



MINISTÈRE  
DE L'ÉCONOMIE,  
DES FINANCES  
ET DE LA SOUVERAINETÉ  
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

DOSSIER DE PRESSE



FEUILLE DE ROUTE  
« LUTTE CONTRE TOUTES LES  
FRAUDES AUX FINANCES PUBLIQUES »

Mai 2023



## Édito du Ministre

**Plus de moyens, plus de contrôles, plus de résultats : cette feuille de route s'attaque à toutes les fraudes aux finances publiques, qu'elles soient fiscales, sociales, douanières ou qu'elles visent à capter indûment des aides publiques** comme sur le compte personnel de formation ou les aides à la rénovation énergétique.

**C'est un plan pour rétablir la confiance, la justice et l'efficacité de la puissance publique.** Un plan pour réaffirmer que l'impôt doit être payé comme il est dû et les prestations sociales versées à l'euro près à ceux qui y ont droit. Un plan pour garantir que chacun respecte les mêmes règles, des plus puissants aux plus modestes, condition élémentaire pour bâtir une société démocratique où le civisme et la solidarité priment sur la tentation du « chacun pour soi ».

Cette feuille de route est bâtie sur deux constats. D'abord, celui que les acquis de la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude et la loi du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une **société de confiance** doivent être préservés et renforcés : ensemble, ces deux textes ont fait des services chargés de la lutte contre la fraude des administrations pionnières dans la mise en œuvre du **droit à l'erreur** et érigé en principe la recherche d'une réponse proportionnée des pouvoirs publics ; nous réaffirmons cette orientation structurante. D'autre part, le constat que **la fraude mute sans cesse** et qu'elle tend, ces dernières années, à s'industrialiser et s'approcher de la criminalité organisée. Ce constat sous-tend plusieurs des mesures phares présentées dans ce plan.

**Plus de moyens, c'est d'abord engager le réarmement humain et budgétaire de nos services d'inspection et de contrôle.** Au cours des cinq prochaines années, 1 500 agents supplémentaires renforceront le contrôle fiscal et la lutte contre la fraude fiscale à Bercy et 1 000 renforceront la lutte contre la fraude au sein des caisses de sécurité sociale. Nous lancerons également au sein de ces caisses un grand plan de modernisation des systèmes d'information avec 1 milliard d'euros investis au cours du quinquennat, tandis que 100 millions d'euros supplémentaires seront alloués au renseignement économique et financier.

**Ces moyens supplémentaires permettront de renforcer les contrôles et en particulier les contrôles ciblés.** Pour les entreprises, un contrôle fiscal sur deux est déjà ciblé grâce aux outils de *datamining* : la même proportion sera atteinte pour les particuliers. Une unité de renseignement dédiée à la lutte contre la fraude fiscale sera créée à Bercy et sera notamment chargée de traquer la grande fraude fiscale internationale, et percer enfin le voile d'opacité organisé pour contrer l'action de l'Etat. Nous allons aussi permettre aux organismes de protection sociale d'exploiter les données de voyage et les fichiers bancaires pour toujours mieux repérer les fraudes et nous allons doubler les contrôles conduits par les Urssaf pour lutter contre le travail non déclaré. En matière de santé, l'assurance maladie ciblera ses contrôles sur les gros fraudeurs et les prescripteurs hors norme. Enfin, le projet de loi visant à donner à la douane les moyens de faire aux nouvelles menaces constitue la déclinaison douanière de ce renforcement de pouvoirs.

**Plus de résultats, enfin, car c'est ce qu'attendent les Français de cette lutte contre toutes les fraudes et c'est ce que nous leur devons :** rétablir la justice fiscale et sociale et faire que l'argent public aujourd'hui fraudé soit rendu à leurs services publics. En 2022, nous avons déjà atteint des résultats historiques, avec 14,6 milliards d'euros de mises en recouvrement par les services des impôts, 800 millions d'euros redressés par les Urssaf et 700 millions de fraudes aux prestations

repérés et évités. Au cours de ce quinquennat, nous devons faire mieux, d'abord en évaluant plus systématiquement la fraude pour mieux la connaître et la combattre, en complétant notre suivi par l'estimation de la fraude fiscale évitée pour que la performance ne soit pas appréciée uniquement à l'aune des montants redressés, et enfin en fixant des objectifs ambitieux et réalistes que je détaille dans ce plan.

Il y a longtemps que notre pays n'avait pas connu un tel mouvement d'innovation, de réindustrialisation et de création d'emplois que depuis l'élection d'Emmanuel Macron en 2017. Durant la crise du Covid, l'Etat s'est tenu aux côtés de nos commerçants, nos artisans et nos entreprises pour les aider à faire face. Notre économie a tenu. Nous poursuivons les réformes indispensables pour financer notre modèle social et transmettre à notre jeunesse une société plus libre et une planète mieux préservée.

**Dans ce contexte, il importait aussi de rappeler que frauder, c'est voler.** Frauder le fisc, les Urssaf ou la CAF, c'est voler les Français et détourner l'argent qui devrait aller au financement de leurs services publics. La France est un grand pays, un pays généreux. Mais, les Français ne veulent plus que le fruit de cette générosité se perde dans la fraude.

**Rétablir la justice, rendre aux Français l'argent de la fraude : tels sont les objectifs de ce plan.**

**Gabriel ATTAL**

## Synthèse

Le contrôle fiscal et douanier et la lutte contre la fraude sont une arme majeure pour la protection des intérêts financiers de l'Etat comme pour préserver notre pacte social. Sur la période 2017-2021, en cinq ans, 9 Md€ ont été encaissés en moyenne chaque année suite à contrôle fiscal<sup>1</sup>, soit 45 Md€ encaissés au total sur le quinquennat. Les droits notifiés par la direction générale des finances publiques (DGFIP) s'élevaient à un montant historique de 14,6 Md€ en 2022. Parallèlement, l'action de la douane contre les trafics atteint des niveaux records en 2022 : 104,53 tonnes de drogues ont été saisies en 2022 pour une valeur de revente illicite estimée à plus d'un milliard d'euros ; 640,1 tonnes de tabacs et de cigarettes (contre 402 tonnes en 2021 soit + 59,2 % en un an, et près de + 125 % en deux ans), et 11,53 millions d'articles de contrefaçon contre 9,1 millions en 2021 (+27 %). Enfin, Tracfin a transmis des signalements sur la fraude pour des enjeux de 1,5 Md€ en 2022.

En matière sociale, sur la période 2018-2022, un total de 3,5 Md€ a été redressé par les Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) et un préjudice total de 3,4 Md€ a été détecté et évité par les caisses d'assurance maladie, d'allocations familiales et de retraite. En 2022, les résultats de la lutte contre la fraude sociale ont atteint des niveaux historiques : les redressements Urssaf ont été 50 % supérieurs à leur niveau de 2017 et les préjudices détectés et évités par les autres caisses de sécurité sociale supérieurs de 25 % à leur niveau de 2017.

Beaucoup reste à faire pour être à la hauteur de l'ampleur des phénomènes de fraude. Par exemple, le coût total de la fraude sociale est évalué à 8 Md€ de prélèvements sociaux éludés au titre du travail informel (évaluation du Haut conseil au financement de la protection sociale de février 2023), 2,8 Md€ de prestations sociales versées par les caisses des allocations familiales (CAF, évaluation de la branche Famille en 2021), 200 M€ par les caisses de retraite du régime général (évaluation de la branche Vieillesse en 2022) et entre 3 et 7 % de certaines dépenses d'assurance maladie selon les premières évaluations menées par la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM).

**Ce plan prévoit ainsi la création d'un Conseil de l'évaluation des fraudes**. Présidé par le ministre des Comptes publics, il rassemblera les administrations compétentes, des personnalités qualifiées, des experts indépendants et des parlementaires afin de s'assurer de la fiabilité des estimations produites. Ses travaux couvriront les fraudes sociales, fiscales et douanières.

### Des objectifs ambitieux d'ici la fin du quinquennat.

**En matière fiscale, ce plan marque l'accent mis sur le contrôle fiscal des hauts patrimoines et des grandes entreprises, amorcé au sortir de la crise sanitaire**. Le nombre de contrôles fiscaux des particuliers augmentera de 25 % d'ici 2027 et cet effort portera sur les plus gros patrimoines. Le recours au *datamining* pour la programmation des contrôles fiscaux des particuliers sera porté au même niveau que pour les entreprises, soit 50% de la programmation des contrôles. Pour les entreprises, le montant de recettes supplémentaires qui pourra être collecté grâce à la mise en place de la facturation électronique est estimé à 3 Md€. Enfin, priorité sera donnée à la régularisation massive des erreurs à faible enjeu, avec 100 000 dossiers de personnes physiques traités d'ici 2027 et aux contrôles des plus grands groupes tout en renforçant l'accompagnement fiscal des entreprises : 8 500 PME et 160 grands groupes seront accompagnés d'ici 2027.

---

<sup>1</sup> Hors régularisation et hors conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP).

**En matière douanière, de nouveaux objectifs accompagneront la mise en œuvre du contrat d'objectifs et de moyens 2022-2025 et le renforcement de l'enquête douanière prévu dans le projet de loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces : 100 filières criminelles seront démantelées ou entravées chaque année à l'horizon 2025. Pour prioriser l'intervention dans le e-commerce, l'objectif de 33 000 infractions relevées dans le fret express et postal sera atteint à l'horizon 2025 et 100% des colis postaux venant de pays non européens seront scannés par la douane à la même échéance.**

Enfin, le concours de Tracfin, la cellule de renseignement financier française, à la lutte contre la fraude sera consolidé : au moins 1 000 transmissions seront réalisées chaque année dans son domaine.

**En matière de redressement de cotisations et contributions sociales, l'objectif est fixé à 5 Md€ sur le quinquennat, soit un doublement des résultats entre 2022 (0,8 Md€) et 2027 (1,5 Md€). Le nombre d'actions de contrôles conduites auprès des entreprises doublera d'ici 2027. La lutte contre la fraude au détachement de travailleurs représentera au moins 300 M€ de redressements sur le quinquennat, notamment par le croisement de données entre les déclarations préalables au détachement et les déclarations sociales des employeurs. Le recouvrement des cotisations sociales des micro-entrepreneurs devrait représenter 200 M€ de redressements supplémentaires sur le quinquennat.**

**En matière de prestations de santé, l'objectif de 500 M€ de préjudice financier détecté et évité devrait être atteint dès 2024, soit un doublement par rapport à la moyenne du précédent quinquennat. Les contrôles ciblés seront renforcés sur les professionnels de santé présentant des niveaux de prescription hors norme, ainsi que sur les arrêts de travail avec des contrôles ciblés dans 4 cas sur 5.**

**En matière d'allocations sociales, l'objectif est fixé à 3 Md€ de préjudice détecté et évité par les CAF et les caisses de retraite sur le quinquennat. La lutte contre la fraude à la résidence représentera un gain de 100 M€ pour les CAF. L'ensemble des dossiers de retraités de plus de 85 ans résidant dans un pays étranger sans échange d'état-civil avec la France feront l'objet d'un contrôle sur place d'ici la fin du quinquennat. Ce programme permettra d'assurer qu'aucune pension de retraite ne continue d'être versée après le décès de son titulaire, hors réversion à bon droit.**

## **Un renforcement sans précédent des moyens.**

Les effectifs du contrôle fiscal et de la lutte contre la fraude fiscale seront **augmentés de 15 % d'ici la fin du quinquennat, soit 1500 ETP supplémentaires**. Les effectifs de la police fiscale seront doublés dès 2025, soit 40 ETP supplémentaires. Conformément au contrat d'objectifs et de moyens de la douane, 100 ETP seront redéployés sur le contrôle douanier du e-commerce d'ici 2025. Enfin, un **plan d'investissement de 100 M€ dans les moyens du renseignement économique et financier** permettra de renforcer l'action de la communauté du renseignement sur cette priorité opérationnelle.

**Les effectifs des caisses de sécurité sociale dédiés à la lutte contre la fraude seront renforcés de 1 000 ETP recrutés d'ici 2027**, conformément aux conventions d'objectifs et de gestion conclues en 2023. Cela représentera une augmentation de 20 % de ces effectifs. Ces effectifs viendront en complément des **450 cyber-enquêteurs** dotés de prérogatives de police judiciaire. **Un grand plan de modernisation des systèmes d'information des caisses de sécurité sociale sera financé avec 1 Md€ de crédits d'investissement** sur le quinquennat. Ces investissements permettront par exemple aux CAF de recouvrer jusqu'à 5 années de versements indus en cas de fraude.

## De nouveaux moyens pour désarmer les fraudes fiscales les plus complexes

**Une unité de renseignement fiscal sera créée. Elle sera mobilisée sur la recherche et la prévention des fraudes fiscales les plus complexes et les plus graves.** Son action sera dirigée contre les situations dans lesquelles les outils actuels du contrôle fiscal sont freinés, notamment la dissimulation d'avoir à l'étranger dans les paradis fiscaux et les entités opaques comme les trusts, le recours à des cabinets de défiscalisation et l'optimisation abusive des grandes multinationales. Des agents expérimentés opéreront dans cette cellule créée au sein de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED).

**Pour combattre l'opacité financière, la France portera une initiative internationale en faveur de la transparence fiscale.** Il s'agit d'initier immédiatement des travaux pour partager plus rapidement et de façon plus efficace les informations utiles entre États. S'appuyant sur les travaux de l'OCDE, l'objectif à terme sera de disposer d'une connaissance fiable de la détention du patrimoine mondial.

**Une réforme sera inscrite en PLF 2024 pour renforcer la capacité de l'administration à détecter et sanctionner les prix de transfert abusifs des multinationales.** Ces mesures équilibrées viseront à responsabiliser les grandes entreprises : le seuil de déclenchement de l'obligation de présenter en permanence une documentation complète de la politique de prix de transfert sera abaissé et cette documentation deviendra opposable. Le délai de reprise dont dispose l'administration sera accru pour les transferts d'actifs incorporels afin de permettre à la DGFIP d'appliquer pleinement les règles définies à l'OCDE pour contrôler les prix de ces cessions. En contrepartie de ces obligations déclaratives étendues pour les entreprises, un renforcement substantiel des équipes de la DGFIP réduira les délais de traitement des demandes d'accords préalables en matière de prix de transfert (APP) des entreprises pour simplifier leur gestion.

## Une réponse fiscale et douanière coordonnée face aux fraudes numériques

**Le pari de la facturation électronique sera tenu en collectant, dans un premier temps, 3 Md€ de recettes de TVA supplémentaires chaque année à la fin du quinquennat.** A la même date, l'architecture informatique nécessaire à l'exploitation des données pour la lutte contre la fraude aura été mise en place, y compris pour les investigations de Tracfin ou le contrôle des autres impôts professionnels.

**Des mesures seront prises pour lutter contre les fraudes numériques.** La formation des agents aux technologies de la chaîne de blocs sera renforcée, et les prérogatives de cyber-enquête généralisées. Les règles de la TVA à l'importation seront réformées en PLF 2024 pour supprimer les contournements des vendeurs en ligne peu scrupuleux qui recourent au *dropshipping*. La réponse de l'État aux contournements dans le e-commerce sera adaptée selon que les plateformes coopèrent ou non. La douane et la DGFIP pourront sanctionner les plateformes non vertueuses, y compris en les déréférençant sous certaines conditions. Enfin, des contrôles douaniers seront lancés dans les entrepôts qui servent de « rebond » à l'expédition des marchandises vers le consommateur français et sont aujourd'hui une zone grise pour les pouvoirs publics : une cartographie douanière des entrepôts sera réalisée pour identifier les vulnérabilités.

## Pour la première fois, un dispositif interministériel cohérent pour lutter contre la captation des aides publiques par des entreprises de fraude

**Des mesures nouvelles seront prises contre les sociétés-éphémères, qui disparaissent avec le produit de leur fraude** : le détournement de la transmission universelle de patrimoine (TUP) sera empêché en prévoyant un délai d'opposition de 60 jours et en assurant l'information des services de l'État, et le recours à la liquidation amiable des sociétés sera conditionné à l'absence de dettes fiscales ou sociales.

**Le risque de fraude aux aides publiques versées, notamment, sous forme d'aides de guichet sera suivi par une cellule interministérielle de veille et d'analyse.** Une sanction administrative balai sera inscrite dans la loi et le risque de fraude sera systématiquement pris en compte dans les études d'impact et dans les stratégies de maîtrise de risque ministériel. A titre expérimental, Tracfin pourra faire bloquer les versements lorsqu'elle détecte des fraudes en cascade, qui consistent à se faire payer des montants très importants dans un délai très court, que l'État ne parvient ensuite pas à récupérer. Par ailleurs, une base interministérielle de RIB frauduleux sera mise en place d'ici la fin du quinquennat.

## Des mesures fortes pour lutter contre le travail illégal et rétablir les droits des travailleurs qui en sont victimes.

**Une réforme majeure de la collecte des cotisations sociales des micro-entrepreneurs des plateformes sera mise en œuvre dans le prochain PLFSS.** Le niveau élevé de sous-déclaration du chiffre d'affaires de ces travailleurs indépendants, qui s'élève à 800 M€ par an, induit une perte de recouvrement pour les finances sociales mais aussi une **moindre couverture sociale pour les travailleurs concernés**, notamment pour les indemnités journalières ou la retraite. Trois mesures ont fait l'objet d'une concertation avec les représentants des micro-entrepreneurs et les plateformes de mise en relation : l'ouverture dès 2024 d'un **guichet de régularisation amiable des dettes sociales** sans pénalité à l'initiative de l'Urssaf (grâce aux croisements de données fiscales et sociales) ou du micro-entrepreneur ; **l'obligation à partir de 2026 pour les plateformes de déclarer le chiffre d'affaires des micro-entrepreneurs** aux Urssaf afin de fiabiliser les régularisations ; **le précompte (ou retenue à la source) d'ici 2027 des cotisations sociales des micro-entrepreneurs par les plateformes sans porter atteinte à leur statut d'indépendant.**

Après détection de cas de travail dissimulé, les Urssaf transmettront systématiquement aux organismes de protection sociale les données permettant de rétablir les droits des travailleurs. A titre d'illustration, les droits à retraite pourront être reconstitués.

Enfin, dans le domaine agricole, les échanges d'informations seront renforcés entre les caisses de la mutualité sociale agricole et les plateformes délivrant les autorisations de travail des salariés saisonniers pour renforcer la lutte contre les filières de main-d'œuvre clandestine.



## Un durcissement inédit de la réponse pénale contre les fraudes fiscales les plus graves.

**La judiciarisation des fraudes sera renforcée en étendant le modèle de la « police fiscale » à toutes les fraudes aux finances publiques du haut du spectre autour de la transformation du service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF) en Office National Anti-Fraude (ONAF).** L'ONAF développera de nouveaux moyens d'action.

**Un délit spécifique d'incitation à la fraude fiscale sera créé pour punir la mise à disposition de schémas de fraude.** Il permettra, indépendamment de tout contrôle fiscal ou de toutes poursuites à l'encontre des personnes ayant réellement commis la fraude et de leurs complices, de réprimer la mise en ligne, sur internet et les réseaux sociaux, de véritables « kits de fraude » et de sanctionner les personnes qui commercialisent des outils juridiques et financiers destinés à dissimuler des revenus ou patrimoine.

Des mesures seront prises pour permettre le développement du prononcé d'une peine de **travail d'intérêt général (TIG)** à l'encontre des personnes reconnues coupables de fraude fiscale. La DGFiP développera, en lien avec l'Agence du TIG (ATIGIP), une **offre de TIG dans les trésoreries-amendes** pour accueillir des personnes coupables de fraude fiscale.

**Le Gouvernement travaille aux modalités de création d'une sanction d'indignité fiscale, qui priverait temporairement les personnes ayant commis des manquements graves à leurs obligations fiscales, du droit de percevoir certaines réductions d'impôt et crédits d'impôt.**

## Une meilleure prévention de la fraude aux prestations de santé et un durcissement des sanctions.

Le Gouvernement souhaite mieux associer les Français par leur vigilance aux politiques de lutte contre la fraude en matière de santé. **D'ici 2025, chaque Français pourra recevoir sur son smartphone via l'application Ameli, par un SMS ou un e-mail, une notification des frais de santé facturés en son nom,** en commençant par les centres de santé dentaires et ophtalmologiques. Dès la fin de l'année 2023, le site de l'assurance maladie permettra en outre de déposer un signalement en cas d'usurpation d'identité ou de surfacturation de soins. Ces signalements aideront à mieux cibler les contrôles sur les prescripteurs hors norme et les risques d'usurpation d'identité.

**Un programme national de contrôle des arrêts de travail sera lancé par l'assurance maladie dès la rentrée de septembre 2023.** Il visera à mieux repérer les fausses déclarations d'accident du travail, notamment celles qui sont vendues sur des réseaux sociaux, ainsi que les prescripteurs atypiques. Dans le cadre des contrôles réalisés par l'assurance maladie notamment pour la prise en charge du « 100 % Santé », les coopérations avec les complémentaires santé seront renforcées.

**En cas de fraude, outre le barème de sanctions financières durci depuis la LFSS 2023, les professionnels de santé devront également rembourser les cotisations sociales prises en charge pour leur compte par l'assurance maladie,** comme les employeurs remboursent les exonérations sociales dont ils ont bénéficié en cas de travail illégal. Cette mesure pourrait concerner plusieurs centaines de dossiers par an et fera l'objet d'un article dans le PLFSS 2024.

## Les contrôles seront renforcés pour résorber les fraudes aux prestations sociales.

**Comme Gabriel Attal s’y était également engagé, plus aucune prestation sociale soumise à condition de résidence sur le territoire français ne pourra être versée sur un compte étranger hors d’Europe à compter du 1<sup>er</sup> juillet prochain**, conformément à la mesure votée en LFSS 2023. Par ailleurs, les allocataires fraudeurs devront acquitter une pénalité supplémentaire de 10 %.

**Enfin, pour réduire drastiquement les erreurs de calcul et les déclarations frauduleuses, les CAF pré-rempliront à compter de 2025 les formulaires de demandes de RSA et de prime d’activité**. Cela représentera une simplification administrative majeure pour les allocataires de bonne foi, qui pourront toujours modifier les ressources pré-remplies par les CAF, comme pour la déclaration de revenus à l’impôt sur le revenu.

## L’action de l’État et des organismes de sécurité sociale contre les fraudes sera rendue plus transversale

**De nouvelles passerelles entre services de l’État seront ouvertes pour décloisonner les données utiles à la lutte contre les fraudes.** D’ici la fin de l’année 2023, des protocoles de coopération d’un nouveau genre seront conclus entre la douane et la DGFIP, d’une part, et la DGFIP et l’URSSAF Caisse nationale, d’autre part. **Les caisses de sécurité sociale pourront accéder à de nouvelles données pour améliorer l’efficacité de leurs contrôles** : données de voyage du fichier *Passenger Name Record* (PNR) pour contrôler la condition de résidence en France, données bancaires du fichier FICOBA pour vérifier automatiquement l’identité bancaire des allocataires de prestations, données des préfectures pour interrompre le versement de prestations à des étrangers dont le titre de séjour aurait été retiré, notamment pour des motifs d’ordre public.

En outre, la condition de résidence en France pour bénéficier des prestations familiales, des aides au logement et des minima sociaux sera harmonisée à 9 mois par an par une disposition qui sera présentée dans le PLFSS 2024.

## La dynamique du droit à l’erreur initiée par la loi n° 2018-727 pour un État au service d’une société de confiance (ESSOC) sera prolongée et renforcée.

**Les régularisations proactives par l’administration seront généralisées** au sein de la DGFIP avec, dès 2023, 200 ETP dédiés à l’envoi de courriers de régularisation éviteront l’ouverture de contrôles fiscaux lorsque des anomalies à faible enjeu et liées à des oublis ou erreurs ont été identifiées.

**Pour que l’indemnisation des erreurs aille dans les deux sens, des intérêts moratoires seront systématiquement payés aux contribuables à chaque fois qu’une erreur est commise par l’administration**, même sans réclamation, en fonction du retard pour restituer l’indu.

\*\*\*

La mission interministérielle de coordination anti-fraude, créée en 2020, assurera auprès du ministre des Comptes publics un rôle de suivi de l’exécution de la feuille de route de lutte contre les fraudes aux finances publiques et d’alerte sur l’atteinte des objectifs fixés.

# SOMMAIRE

Édito du Ministre.....	3
Synthèse.....	5
Des objectifs ambitieux d’ici la fin du quinquennat.....	5
Un renforcement sans précédent des moyens.....	6
De nouveaux moyens pour désarmer les fraudes fiscales les plus complexes.....	7
Une réponse fiscale et douanière coordonnée face aux fraudes numériques.....	7
Pour la première fois, un dispositif interministériel cohérent pour lutter contre la captation des aides publiques par des entreprises de fraude.....	8
Des mesures fortes pour lutter contre le travail illégal et rétablir les droits des travailleurs qui en sont victimes. ....	8
Un durcissement inédit de la réponse pénale contre les fraudes fiscales les plus graves. ....	9
Une meilleure prévention de la fraude aux prestations de santé et un durcissement des sanctions.....	9
Les contrôles seront renforcés pour résorber les fraudes aux prestations sociales. ....	10
L’action de l’État et des organismes de sécurité sociale contre les fraudes sera rendue plus transversale .....	10
La dynamique du droit à l’erreur initiée par la loi n° 2018-727 pour un État au service d’une société de confiance (ESSOC) sera prolongée et renforcée.....	10
Objectifs de lutte contre les fraudes .....	15
Les moyens de la lutte contre les fraudes .....	16
Création d’un Conseil d’Évaluation des Fraudes .....	18
<b>AXE 1 - S’ADAPTER AUX ENJEUX NUMERIQUES .....</b>	<b>19</b>
Adapter les outils numériques de détection .....	19
Mesure 1 : Exploiter pleinement la facturation électronique pour lutter contre les fraudes fiscales.....	19
Mesure 2 : Améliorer la capacité des services à contrer le recours aux actifs numériques dans la fraude et son blanchiment .....	20
Mesure 3 : Généraliser l'accès par les organismes sociaux au fichier des comptes bancaires ..	22
Mesure 4 : Utiliser les données sur les ressources des allocataires sociaux pour prévenir les erreurs et la fraude .....	23
Mesure 5 : Mettre en place un système permettant à l’assuré de signaler des frais de santé pris en charge à tort .....	25

<b>Améliorer le traitement des fraudes commises en ligne.....</b>	<b>26</b>
Mesure 6 : Responsabiliser les plateformes du e-commerce .....	26
Mesure 7 : Déployer les contrôles douaniers dans les zones grises du e-commerce .....	28
Mesure 8 : Assujettir l'activité de <i>dropshipping</i> à la TVA en France .....	28
Mesure 9 : Retenir à la source les cotisations sociales des micro-entrepreneurs ayant recours à des plateformes numériques.....	29
<b>AXE 2 - SANCTIONNER PLUS JUSTEMENT ET PLUS FORTEMENT .....</b>	<b>31</b>
<b>Créer un dispositif interministériel de lutte contre les fraudes aux aides publiques.....</b>	<b>31</b>
Mesure 10 : Créer un dispositif interministériel de veille et d'analyse des risques de fraude aux aides publiques.....	32
Mesure 11 : Mettre en place une base interministérielle de RIB frauduleux.....	32
Mesure 12 : Expérimenter la suspension provisoire, à la demande de Tracfin, du versement des aides publiques en cas de suspicion de fraude organisée.....	33
Mesure 13 : Créer un dispositif de sanction administrative <i>ad hoc</i> permettant une action rapide et dissuasive en cas de fraude aux aides publiques .....	34
<b>Lutter contre les sociétés éphémères ou qui organisent leur insolvabilité sans acquitter leurs dettes sociales et fiscales .....</b>	<b>35</b>
Mesure 14 : Lutter contre l'utilisation de la transmission universelle de patrimoine (TUP) dans les schémas de fraude.....	35
Mesure 15 : Imposer la production d'une attestation fiscale et sociale lors de la procédure de liquidation amiable.....	36
<b>Améliorer les outils de prévention et de contrôle en matière de fraude sociale .....</b>	<b>37</b>
Mesure 16 : Renforcer le contrôle des faux accidents du travail.....	37
Mesure 17 : Moderniser la carte Vitale pour simplifier la vie des Français et réduire les risques de fraude .....	38
Mesure 18 : Lutter contre la non-déclaration des décès à l'étranger pour suspendre le versement de pensions de retraite indues .....	39
<b>Renforcer les dispositifs de sanction en matière de fraude fiscale et sociale .....</b>	<b>40</b>
Mesure 19 : Pénaliser la mise à disposition de montages et procédés frauduleux .....	40
Mesure 20 : Demander aux professionnels de santé de rembourser les cotisations sociales prises en charge par l'assurance maladie en cas de fraude .....	41
Mesure 21 : Garantir une réponse pénale exemplaire en cas de fraude fiscale délictuelle .....	42

## **AXE 3 – MIEUX LUTTER CONTRE LES FRAUDES A L'INTERNATIONAL ..... 43**

### **Lutter contre la fraude à la résidence sociale et fiscale ..... 43**

Mesure 22 : Accéder au fichier PNR sur les données de voyage pour mieux repérer la fraude à la résidence sociale et fiscale ..... 43

Mesure 23 : Harmoniser à 9 mois par an la condition de résidence en France pour l'accès aux prestations sociales (hors pensions)..... 44

### **Renforcer la position de l'administration fiscale vis-à-vis des multinationales en matière de contrôle des prix de transfert ..... 45**

Mesure 24 : Responsabiliser les entreprises dans la documentation de leur politique de prix de transfert..... 45

Mesure 25 : Étendre la durée de prescription en cas de cession des actifs incorporels les plus difficilement valorisables ..... 46

### **S'armer de nouveaux outils contre la fraude et l'évasion fiscale internationales ..... 48**

Mesure 26 : Utiliser le renseignement pour détecter la fraude fiscale grave, notamment internationale, et identifier les intermédiaires qui l'organisent ..... 48

Mesure 27 : Adopter une stratégie nationale en matière d'échanges internationaux pour promouvoir la lutte contre l'opacité de détention patrimoniale au plan international ..... 48

## **AXE 4 – AGIR PLUS COLLECTIVEMENT POUR ÊTRE PLUS EFFICACES ..... 50**

### **Renforcer la capacité de judiciarisation des fraudes aux finances publiques ..... 50**

Mesure 28 : Transformer le Service d'Enquêtes Judiciaires des Finances en Office National Anti-Fraude aux finances publiques (ONAF) avec des compétences étendues ..... 50

### **Approfondir les coopérations institutionnelles en matière de lutte contre la fraude ..... 51**

Mesure 29 : Améliorer le partage d'informations entre services de lutte contre les fraudes .. 51

Mesure 30 : Repenser la coopération opérationnelle entre la DGFIP, la DGDDI et les URSSAF dans de nouveaux partenariats d'ici 2024 ..... 52

Mesure 31 : Renforcer la coopération entre l'assurance maladie et les complémentaires santé ..... 54

Mesure 32 : Mieux lutter contre le travail illégal dans le domaine agricole ..... 54

## **AXE 5 – APPROFONDIR LA RELATION DE CONFIANCE POUR LES USAGERS DE BONNE FOI ... 56**

### **Placer la relation de confiance au cœur des relations avec les entreprises ..... 56**

Mesure 33 : Renforcer l'accompagnement des entreprises en matière fiscale ..... 56

Inciter à la régularisation fiscale et sociale .....	57
Mesure 34 : Régulariser équitablement les erreurs commises en matière fiscale.....	57
Mesure 35 : Déployer un guichet de régularisation des dettes sociales pour les micro-entrepreneurs .....	58

# Objectifs de lutte contre les fraudes

## En matière de fraude fiscale

- ◆ + 3 Md€ de recettes de TVA supplémentaires d'ici 2027 par rapport à 2022 grâce à la facturation électronique
- ◆ + 25 % de contrôles fiscaux sur les particuliers, principalement les plus fortunés
- ◆ Atteindre 50 % des contrôles fiscaux des particuliers issus du *datamining* d'ici 2027
- ◆ 100 000 dossiers de personnes physiques traités dans les pôles nationaux de contrôle à distance (contrôles sur pièces et incitation à la régularisation) à partir du *datamining* d'ici 2027 ;
- ◆ Évaluer d'ici 2025 la fraude fiscale évitée grâce à la mise en place de dispositifs préventifs (pré-remplissage, rescrits, régularisation, blocage *a priori* de versements indus, ...) afin de fixer un objectif chiffré annuel
- ◆ Renforcer le contrôle des plus grandes entreprises, notamment de leurs prix de transfert, et élargir la relation de confiance d'ici 2027 en nouant 160 partenariats avec les grandes entreprises et les entreprises de taille intermédiaires et en faisant bénéficier 8 500 PME d'un accompagnement fiscal en région

## En matière de fraude douanière

- ◆ 100 filières criminelles démantelées ou entravées par an à horizon 2025
- ◆ 9 500 contentieux à enjeux en matière de lutte contre la fraude par an à horizon 2025
- ◆ 32 500 infractions relevées par an sur les envois de fret express et postal à l'horizon 2025
- ◆ Scanner 100% des colis postaux venant de pays non-européens à partir de 2025

## S'agissant de Tracfin

- ◆ 1 000 signalements annuels en matière de lutte contre les fraudes sur la durée du quinquennat
- ◆ 1,5 Md€ de flux et opérations suspectes signalées chaque année, sur la durée du quinquennat, dans les notes et analyses de Tracfin en matière de lutte contre les fraudes

## En matière de fraude aux cotisations sociales

- ◆ 5 Md€ de redressements par les URSSAF d'ici 2027
- ◆ Dont 300 M€ au titre du travail détaché illégal
- ◆ Dont 200 M€ de régularisations des cotisations des micro-entrepreneurs

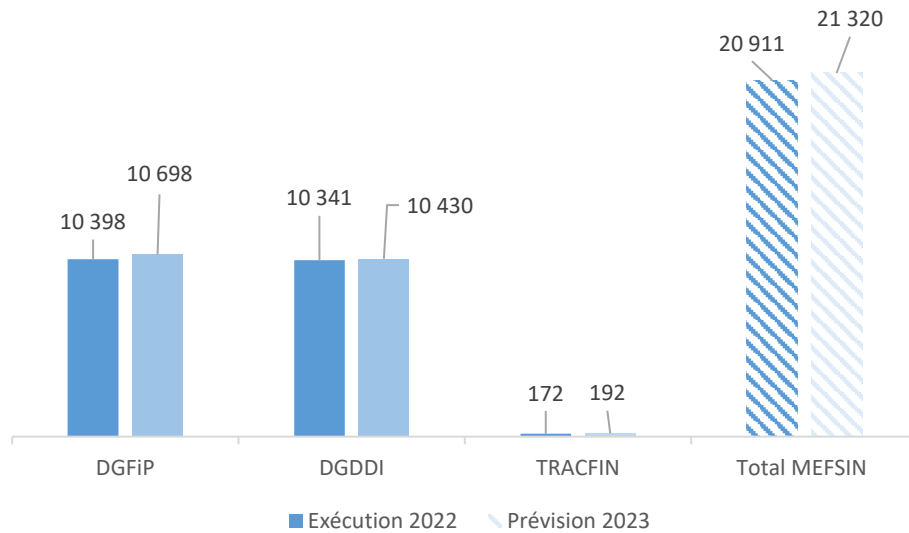
## En matière de fraude aux prestations sociales

- ◆ Atteindre 500 M€ de fraudes détectées et évitées dès 2024 par l'assurance maladie
- ◆ Détecter et stopper 700 M€ supplémentaires de fraude aux prestations CAF et retraites sur le quinquennat, dont 100 M€ au titre de la fraude à la résidence
- ◆ Généraliser l'évaluation de la fraude aux prestations, en mobilisant toutes les branches de sécurité sociale

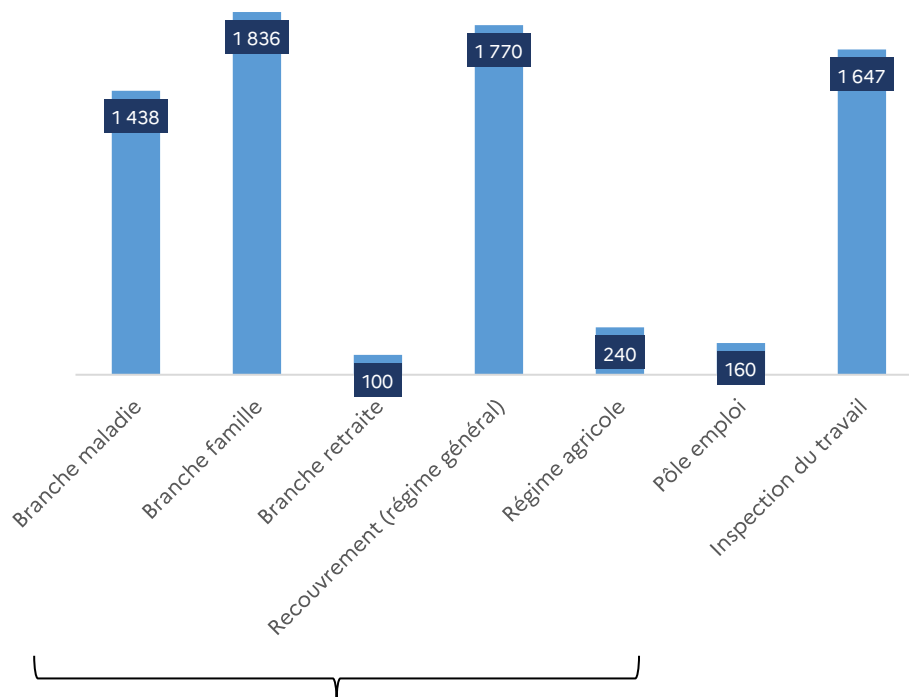
# Les moyens de la lutte contre les fraudes

## Moyens engagés actuellement

Les moyens humains consacrés aux contrôles fiscaux et douaniers (en nombre d'ETP)



Les moyens humains consacrés à la lutte contre la fraude sociale (7 191 ETP au total)



dont 5 384 ETP au sein des caisses de sécurité sociale



## Les moyens nouveaux mobilisés dans la feuille de route

### DGFIP

- ◆ + 1500 ETP d'ici la fin du quinquennat (soit + 15 %) sur le contrôle fiscal, la sécurité juridique et la lutte contre la fraude
- ◆ dont : doubler le nombre d'officiers fiscaux judiciaires (+ 40 OFJ) dès 2025

### DGDDI

- ◆ Redéployer plus de 100 emplois sur le traitement du e-commerce sur la période 2023-2025

### Moyens du renseignement pour lutter contre la fraude

- ◆ + 100 M€ d'investissements dans les capacités et la mise à niveau numérique et immobilière de la DNRED et de Tracfin d'ici la fin du quinquennat

### Caisses de sécurité sociale

- ◆ 1 000 ETP supplémentaires au sein des caisses de sécurité sociale pour la lutte contre la fraude d'ici la fin du quinquennat
- ◆ Un grand plan de modernisation des systèmes d'information avec 1 Md€ d'investissement sur le quinquennat

## Création d'un Conseil d'Évaluation des Fraudes

Un Conseil d'évaluation des fraudes, présidé par le ministre des Comptes publics, sera mis en place pour évaluer au plus près l'ampleur des fraudes. Les travaux d'évaluation de la fraude réalisés par la DGFIP, la DGDDI et les caisses de sécurité sociale lui seront présentés avant publication. Présidé par le ministre des Comptes publics, il rassemblera les administrations compétentes, des personnalités qualifiées, des experts indépendants et des parlementaires afin de s'assurer de la fiabilité des estimations produites. La création de ce Conseil s'inscrit notamment dans les préconisations de la Cour des comptes et du Haut Conseil au Financement de la Protection sociale. Dès 2019, la Cour a conduit une évaluation de la fraude à la TVA, s'appuyant sur une méthodologie développée par l'INSEE, reposant sur l'extrapolation des résultats des contrôles fiscaux tout en corrigeant les biais inhérents à ces données de contrôle<sup>2</sup>. Ces travaux ont été poursuivis par la DGFIP et l'INSEE, en incorporant une part de contrôles aléatoires : 500 contrôles aléatoires ont ainsi été réalisés durant l'année 2022 et leurs résultats sont en cours d'exploitation. Les travaux les plus récents aboutissent à une estimation comprise entre 20 et 25 Md€ (données 2012). **La Cour recommande régulièrement que la méthode employée soit stabilisée et reproduite pour suivre l'évolution du phénomène dans le temps, et que l'effort d'évaluation soit étendu à d'autres impôts (IS, IR).** Parallèlement, de nombreux États ont développé des méthodes d'estimation de l'écart fiscal pour certains prélèvements<sup>3</sup>.

En matière de fraude sociale, la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) procède tous les deux ans à une évaluation quasi-exhaustive sur échantillon du préjudice financier induit par la fraude aux prestations sociales servies par son réseau : en 2021, elle évaluait ce montant à 2,8 Md€ par an, dont 1,9 Md€ au titre du revenu de solidarité active et de la prime d'activité. La Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) a réalisé de premières évaluations sectorielles, non exhaustives, du préjudice financier induit par la fraude aux prestations de santé : elles chiffrent le préjudice financier entre 3 et 7 % des dépenses selon les secteurs concernés. Enfin, le Haut conseil au financement de la protection sociale (HCFIPS) a évalué entre 7 et 9,5 Md€ le coût de la fraude aux cotisations et contributions sociales dans son dernier rapport de février 2023 sur l'avenir du recouvrement social. Ces travaux fournissent déjà une évaluation robuste du coût du travail illégal et devront être actualisés et complétés par des évaluations sectorielles, à l'instar des chiffreages réalisés sur les cotisations éludées par les micro-entrepreneurs (1 à 1,5 Md€). **Les travaux d'actualisation se poursuivent sur chacun des segments de la fraude sociale.** Le HCFIPS contribuera à leur poursuite dans le cadre du comité d'évaluation.

**Enfin, aucune estimation de la fraude douanière n'existe et ces travaux doivent être lancés.** La Commission européenne évalue certaines formes de minoration de la valeur en douane par une méthode statistique. Toutefois, ces travaux visent exclusivement à contrôler les efforts mis en œuvre par les États membres en matière de collecte des ressources propres de l'UE, et n'ont couvert que certains types de marchandises. Autre exemple, aucune évaluation fiable du marché parallèle du tabac n'est disponible : le plan de lutte contre les trafics de tabac annoncé en décembre 2022 prévoit de réaliser de tels travaux.

---

<sup>2</sup> A l'inverse, la Commission européenne estime le montant total du manque à gagner sur les recettes de TVA non perçues en se fondant sur une méthode dite « top-down » à partir des agrégats économiques et comptables de chaque pays. L'écart TVA est inférieur à la moyenne des pays de l'Union européenne en 2019 : 7,4% en France contre 10,3 % en moyenne UE (8,8 % en Allemagne, 21,3 % en Italie).

<sup>3</sup> C'est notamment le cas depuis 2001 aux États-Unis, depuis 2009 au Royaume-Uni pour les impôts indirects, depuis 2014 en Australie et depuis 2016 au Canada.

## AXE 1 - S'ADAPTER AUX ENJEUX NUMERIQUES

### Adapter les outils numériques de détection

#### **Mesure 1 : Exploiter pleinement la facturation électronique pour lutter contre les fraudes fiscales**

Depuis plusieurs années, les États européens dont la France poursuivent un objectif de dématérialisation des factures, d'abord dans les relations des entreprises avec le secteur public, et désormais dans les transactions inter-entreprises. La France mettra ainsi progressivement en œuvre un dispositif de facturation électronique interentreprises associé à un transfert électronique des données à l'administration afin de **moderniser la collecte et le contrôle de la TVA**. L'extension de la facturation électronique aux transactions intra-communautaires, son harmonisation et l'échange de données entre Etats sont par ailleurs prévus dans le paquet *TVA à l'ère du numérique* proposé par la Commission européenne en décembre 2022. À terme, l'ensemble des transactions seront ainsi couvertes par une **obligation de facture électronique et la transmission de ces factures à l'administration** sera prévue.

**La réforme permettra des gains de simplification pour les entreprises.** Avec son volet portant sur le pré-remplissage des déclarations de TVA, le dispositif simplifiera les obligations déclaratives des entreprises en matière de TVA. A court-terme, la dématérialisation représentera des gains, notamment d'affranchissement, estimés à au moins 4,5 Md€ pour les entreprises. Une fois mise en œuvre, la réforme limitera les erreurs et encouragera la mise en conformité spontanée des entreprises à leurs obligations fiscales en matière de TVA.

**La facturation électronique sera également un saut qualitatif et quantitatif en matière de lutte contre la fraude, à la TVA ou à d'autres impôts sur les bénéfiques.**

En premier lieu, elle permettra à la DGFIP de s'assurer, sans décalage de temps, de la conformité des déclarations émanant des entreprises avec les factures qu'elles ont effectivement émises, de bloquer plus efficacement les remboursements indus de crédits de TVA, de lutter contre l'économie souterraine et le travail dissimulé, ou encore de mieux détecter le passage des seuils d'assujettissement aux régimes fiscaux simplifiés. Elle offrira des armes nouvelles contre les fraudes de type carrousel, en complément des outils existants comme la suspension du numéro de TVA.

En deuxième lieu, les données de facturation collectées par l'administration, faciliteront les contrôles fiscaux des entreprises pour tous les impôts professionnels. En matière de TVA, les données faciliteront le contrôle des représentants fiscaux, la vérification des exonérations et régimes particuliers tels que la TVA sur la marge, la TVA immobilière (par exemple en cas de détention indirecte du patrimoine immobilier) ou l'auto-liquidation de la TVA. Elles aideront également à la détection de majorations de charges et les minorations de recettes, tant pour les taxes sur le chiffre d'affaires que les impôts assis sur le bénéfice.

Enfin, les données viendront enrichir la programmation des contrôles *via* le *datamining* de l'administration fiscale. La facturation électronique permettra d'affiner la connaissance des liens

entre entreprises en complément des informations actuellement exploitées sur les liens capitalistiques ou les bénéficiaires effectifs des sociétés. Elle contribuera également à constituer une base de données des factures fictives ou frauduleuses.

**La mesure consiste à mettre en place l'infrastructure technique nécessaire à l'utilisation des données de la facturation électronique pour exploiter pleinement son potentiel de lutte contre la fraude d'ici 2027-2028, afin d'atteindre 3 Md€ de recettes de TVA nette supplémentaires à cette date.**

Par ailleurs, l'ouverture d'un droit de communication de Tracfin auprès des plateformes de facturation électronique complètera utilement le dispositif. L'accès aux factures constituera en effet un outil privilégié pour les investigations de la CRF française.

*L'exemple de la fraude « carousel de TVA » : une entreprise (A) située dans un État européen autre que la France vend des marchandises à une entreprise (B) établie en France (il s'agit d'une livraison intracommunautaire exonérée dans l'autre État membre qui donne lieu en France à autoliquidation). L'entreprise (B) revend les marchandises à l'un de ses clients (C), également établi en France. La taxe est facturée à C mais n'est ni déclarée ni acquittée par B. Le client (C) exerce son droit à déduction et le cas échéant demande le remboursement de la taxe qui lui a été facturée par B et revend les marchandises éventuellement à l'entreprise (A) en exonération de TVA (livraison intracommunautaire) ou à un autre client établi en France.*

*Les données de la facturation électronique permettront de détecter de façon contemporaine les carrousels en fonction de la moralité fiscale des fournisseurs du redevable qui dépose un remboursement de crédit de TVA.*

## **Mesure 2 : Améliorer la capacité des services à contrer le recours aux actifs numériques dans la fraude et son blanchiment**

Les actifs numériques sont devenus récurrents dans les schémas de fraude les plus complexes et organisés afin de permettre le détournement des sommes résultant de ces fraudes tout en favorisant l'anonymat de leurs détenteurs réels. Si la législation anti-blanchiment évolue pour faire face efficacement à ces pratiques, il est essentiel de poursuivre l'effort afin de doter les services d'enquêtes de Tracfin, de la DGFIP et de la DGDDI, dont la DNRED et le SEJF, de moyens technologiques performants permettant la levée de l'anonymat des détenteurs de crypto-actifs.

Parallèlement, les opérations réalisées à l'aide d'actifs numériques ont des implications sociales et fiscales aujourd'hui sous-déclarées : alors que, selon une étude menée, avec IPSOS, par l'Association pour le Développement des Actifs Numériques (ADAN) et le cabinet KPMG, 8% des Français ont déjà investi dans des cryptos (cryptomonnaies et NFT confondus), seuls 20 000 foyers ont déclaré des cessions d'actifs numériques à la DGFIP au titre de 2021.

Au-delà des outils de cartographie de la *blockchain* dont chaque service s'est aujourd'hui doté, une réflexion commune doit être engagée au sein du ministère des Comptes publics par les services concernés, mais aussi en interministériel par l'intermédiaire de la MICAF, afin de mieux mutualiser les solutions techniques existantes et de définir des stratégies communes de moyen terme.

**Un groupe de travail sera mis en place au sein du ministère des Comptes publics** ayant pour objet d'effectuer une veille active sur les outils utilisables, de permettre des échanges opérationnels de renseignements et de connaissances mais aussi d'expertiser les questions techniques et juridiques en lien avec la problématique des crypto-actifs. Ses travaux porteront notamment sur les moyens d'opacification et le déploiement d'une stratégie de lutte contre les mixeurs<sup>4</sup> et autres outils similaires.

**Un plan de formation substantiel des agents** aux actifs numériques sera également engagé avec la formation aux technologies de la *blockchain* d'ici 2025 :

- **de tous les agents de Tracfin, de la DNRED et du SEJF ;**
- **de 50 agents de la DGFIP** spécialisés, et l'habilitation de certains agents de la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) à **enquêter sous pseudonyme** sur internet.

Enfin, la France soutiendra l'adoption de la directive européenne dite « DAC 8 » destinée à **collecter et échanger les données sur les bénéficiaires effectifs des transactions en actifs numériques**, et qui décline dans l'UE les règles du cadre CARF de l'OCDE. La DGFIP engagera les travaux pour exploiter d'ici 2027 les données issues de ces nouveaux échanges internationaux d'informations.

**La mesure consiste à être plus efficace dans la levée de l'anonymat des détenteurs de crypto-actifs impliqués dans des opérations de fraude ou de blanchiment.**

*A l'issue d'investigations initiées par de la veille sur le darknet TOR, une opération a été menée en septembre 2022, permettant l'interpellation d'un individu à la tête d'une organisation de vente de stupéfiants active depuis plusieurs années sur différentes plateformes de vente de produits illicites du Darknet et la saisie de plus de 20 kilogrammes de différents produits stupéfiants découverts dans un appartement dédié au trafic (prise des commandes, préparation et mise sous pli), loué sous une fausse identité. Les stupéfiants étaient payés par les clients en cryptomonnaies. Afin de transformer leurs cryptomonnaies en liquidités (« cash out »), les vendeurs utilisaient notamment des cartes bancaires prépayées en cryptomonnaies permettant des retraits d'espèces en distributeurs. L'étude des retraits effectués, en France, au moyen de ce type de cartes a conduit les enquêteurs de la DNRED à identifier une zone dans le nord de la France où plusieurs distributeurs ont été utilisés massivement. Les adresses Bitcoin qui ont reçu les fonds alimentant les comptes auxquels étaient adossées ces cartes ont été identifiées. L'analyse des transactions sur la blockchain Bitcoin a démontré que lesdits comptes étaient alimentés par des cryptomonnaies provenant de plusieurs plateformes de vente de produits illicites du Darknet (« DarkMarket », « Big Blue Market », « Apollon Market », « Yellow Brick Market » et « World Market »). L'analyse des flux de cryptomonnaies a permis d'établir le pseudonyme du vendeur effectuant ces retraits massifs.*

---

<sup>4</sup> Un « mixeur » est un service offert dans le but de mélanger des crypto-actifs avec d'autres afin d'obscurcir la piste jusqu'à l'origine des fonds.

## **Mesure 3 : Généraliser l'accès par les organismes sociaux au fichier des comptes bancaires**

Nombre de fraudes sont commises par usurpation d'identité au préjudice de l'État, des organismes de protection sociale et des particuliers. En matière sociale, elles pénalisent souvent des allocataires modestes, au profit de réseaux criminels qui captent les fonds de la solidarité nationale. **A titre d'exemple, l'assurance vieillesse a détecté et suspendu en 2022 un réseau frauduleux de RIB lituaniens captant des prestations au préjudice de titulaires à bon droit de pensions de retraite.** Depuis 2022, la CAF envoie des SMS aux allocataires pour valider un changement de RIB et son service national de lutte contre les fraudes à enjeux a **repéré et stoppé plus de 3 000 fraudes au RIB en 2022.**

Cette tendance s'accroît avec le développement des téléprocédures et la multiplication des banques en ligne. La Cour des Comptes a estimé dans son référé de février 2022 sur la fraude à l'identité bancaire que seuls 2,5 % de détournements de virements dans la sphère sociale étaient détectés en 2020. La marge de progrès apparaît donc très significative. Les versements injustifiés de prestations sur des comptes appartenant à d'autres personnes que les bénéficiaires à bon droit peuvent résulter :

- d'usurpations d'identités pour obtenir l'attribution d'une prestation sans que l'allocataire à bon droit ne le sache (demande ou ouverture de compte au nom d'une autre personne) ;
- de détournements au détriment des bénéficiaires légitimes (falsification du dossier administratif, généralement au moyen de téléprocédures, en substituant les coordonnées bancaires du fraudeur à celles de la victime) ;
- de la poursuite du versement d'une prestation après l'expiration des droits, par exemple après le décès d'un titulaire d'une pension de retraite.

La mesure vise à automatiser le rapprochement des données transmises aux organismes de protection sociale avec celles du fichier des comptes bancaires (FICOBA) mis à disposition par la DGFiP. Alimenté par les établissements bancaires, FICOBA recense les coordonnées de 400 millions de comptes bancaires domiciliés en France (comptes classiques, coffres-forts, comptes de paiement type Nickel ou TREEZOR associés à Lydia ou Qonto, néobanques qui délivrent des IBAN). Depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, les organismes de protection sociale, qui avaient déjà accès à ce fichier à des fins de contrôle des prestations, de facilitation des opérations de recouvrement des prélèvements sociaux et de lutte contre le travail dissimulé, peuvent désormais l'utiliser pour vérifier la cohérence entre les coordonnées bancaires fournies en vue d'un paiement et l'identité du bénéficiaire.

**Cette mesure permettra de vérifier de manière automatisée la conformité des coordonnées bancaires utilisées par les organismes sociaux, que ce soit le flux des coordonnées bancaires nouvelles ou modifiées ou le stock des coordonnées acquises de longue date.** Son déploiement sera progressif et concernera les URSSAF et les CAF dès juin 2023, ainsi que les CARSAT, l'assurance maladie et Pôle emploi d'ici la fin de l'année. Elle met en œuvre une recommandation du rapport de septembre 2020 de la Cour des comptes sur la lutte contre la fraude aux prestations sociales.

**Elle sera complémentaire de la mise en œuvre dès le 1<sup>er</sup> juillet 2023 de l'article 99 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 interdisant le versement sur des comptes bancaires**

situés hors zone SEPA de prestations sociales soumises à condition de résidence. Cette mesure concernera notamment les prestations versées par les CAF ou le minimum vieillesse, mais pas les pensions de retraite, qui ne sont pas soumises à condition de résidence en France.

*Lorsqu'un changement de RIB sera réalisé sur le site de la CAF pour un dossier de prime d'activité, le déclenchement d'un contrôle des coordonnées bancaires permettra, par un contrôle de concordance sur le fichier FICOBA, de vérifier que la prestation n'est pas détournée par un réseau criminel, aux dépens de l'allocataire à bon droit.*

## **Mesure 4 : Utiliser les données sur les ressources des allocataires sociaux pour prévenir les erreurs et la fraude**

Aujourd'hui, les déclarations trimestrielles de ressources pour le bénéfice du RSA et de la prime d'activité sont renseignées directement par les allocataires, ce qui induit erreurs et risques de fraude. **Les CAF estiment à 2,8 Md€ par an le montant des indus frauduleux sur les prestations qu'elles versent** (soit 3,6 % des prestations versées), dont une majorité concernent le RSA et la prime d'activité (1,9 Md€). Ces indus frauduleux, couplés aux erreurs de bonne foi, induisent pour les CAF comme pour les allocataires des procédures de rectification coûteuses et chronophages.

### **Pré-remplir les déclarations de ressources pour assurer le versement au juste droit du RSA et de la prime d'activité**

L'usage du dispositif de ressources mensuelles (DRM) sera expérimenté par plusieurs CAF d'ici 2024 afin de permettre le pré-remplissage des ressources que les allocataires doivent aujourd'hui déclarer eux-mêmes. **D'ici 2025, le pré-remplissage des déclarations de ressources sera généralisé pour les demandes de RSA et de prime d'activité. Cette mesure constituera une avancée majeure pour l'accès aux droits et le juste versement des prestations aux allocataires.** Elle permettra en outre de réduire le montant d'indus frauduleux subis par les CAF, au bénéfice de la collectivité.

Ce projet fait suite aux recommandations formulées par la Cour des comptes dans son rapport de septembre 2020 sur la lutte contre les fraudes aux prestations sociales et de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative à la lutte contre les fraudes aux prestations sociales dans son rapport de septembre 2020.

**Il sera rappelé que, concernant l'assurance maladie, les demandes de complémentaire santé solidaire sont pré-remplies grâce au dispositif de ressources mensuelles depuis 2022.** Grâce à des évolutions importantes des outils de l'assurance maladie, ce système facilite et simplifie les démarches des assurés tout en leur évitant les erreurs déclaratives. L'utilisation de la **nouvelle donnée « montant net social »** - visible dès juillet 2023 sur les fiches de paie - dans le cadre de ce pré-remplissage constituera une étape nouvelle, permettant aux assurés de visualiser plus simplement sur leurs bulletins de salaires les données prises en compte pour le calcul de leur droit à la complémentaire santé solidaire.

**Parallèlement, les URSSAF transmettront de manière automatique aux caisses de retraite les données de déclarations sociales nominatives de substitution pour faciliter le rétablissement des droits d'un allocataire lorsque la détection de travail dissimulé conduit à les modifier.** A titre

d'illustration, la détection d'un salaire non déclaré par l'employeur pourra permettre l'ouverture de droits à retraite pour le salarié.

### **Ajouter la finalité contrôle et lutte contre la fraude au décret encadrant le dispositif de ressources mensuelles**

Afin de faciliter la détermination des droits des allocataires, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 a créé une base de ressources communes aux organismes de sécurité sociale contenant les données relatives aux salaires et revenus de remplacement. Cette base est alimentée par des données de la déclaration sociale nominative des employeurs.

**La mesure consiste à rendre possible l'utilisation de ces données en vue de la lutte contre la fraude aux prestations sociales soumises à condition de ressources.**

Ceci constituera un gage d'efficacité, notamment en matière de prestations vieillesse et plus particulièrement de pension de réversion, d'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), d'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) et d'allocation de veuvage. À titre d'illustration, le réseau de l'assurance vieillesse a évité depuis 2017 des préjudices frauduleux d'un montant de 700 M€ : cet objectif sera rehaussé de 20 % pour la période 2023-2027.

*Une mise à jour des droits sans démarches supplémentaires : Un salarié au SMIC (personne seule sans enfant) qui passe d'un temps partiel à 20 % hebdomadaire à 40 % pourra voir dans sa prochaine déclaration trimestrielle à la CAF ses nouvelles ressources pré-remplies et bénéficier sans démarche supplémentaire d'une augmentation de +198 € par mois de sa prime d'activité.*

*Une déclaration simplifiée : Un salarié qui déclare son salaire net à payer alors que son employeur lui rembourse ses frais professionnels en même temps qu'il lui verse son salaire, et qui oublie de déduire ces remboursements, est aujourd'hui pénalisé pour le calcul du RSA et de la prime d'activité et voit ses prestations minorées. Demain, il n'aura pas à penser à faire cette opération car son montant net social déclaré ne tiendra pas compte de ces remboursements ; dès lors, son montant de prestations ne sera pas réduit.*

*Des erreurs et des fraudes évitées : Un salarié qui a occupé plusieurs emplois de courte durée au cours du mois et qui oublie de déclarer une des rémunérations perçues ne courra plus le risque d'un indu en cas de contrôle. Le montant net social déclaré par l'ensemble de ses employeurs sera totalisé : il pourra le vérifier et le valider.*



## **Mesure 5 : Mettre en place un système permettant à l'assuré de signaler des frais de santé pris en charge à tort**

Les travaux d'évaluation conduits ces dernières années par l'assurance maladie ont mis en évidence des niveaux élevés de fraude dans certains secteurs d'activité, tels que les dépenses des infirmiers libéraux (5 à 6,9 % de préjudice financier), des médecins généralistes (3,1 à 3,5 %) ou des transporteurs sanitaires (3,9 à 4,9 %). Des actions importantes de lutte contre la fraude à l'encontre de certains centres de santé et officines de pharmacie mobilisent également fortement l'assurance maladie, avec, par exemple, **cinq déconventionnements de centres de santé** décidés début 2023 et 65 pharmacies pratiquant des surfacturations de tests antigéniques détectées pour un préjudice de 58 M€. **Au total, le préjudice détecté et évité par l'assurance maladie s'est élevé à 316 M€ en 2022 pour 19 000 dossiers de fraude : ce montant devra croître à 500 M€ dès 2024 grâce au renforcement des contrôles et des sanctions.**

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 a ainsi élargi les possibilités de déconventionnement des professionnels de santé en cas de fraude, rehaussé les barèmes des pénalités financières applicables (jusqu'à 300 % du montant de la fraude et 400 % en bande organisée) et permis à l'assurance maladie d'extrapoler les résultats d'un contrôle à tout ou partie de l'activité d'un professionnel, distributeur ou établissement de santé.

Pour renforcer les outils de détection et la sanction des fraudes à l'assurance maladie, il appartient désormais de mieux repérer les facturations d'actes fictifs par certains professionnels de santé, qui se développent au détriment d'assurés dont le numéro de sécurité sociale est utilisé à des fins frauduleuses. Ces fraudes sont facilitées par le fait que les assurés n'ont plus systématiquement à faire d'avance de frais chez les professionnels de santé exerçant en ville depuis la généralisation du tiers payant.

**La mesure permettra, dès 2023, à tous les assurés de signaler via leur compte Ameli toute facturation suspecte ayant donné lieu à remboursement de soins en leur nom.**

**À compter de 2025, le dispositif sera complété par la notification aux assurés des frais de santé pris en charge pour leur compte. Cette notification sera réalisée par « push » sur smartphone, SMS ou e-mail.** Elle sera d'abord réalisée pour les frais facturés par les centres de santé, ophtalmologiques et dentaires. L'assuré, par sa vigilance accrue, deviendra ainsi un acteur de la lutte contre les fraudes.

*À compter de 2025, tout assuré couvert par l'assurance maladie pourra recevoir une notification sur son smartphone lors des frais de santé sont facturés en son nom. S'il les estime suspects (surfacturation, soins fictifs, vol d'identité, etc.), son signalement permettra d'orienter les contrôles de l'assurance maladie.*

## Améliorer le traitement des fraudes commises en ligne

Le commerce en ligne représentait plus de 14 % du commerce de détail en France en 2021. A cette date, selon les données de la FEVAD<sup>5</sup>, le chiffre d'affaires du e-commerce avait augmenté de 15 % et s'élevait à plus de 120 milliards d'euros.

L'essor du e-commerce se caractérise par une évolution des flux de marchandises, des acteurs économiques et des schémas logistiques. Cette mutation se traduit par la multiplication et la parcellisation exacerbée des importations et de leur traitement fiscal et douanier. Ainsi, les marchandises achetées à distance sont souvent de faible valeur, importées en petite quantité, par des particuliers et par le biais de plusieurs intermédiaires. Il peut s'agir, par exemple, d'intermédiaires vendeurs (*dropshipping*, ventes par affiliation), d'intermédiaires logisticiens (groupeurs) ou encore d'intermédiaires d'entreposage (*fulfillment*, PSEC).

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2021, les plateformes sont redevables de la TVA sur les marchandises importées dans la plupart des ventes à distance. Ainsi, chaque envoi est déclaré à la douane, qui déploie ses analyses de risque et ciblage pour intercepter les marchandises illicites ou dangereuses, et se voit appliquer la TVA, afin de garantir l'égalité fiscale de traitement entre commerce en ligne et commerce physique. La mise en place du guichet unique fiscal international (*one-stop-shop*, ou IOSS) a permis d'alléger les formalités administratives des opérateurs qui peuvent désormais s'acquitter, sur option, de la TVA due dans l'ensemble des Etats membres de l'UE en s'immatriculant dans un seul guichet. La TVA ainsi collectée provient dans 90 % des cas des plateformes de vente en ligne. En 2022, 2,6 Md€ de TVA française a été collectée *via* le guichet OSS dans d'autres États-membres de l'UE, et 460 M€ en France (dont 81 M€ de TVA française). La bonne application de ces nouvelles règles fiscales et douanières requiert un effort de contrôle soutenu et la pleine coopération des plateformes de e-commerce.

Les fraudes commises en ligne s'étant aussi développées en matière sociale avec la mise en place de plateformes de mise en relation, des synergies nouvelles entre partenaires institutionnels doivent être renforcées en vue d'une plus grande efficacité.

### **Mesure 6 : Responsabiliser les plateformes du e-commerce**

Alors que le commerce international traditionnel est l'affaire de professionnels de l'importation et du dédouanement, le e-commerce se caractérise par la présence d'un nouveau type d'acteur, la plateforme de vente en ligne, qui organise la vente et le paiement des marchandises entre vendeur et acheteur mais qui n'est pas le déclarant en douane. **Les plateformes doivent être aux côtés de l'État pour empêcher la circulation des marchandises illicites ou dangereuses.**

La France soutient la réforme de l'Union douanière qui apportera une réponse d'ampleur à ces enjeux. Sans attendre cette échéance, il est nécessaire d'amener les plateformes du e-commerce à devenir les relais de la bonne application des règles fiscales et douanières dans le e-commerce.

La mesure consiste à **mettre en place des protocoles de coopération entre les plateformes et l'administration douanière. La liste des protocoles conclus sera publiée en ligne. Les plateformes signataires s'engageront à :**

---

<sup>5</sup> Fédération du e-commerce et de la vente à distance

- **coopérer avec les douanes sur les données des transactions internationales qu'elles intermédient ;**
- **ne pas mettre en vente et traquer les ventes de produits interdits (tabacs, stupéfiants, contrefaçons, espèces protégées) et signaler à l'administration toute suspicion de vente de tels produits ;**
- **veiller à la conformité des produits qu'elles mettent en vente ou dont elles intermédient la vente, au regard des normes techniques, sanitaires, environnementales, et signaler à l'administration toute suspicion.**

Parallèlement, cette démarche partenariale s'appuiera sur **l'extension aux administrations douanière et fiscale de pouvoirs d'injonction déjà mis en œuvre en matière de protection des consommateurs**. Ces nouvelles prérogatives viendront compléter les mesures déjà en œuvre en matière d'activités en ligne, notamment les expérimentations en cours de détection de fraudes fiscales et douanières par le recours au *webscrapping*. Ainsi :

- **en matière douanière, l'administration pourra enjoindre aux plateformes de retirer une annonce relative à un produit en infraction, ou faire déréférencer un vendeur qui utilise la plateforme pour mettre en vente des marchandises illicites ou dangereuses ;**
- **en matière fiscale, la création d'une procédure d'injonction numérique visera à déréférencer les sites internet d'entreprises situées hors de l'Union européenne et se livrant à des activités de prestations de service et de vente de biens immatériels en ligne à des consommateurs français sans acquitter la TVA lorsque les procédures fiscales de droit commun ne permettent pas de faire cesser ladite fraude à la TVA.**

*En matière fiscale. Une entreprise située hors de l'UE vend en ligne des logiciels et des jeux vidéos, directement téléchargeables par le consommateur final français. L'entreprise ne déclare ni ne paie la TVA. Cette prestation de services est pourtant imposable à la TVA en France et devrait générer une recette de TVA de plus de 10 millions d'euros. En l'absence de toute livraison de bien en France, la TVA ne peut être réclamée par le transporteur au consommateur final : elle n'est donc en définitive payée ni par ce consommateur ni par l'assujetti. L'injonction numérique permettrait de procéder au déréférencement du site dans le moteur de recherche voire de restreindre l'accès au site internet de cette entreprise afin de faire cesser la fraude à la TVA.*

*En matière douanière. Un particulier, qui agit naturellement sous pseudonyme, met en vente du tabac à narguilé sur une plateforme de vente en ligne. La douane détecte cette annonce. Dans l'attente d'une enquête sur l'identification du vendeur et son appartenance à un réseau, la douane pourra, en mesure immédiate, demander à la plateforme de retirer l'annonce. Ainsi, la vente du tabac à narguilé ne pourra pas avoir lieu, le produit ne sera pas mis sur le marché.*

## **Mesure 7 : Déployer les contrôles douaniers dans les zones grises du e-commerce**

La douane a déjà intensifié le contrôle des envois du e-commerce à la frontière et continue de développer des outils pour améliorer ses capacités de ciblage des envois à risque. Mais, le commerce en ligne a aussi généré la multiplication des grands entrepôts de stockage sur tout le territoire. Des logisticiens y importent massivement des produits et les stockent en pré-positionnement, afin de garantir une livraison des marchandises au client final dans des délais très courts.

Le projet de loi portant mise en conformité du droit de visite et modernisation du cadre d'action de la douane, adopté en Conseil des Ministres le 13 avril 2023, confirme la nécessité de prévoir l'intervention des services douaniers sur tout le territoire, et non seulement à la frontière. En effet, seule une capacité de contrôle adaptée au fonctionnement réel de la chaîne logistique peut permettre de faire face aux risques douaniers sans nuire à la fluidité du commerce international et à l'attractivité de notre pays.

**Pour mieux contrôler les flux du e-commerce, la douane va investir ces lieux pour y contrôler les marchandises ou pour y rechercher les marchandises dangereuses avant qu'elles n'arrivent au consommateur. À cette fin, une cartographie des entrepôts de stockage des marchandises sera établie par la douane pour guider ces contrôles.**

## **Mesure 8 : Assujettir l'activité de dropshipping à la TVA en France**

Le dropshipping est une vente sur internet dans laquelle le vendeur (« dropshippeur ») ne se charge que de la commercialisation et de la vente du produit. C'est le fournisseur du dropshippeur qui expédie la marchandise au consommateur final. Le consommateur n'a généralement ni connaissance de l'existence du fournisseur ni de son rôle. Le dropshipping permet donc de se lancer dans le e-commerce avec un faible investissement de départ, puisque le vendeur ne gère ni le stock, ni la logistique : ses seules dépenses sont liées à la création de la boutique en ligne et à la mise en avant de ses produits sur le web. **Il connaît une explosion ces dernières années, des « kits » de dropshipping étant par exemple disponibles en ligne pour permettre aux particuliers de se lancer.**

Cette forme « décentralisée » de commerce en ligne rend très complexe de contrôler la conformité des marchandises, et est un moyen d'introduction en France de biens contrefaits, souvent d'origine chinoise.

*A la fin de l'année 2021, un signalement de la plateforme Pharos (Plateforme gouvernementale d'Harmonisation, d'Analyse, de Recoupement et d'Orientation des Signalements) parvient à Cyberdouane, le service d'enquête Cyber de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED). Ce signalement, consécutif à une alerte formulée par un commerçant se plaignant de concurrence déloyale, porte sur un site Internet d'articles de sport. Le service engage de premières investigations sur le site signalé (magasin virtuel ouvert sur une plateforme offrant des solutions clefs en main de création de sites de vente). Les enquêteurs*

*parviennent en quelques semaines à désanonymiser le vendeur et débutent l'évaluation de l'antériorité et de l'intensité de l'activité du vendeur, dont les modalités sont caractéristiques du dropshipping (livraisons directes, depuis le fabricant situé dans un pays tiers, vers les clients finaux en France ayant commandé auprès du site Internet frauduleux). Cette première évaluation de l'activité (environ 300 000 €) conduit Cyberdouane à passer à une phase opérationnelle de l'enquête. Cyberdouane entreprend un coup d'achat douanier à l'issue duquel l'analyse des produits achetés atteste de leur caractère contrefaisant. Une visite domiciliaire sur ordonnance est menée à l'été 2022 : l'exploitation des supports informatiques du vendeur combinée à des analyses financières confirment le chiffre d'affaire de 300 000 euros représentant une valeur de plus de 735 000 euros sur le marché de l'authentique. Ces montants correspondaient à plus de 5 000 transactions en quatre années d'activité.*

Comme d'autres formes émergentes de vente en ligne, le *dropshipping* contribue à brouiller la frontière entre le particulier et le professionnel et peut également se prêter à des **schémas d'évitement de la TVA à l'importation et aux droits de douane**. En effet, il permet de soustraire la marge réalisée par l'intermédiaire *dropshippeur* aux taxes dues à l'importation, alors que cette marge est partie intégrante du prix acquitté par le consommateur français, et que, par analogie, la marge d'une plateforme de e-commerce est bel et bien taxée à l'importation. **Le mécanisme consiste pour le dropshippeur à déclarer à l'importation le prix payé au fournisseur et non celui payé par le client final.**

**Afin de lutter contre ces contournements, la mesure consiste à :**

- **modifier les règles de la TVA à l'importation pour localiser en France la prestation d'intermédiation du dropshippeur. Sera désigné comme redevable de la TVA à l'importation le bénéficiaire de la transaction ayant effectivement servi à établir la valeur en douane. En outre, l'identité du dropshipper devra être déclarée en douane.**
- **organiser les échanges de données pertinents entre la douane et la DGFIP.**

## **Mesure 9 : Retenir à la source les cotisations sociales des micro-entrepreneurs ayant recours à des plateformes numériques**

Au nombre de 2,7 millions, les micro-entrepreneurs représentent aujourd'hui la majorité des travailleurs indépendants et une part prédominante des créations d'entreprises. Leur nombre a plus que doublé en cinq ans. L'économie des plateformes numériques a fortement contribué à cette dynamique : 200 000 micro-entrepreneurs y exercent leur activité. Or, **les risques de fraude par absence de déclaration ou minoration de revenus y sont accrus, aux dépens de la couverture sociale de ces travailleurs – les micro-entrepreneurs qui ne s'acquittent pas de cotisations ne formant pas de droits à la retraite ou aux indemnités journalières – et de l'équité avec les autres acteurs économiques**. Dans sa note de novembre 2022 sur le travail dissimulé, le Haut conseil au financement de la protection sociale a estimé à 144 M€ par an le montant de recettes sociales éludées par les micro-entrepreneurs ayant recours aux plateformes.

Outre la vérification du statut des travailleurs, les pouvoirs publics sont mobilisés pour fiabiliser les revenus qu'ils déclarent et ajuster en conséquence leurs cotisations et leurs droits sociaux. C'est pourquoi l'obligation pour les plateformes d'économie collaborative de déclarer les

opérations réalisées par leur intermédiaire, instituée en France par la loi relative à la lutte contre la fraude de 2018, a été étendue à l'ensemble des pays de l'UE par la directive européenne DAC7. Les données ainsi collectées sont affichées sur le parcours en ligne de la déclaration d'impôt sur le revenu des personnes physiques et utilisées par les URSSAF pour mener des opérations de fiabilisation.

**Pour renforcer ces contrôles, la tierce-déclaration du chiffre d'affaires des travailleurs indépendants par les plateformes d'intermédiation financière sur lesquelles ils exercent, proposée de façon optionnelle depuis 2020 par l'ACOSS, sera rendue obligatoire d'ici 2026 après une phase pilote et constituera un levier majeur de sécurisation du paiement à bon droit des cotisations et contributions sociales.** Ce système permettra également de contrôler les situations de cumul d'activités entre plateformes ou entre activités sur plateforme et hors plateforme.

**S'y ajoutera la mise en place d'ici 2027 du précompte (ou retenue à la source) des cotisations et contributions sociales dues par les micro-entrepreneurs, que les plateformes verseront elles-mêmes auprès des URSSAF dans une logique de simplification.** Il s'agit de garantir les droits des travailleurs, sans requalification en salariat, puisque la mesure se borne à modifier les modalités de la collecte des cotisations, comme cela existe pour les artistes auteurs, et non le calcul de ces cotisations ou la relation de travail entre les micro-entrepreneurs et les plateformes d'intermédiation financière. La mesure répond à une recommandation du Haut conseil au financement de la protection sociale dans son rapport de février 2023 sur l'avenir du recouvrement social.

Combiné à la mesure « Déployer un guichet de régularisation des dettes sociales des micro-entrepreneurs », l'objectif de redressements supplémentaires par les URSSAF est fixé à ce titre à **200 M€ d'ici 2027**. A ce gain de recouvrement sera associé la formation de droits sociaux et notamment de droits à retraite pour des milliers de travailleurs concernés.

## AXE 2 - SANCTIONNER PLUS JUSTEMENT ET PLUS FORTEMENT

### Créer un dispositif interministériel de lutte contre les fraudes aux aides publiques

La fraude aux aides publiques, qu'elle soit commise au préjudice du budget national ou de celui de l'Union européenne est devenue un enjeu majeur. La période de crise sanitaire et la crise ukrainienne ont montré avec toujours plus d'acuité la nécessité de dispositifs d'aide réactifs pour accompagner les ménages mais aussi les entreprises. Pour autant, il est aujourd'hui nécessaire de renforcer les dispositifs visant à mieux identifier les phénomènes de fraude pouvant affaiblir ces dispositifs et à les sanctionner de manière plus réactive. **Il s'agit d'assurer que les aides publiques vont à ceux qui en ont besoin et de garantir l'efficacité de la dépense publique.**

La fraude aux aides publiques présente des similarités fortes d'un dispositif à l'autre : elle est le terrain de **véritables entrepreneurs de la fraude, qui exploitent les failles des procédures de versement des aides, et les mêmes schémas de fraude** (sociétés-éphémères), ainsi que les mêmes infracteurs, se retrouvent dans les fraudes au compte personnel de formation (CPF), aux aides à la rénovation énergétique (CEE, Ma Prime Renov'), au fonds de solidarité (ce dernier dispositif ayant donné lieu à plus de 7 000 plaintes déposées par la DGFIP auprès des parquets), etc. Ces problématiques sont largement partagées avec le versement de prestations sociales, voire des réductions d'impôt et crédits d'impôts.

Alors que le nombre d'organismes verseurs d'aides se multiplie, avec parfois l'intervention d'opérateurs privés ou de tiers certificateurs, ce constat impose de passer à la vitesse supérieure en reconnaissant le caractère pleinement interministériel de l'enjeu de la fraude aux aides publiques. Si chaque organisme verseur et chaque responsable de programme budgétaire doit rester en première ligne de la lutte contre la fraude aux aides publiques qui relèvent de sa compétence, un corpus de règles de base doit être défini au niveau interministériel et garanti par une organisation dédiée.

A terme, la rationalisation du versement d'une partie des aides de l'Etat autour de la DGFIP, qui s'appuie sur des outils de gestion et de contrôle éprouvés des flux financiers, contribuera également à limiter les risques de fraude lors de la conception et de la mise en œuvre des dispositifs d'aides.

## **Mesure 10 : Créer un dispositif interministériel de veille et d'analyse des risques de fraude aux aides publiques**

Cela se traduira par :

- **la mise en œuvre de dispositifs de maîtrise des risques ministériels de fraude aux aides publiques**, permettant notamment la remontée des cas de fraude signalés vers le Comité ministériel des risques dans chaque ministère. Il s'agira d'explicitier ainsi l'intégration de la lutte anti-fraude dans les dispositifs ministériels de maîtrise des risques existants et que les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) s'assurent que ces risques sont bien pris en compte ;
- **l'instauration d'une cellule interministérielle, rattachée à la mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF), réunissant les acteurs opérationnels** (services d'enquêtes administratifs et judiciaires, autorités judiciaires concernées) afin de cartographier les dispositifs d'aide, de coter 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 centraliser les signalements d'opérateurs à risque, de mettre en alerte la communauté interministérielle sur les risques et schémas 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.

**La mesure consiste à identifier et expertiser le plus en amont possible les risques potentiels de fraude liés à la mise en place de dispositifs d'aides publiques, afin de mieux les prévenir, les détecter et d'organiser une riposte institutionnelle concertée.**

*Comme cela a été encore récemment mis en évidence dans le cadre du dispositif « Compte Personnel de Formation » ou dans le cadre des dispositifs d'aides en matière de rénovation énergétique, des réseaux criminels organisés et opportunistes se sont spécialisés dans des fraudes d'ampleur aux dispositifs d'aides publiques. La mise en place de nouveaux pare-feux institutionnels permettra de mieux prévenir et endiguer la commission de telles fraudes.*

## **Mesure 11 : Mettre en place une base interministérielle de RIB frauduleux**

Les fraudes reposant sur l'usage des RIB frauduleux concernent non seulement la sphère sociale, en matière de prestations sociales, mais aussi fiscale dans les domaines de la fiscalité des particuliers et des professionnels (par exemple, lors du versement de réductions d'impôt ou de crédits d'impôt, ou lors du remboursement de crédits de TVA), ainsi que tous les organismes chargés du versement des aides publiques ou de payer des fournisseurs. Ces fraudes commises au travers de RIB frauduleux impactent également le secteur bancaire.

Si chaque service dispose d'une liste de RIB frauduleux connus, aucun registre mutualisé n'existe aujourd'hui au sein de l'État et de la sécurité sociale. Une base commune interservices des RIB



frauduleux permettrait à chaque service en charge d'un versement de bloquer les paiements sur des RIB frauduleux détectés par les différents réseaux de manière réactive.

La MICAF conduit cette réflexion avec ses partenaires de la sphère sociale et fiscale ainsi qu'avec Tracfin mais aussi avec la Banque de France dans le cadre d'un groupe de travail interministériel portant sur les fraudes à enjeux. Dans ce cadre, les premières mutualisations de RIB frauduleux en matière de fraudes sociales ont été réalisées.

**La mesure consiste à créer une base unique des RIB frauduleux au sein de la sphère sociale et à l'interconnecter avec les RIB identifiés par l'administration fiscale. A terme, les travaux porteront sur son ouverture à l'ensemble des organismes verseurs d'aides et à l'enrichissement des données collectées avec le secteur bancaire.**

*Il a été détecté par le Service national de lutte contre les fraudes à enjeux (SLNFE) des fraudes concernant 3 300 dossiers d'allocataires. Le stratagème utilisé par les fraudeurs a consisté à changer frauduleusement le RIB d'allocataires dans le but de détourner les paiements de prestations sociales de dossiers actifs. Ces changements de RIB sont issus de tentatives réussies de « phishing » (ou hameçonnage) d'adresses mèl à partir de vols mondiaux de données portant notamment sur les utilisateurs du service de messagerie Hotmail. Les fraudeurs ont ainsi pu accéder aux boîtes mails de certains allocataires et en ont profité pour modifier les mots de passe puis changer les coordonnées de contact dans les espaces personnel CAF. Les fraudeurs ont ensuite insérer des RIB frauduleux destinés à recevoir les paiements destinés aux allocataires. Depuis, des mesures de protection supplémentaires ont été mises en œuvre par la CNAF pour empêcher ce type de stratagème frauduleux. En 2022, la CNAF a ainsi empêché 2647 paiements frauduleux pour un préjudice évité de 3 millions d'euros.*

## **Mesure 12 : Expérimenter la suspension provisoire, à la demande de Tracfin, du versement des aides publiques en cas de suspicion de fraude organisée**

Les schémas de fraude aux aides publiques reposent de façon prépondérante sur l'aspiration, dans un délai très court, d'aides indues et exigent donc une réaction rapide de la part des organismes verseurs.

**Afin d'améliorer la réponse de l'État, la mesure vise à expérimenter la suspension des versements à la demande de Tracfin, qui dispose de signalements réactifs de la part des entités assujetties aux obligations de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (LCB-FT). Dans le cadre de cette expérimentation, Tracfin sera autorisé à solliciter la suspension de la procédure d'octroi ou de versement d'une aide à destination d'une personne physique ou morale pour une durée de 30 jours à compter du jour d'émission de la notification de la demande de suspension à l'organisme gérant l'aide publique visée.**

Seules des présomptions fortes de faits susceptibles de relever d'une infraction de fraude aux finances publiques, issues des analyses rapides des déclarations de soupçon (DS) ou des informations de soupçon (IS) transmises à Tracfin, lui permettront de solliciter cette suspension

et de réaliser de façon subséquente des transmissions à destination des entités chargées de l'octroi d'une aide publique, afin que ces dernières puissent par la suite exercer leur contrôles et mettre en œuvre leurs propres pouvoirs de sanction.

*En 2022, Tracfin a signalé à l'autorité judiciaire un schéma de fraude au dispositif MaPrimeRénov' pour un préjudice de plus d'un million d'euros. Trois sociétés inscrites en tant que mandataires auprès de l'ANAH ont bénéficié sur la période de juin à octobre 2022 de multiples virements pour des montants totaux respectifs de 581 000, 515 000 et 135 000 euros afin de financer des travaux de rénovation énergétique pour le compte de particuliers propriétaires. Ces sociétés qui se présentaient comme exerçant dans le secteur du chauffage, et de l'audit énergétique n'avaient en réalité aucune activité économique réelle, étaient manifestement opérées par le même gestionnaire de fait et ont perçu les montants d'aide MaPrimeRénov' en faisant usage de fausses factures.*

*Avec la capacité de suspension du versement des aides publiques en cas de suspicion de fraude que nous allons mettre en place, Tracfin aurait pu empêcher les versements de l'ANAH dès le début de ses investigations et ainsi éviter un préjudice coûteux aux finances publiques.*

## **Mesure 13 : Créer un dispositif de sanction administrative ad hoc permettant une action rapide et dissuasive en cas de fraude aux aides publiques**

Aujourd'hui, la sanction des fraudes aux aides publiques est parfois impossible sans engager de poursuites pénales, chronophages et difficiles à prioriser pour l'autorité judiciaire. Lorsqu'elles existent, les sanctions administratives demeurent hétérogènes.

**Afin d'y remédier, il est proposé de créer une sanction administrative ad hoc, applicable dans toutes les situations où un dispositif de sanction administrative n'est pas déjà en place, lorsque le bénéficiaire d'une aide publique attribuée par une administration l'a indûment obtenue en communiquant des informations inexactes ou incomplètes. La somme à restituer sera assortie d'une majoration de 40 % en cas de manquement délibéré et 80 % en cas de manœuvres frauduleuses. Ce nouveau régime de sanction administrative assurera la convergence et l'harmonisation des procédures de contrôle, offrant une action rapide et dissuasive en cas de fraude aux aides publiques.**

*Pour une seule activité économique déclarée, non éligible à l'aide financière, une personne a déposé plus de 6 demandes par mois afin d'obtenir le bénéfice de l'aide du fonds de solidarité, en modifiant d'une déclaration à l'autre le type d'activité économique concernée ou le chiffre mensuel d'affaires de la période de référence. Grâce aux contrôles automatisés la quasi-totalité des demandes a pu être bloquée. Néanmoins, la personne est parvenue à obtenir près de 13 000 euros sur des tentatives portant sur 130 000 euros. Le contrôle du dossier engagé après le versement a permis de caractériser la fraude et de demander le remboursement des sommes indûment perçues. Aucune sanction financière n'étant prévue par le texte créant l'aide, la seule réponse répressive a résidé dans le dépôt d'une plainte pour escroquerie.*

## Lutter contre les sociétés éphémères ou qui organisent leur insolvabilité sans acquitter leurs dettes sociales et fiscales

### **Mesure 14 : Lutter contre l'utilisation de la transmission universelle de patrimoine (TUP) dans les schémas de fraude**

La transmission universelle de patrimoine (TUP), prévue par l'article 1844-5 du code civil, permet de transférer l'intégralité des parts d'une société entre les mains d'un seul associé et de la dissoudre, ce qui entraîne la transmission de l'ensemble du patrimoine à l'associé unique. A défaut d'opposition des créanciers dans un délai de trente jours à compter de la publication dans un journal d'annonces légales, la société est dissoute.

**Or, ce dispositif est détourné par des sociétés frauduleuses afin d'échapper aux contrôles fiscaux de la DGFIP et sociaux des URSSAF et d'organiser ainsi leur insolvabilité.** Les sociétés coupables de fraude fiscale ou de travail illégal en profitent pour disparaître, transmettant l'ensemble de leur patrimoine à un associé unique, généralement localisé à l'étranger, sans que les créanciers publics n'aient pu l'empêcher du fait de la brièveté du délai d'opposition et de la relative confidentialité des publications de ces TUP.

A titre d'illustration, les URSSAF des Pays de la Loire et de Bretagne ont détecté en 2022 une entreprise de travail temporaire qui, à réception d'un avis de contrôle, a transféré son activité en Allemagne *via* une procédure de TUP, rendant de fait impossibles les contrôles comptables d'assiette prévus. En 2022, l'URSSAF Ile-de-France a répertorié quatre dossiers au procédé identique pour un préjudice financier de 14 M€.

De manière comparable, la DGFIP a également constaté le recours à la TUP pour s'opposer au contrôle fiscal d'une société ou organiser son insolvabilité. Dans ces schémas, les parts de la société sont cédées à un associé personne morale unique qui procède à sa dissolution immédiate, ce qui entraîne la transmission universelle du patrimoine de l'entreprise à cet associé unique sans liquidation. Les créanciers peuvent s'opposer à l'opération dans les 30 jours de sa publication dans un journal d'annonces légales. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'une publication à faible notoriété et que l'associé unique a son siège hors de France, les actions de la DGFIP sont rendues encore plus difficiles. Le recours à la TUP pour s'opposer au contrôle fiscal est aussi parfois constaté sur le territoire national, d'un département à un autre.

**La mesure consiste à mieux encadrer dans la loi la procédure de TUP afin d'empêcher son détournement par deux moyens :**

- porter le délai d'opposition pour les créanciers publics à 60 jours ;
- rendre obligatoire la publication au Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC) afin d'assurer l'information des services de l'État.

*En matière sociale.* Une entreprise de BTP a fait l'objet d'un contrôle URSSAF en 2021 ; il est établi qu'une part importante des salaires n'est pas déclarée, un procès-verbal de travail dissimulé est établi et un redressement de plus de 2 M€ notifié. Sept jours après l'établissement du PV, une TUP est publiée dans le journal « l'Itinérant » au profit d'une société de droit irlandais,

sisé à Dublin, au capital de 100 euros. L'affaire a été appelée 3 fois à l'audience en 2021 en raison de l'absence répétée de comparution de la société. Les sociétés sont condamnées solidairement à payer le redressement URSSAF en janvier 2022, mais les deux entreprises sont dissoutes au moment de la condamnation, ne laissant plus aucun moyen de recouvrer les sommes dues.

En matière fiscale. Une société X publie dans un journal d'annonces légales confidentiel la cession de la totalité de ses parts sociales entre les mains d'un associé unique, la société Y située en Angleterre ainsi que la dissolution de la première entraînant transmission universelle de son patrimoine au profit de la seconde. Puis, par un ensemble d'actes enregistré au greffe du Tribunal de commerce, la société X a procédé aux formalités afférentes à la réalisation de la TUP. Une procédure de vérification de comptabilité a été lancée avec l'envoi d'un avis de vérification postérieurement à la réalisation de la TUP et à la radiation de la société X. A cette date, la société X n'avait plus d'existence juridique et la mention de sa radiation au RCS était opposable aux tiers. Puis, la société Y a saisi le Tribunal de commerce à fin d'annulations de l'acte de cession de parts à son bénéficiaire ainsi que de la dissolution de la société X, et le Tribunal y a fait droit. Les services n'ont pas pu redresser la société Y et la société X avait disparu.

## **Mesure 15 : Imposer la production d'une attestation fiscale et sociale lors de la procédure de liquidation amiable**

La liquidation amiable est une procédure de dissolution volontaire d'une entreprise, par ses dirigeants et ses actionnaires le cas échéant, sans nécessiter l'intervention d'un juge. Si la législation prévoit que le liquidateur amiable doit être à jour dans le règlement des dettes, il n'existe pas d'obligation d'en attester.

À titre d'illustration, l'URSSAF Ile-de-France est confrontée au moins à une centaine de situations de liquidations amiables par an qui visent à mettre en échec sa mission de recouvrement. Ces liquidations amiables interviennent le plus souvent avant la fin des opérations de contrôle ayant pour objet la lutte contre le travail dissimulé. Le préjudice est évalué pour la seule URSSAF Ile-de-France à 70 M€ par an ; ce préjudice est probablement double à l'échelle nationale.

**La mesure consiste à conditionner dans la loi le recours à cette procédure à une attestation fiscale et sociale afin de prévenir son détournement frauduleux. Il s'agit de compléter la liste des justificatifs obligatoires à fournir lorsque le dirigeant effectue ses formalités de cessation d'activité, comme condition à la liquidation de la société.**

Ainsi, la condition d'être à jour dans le règlement de ses cotisations et contributions sociales en préalable à toute liquidation amiable pourra être vérifiée. La mesure répond à une recommandation du Haut conseil au financement de la protection sociale dans son rapport de février 2023 sur l'avenir du recouvrement social.

*Un atelier de confection de vêtements est contrôlé en septembre 2022. Il est établi une minoration des déclarations sociales durant une période de 10 mois. Aussitôt les inspecteurs exercent leur droit de communication bancaire afin d'identifier les flux financiers et les donneurs d'ordre. La banque, très réactive, transmet sa réponse dans la journée, ce qui permet aux inspecteurs d'avertir les donneurs d'ordre le lendemain, puis de convoquer le dirigeant en*

*audition libre. Une nouvelle visite sur place permet de constater que le local est désormais fermé. Fin septembre, une annonce est publiée au RCS actant la radiation et une clôture des opérations de liquidation avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> septembre. Le préjudice est de l'ordre de 100 000 €, la société ayant été liquidée avant la fin des opérations de contrôle. Il n'y a plus aucune perspective de recouvrement des cotisations éludées.*

## Améliorer les outils de prévention et de contrôle en matière de fraude sociale

### Mesure 16 : Renforcer le contrôle des faux accidents du travail

L'indemnisation de l'ensemble des arrêts de travail a représenté pour l'assurance maladie un coût de 14 Md€ en 2022, en dehors des arrêts liés au Covid. Cette dépense apparaît très dynamique et en accélération, avec un taux d'évolution de 7,4 % en 2022, de 6,6 % en moyenne depuis 2019 (hors Covid), alors qu'il s'élevait à 4,4 % entre 2015 et 2019. Parmi les facteurs explicatifs de cette évolution figure bien sûr la croissance des salaires et de l'emploi. Mais, elle appelle à une vigilance renforcée, s'agissant notamment des cas de fraude.

S'agissant spécifiquement des accidents du travail, l'assurance maladie compte plus d'un million de déclarations de sinistres par an, dont 94 % sont reconnues d'origine professionnelle le plus souvent grâce au système de présomption : la victime n'a pas à prouver le lien entre son travail et l'accident dès lors que celui-ci survient au temps et au lieu du travail ou sur le trajet.

Bien que la reconnaissance d'un accident de travail fasse intervenir plusieurs acteurs (victime, employeur, médecin) et soit soumise à une décision de la caisse, il est possible de déjouer les mécanismes de vérification en place via des fausses déclarations constituant une fraude à la reconnaissance des accidents du travail. Cette fraude à l'initiative de l'assuré ou par des assurés en bande organisée, impliquant parfois la complicité de l'employeur, vise à obtenir des prestations indues en simulant des accidents de travail ou en faisant passer des accidents de la vie courante pour un accident de travail, mieux indemnisé. Il peut s'agir de fraudes isolées ou de montages plus complexes de fausses entreprises. En 2022, ce sont 4,7 M€ de fraude sur les indemnités journalières accidents du travail qui ont été détectés et stoppés.

Une expérimentation de ciblage des fraudes potentielles à la reconnaissance des accidents du travail est actuellement en cours auprès de 3 régions (AURA, Grand Est et Occitanie). Un bilan sera réalisé pour permettre notamment d'apprécier plus finement les perspectives d'impact financier en vue d'une généralisation de cette stratégie de contrôle à la rentrée 2023, afin de renforcer le programme de contrôle des arrêts de travail et ainsi mieux lutter contre les fausses déclarations selon quatre approches :

- **la recherche de fraude en bande organisée assurés/employeur par croisement de données entre les accidents du travail déclarés et les données disponibles sur l'entreprise** (création récente, forme juridique, nouveaux embauchés, possibles liens familiaux entre la victime, les témoins, le gérant, etc.) ;
- **la recherche des incohérences entre le sinistre déclaré et les soins constatés** (exemple de déclarations d'accidents du travail sans soins mais avec indemnités journalières versées, soins éloignés de la déclaration) ;

- **le contrôle de la « déclaration d'accident du travail du lundi »** et plus généralement des accidents survenus la veille d'une reprise de travail ;
- quelle que soit la typologie de fraude, le lien entre le contentieux de la reconnaissance et la lutte contre les fraudes est renforcé pour analyser les causes des dossiers perdus sur le fond ou dans lesquels des éléments nouveaux sont produits après la décision alors qu'ils étaient ou auraient dû être connus avant. En effet, l'indépendance des procédures en contentieux du risque professionnel (la décision contentieuse ou précontentieuse concernant l'une des parties est sans effet sur l'autre) peut favoriser des fraudes qui peuvent cependant être détectables si les informations sont partagées.

*Des membres d'une famille ont créé des sociétés dans lesquelles ils deviennent salariés avec des salaires importants. Quelques jours après leur embauche, ils se déclarent victimes d'un accident suite à une chute. Ils bénéficient alors d'indemnités journalières versées par la sécurité sociale dont les montants sont calculés sur la base de leur salaire. Les sociétés créées n'ont pas la capacité financière suffisante pour payer de tels salaires, mais comme les accidents du travail interviennent peu de temps après les embauches, les sociétés ne versent pas les rémunérations. Le programme expérimental permet de détecter cette typologie de fraude.*

## **Mesure 17 : Moderniser la carte Vitale pour simplifier la vie des Français et réduire les risques de fraude**

Le déploiement de la carte Vitale à partir de 1998 a permis de simplifier les démarches des assurés et de moderniser le système de remboursement par l'assurance maladie à travers la télétransmission par les professionnels de santé. Plusieurs pays européens tels que le Danemark, l'Allemagne ou le Portugal ont toutefois développé des applicatifs dématérialisés, en complément des cartes physiques. En France, la carte Vitale ne permet pas aujourd'hui la vérification en temps réel des droits des assurés. En outre, subsistaient en 2018 près de 2,35 millions de cartes surnuméraires en circulation, issues de régimes spéciaux rattachés depuis lors au régime général, dont le nombre a été réduit à 949 en septembre 2022 grâce à un **travail de désactivation des cartes surnuméraires par l'assurance maladie**.

Deux principaux cas de fraude peuvent porter sur la carte vitale : **les fraudes à l'usurpation d'identité et les fraudes à l'affiliation à l'assurance maladie**. Evoqué par certains parlementaires, l'usage d'outils biométriques pour sécuriser la carte vitale présenterait toutefois plus de difficultés que d'apports utiles selon le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale des finances de mai 2023. Peu efficace et peu sûr puisqu'il pourrait induire 2 à 5 % de faux négatifs et de faux positifs, un tel dispositif serait disproportionné compte tenu des atteintes induites à la vie privée et du risque de fuite de données. Son acceptabilité serait faible par les professionnels de santé et son coût prohibitif, entre 10 et 20 € de production et gestion par carte, contre 2,63 € pour la carte vitale actuelle. En intégrant les coûts d'enrôlement, la généralisation d'une carte vitale biométrique coûterait au moins 1 Md€ tous les cinq ans, soit un niveau très supérieur aux fraudes qu'elle pourrait prévenir.

Le déploiement de la e-carte Vitale est en revanche déjà expérimenté par l'assurance maladie. Cette application permet de connaître en temps réel les droits des assurés et représente une

réelle amélioration en sécurisant les flux électroniques. Conformément aux préconisations de la mission d'inspection, son déploiement sera poursuivi dans les prochaines années.

En complément, le Gouvernement souhaite étudier d'autres évolutions en sollicitant un nouveau rapport des inspections interministérielles (IGAS, IGF, IGA). Cette mission étudiera la mise en œuvre technique et juridique d'un rapprochement entre **la carte nationale d'identité (CNI) et la carte Vitale, permettant une simplification majeure pour les assurés et une fiabilisation renforcée de son identité**. Une telle évolution, mise en œuvre dans d'autres pays comme au Portugal, nécessitera un calendrier de déploiement progressif et une évaluation d'impact préalable. Ces évolutions seraient complémentaires du déploiement de la e-carte Vitale puisque la CNI n'est pas obligatoire, comme l'actuelle carte Vitale.

## **Mesure 18 : Lutter contre la non-déclaration des décès à l'étranger pour suspendre le versement de pensions de retraite indues**

Le contrôle de l'existence des assurés bénéficiant de prestations de retraite à l'étranger est aujourd'hui réalisé par l'assurance vieillesse sur la base de plusieurs outils de vérifications. En premier lieu, des échanges d'état-civils permettant d'identifier les décès sont mis en place avec les autorités des pays de résidence : ces échanges, opérationnels avec l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, le Luxembourg, la Suisse et la Belgique, sont en cours de déploiement avec les Pays-Bas, le Portugal et le Danemark. D'ici 2025, la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) couvrira par de tels échanges d'information la moitié de 1,1 million de retraités vivant à l'étranger.

En second lieu, à défaut d'échanges d'état-civils, les retraités doivent produire une fois par an un certificat d'existence certifié par une autorité locale. Des certificats font l'objet de contrôles automatisés doublés de contrôles manuels par une soixantaine d'agents des caisses qui détectent des **anomalies dans 10 % des dossiers contrôlés**. Ces contrôles sur pièces sont complétés par des contrôles sur place avec convocation en présentiel des assurés afin de vérifier qu'ils sont toujours en vie : ces opérations sont ciblées sur les assurés âgés de près de 100 ans compte tenu du risque accru de maintien du versement après le décès. A titre d'illustration, en Algérie, qui regroupe deux-tiers des 485 000 pensions de retraite versées hors zone SEPA, sont déployés depuis 2022 au consulat d'Alger des effectifs de contrôleurs dédiés à ces opérations. Près d'un millier de retraités quasi-centenaires ont ainsi été convoqués, permettant de détecter 326 dossiers non-conformes.

**Afin de poursuivre la montée en charge de ces contrôles d'existence des retraités résidant à l'étranger, la mesure vise pour la CNAV à vérifier d'ici 2027 la totalité des dossiers d'assurés âgés de plus de 85 ans vivant à l'étranger dans des pays où n'existent pas d'échanges d'état-civils au travers de contrôles sur place.** Cela concernera environ 25 000 dossiers.

En troisième et dernier lieu, **la faculté de preuve de l'existence par voie biométrique**, expérimentée en 2022 auprès de plusieurs centaines de retraités volontaires, sera généralisée d'ici fin 2023 conformément aux dispositions de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023. Une application dédiée permettra ainsi aux assurés concernés de prouver leur existence par reconnaissance faciale, de manière simplifiée et sécurisée.

## Renforcer les dispositifs de sanction en matière de fraude fiscale et sociale

### **Mesure 19** : Pénaliser la mise à disposition de montages et procédés frauduleux

Les fraudes fiscales les plus complexes doivent beaucoup à l'intervention d'intermédiaires qui communiquent et font ouvertement la promotion de montages destinés à soustraire des contribuables à l'établissement et au paiement de l'impôt. Par ailleurs, au-delà des cabinets professionnels, la DGFIP a constaté au cours des deux dernières années des fraudes favorisées par certains individus, qui créent des comptes privés sur les réseaux sociaux (Facebook, Snapchat, ...) incitant ouvertement leurs abonnés à bénéficier frauduleusement de restitutions d'impôt sur le revenu, en contrepartie d'une rémunération.

Or, en l'état actuel de la législation, ces professionnels ou ces usagers des réseaux sociaux ne peuvent être poursuivis qu'au cas par cas, au titre de la complicité ou du blanchiment de la fraude fiscale commise par chacun de leurs clients, alors même qu'ils suscitent ou permettent la fraude en pouvant apporter leur concours à de nombreux contribuables.

**La mesure consiste donc à créer un délit spécifique permettant, indépendamment de tout contrôle fiscal, de sanctionner ces agissements qui sont le terreau de la fraude. Ce champ d'incrimination permettra de lutter contre la commercialisation manifeste, notamment sur internet et les réseaux sociaux, de schémas de fraude fiscale ou d'outils juridiques et financiers destinés à dissimuler des revenus ou patrimoine, sans qu'il soit nécessaire de démontrer que cette action de promotion ait été suivie d'effet.**

**A même d'avertir et conseiller leurs clients qui se voient proposer de tels montages frauduleux, les professionnels du droit et du chiffre ne sont pas concernés par la mesure, sauf bien évidemment s'ils conçoivent ou proposent eux-mêmes des montages frauduleux.**

Ce délit sera autonome de celui de la fraude fiscale ou de sa complicité, ce qui signifie que, à l'instar du délit de blanchiment de fraude fiscale, l'autorité judiciaire pourra poursuivre sur sa seule initiative, ou également à la suite d'un signalement (article 40 du code de procédure pénale) ou d'une plainte de la DGFIP (sans autorisation préalable de la Commission des infractions fiscales).

*Une officine de conseil en défiscalisation et son principal dirigeant, avec la complicité d'une banque établie hors de France, ont mis en place une offre de services dont ils assuraient la promotion commerciale, y compris sur internet, consistant en la création de structures à l'étranger chargées, soit d'émettre des factures fictives à destination de sociétés françaises pour leur permettre de diminuