscale pour les années 2020 à 2023, ventilées par tribunaux judiciaires (TJ), est présenté ci-dessous.

Précisions sur « l'interprétation » des données :

- Nombre d'affaires nouvelles = nombre d'affaires enregistrées au parquet dans Cassiopée.
- Nombre d'affaires terminées = nombre d'affaires jugées au fond devant le TC^[2] (y compris les jugements sur opposition) + nombre d'affaires jugées en CRPC^[3] + nombre d'affaires jugées en OP^[4] (il y en a très peu).

Les statistiques ont été produites à partir des données saisies dans Cassiopée au 03/05/2024.

[1] La table NATAFF (NATure d'Affaire) est une nomenclature de regroupement d'affaires selon leur nature, elle couvre l'intégralité du droit pénal général et spécial.

[2] Tribunal correctionnel

[3] Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité

[4] Ordonnance pénale

	Affaires enregistrées au parquet	Affaires jugées au fond			TOTAL
		Jugements devant le TC	CRPC	Ordonnances pénales	
2020	1951	228	47	1	276
2021	2418	415	84	1	500
2022	2778	374	90	0	464
2023	2865	338	71	0	409

2- Effectifs de magistrats

a) Les effectifs des juridictions économiques et financières judiciaires (JIRS ECO-FI) et Parquet National Financier (PNF)

Depuis 2020, la direction des services judiciaires organise chaque année un dialogue de gestion thématique spécifique aux 8 juridictions JIRS dans le cadre du renforcement de la lutte contre la criminalité organisée.

Les chiffres cités ci-dessous sont tirés des tableaux d'effectifs transmis par les cours d'appel à l'occasion du dialogue de gestion JIRS 2024.

Il convient néanmoins de rester prudents concernant ces données. En effet, les cours d'appel ne remplissent pas les tableaux de manière uniformisée, certaines comptabilisent toutes les habilitations JIRS et ne se limitant pas aux affectations réelles des magistrats sur le contentieux JIRS.

De plus, la très grande majorité des magistrats affectés dans une JIRS ne se consacre pas exclusivement au contentieux dit « JIRS ».

En 2023, au niveau national :

- 79 magistrats du parquet en première instance sont affectés au contentieux JIRS dont 40 traitent pour tout ou partie du contentieux économique et financier ;
- 79 magistrats instructeurs sont affectés au contentieux JIRS dont 46 traitent pour tout ou partie du contentieux économique et financier ;
- 94 magistrats affectés aux chambres correctionnelles et au contentieux des libertés et de la détention sont affectés pour tout ou partie au contentieux JIRS.

Effectifs localisés au PNF : **20 magistrats**

Effectifs prévisionnels au PNF au 1^{er} septembre 2024 : 20 magistrats

b) Les effectifs de magistrats du PNF et JIRS/ Juridiction nationale chargée de la lutte contre la criminalité organisée (JUNALCO) du TJ de Paris

Les parquets

Nombre de magistrats au parquet JIRS/JUNALCO Paris : 17 dont 7 affectés à la section criminalité financière (J2)[1] ;

Nombre de magistrats affectés au PNF : 20 magistrats pour 18 postes localisés (CLE 2022 18 + 2 en gestion)⁸ ;

Effectifs localisés au parquet du TJ de Paris : **130 magistrats** ;

Effectifs prévisionnels du parquet de Paris au 1^{er} septembre 2024 : 133 magistrats.

Le service de l'instruction

Nombre de magistrats à l'instruction JIRS/JUNALCO Paris : 34 dont 25 affectés à l'économique/financier⁸ ;

Effectifs localisés à l'instruction du TJ de Paris : **82 magistrats** ;

Effectifs prévisionnels de juges d'instructions de Paris au 1^{er} septembre 2024 : 82 magistrats.

Les magistrats affectés aux chambres correctionnelles et au contentieux des libertés et de la détention

Nombre de magistrats siège correctionnel JIRS/JUNALCO Paris : 31 dont 15 affectés à l'économique/financier⁸ ;

Les chambres correctionnelles ayant à connaître du contentieux du PNF sont les 11^e et 32^e chambres.

Effectifs localisés de magistrats non-spécialisés au TJ de Paris : **213 magistrats** ;

Effectifs prévisionnels du siège non spécialisé au 1^{er} septembre 2024 : 218 magistrats ;

Nombre de magistrats siège JLD JIRS Paris : 13 ;

Effectifs localisés de JLD au TJ de Paris : **12 magistrats** ;

Effectifs prévisionnels de JLD au 1^{er} septembre 2024 : 12 magistrats.

c) Les effectifs de magistrats des 7 JIRS hors TJ de Paris

Les 7 parquets-JIRS hors Paris sont composés de 47 magistrats, dont 28 sont affectés (pour tout ou partie) à l'économique/financier.

Les 7 instructions-JIRS hors Paris sont composés de 44 magistrats, dont 31 sont affectés (pour tout ou partie) à l'économique/financier.

Les juridictions comprenant une JIRS font l'objet d'une attention soutenue de la direction des services judiciaires, notamment en gestion avec la détermination en 2023 d'objectifs cible supérieurs à la localisation des emplois pour prendre en compte la réalité de leur niveau d'activité et soutenir l'activité des juridictions interrégionales.

Les effectifs de la JIRS de Bordeaux

Nombre de magistrats au parquet JIRS Bordeaux : 4 (traitant tous à la fois le contentieux de la criminalité organisée et l'économique/financier) ; sans compter le procureur de la République qui participe à la marge à l'activité JIRS ;

Nombre de magistrats à l'instruction JIRS Bordeaux : 4 dont 2 affectés à l'économique/financier ; sans compter le 1^{er} Vice-Président coordonnateur qui participe à la marge à l'activité JIRS ;

Nombre de magistrats siège correctionnel JIRS Bordeaux : 2 présidents et 12 assesseurs (affectés pour tout ou partie) ;

Nombre de magistrats siège JLD JIRS Bordeaux : 5 ;

Effectifs prévisionnels au 1^{er} septembre 2024 :

- Siège : 93 magistrats
- Parquet : 33 magistrats

Les effectifs de la JIRS de Fort de France

Nombre de magistrats au parquet JIRS Fort de France : 6 dont 2 affectés à l'économique/financier ;

Nombre de magistrats à l'instruction JIRS Fort de France : 4 dont 1 affecté à l'économique/financier ;

Nombre de magistrats siège correctionnel Fort de France : 2 et 6 assesseurs (affectés pour tout ou partie) ;

Nombre de magistrats siège JLD JIRS Fort de France : 3 ;

Effectifs prévisionnels au 1^{er} septembre 2024 :

- Siège : 38 magistrats
- Parquet : 14 magistrats

Les effectifs de la JIRS de Lille

Nombre de magistrats au parquet JIRS Lille : 9 dont 3 affectés à l'économique et financier ;

Nombre de magistrats à l'instruction JIRS Lille : 7 dont 2 affectés à l'économique/financier ;

Nombre de magistrats siège correctionnel JIRS Lille : 5 ;

Nombre de magistrats siège JLD JIRS Lille : 6 ;

Effectifs prévisionnels au 1^{er} septembre 2024 :

- Siège : 105 magistrats
- Parquet : 44 magistrats

Les effectifs de la JIRS de Lyon

Nombre de magistrats au parquet JIRS Lyon : 15 dont 9 affectés à l'économique/financier ;

Nombre de magistrats à l'instruction JIRS Lyon : 9 dont 5 affectés à l'économique/financier ;

Nombre de magistrats siège correctionnel JIRS Lyon : 12 ;

Nombre de magistrats siège JLD JIRS Lyon : 8 ;

Effectifs prévisionnels au 1^{er} septembre 2024 :

- Siège : 117 magistrats
- Parquet : 42 magistrats

Les effectifs de la JIRS de Marseille

Nombre de magistrats au parquet JIRS Marseille : 15 dont 6 affectés à l'économique/financier ;

Nombre de magistrats à l'instruction JIRS Marseille : 11 dont 4 affectés à l'économique/financier ;

Nombre de magistrats siège correctionnel JIRS Marseille : 21 ;

Nombre de magistrats siège JLD JIRS Marseille : 6 ;

Effectifs prévisionnels au 1^{er} septembre 2024 :

- Siège : 139 magistrats
- Parquet : 57 magistrats

Les effectifs de la JIRS de Nancy

Nombre de magistrats au parquet JIRS Nancy : 3 (traitant tous à la fois le contentieux de la criminalité organisée et l'économique/financier) ;

Nombre de magistrats à l'instruction JIRS Nancy : 5 (traitant tous à la fois le contentieux de la criminalité organisée et l'économique/financier) ;

Nombre de magistrats siège correctionnel JIRS Nancy : 3 ;

Nombre de magistrats siège JLD JIRS Nancy : 2 ;

Effectifs prévisionnels au 1^{er} septembre 2024 :

- Siège : 46 magistrats
- Parquet : 18 magistrats

Les effectifs de la JIRS de Rennes

Nombre de magistrats au parquet JIRS Rennes : 4 (traitant tous à la fois le contentieux de la criminalité organisée et l'économique/financier) ;

Nombre de magistrats à l'instruction JIRS Rennes : 3 (traitant tous à la fois le contentieux de la criminalité organisée et l'économique/financier) ;

Nombre de magistrats siège correctionnel JIRS Rennes : 4 ;

Nombre de magistrats siège JLD JIRS Rennes : 4 ;

Effectifs prévisionnels au 1^{er} septembre 2024 :

- Siège : 50 magistrats
- Parquet : 21 magistrats

B - LES EFFECTIFS EN POSITION DE DÉTACHEMENTS LIÉS À LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE

1 - Parquet européen

Le règlement (UE) 2017/1939 sur le Parquet européen est entré en vigueur le 20 novembre 2017. Il met en œuvre une coopération renforcée par l'institution d'une instance européenne indépendante disposant de compétences judiciaires propres en matière pénale.

La cheffe du Parquet européen, Laura Kövesi, a été nommée le 14 octobre 2019 et a pris ses fonctions le 31 octobre 2019.

À la suite de la nomination des vingt-deux procureurs européens, un par État membre participant, le collège du Parquet européen a été constitué. Un magistrat de l'ordre judiciaire a été placé en position de détachement, par décret du 24 août 2020, afin d'exercer les fonctions de procureur européen pour la France.

Au sein de chaque État membre participant, **des procureurs européens délégués seront chargés du suivi opérationnel des enquêtes et des poursuites**. Ils agiront au nom du Parquet européen dans leurs États membres respectifs à partir des orientations et des instructions de la chambre permanente chargée de l'affaire et du procureur européen chargé de la surveillance.

Le règlement instituant le Parquet européen, en son article 13 paragraphe 2, dispose que : « *Chaque État membre compte au moins deux procureurs européens délégués. Le chef du Parquet européen approuve, après avoir consulté les autorités des États membres concernés et être parvenu à un accord avec elles, le nombre de procureurs européens délégués, ainsi que la répartition fonctionnelle et territoriale des compétences entre les procureurs européens délégués dans chaque État membre.* »

Quatre procureurs européens délégués avaient initialement pris leurs fonctions en France le 16 mai 2021.

Au 1^{er} juillet 2024, sept magistrats français sont détachés en cette qualité auprès du Parquet européen. En effet, un cinquième procureur européen délégué a pris ses fonctions le 1^{er} octobre 2022, rejoint par deux autres magistrats le 1^{er} janvier 2024 et le 1^{er} mai 2024

Par ailleurs, deux assistants spécialisés, dont un en cours de recrutement, assiste les procureurs européens délégués dans l'exercice de leurs fonctions.

2 - Magistrats détachés au sein d'organismes de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale

Dans le cadre des détachements offerts aux magistrats de l'ordre judiciaire, plusieurs organismes accueillent ceux-ci afin d'occuper des fonctions au cœur de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale.

Au 1^{er} juillet 2024, trente magistrats sont détachés ou mis à disposition de cinq organismes compétents en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale.

Ainsi, le tableau ci-dessous met en évidence les magistrats actuellement détachés sur ce type de postes :

ORGANISME D'ACCUEIL	FONCTION DU MAGISTRAT DETACHE
Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC)	<p>7 magistrats en détachement dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 directeur général ; • 1 chef du département juridique et financier ; • 1 chef du département immobilier ; • 1 coordonnateur des antennes régionales de Marseille, Lyon et Bordeaux ; • 1 coordonnateur des antennes Paris et Fort-de-France ; • 1 coordonnateur de l'antenne régionale de Nancy, Lille et Rennes ; • 1 sous-directeur opérationnel.
Agence française anticorruption (AFA)	<p>1 magistrate mise à disposition en qualité de directrice ;</p> <p>4 magistrats en détachement dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 chargé de mission auprès de la sous-direction du contrôle ; • 1 conseiller juridique ; • 1 chargé de mission à l'action internationale ; • 1 chargé de secteur au sein du département du conseil aux acheteurs publics.
Autorité des marchés financiers (AMF)	<p>1 magistrat en détachement en qualité de directeur des affaires juridiques.</p>
Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie (MINEFI)	<p>14 magistrats en détachement dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 3 à la Direction des affaires juridiques (DAJ) ; • 1 à la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ; • 3 à la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) : <ul style="list-style-type: none"> • Le directeur de l'Office national anti-fraude (ONAF) ; • 1 chef du service juridique de la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) ; • 1 responsable des affaires juridiques et du contrôle interne ; • 2 à la Direction générale des entreprises (DGE) (un recrutement à venir en septembre) ; • 1 à la Direction générale des finances publiques (DGFIP) : chargé de mission au service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal ; • 1 à la Direction générale du travail (DGT); • 1 à la Mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF) : chef de projet au sein de la mission interministérielle de coordination antifraude ; • 2 à la Direction générale du trésor.
TRACFIN	<p>3 magistrats en détachement dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 chef du département juridique et judiciaire ; • 1 adjoint au conseiller juridique TRACFIN ; • 1 adjoint au chef du département E.

3 – Effectifs de greffe

a) Parquet national et financier (PNF)

Les personnels du secrétariat des parquets de Paris sont affectés à l'intérieur des services des trois parquets, en vertu des articles R.123-16 et R. 217-2 du Code de l'organisation judiciaire, par le directeur des services de greffe, chef du secrétariat des parquets autonomes, sous le contrôle des trois procureurs de la République.

Le PNF ne dispose donc pas d'une localisation propre de ses emplois de greffe, qui est commune à l'ensemble des services de greffe des parquets de Paris.

Si au sein du PNF, certains postes de fonctionnaires, de chefs de service ou greffiers notamment, présentent une spécificité, la direction des services judiciaires peut effectuer une publication en poste profilé afin de favoriser l'adéquation profil/poste. Pour autant, l'agent qui aura obtenu sa mutation sera nommé par arrêté, comme tout le personnel, au parquet du TJ de Paris. Concernant les règles d'avancement et de gestion de carrière, les personnels affectés au PNF bénéficient des règles applicables au corps auquel ils appartiennent quelle que soit l'affectation.

La création du PNF a été accompagnée par la localisation en 2014 de 10 emplois supplémentaires (1 directeur des services de greffe, 5 greffiers, 2 adjoints administratifs et 2 adjoints techniques conducteurs), conformément aux créations budgétaires obtenues à ce titre. Au-delà, entre 2014 et 2018, 10 emplois supplémentaires ont été localisés au secrétariat des parquets autonomes en renfort de la juridiction, dont 3 spécifiquement ciblés au PNF.

La localisation 2022 comporte 16 emplois de greffe dédiés à l'activité du PNF au sein du parquet du TJ de Paris (1 directeur des services de greffe, 1 attaché chef de cabinet du procureur de la république, 9 greffiers, 2 adjoints administratifs, 2 adjoints techniques conducteurs et 1 adjoint technique polyvalent).

Par ailleurs, la localisation 2024 a acté la transformation d'un emploi d'adjoint administratif en emploi de secrétaire administratif en renfort notamment du secrétariat PNF et du service centralisateur des frais de justice.

En effectifs réels, au 01/07/2024, le PNF compte 6 greffiers, 2 adjoints administratifs et 2 adjoints techniques conducteurs. Une greffière quittera les effectifs à compter au 26/08/2024.

Un contractuel A est en cours de recrutement sur le poste d'attaché chef de cabinet du procureur de la République.

b) Parquet européen délégué

Les effectifs du parquet européen délégué (PED) sont des fonctionnaires des services judiciaires affectés au sein du secrétariat de parquet autonome du TJ de Paris, en application des articles R.123-16 et R. 217-2 du Code l'organisation judiciaire, et exercent leurs missions auprès d'un procureur européen délégué français.

Il a été créé, pour accompagner la création du PED, quatre emplois de greffiers, en 2020 (2 emplois) et en 2021 (2 emplois). Ces 4 emplois, dédiés aujourd'hui à l'activité du PED, sont tous pourvus au 01/07/2024. Cependant, ces créations d'emplois n'ont pas été prévues en loi de finances et ont été financées sur les plafonds d'emploi crédités sur le quinquennal 2018-2022. Une demande de mobilité est en cours d'examen pour une greffière. L'arrivée d'un 5^e greffier en provenance du TJ de Créteil est prévue à compter du 01/09/2024.

c) Juridiction interrégionale spécialisée (JIRS)

Les affectations de personnels de greffe au sein des différents services d'une juridiction relèvent du pouvoir des chefs de juridiction et du directeur de greffe, conformément aux articles R. 123-15 et R. 123-16 du Code de l'organisation judiciaire. Les personnels de greffe en poste dans les JIRS ou dans les services ECOFI (économiques et financiers) n'y sont donc pas spécifiquement nommés.

Cependant, pour la 4^e année consécutive, conformément aux préconisations du rapport sur le traitement de la criminalité organisée et financière du 16 juillet 2019 de Monsieur le procureur général près la Cour de cassation, un dialogue de gestion dédié aux juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) a été organisé pour l'année 2023-2024, axé sur les ressources humaines et la performance.

Dans ce cadre, les chefs de cour ont été invités à renseigner des tableaux relatifs aux effectifs de greffe affectés au sein des services JIRS afin de recueillir un ensemble de données d'activités pour analyser au mieux l'organisation et le fonctionnement de ces juridictions.

	Parquet JIRS			Instruction JIRS (hors JLD)						Correctionnel JIRS						TOTAL								
	en PP			en ETPT			en PP			en ETPT			en PP			en ETPT			en PP			en ETPT		
	Total	G	C	Total	G	C	Total	G	C	Total	G	C	Total	G	C	Total	G	C	Total	G	C	Total	G	C
TJ BORDEAUX	1	0	1	0,6	0,0	0,6	8	4	4	5,2	4,0	1,2	6	6	0	1,4	1,4	0,0	15	10	5	7,2	5,4	1,8
TJ DE FORT DE France	7	4	3	2,0	1,0	1,0	9	8	1	4,2	3,9	0,3	16	16	0	2,0	2,0	0,0	32	28	4	8,2	6,9	1,3
TJ DE LILLE	4	4		2,2	2,2		8	6	2	7,1	6,0	1,1	14	14		2,6	2,6		26	24	2	11,9	10,8	1,1
TJ DE LYON	6	6	0	2,3	2,3	0,0	8	7	1	5,5	5,2	0,3	13	11	2	2,4	1,5	0,9	27	24	3	10,2	9,0	1,2
TJ DE MARSEILLE	11	9	2	3,1	2,2	0,9	10	10	0	9,7	9,7	0,0	18	17	1	4,6	4,5	0,1	39	36	3	17,3	16,3	1,0
TJ DE NANCY	2	2	0	0,6	0,6	0,0	5	4	1	4,3	3,5	0,8	4	4	0	2,0	2,0	0,0	11	10	1	6,9	6,1	0,8
TJ DE RENNES	0	0	0	0,0	0,0	0,0	4	4	0	3,9	3,9	0,0	7	6	1	2,3	2,1	0,2	11	10	1	6,2	6,0	0,2
TOTAL (hors absentéisme)	31	25	6	10,7	8,3	2,5	52	43,00	9,00	39,9	36,2	3,7	78	74,00	4	17,2	16,0	1,2	161	142	19	67,8	60,5	7,4

Certains effectifs de greffiers comprennent des contractuels

Rappel des renforts octroyés en localisation 2020 au titre des JIRS : 7 emplois de greffe localisés :

- 2 en accompagnement de la création d'un juge d'instruction (TJ de Lille et Fort de France) ;
- 1 pour le parquet pénal (TJ Lille) ;
- 4 pour la chambre de l'instruction (CA Aix, Paris, Lyon et Rennes).

Rappel des renforts octroyés en localisation 2021 au titre des JIRS : 3 emplois de greffier ciblés spécifiquement JIRS localisés :

- 1 emploi à la CA de Nancy (par transformation d'un emploi d'adjoint administratif en emploi de greffier) ;
- 2 emplois au TJ de Marseille.

Rappel des renforts octroyés en localisation 2022 au titre des JIRS : 6 emplois de greffier ciblés spécifiquement JIRS localisés :

- 1 emploi au TJ de Lille en accompagnement de la création d'un juge d'instruction ;
- 2 emplois au TJ de Lyon en accompagnement de la création d'un juge d'instruction (par transformation de 2 emplois d'adjoint administratif en emplois de greffier) ;
- 2 emplois au TJ de Marseille au service de l'instruction ;
- 1 emploi au TJ de Nancy en accompagnement de la création d'un juge d'instruction (par transformation d'un emploi d'adjoint administratif en emploi de greffier).

Rappel des renforts octroyés en localisation 2024 au titre des JIRS : 1 emploi de greffier ciblé spécifiquement JIRS localisé au TJ de Fort-de-France en renfort du parquet JIRS (par transformation d'un emploi d'adjoint administratif en emploi de greffier).

C - LES REPONSES PENALES EN MATIERE DE FRAUDE FISCALE, DOUANIÈRE ET DE FRAUDE AUX COTISATIONS SOCIALES (TRAVAIL ILLÉGAL)

La source « système d'information décisionnelle (SID) » produite par la sous-direction des statistiques et des études (SDSE) du secrétariat général du ministère de la Justice à partir des données présentes dans le logiciel Cassiopée de traitement des affaires pénales permet de décrire l'activité pénale et notamment les flux d'affaires enregistrées puis orientées par les parquets par type de contentieux.

1- Les réponses pénales en matière de fraude fiscale, douanière et de fraude aux cotisations sociales (travail illégal)

Méthodologie :

Les données de la réponse pénale concernent les affaires enregistrées soit sous une nature d'affaire « Fraude fiscale »^[1] lorsqu'il n'y a pas de nature d'infraction (NATINF) enregistrée, soit sous une NATINF du champ suivant, retenu pour les condamnations :

- Infractions du Code général des impôts (CGI) sur les dispositions communes (articles 1741 et 1743) ;
- Infractions spécifiques aux impôts directs (articles 1771 à 1783-A) ;
- Infractions relatives au blanchiment et au recel de fraude fiscale.

Les données présentées sont issues du « Système d'information décisionnelle (SID) », source produite par la sous-direction des statistiques et des études (SDSE) du secrétariat général du ministère de la Justice (SG) à partir des données enregistrées dans l'applicatif Cassiopée.

Ces données permettent de décrire, à chaque phase de l'activité judiciaire : **les flux d'affaires enregistrées puis orientées par les parquets et les décisions prononcées par les juridictions pénales de première instance.**

Il est à noter que contrairement aux années précédentes, **le mode de calcul diffère car la nouvelle méthode discrimine strictement dans ce dossier le lien « personne/infraction »**, permettant de comptabiliser réellement, pour une infraction, la personne mise en cause à ce titre et non l'ensemble des personnes de l'affaire. Auparavant, la méthodologie retenait toutes les personnes présentes dans une affaire pour laquelle une infraction de fraude fiscale était visée.

[1] La nature d'affaire « Fraude fiscale » est plus large que le champ retenu pour le traitement des condamnations, car elle inclut des infractions spécifiques aux contributions indirectes (articles 1791 et suivants du CGI)

a) Structure de la réponse pénale en matière de fraude fiscale

Cette évaluation porte sur la fraude fiscale pénalisée sur le fondement des dispositions du Code général des impôts (CGI), qui recouvre plusieurs types de fraudes, dont les fraudes à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). À ce titre, il convient de préciser qu'une part non négligeable des affaires de fraude à la TVA est signalée par l'administration fiscale sur le fondement de l'article 40 du Code de procédure pénale, sous la qualification d'escroquerie, qui n'est donc pas comprise dans les données ici présentées.

De 2017 et jusqu'à 2021, le **nombre de personnes mises en causes dans les affaires orientées** est en hausse : passant de 1 648 personnes à 2 355, soit +43 %. En 2022, est toutefois observée une baisse avec 2 183 personnes orientées par les parquets, puis en 2023, une nouvelle hausse avec 2 432 personnes orientées soit +11 % par rapport à 2022. Le nombre de personnes dans les affaires non poursuivables s'accroît sur la même période avec près de 740 en 2023, ces personnes non poursuivables faisaient, dans près de 2/3 des cas, l'objet de classements sans suite pour absence d'infraction ou infraction insuffisamment caractérisée (65 % en 2023).

Le volume des personnes dans les affaires poursuivables suit le même schéma que celui des personnes dans les affaires orientées, passant de 1 197 personnes en 2017 à 1 783 en 2021 (+49 %). Il baisse en 2022, avec 1 572 personnes, puis augmente de nouveau en 2023 pour atteindre 1 693 personnes (soit +8 % par rapport à 2022). Sur la période, le nombre de classement sans suite pour inopportunité des poursuites augmente passant de 75 en 2017 à 282 en 2023. Ces classements sont essentiellement prononcés pour recherches infructueuses ou pour préjudice ou trouble peu important causé par l'infraction (96 % en 2023).

Le taux de réponse pénale en matière de fraude fiscale, à peu près équivalent au niveau national jusqu'en 2022, diminue en 2023 à 83,3 % (soit -5,8 points par rapport à 2022, il est inférieur au taux national qui est de 86,9 % en 2023).

Au niveau de la structure de la réponse pénale, **le taux de poursuites** en matière de fraude fiscale est en baisse depuis 2017 passant de 85,1 % à 53,9 % en 2023. Les personnes poursuivies font l'objet de poursuites correctionnelles dans 78 % des cas : principalement des convocations par officier de police judiciaire (COPJ), représentant 45 % de l'ensemble des poursuites), des comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) à 13 %) et des citation directes (12 %). Sur les 761 personnes poursuivies en 2023, 167 ont fait l'objet d'une ouverture d'information judiciaire (22 % des poursuites). Le choix de la troisième voie, bien qu'en forte hausse, reste encore minoritaire en matière de fraude fiscale avec 46,1 % d'alternatives aux poursuites en 2023.

Tableau 1 : Évolution des orientations des personnes mises en cause dans des affaires de fraude fiscale

Unité de compte : Personnes	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Affaires orientées	1 648	1 841	1 759	1 879	2 355	2 183	2 432
Affaires non poursuivables	451	535	469	477	572	611	739
dt absence d'infraction	95	99	75	80	104	99	94
dt infraction insuffisamment caractérisée	230	313	273	314	330	339	385
dt extinction de l'action publique	103	79	45	55	82	88	155
dt défaut d'élucidation	23	37	64	25	50	64	92
dt autres motifs		7	12	<5	6	21	13
Affaires poursuivables	1 197	1 306	1 290	1 402	1 783	1 572	1 693
Classement sans suite inopportunité	75	172	150	171	208	171	282
dt recherches infructueuses	64	87	63	68	95	63	120
dt préjudice ou trouble peu important causé par l'infraction	<5	61	50	92	94	93	152
dt autres motifs	7	24	37	11	19	15	10
Réponse pénale	1 122	1 134	1 140	1 231	1 575	1 401	1 411
Taux de réponse pénale	93,7 %	86,8 %	88,4 %	87,8 %	88,3 %	89,1 %	83,3 %
Procédures alternatives	167	182	206	327	562	591	650

<i>Taux de procédures alternatives</i>	14,9 %	16,0 %	18,1 %	26,6 %	35,7 %	42,2 %	46,1 %
dt composition pénale	13	6	<5	7	7	7	19
dt régularisation sur demande du parquet	38	34	25	34	67	116	141
dt rappel à la loi / avertissement	17	15	13	23	18	21	<5
dt autres poursuites ou sanctions de nature non pénale	91	125	152	250	454	418	464
dt autres motifs	8	<5	15	13	16	29	24
Poursuites	955	952	934	904	1 013	810	761
<i>Taux de poursuites</i>	85,1 %	84,0 %	81,9 %	73,4 %	64,3 %	57,8 %	53,9 %
dt saisines du JI	163	223	305	256	207	157	167
dt poursuites correctionnelles	790	729	629	647	806	653	593
-CRPC	14	10	44	96	127	146	97
-Comparutions immédiates				<5	<5	<5	<5
-Comparution à délai différé				<5		<5	
-COPJ	318	337	266	312	402	339	343
-CPPV	12	14	11	31	21	30	56
-Citations directes	446	367	308	202	254	129	92
-Ordonnances pénales		<5		<5		<5	<5
dt autres poursuites	<5			<5			<5

Source : SG-SDSE SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP

b) Les condamnations et peines prononcées en matière de fraude fiscale

En 2023, est observé une forte diminution du nombre d'infractions liées à la fraude fiscale sanctionnées, -23,2 % par rapport à 2022, soit 1 086 infractions correspondant à 616 condamnations.

Tableau 2 : Condamnations prononcées par les juridictions correctionnelles de première instance

Année	Infractions de fraude fiscale visées par les condamnations	Condamnations visant au moins une infraction de fraude fiscale	Condamnations visant une infraction principale de fraude fiscale
2015	1 440	676	620
2016	1 579	710	650
2017	1 455	724	645
2018	1 310	674	615
2019	1 255	631	534
2020	779	428	357
2021	1 370	727	623
2022	1 414	740	608
2023	1 086	616	495

Source : SG-SDSE SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP

Tableau 3 : Condamnations visant une infraction principale de fraude fiscale selon sa nature :

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Fraude fiscale simple	619	641	629	587	503	319	542	526	411

Fraude fiscale commise en BO	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Autre fraude fiscale aggravée	<5	<5	<5	6	7	11	15	19	25
Blanchiment de fraude fiscale	0	7	12	22	24	27	64	63	59
Recel de fraude fiscale	0	0	0	0	0	0	<5	0	0
Total	620	650	645	615	534	357	623	608	495

Source : SG-SSER SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP

- Peines principales

L'analyse des peines porte sur les condamnations en infraction principale. Ainsi, lorsque plusieurs incriminations sont visées, sont retenues les condamnations pour lesquelles l'infraction de fraude fiscale est définie comme l'infraction la plus grave visée par la condamnation, selon l'ordre défini par le Code pénal (crimes, délits puis contraventions) et pour lesquelles le *quantum* de la peine encourue est le plus élevé. Elles ne prennent donc pas en compte les condamnations pour lesquelles l'infraction concernée est connexe ou apparaît à un rang inférieur.

Entre 2015 et 2023, le taux de peines d'emprisonnement prononcées oscille entre 79 % et 88 %. Au cours de cette même période, le taux de condamnations comportant une peine d'emprisonnement ferme, en tout ou partie, diminue de 22,7 % à 14,9 %. Le *quantum* moyen d'emprisonnement ferme varie entre 10,9 et 13,2 mois. En 2023, le taux de peines d'emprisonnement est en baisse de 8,5 points et celui d'emprisonnement ferme en baisse de 1,9 points (respectivement de 79 % et 14,9 %) par rapport à 2022.

En 2023, 43 % des condamnations prononcées étaient assorties d'une peine d'amende ferme, dont le montant moyen était de 56 043 euros.

Tableau 4 : Condamnations et peines prononcées en matière de fraude fiscale, lorsque celles-ci constituent l'infraction principale

année	Condamnations avec au moins une infraction de fraude fiscale	Condamnations (infraction principale)	Emprisonnement	Taux d'emprisonnement	Emprisonnement ferme	Taux d'emprisonnement ferme	Quantum emprisonnement ferme	Ensemble des amendes	Amendes fermes	Montant moyen de l'ensemble des amendes fermes
2015	676	620	531	85,6 %	141	22,7 %	10,3 mois	223	206	22 887 €
2016	710	650	572	88,0 %	138	21,2 %	11,4 mois	221	196	17 249 €
2017	724	645	549	85,1 %	153	23,7 %	11,3 mois	226	195	16 506 €
2018	674	615	532	86,5 %	145	23,6 %	10,9 mois	233	211	27 934 €
2019	631	534	465	87,1 %	125	23,4 %	12,5 mois	247	224	27 043 €
2020	428	357	289	81,0 %	68	19,0 %	11,7 mois	171	158	23 947 €
2021	727	623	531	85,2 %	124	19,9 %	11,4 mois	266	233	30 113 €
2022	740	608	532	87,5 %	102	16,8 %	12,1 mois	298	273	32 882 €
2023	616	495	391	79,0 %	74	14,9 %	13,2 mois	241	214	56 043 €

Source : SG-SDSE SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP

Les chiffres relatifs aux condamnations selon la procédure de CRPC pour fraude fiscale au sens large, comprenant donc la circonstance de bande organisée, les autres aggravations, le blanchiment de fraude fiscale et le recel de fraude fiscale aggravée, sont en hausse passant de 2 en 2015 à 103 en 2022, puis baisse à 76 en 2023.

Tableau 5 : Condamnations et peines prononcées par la voie procédurale de la CRPC par les juridictions correctionnelles de première instance

Année	Condamnations (infraction principale)	Emprisonnement	Taux d'emprisonnement	Emprisonnement ferme	Taux d'emprisonnement ferme	Quantum emprisonnement ferme	Ensemble des amendes	Amendes fermes	Montant moyen de l'ensemble des amendes fermes
2015	<5	<5	NC	0			<5	<5	NC
2016	8	<5	NC	<5	NC	NC	5	<5	NC
2017	<5	<5	NC	0			<5	<5	NC
2018	7	5	71,4 %	0			5	<5	NC
2019	22	17	77,3 %	0			17	14	35 893 €
2020	54	34	63,0 %	0			38	33	13 038 €
2021	90	75	83,3 %	7	7,8 %	6,4 mois	35	28	85 170 €
2022	103	86	83,5 %	5	4,9 %	9,2 mois	58	54	32 467 €
2023	76	58	76,3 %	<5	NC	NC	38	31	43 137 €

Source : SG-SDSE SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP

- Autres mesures prononcées

En 2023, les juridictions pénales ont prononcé, en matière de fraude fiscale, 198 peines d'interdiction d'exercer une profession ou de gérer, 34 peines de privation de tous les droits civiques, civils et de famille et 100 peines d'affichage, de publication de la décision et de diffusion de message informant le public d'une condamnation^[1].

[1] étant précisé que ces peines s'inscrivent dans le cadre des condamnations recensées dans le tableau 1 et que plusieurs d'entre elles peuvent résulter d'une même condamnation.

Tableau 6 : Mesures prononcées en matière de fraude fiscale, lorsque celles-ci constituent l'infraction principale

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Peines d'interdiction d'exercer une profession et d'interdiction de gérer	170	222	245	234	172	119	226	245	198
Privation de droits civiques, civils et de famille		5	<5	9	12	<5	16	28	34
Peines d'affichage, de publication de la décision et de diffusion de message informant le public d'une condamnation	33	40	49	40	68	55	131	223	100
Peine de suspension du permis de conduire	<5		<5						
Total	204	267	298	283	252	176	373	496	332

Source : SG-SDSE SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP

Au 1^{er} juillet 2024, 11 convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) ont été conclues en matière fiscale pour un montant total de près de 1,378 milliards euros d'amende d'intérêt public :

- En 2017, une CJIP a été conclue entre le parquet national financier (PNF) et une banque des chefs de blanchiment aggravé de fraude fiscale et de démarchage bancaire ou financier illicite pour un montant d'amende d'intérêt public de 158 millions d'euros ;
- En 2019, deux CJIP ont été conclues par le PNF :
 - Une convention avec une société de gestion d'actifs financiers des chefs de fraude fiscale pour un montant d'amende d'intérêt public de 30 millions d'euros ;
 - Une convention avec les sociétés de l'un des GAFAM^[1] des chefs de fraude fiscale pour un montant d'amende d'intérêt public de 500 millions d'euros ;

[1] acronyme des géants du web : Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft.

- En 2020, deux CJIP ont été conclues :
 - Une convention entre le procureur de la République de Paris et une banque des chefs de blanchiment de fraude fiscale pour un montant d’amende d’intérêt public de 3 millions d’euros ;
 - Une convention entre le procureur de la République de Nice et une société d’investissement et de gestions d’actifs financiers et immobiliers des chefs de complicité de fraude fiscale pour un montant d’amende d’intérêt public de 1,4 million d’euros ;
- En 2021, une CJIP a été conclue entre le PNF et une banque des chefs de complicité de fraude fiscale pour un montant d’amende d’intérêt public de 25 millions d’euros ;
- En 2022, quatre CJIP ont été conclues :
 - Une convention entre le procureur de la République de Paris et une société d’investissement et de gestion d’actifs financiers des chefs de blanchiment de fraude fiscale et délits connexes pour un montant d’amende d’intérêt public de 15 millions d’euros ;
 - Une convention entre le PNF et des sociétés d’un groupe spécialisé dans la restauration des chefs de fraude fiscale et complicité de fraude fiscale pour un montant d’amende d’intérêt public de 508 millions d’euros ;
 - Une convention entre le PNF et une banque des chefs de blanchiment de fraude fiscale aggravée et de démarchage bancaire ou financier illégal pour un montant d’amende d’intérêt public de 123 millions d’euros ;
 - Une convention entre le PNF et un groupe d’intérêts économiques spécialisé dans le domaine de la santé du chef de complicité de fraude fiscale aggravée pour un montant d’amende d’intérêt public de 13,8 millions d’euros ;
- En 2024, une CJIP a été conclue entre le procureur de la République de Tours et une société spécialisée dans la construction immobilière du chef de fraude fiscale pour un montant d’amende d’intérêt public de 50 000 euros.

c) Focus sur les infractions de blanchiment de fraude fiscale

Le nombre de personnes orientées pour des infractions de blanchiment de fraude fiscale augmente depuis 2017, passant de 155 à 348 en 2023. Le taux de réponse pénale pour ces infractions très élevé avec plus de 99 %, concerne quasi-exclusivement des poursuites, 96,8 % en 2023.

En 2023, sur les 301 personnes poursuivies, 66 % ont fait l’objet de poursuites correctionnelles (principalement des COPJ avec 39,5 % de l’ensemble des poursuites) et 34 % ont fait l’objet d’une ouverture d’information judiciaire.

Tableau 7 : Évolution des orientations des personnes mises en cause dans des affaires de blanchiment de fraude fiscale

Unité de compte : Personnes	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Affaires orientées	155	206	294	295	340	317	348
Affaires non poursuivables	9	21	15	29	32	36	34
dt infraction insuffisamment caractérisée	6	15	12	20	26	31	31
Affaires poursuivables	146	185	279	266	308	281	314
Classement sans suite inopportunité		<5			<5	<5	<5
Réponse pénale	146	184	279	266	306	280	311
<i>Taux de réponse pénale</i>	<i>100,0 %</i>	<i>99,5 %</i>	<i>100,0 %</i>	<i>100,0 %</i>	<i>99,4 %</i>	<i>99,6 %</i>	<i>99,0 %</i>
Procédures alternatives	<5	<5	<5	6	10	8	10
<i>Taux de procédures alternatives</i>	<i>1,4 %</i>	<i>0,5 %</i>	<i>1,1 %</i>	<i>2,3 %</i>	<i>3,3 %</i>	<i>2,9 %</i>	<i>3,2 %</i>
Poursuites	144	183	276	260	296	272	301
<i>Taux de poursuites</i>	<i>98,6 %</i>	<i>99,5 %</i>	<i>98,9 %</i>	<i>97,7 %</i>	<i>96,7 %</i>	<i>97,1 %</i>	<i>96,8 %</i>
dt saisines du JI	90	126	221	154	144	98	102

dt poursuites correctionnelles	54	57	55	105	152	174	199
-CRPC	<5	<5	6	17	35	20	24
-Comparutions immédiates				<5	<5	<5	<5
-Comparution à délai différé				<5		<5	
-COPJ	32	43	26	59	92	107	119
-CPPV	<5		<5	15	11	21	40
-Citations directes	16	10	19	10	12	21	15
-Ordonnances pénales				<5			

Source : SG-SDSE SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP

Depuis 2017, le nombre d'infractions de blanchiment de fraude fiscale ne cesse d'augmenter, passant de 14 à 120 infractions sanctionnées en 2023. Ces 120 infractions, concernent 110 condamnations dont 59 où l'infraction de blanchiment est principale.

Tableau 8 : Condamnations de blanchiment de fraude fiscale prononcées par les juridictions correctionnelles de première instance

Année	Infractions de blanchiment de fraude fiscale visées par les condamnations	Condamnations visant au moins une infraction de blanchiment de fraude fiscale	Condamnations visant une infraction principale de blanchiment de fraude fiscale
2017	14	14	12
2018	22	22	22
2019	48	48	24
2020	47	47	27
2021	89	88	64
2022	121	111	63
2023	120	110	59

Source : SG-SDSE SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP

Entre 2017 et 2023, le taux de peines d'emprisonnement prononcées oscille entre 70 % et 89 %. Au cours de cette même période, le taux de condamnations comportant une peine d'emprisonnement ferme, en tout ou partie est assez fluctuant, allant de 33,3 % à 11,1 %. Le *quantum* moyen d'emprisonnement ferme varie entre 7,3 et 44 mois. En 2023, 44 % des condamnations prononcées étaient assorties d'une peine d'amende ferme, dont le montant moyen était de 219 777 euros.

Tableau 9 : Condamnations et peines prononcées en matière de fraude fiscale, lorsque celles-ci constituent l'infraction principale

Année	Condamnations (infraction principale)	Emprisonnement	Taux d'emprisonnement	Emprisonnement ferme	Taux d'emprisonnement ferme	Quantum emprisonnement ferme	Ensemble des amendes	Amendes fermes	Montant moyen de l'ensemble des amendes fermes
2017	12	10	83,3 %	4	33,3 %	9,8 mois	8	6	55 133 €
2018	22	17	77,3 %	4	18,2 %	7,3 mois	10	9	29 722 €
2019	24	18	75,0 %	3	12,5 %	44,0 mois	13	12	40 667 €
2020	27	19	70,4 %	3	11,1 %	16,0 mois	18	17	13 782 €
2021	64	56	87,5 %	18	28,1 %	11,2 mois	36	33	88 966 €
2022	63	56	88,9 %	10	15,9 %	11,8 mois	40	35	26 674 €
2023	59	50	84,7 %	16	27,1 %	12,2 mois	29	26	219 777 €

Source : SG-SDSE SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP

2 - Les réponses pénales en matière douanière

Méthodologie :

Les données présentées sont issues du « Système d'information décisionnelle (SID) », source produite par le service de la statistique, des études et de la recherche (SSER) du secrétariat général du ministère de la Justice (SG) à partir des données enregistrées dans l'appliquatif Cassiopée.

Ces données permettent de décrire, à chaque phase de l'activité judiciaire : les flux d'affaires enregistrées puis orientées par les parquets et les décisions prononcées par les juridictions pénales correctionnelles de première instance.

Il est à noter que contrairement aux années précédentes, **le mode de calcul diffère car la nouvelle méthode discrimine strictement dans ce dossier le lien « personne/infraction »**, permettant de comptabiliser réellement, pour une infraction, la personne mise en cause à ce titre et non l'ensemble des personnes de l'affaire. Auparavant, la méthodologie retenait toutes les personnes présentes dans une affaire pour laquelle une infraction douanière était visée.

a) Structure de la réponse pénale en matière d'infractions douanières

De 2018 à 2022, le nombre de personnes dans les affaires orientées concernant des infractions douanières a augmenté passant de 6 076 personnes en 2018 à 7 683 en 2022. En 2023, ce nombre baisse à 7 181 personnes. Cette tendance est similaire pour les personnes dans les affaires poursuivables, qui sont passées de 5 440 en 2018 à 6 885 en 2022, puis 6 056 en 2023.

Si le taux de réponse pénale a toujours été très élevé, au-dessus de 97 % des années 2018 à 2021, celui-ci diminue à 95,2 % en 2023. L'évolution de la structure de la réponse pénale est significative, elle se traduit par une hausse des procédures alternatives (de 11,4 % en 2018 à 22,1 % en 2022 et 17,8 % en 2023), même si les poursuites engagées restent très majoritaires avec 82,2 % de la réponse pénale en 2023. Les comparutions immédiates demeurent le mode de poursuite privilégié (36 % des poursuites), suivies des CRPC (20 % des poursuites) et des ouvertures d'informations judiciaires (19 % des poursuites).

Tableau 1 : Évolution des orientations des personnes mises en cause dans des affaires d'infractions douanières

Unité de compte : Personnes	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Affaires orientées	6 076	5 945	5 779	7 045	7 683	7 181
Affaires non poursuivables	636	548	666	705	798	1 125
dt absence d'infraction	50	51	23	48	52	86

dt infraction insuffisamment caractérisée	108	99	152	234	260	377
dt extinction de l'action publique	39	42	17	28	42	40
dt défaut d'élucidation	432	344	465	367	419	586
dt autres motifs	7	12	9	28	25	36
Affaires poursuivables	5 440	5 397	5 113	6 340	6 885	6 056
Classement sans suite inopportunité	74	62	105	185	217	289
dt recherches infructueuses	39	34	43	145	100	115
dt préjudice ou trouble peu important causé par l'infraction	24	24	59	31	111	164
dt désistement du plaignant	11	<5	<5	9	6	10
Réponse pénale	5 366	5 335	5 008	6 155	6 668	5 767
<i>Taux de réponse pénale</i>	<i>98,6 %</i>	<i>98,9 %</i>	<i>97,9 %</i>	<i>97,1 %</i>	<i>96,8 %</i>	<i>95,2 %</i>
Procédures alternatives	612	587	829	1 113	1 475	1 027
<i>Taux de procédures alternatives</i>	<i>11,4 %</i>	<i>11,0 %</i>	<i>16,6 %</i>	<i>18,1 %</i>	<i>22,1 %</i>	<i>17,8 %</i>
dt composition pénale	57	49	57	70	85	113
dt régularisation sur demande du parquet	44	52	86	85	221	213
dt rappel à la loi / avertissement	152	169	312	460	658	212
dt transaction	157	142	214	308	292	241
- transaction douanière	153	137	212	301	269	238
dt autres poursuites ou sanctions de nature non pénale	201	172	153	184	193	204
dt autres motifs	<5	<5	7	6	26	44
Poursuites	4 754	4 748	4 179	5 042	5 193	4 740
<i>Taux de poursuites</i>	<i>88,6 %</i>	<i>89,0 %</i>	<i>83,4 %</i>	<i>81,9 %</i>	<i>77,9 %</i>	<i>82,2 %</i>
dt saisines du JI	1 613	1 488	1 251	1 219	1 140	917
dt poursuites correctionnelles	3 078	3 199	2 884	3 751	4 003	3 777
-CRPC	235	383	362	787	841	927
-Comparutions immédiates	2 011	2 021	1 696	1 811	1 903	1 710
-Comparution à délai différé		18	33	87	113	125
-COPJ	455	506	505	666	811	685
-CPPV	64	41	60	109	84	104
-Citations directes	303	211	213	258	226	194
-Ordonnances pénales	10	19	15	33	25	32
dt poursuites mineurs	44	45	31	63	44	35
dt poursuites devant le TP	19	16	13	9	6	11

Source : SG-SSER SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP

b) Les condamnations et peines prononcées en matière d'infractions douanières

Condamnations des personnes physiques

Depuis 2018, les infractions douanières sanctionnées varient entre 5 851 (année 2020) et 7 578 (année 2022), elles sont de 6 933 en 2023.

L'unité de compte par infraction tend à surévaluer le volume des condamnations annuelles pour ses infractions douanières. En effet, il n'est pas rare que les condamnations visent plusieurs infractions de ce champ. Ainsi, les 6 933

infractions douanières visées par les condamnations de 2023 concernent en réalité 4 334 décisions de condamnation.

Tableau 2 : Condamnations de personnes physiques prononcées par les juridictions correctionnelles de première instance

Année	Infractions douanières visées par les condamnations	Condamnations visant au moins une infraction douanière	Condamnations visant une infraction principale douanière
2018	7 160	3 837	2 922
2019	7 294	4 056	3 094
2020	5 851	3 287	2 445
2021	7 364	4 400	3 376
2022	7 578	4 521	3 562
2023	6 933	4 334	3 293

Source : SG-SSER SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP

L'analyse des peines s'effectue à partir des condamnations en infraction principale. Ainsi, lorsque plusieurs incriminations sont visées, sont retenues les condamnations pour lesquelles l'infraction est définie comme l'infraction la plus grave visée par la condamnation selon l'ordre défini par le code pénal (crimes, délits puis contraventions) et pour lesquelles le *quantum* de la peine encourue est le plus élevé. Elles ne prennent donc pas en compte les condamnations pour lesquelles l'infraction concernée est connexe ou apparaît à un rang inférieur. S'agissant des infractions douanières, le taux de prononcé de l'emprisonnement est en général proche de 90 %. Il est de 87,5 % en 2023.

Le taux d'emprisonnement ferme en tout ou partie semble en diminution, il était proche de 70 % de 2018 à 2020, et dans les alentours de 60 % de 2021 à 2023 (59,1 % en 2023). Le quantum d'emprisonnement ferme tourne autour de 20 mois depuis 2018 (19,1 mois en 2023). Des peines d'amendes sont prononcées dans 93 % des cas en 2023, avec un quantum moyen d'amende ferme de 129 289 €.

Tableau 3 : Condamnations de personnes physiques et peines prononcées en matière douanière

Année	Condamnations (infraction principale)	Emprisonnement	Taux d'emprisonnement	Emprisonnement ferme	Taux d'emprisonnement ferme	Quantum emprisonnement ferme	Ensemble des amendes	Amendes fermes	Montant moyen de l'ensemble des amendes fermes
2018	2 922	2 667	91,3 %	2 017	69,0 %	20,3 mois	2 773	2 755	71 395 €
2019	3 094	2 833	91,6 %	2 145	69,3 %	20,0 mois	2 971	2 946	77 739 €
2020	2 445	2 237	91,5 %	1 683	68,8 %	19,6 mois	2 217	2 210	94 927 €
2021	3 376	2 964	87,8 %	2 009	59,5 %	20,2 mois	3 037	2 997	139 270 €
2022	3 562	3 144	88,3 %	2 196	61,7 %	18,9 mois	3 218	3 178	158 825 €
2023	3 293	2 879	87,5 %	1 943	59,1 %	19,1 mois	3 073	3 043	129 289 €

Source : SG-SSER SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP

Condamnations des personnes morales

Depuis 2018, les infractions douanières sanctionnées fluctuent, variant entre 13 et 52 infractions sanctionnées sur la période étudiée.

Tableau 4 : Condamnations de personnes morales prononcées par les juridictions correctionnelles de première instance

Année	Infractions douanières visées par les condamnations	Condamnations visant au moins une infraction douanière	Condamnations visant une infraction principale douanière
2018	52	38	28
2019	30	26	20
2020	13	11	6
2021	41	27	22
2022	22	18	18
2023	30	23	18

Source : SG-SSER SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP

Tableau 5 : Condamnations de personnes morales et peines prononcées en matière douanière

Année	Condamnations (infraction principale)	Ensemble des amendes	Amendes fermes	Montant moyen de l'ensemble des amendes fermes
2018	28	47	44	466 213 €
2019	20	41	37	143 359 €
2020	6	9	8	8 086 €
2021	22	27	27	39 093 €
2022	18	22	21	896 648 €
2023	18	27	23	56 993 €

Source : SG-SSER SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP

3 - Les réponses pénales en matière de cotisations sociales (travail illégal)

Méthodologie :

Les infractions constitutives du travail illégal sont définies à l'article L.8211-1 du Code du travail : « Sont constitutives de travail illégal, dans les conditions prévues par le présent livre, les infractions suivantes :

- 1° Travail dissimulé (articles L.8221-1 à L.8224-6 du Code du travail) ;
- 2° Marchandage (articles L.8231-1 à L.8234-2 du Code du travail) ;
- 3° Prêt illicite de main-d'œuvre (articles L.8241-1 à L.8243-2 du Code du travail) ;
- 4° Emploi d'étranger non autorisé à travailler (articles L.8251-1 à L.8256-8 du Code du travail) ;
- 5° Cumuls irréguliers d'emplois (articles L.8261-1 à L.8261-3 du Code du travail) ;
- 6° Fraude ou fausse déclaration prévue aux articles L. 5124-1 et L. 5429-1 (articles L.5124-1 et L.5429-1 du Code du travail). »

Sont également incluses dans cette étude les infractions de :

- 7 - Blanchiment du produit d'une infraction de travail illégal ;
- 8 - Recel de bien provenant d'une infraction de travail illégal.

Les données présentées sont issues du « Système d'information décisionnelle (SID) », source produite par le service de la statistique, des études et de la recherche (SSER) du secrétariat général du ministère de la Justice (SG) à partir des données enregistrées dans l'appliquatif Cassiopée.

Ces données permettent de décrire, à chaque phase de l'activité judiciaire : **les flux d'affaires enregistrées puis orientées par les parquets et les décisions prononcées par les juridictions pénales de première instance.**

En raison du principe du secret statistique, les données inférieures à 5 unités ne peuvent pas être communiquées. Il est à noter que contrairement aux années précédentes, **le mode de calcul diffère car la nouvelle méthode discrimine strictement dans ce dossier le lien « personne/infraction »**, permettant de comptabiliser réellement, pour une infraction, la personne mise en cause à ce titre et non l'ensemble des personnes de l'affaire. Auparavant, la méthodologie retenait toutes les personnes présentes dans une affaire pour laquelle une infraction en matière de travail illégal était visée.

a) La structure de la réponse pénale en matière de travail illégal

Depuis 2018, le **nombre de personnes mises en cause** dans des affaires de travail illégal orientées par les parquets chaque année est en baisse, passant de 19 063 personnes orientées en 2018 à 16 404 en 2023. Le **nombre de personnes dans les affaires poursuivables** suit la même tendance, passant de 13 712 affaires en 2017 à 10 955 en 2023.

Le taux de classement sans suite pour inopportunité des poursuites atteint 14,5 % des personnes dans les affaires poursuivables en 2023, les motifs les plus fréquents restent les « recherches infructueuses » et le « préjudice ou trouble peu important causé par l'infraction », qui concernent chacun respectivement 28 % et 66 % des classements sans suite pour inopportunité des poursuites en 2023.

La tendance générale à la baisse du volume des personnes orientées et poursuivables se répercute sur la réponse pénale, avec 9 362 personnes en 2023, contre plus de 12 400 en 2018. Le taux de réponse pénale de 90,5 % en 2018, diminue à 85,5 % en 2023.

Le taux de procédures alternatives de 49,6 % en 2023 est essentiellement réparti entre les compositions pénales, qui représentent 32 % des alternatives aux poursuites, suivies des poursuites non pénales avec 29 %, puis des régularisations sur demande du parquet avec 17 % et enfin des rappels à la loi en forte diminution avec 16 % des alternatives. Le taux de poursuites est de 50,4 % en 2023, sur la période, les COPJ restent le mode de poursuite privilégié par les parquets, soit 42 % des affaires poursuivies en 2023. Elles sont suivies des comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité (23 % des poursuites) et des citations directes (12 % des poursuites).

Tableau 1 : Évolution des orientations des personnes mises en cause dans des affaires de travail illégal

Unité de compte : Personnes	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Affaires orientées	19 063	18 545	16 678	17 638	16 516	16 404
Affaires non poursuivables	5 351	5 080	4 858	4 901	5 231	5 449
dt absence d'infraction	1 246	1 163	1 017	905	1 036	936
dt infraction insuffisamment caractérisée	3 239	3 194	3 139	3 123	3 134	3 623
dt extinction de l'action publique	628	519	506	612	759	547
dt défaut d'élucidation	172	139	147	215	245	276
Affaires poursuivables	13 712	13 465	11 820	12 737	11 285	10 955
Classement sans suite inopportunité	1 298	1 247	1 452	1 247	1 298	1 593
dt recherches infructueuses	596	513	516	466	439	441
dt préjudice ou trouble peu important causé par l'infraction	528	538	796	630	771	1 049
Réponse pénale	12 414	12 218	10 368	11 490	9 987	9 362
<i>Taux de réponse pénale</i>	<i>90,5 %</i>	<i>90,7 %</i>	<i>87,7 %</i>	<i>90,2 %</i>	<i>88,5 %</i>	<i>85,5 %</i>
Procédures alternatives	6 523	6 247	5 688	5 906	4 961	4 644
<i>Taux de procédures alternatives</i>	<i>52,5 %</i>	<i>51,1 %</i>	<i>54,9 %</i>	<i>51,4 %</i>	<i>49,7 %</i>	<i>49,6 %</i>
dt composition pénale	1 927	1 861	1 659	1 821	1 460	1 485
dt régularisation sur demande du parquet	542	535	576	576	621	781
dt rappel à la loi / avertissement	2 833	2 592	2 105	2 169	1 501	745

dt orientation structure sanitaire, sociale ou professionnelle sur demande du parquet	125	79	116	136	94	122
dt transaction travail	26	43	94	125	59	62
dt autres poursuites ou sanctions de nature non pénale	1 031	1 073	1 076	1 037	1 162	1 335
Poursuites	5 891	5 971	4 680	5 584	5 026	4 718
<i>Taux de poursuites</i>	<i>47,5 %</i>	<i>48,9 %</i>	<i>45,1 %</i>	<i>48,6 %</i>	<i>50,3 %</i>	<i>50,4 %</i>
dt saisines du JI	883	833	682	681	637	596
dt poursuites correctionnelles	4 911	5 077	3 930	4 810	4 305	4 056
-CRPC	939	984	821	1 273	1 214	1 106
-Comparutions immédiates	51	52	45	71	55	112
-COPJ	2 708	2 542	2 060	2 356	2 172	1 970
-CPPV	136	109	120	168	139	177
-Citations directes	1 049	1 352	789	830	650	580
-Ordonnances pénales	28	37	90	102	63	101
dt poursuites devant le TP	93	57	68	90	82	64

Source : SG-SSER SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP

- **Focus sur le travail dissimulé**

Le nombre de personnes mises en cause dans des affaires de travail dissimulé orientées par les parquets est en baisse depuis 2018, passant de 17 563 personnes en 2018 à 14 533 en 2023. Le nombre de personnes dans les affaires poursuivables diminue également, 9 889 personnes en 2023 contre 12 700 en 2018.

Sur la période, le taux de réponse pénale baisse, passant de 90,2 % à 85,7 %. Le taux d'alternatives aux poursuites est de 48,1 % en 2023 : les compositions pénales sont la procédure alternative la plus utilisée en 2023 (32 % des alternatives), suivies des poursuites non pénales (29 % des alternatives). Le taux de poursuites pour travail dissimulé est de 51,9 % en 2023. Les COPJ restent le principal mode de poursuites correctionnelles avec 42 % des poursuites, suivies des comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité 23 %.

Tableau 2 : Évolution des orientations des personnes mises en cause dans des affaires de travail dissimulé

Unité de compte : Personnes	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Affaires orientées	17 563	16 913	15 238	15 839	14 740	14 533
Affaires non poursuivables	4 863	4 526	4 325	4 283	4 654	4 644
dt absence d'infraction	1 159	1 093	966	827	970	848
dt infraction insuffisamment caractérisée	2 874	2 740	2 695	2 636	2 674	2 962
dt extinction de l'action publique	599	504	481	585	723	517
dt défaut d'élucidation	168	132	136	192	233	253
Affaires poursuivables	12 700	12 387	10 913	11 556	10 086	9 889
Classement sans suite inopportunité	1 239	1 159	1 352	1 167	1 101	1 418
dt recherches infructueuses	574	491	488	441	395	398
dt régularisation d'office	105	93	92	82	54	69
dt préjudice ou trouble peu important causé par l'infraction	500	481	730	585	631	926
Réponse pénale	11 461	11 228	9 561	10 389	8 985	8 471

<i>Taux de réponse pénale</i>	90,2 %	90,6 %	87,6 %	89,9 %	89,1 %	85,7 %
Procédures alternatives	5 876	5 583	5 147	5 167	4 282	4 073
<i>Taux de procédures alternatives</i>	51,3 %	49,7 %	53,8 %	49,7 %	47,7 %	48,1 %
dt composition pénale	1 743	1 672	1 498	1 598	1 289	1 301
dt régularisation sur demande du parquet	531	503	547	535	540	705
dt rappel à la loi / avertissement	2 450	2 252	1 818	1 785	1 221	606
dt orientation structure sanitaire, sociale ou professionnelle sur demande du parquet	116	75	112	128	89	118
dt transaction travail	26	41	93	115	56	56
dt autres poursuites ou sanctions de nature non pénale	974	983	1 020	966	1 031	1 185
Poursuites	5 585	5 645	4 414	5 222	4 703	4 398
<i>Taux de poursuites</i>	48,7 %	50,3 %	46,2 %	50,3 %	52,3 %	51,9 %
dt saisines du JI	865	803	646	666	617	552
dt poursuites correctionnelles	4 624	4 782	3 700	4 463	4 003	3 784
-CRPC	860	910	771	1 171	1 130	1 033
-Comparutions immédiates	51	51	44	71	55	112
-COPJ	2 562	2 400	1 944	2 210	2 025	1 850
-CPPV	133	107	119	162	136	171
-Citations directes	990	1 278	731	749	590	510
-Ordonnances pénales	28	35	86	92	56	98
dt poursuites devant le TP	93	56	68	90	81	60

Source : SG-SSER SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP

- **Focus sur l'emploi d'étranger**

Le nombre de personnes mises en cause dans des affaires portant sur l'infraction d'emploi d'étranger orientées par les parquets varie entre 3 800 et 4 100 personnes sur la période 2018 à 2023. Le nombre de personnes dans les affaires poursuivables varie lui entre 2 600 et 3 100.

En 2023, le taux de réponse pénale est de 88,5 %. Le taux d'alternatives aux poursuites est de 51,1 % en 2023, les compositions pénales étant les plus représentés avec 39 % des alternatives. Le taux de poursuites est de 48,9 % en 2023, avec également les convocations par officier de police judiciaire qui représentent plus de la moitié des poursuites 57 %.

Tableau 3 : Évolution des orientations des personnes mises en cause dans des affaires d'emploi d'étranger

Unité de compte : Personnes	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Affaires orientées	3 895	3 881	3 619	4 063	3 845	3 848
Affaires non poursuivables	974	915	965	978	980	1 281
dt absence d'infraction	236	162	133	136	128	171
dt infraction insuffisamment caractérisée	644	675	707	730	733	970
dt extinction de l'action publique	61	40	83	65	72	73
dt défaut d'élucidation	20	23	32	38	35	54
Affaires poursuivables	2 921	2 966	2 654	3 085	2 865	2 567

Classement sans suite inopportunité	179	163	276	200	223	296
dt recherches infructueuses	104	59	83	85	71	72
dt préjudice ou trouble peu important causé par l'infraction	66	88	184	99	141	214
Réponse pénale	2 742	2 803	2 378	2 885	2 642	2 271
<i>Taux de réponse pénale</i>	93,9 %	94,5 %	89,6 %	93,5 %	92,2 %	88,5 %
Procédures alternatives	1 417	1 425	1 275	1 550	1 343	1 160
<i>Taux de procédures alternatives</i>	51,7 %	50,8 %	53,6 %	53,7 %	50,8 %	51,1 %
dt composition pénale	558	524	466	570	490	451
dt régularisation sur demande du parquet	32	41	46	69	84	122
dt rappel à la loi / avertissement	671	636	541	696	487	230
dt orientation structure sanitaire, sociale ou professionnelle sur demande du parquet	21	24	55	37	34	43
dt transaction travail		<5	5	19		<5
dt autres poursuites ou sanctions de nature non pénale	134	198	159	159	242	289
Poursuites	1 325	1 378	1 103	1 335	1 299	1 111
<i>Taux de poursuites</i>	48,3 %	49,2 %	46,4 %	46,3 %	49,2 %	48,9 %
dt saisines du JI	119	80	121	100	72	79
dt poursuites correctionnelles	1 205	1 296	980	1 233	1 223	1 028
-CRPC	224	225	175	311	287	211
-COPJ	690	706	563	687	697	630
-CPPV	31	23	16	24	19	28
-Citations directes	250	333	213	193	200	145
-Ordonnances pénales		<5	7	14	12	8

Source : SG-SSER SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP

b) Les décisions rendues par les juridictions correctionnelles de première instance pour les infractions de travail illégal

Les condamnations prononcées pour l'ensemble des infractions de travail illégal

Est présenté ici le nombre de condamnations pour au moins une des infractions du champ défini dans la partie méthodologie ci-dessus, qui prend en compte l'ensemble des infractions de travail illégal.

Depuis 2015, les condamnations pour travail illégal sont en baisse, passant de 5 053 condamnations à 4 150 en 2023. 14,4 % des condamnations prononcées en 2023 concernaient des personnes morales.

Tableau 4 : Condamnations avec au moins une infraction de travail illégal

Au moins une infraction du champ étudié	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Travail illégal	5 053	5 018	4 837	4 466	4 581	3 044	4 386	4 114	4 150
Dont de personnes physiques	4 595	4 553	4 354	3 990	4 091	2 699	3 870	3 506	3 551
Dont de personnes morales	458	465	483	476	490	345	516	608	599

Source : SG-SSER SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP

Les peines prononcées pour des infractions de travail illégal

L'analyse des peines porte sur les condamnations pour lesquelles l'infraction de travail illégal est principale, c'est-à-dire la plus grave^[1] des infractions visées par la condamnation, lorsqu'elle vise plusieurs incriminations. Elles ne prennent donc pas en compte les condamnations pour lesquelles l'infraction concernée est connexe ou apparaît à un rang inférieur.

[1] la plus sévèrement réprimée.

S'agissant des peines prononcées contre des personnes physiques, les peines d'emprisonnement représentent 52 % des peines en 2023. Le taux d'emprisonnement ferme en tout ou partie est faible, 7,7 % en 2023, lorsque celui-ci est prononcé, le quantum moyen d'emprisonnement ferme est de 8,2 mois. Des peines d'amendes fermes sont prononcées dans 60 % des cas en 2023, avec un quantum moyen d'amende ferme en hausse, atteignant 3 456 €.

Tableau 5 : Peines prononcées pour des infractions de travail illégal pour des personnes physiques

Année	Condamnations (infraction principale)	Emprisonnement	Taux d'emprisonnement	Emprisonnement ferme	Taux d'emprisonnement ferme	Quantum emprisonnement ferme	Ensemble des amendes	Amendes fermes	Montant moyen de l'ensemble des amendes fermes
2015	3 472	1 281	36,9 %	217	6,3 %	5,9 mois	3 059	2 528	2 084 €
2016	3 277	1 371	41,8 %	258	7,9 %	6,2 mois	2 874	2 421	2 321 €
2017	3 166	1 299	41,0 %	238	7,5 %	6,3 mois	2 754	2 291	2 445 €
2018	2 966	1 268	42,8 %	232	7,8 %	6,1 mois	2 420	2 055	2 388 €
2019	2 954	1 348	45,6 %	217	7,3 %	6,7 mois	2 492	2 133	2 525 €
2020	1 954	876	44,8 %	131	6,7 %	7,2 mois	1 564	1 344	2 618 €
2021	2 673	1 224	45,8 %	173	6,5 %	7,1 mois	2 060	1 749	2 974 €
2022	2 453	1 179	48,1 %	178	7,3 %	8,8 mois	1 928	1 589	3 524 €
2023	2 480	1 290	52,0 %	191	7,7 %	8,2 mois	1 811	1 496	3 456 €

Source : SG-SSER SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP

S'agissant des peines prononcées contre des personnes morales, les peines d'amendes fermes sont prononcées dans 91 % des cas en 2023, avec un quantum moyen d'amende ferme atteignant 11 859 €.

Tableau 6 : Peines prononcées pour des infractions de travail illégal pour des personnes morales

Année	Condamnations (infraction principale)	Ensemble des amendes	Amendes fermes	Montant moyen de l'ensemble des amendes fermes
2015	406	487	427	7 155 €
2016	406	469	381	5 710 €
2017	417	499	436	7 846 €
2018	410	528	455	7 304 €
2019	417	482	428	10 764 €
2020	279	328	286	7 242 €
2021	442	497	433	9 002 €
2022	517	581	502	10 769 €
2023	523	560	476	11 859 €

Source : SG-SSER SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP

- **Focus sur le travail dissimulé**

Depuis 2015, les condamnations pour travail dissimulé sont en baisse, passant de 4 696 condamnations à 3 850 en 2023. Les personnes morales représentent 13,7 % des condamnations en 2023.

Tableau 7 : Nombre de condamnations avec au moins une infraction de travail dissimulé

Au moins une infraction du champ étudié	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Travail dissimulé	4 696	4 650	4 548	4 165	4 282	2 867	4 101	3 819	3 850
Dont de personnes physiques	4 284	4 241	4 112	3 727	3 835	2 560	3 647	3 280	3 324
Dont de personnes morales	412	409	436	438	447	307	454	539	526

Source : SG-SSER SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP

En 2023, 53,6 % des condamnations contre des personnes physiques en répression de délits de travail dissimulé ont prononcé une peine d'emprisonnement, 8,1 % sont assorties d'un emprisonnement ferme en tout ou partie, avec un quantum moyen d'emprisonnement ferme de 8,2 mois. 59 % des condamnations ont également prononcé une peine d'amende ferme, dont le montant moyen s'élève à 3 630 € en 2023.

Tableau 8 : Peines prononcées pour des infractions de travail dissimulé pour des personnes physiques

Année	Condamnations (infraction principale)	Emprisonnement	Taux d'emprisonnement	Emprisonnement ferme	Taux d'emprisonnement ferme	Quantum emprisonnement ferme	Ensemble des amendes	Amendes fermes	Montant moyen de l'ensemble des amendes fermes
2015	2 639	994	37,7 %	172	6,5 %	6,0 mois	2 283	1 901	2 061 €
2016	2 452	1 031	42,0 %	198	8,1 %	5,9 mois	2 140	1 823	2 358 €
2017	2 397	975	40,7 %	182	7,6 %	6,5 mois	2 024	1 692	2 445 €
2018	2 287	1 008	44,1 %	197	8,6 %	5,9 mois	1 843	1 591	2 387 €
2019	2 360	1 092	46,3 %	181	7,7 %	6,4 mois	1 974	1 700	2 562 €
2020	1 587	739	46,6 %	106	6,7 %	7,0 mois	1 278	1 108	2 637 €
2021	2 142	1 000	46,7 %	147	6,9 %	7,3 mois	1 649	1 413	3 051 €
2022	1 985	990	49,9 %	159	8,0 %	8,3 mois	1 529	1 273	3 454 €
2023	2 054	1 101	53,6 %	166	8,1 %	8,2 mois	1 475	1 216	3 630 €

Source : SG-SSER SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP

S'agissant des peines prononcées contre des personnes morales, les peines d'amendes fermes sont prononcées dans 91 % des cas en 2023, avec un quantum moyen d'amende ferme de 11 880 €.

Tableau 9 : Peines prononcées pour des infractions de travail dissimulé pour des personnes morales

Année	Condamnations (infraction principale)	Ensemble des amendes	Amendes fermes	Montant moyen de l'ensemble des amendes fermes
2015	352	428	374	6 557 €

2016	337	399	328	5 646 €
2017	360	436	385	7 238 €
2018	369	482	417	5 896 €
2019	362	419	370	9 815 €
2020	239	290	258	6 694 €
2021	364	422	370	7 731 €
2022	439	502	434	10 933 €
2023	436	466	398	11 880 €

Source : SG-SSER SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP

- **Focus sur l'emploi d'étranger**

De 2015 à 2018, les condamnations pour emploi d'étranger restent stables : entre 1 040 et 1 150 selon les années. En 2023, ce nombre diminue à 943, dont 23,8 % de condamnations de personnes morales.

Tableau 10 : Nombre de condamnations avec au moins une infraction d'emploi d'étranger

Au moins une infraction du champ étudié	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Travail emploi d'étranger	1 105	1 148	1 094	1 038	988	663	1 004	987	943
Dont de personnes physiques	945	989	928	888	830	539	814	740	719
Dont de personnes morales	160	159	166	150	158	124	190	247	224

Source : SG-SSER SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP

En 2023, 41,3 % des condamnations de personnes physiques pour emploi d'étranger ont prononcé une peine d'emprisonnement, dont 5,9 % sont assorties d'un emprisonnement ferme en tout ou partie, avec un quantum moyen d'emprisonnement ferme de 8,7 mois. 70 % des condamnations ont également prononcé une peine d'amende ferme, dont le montant moyen s'élève à 2 579 € en 2023.

Tableau 11 : Peines prononcées pour des infractions d'emploi d'étranger pour des personnes physiques

Année	Condamnations (infraction principale)	Emprisonnement	Taux d'emprisonnement	Emprisonnement ferme	Taux d'emprisonnement ferme	Quantum emprisonnement ferme	Ensemble des amendes	Amendes fermes	Montant moyen de l'ensemble des amendes fermes
2015	683	251	36,7 %	40	5,9 %	5,1 mois	662	554	2 109 €
2016	679	279	41,1 %	53	7,8 %	5,1 mois	639	525	2 105 €
2017	650	264	40,6 %	54	8,3 %	5,5 mois	655	544	2 199 €
2018	585	214	36,6 %	32	5,5 %	7,3 mois	516	416	2 111 €
2019	514	211	41,1 %	30	5,8 %	8,1 mois	462	395	2 272 €
2020	331	124	37,5 %	25	7,6 %	7,8 mois	269	228	2 507 €
2021	492	201	40,9 %	22	4,5 %	6,1 mois	393	323	2 616 €
2022	397	146	36,8 %	10	2,5 %	5,4 mois	360	282	2 421 €
2023	373	154	41,3 %	22	5,9 %	8,7 mois	311	260	2 579 €

Source : SG-SSER SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP

En 2023, 93 % des peines prononcées contre des personnes morales pour emploi d'étranger sont des peines d'amende fermes, dont le quantum moyen s'élève à 8 354 €.

Tableau 12 : Peines prononcées pour des infractions d'emploi d'étranger pour des personnes morales

Année	Condamnations (infraction principale)	Ensemble des amendes	Amendes fermes	Montant moyen de l'ensemble des amendes fermes
2015	22	25	21	3 824 €
2016	41	42	27	3 948 €
2017	30	34	26	3 346 €
2018	27	32	27	5 661 €
2019	32	40	36	3 208 €
2020	27	25	18	4 222 €
2021	61	57	48	7 052 €
2022	50	51	42	4 005 €
2023	61	68	57	8 354 €

Source : SG-SSER SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP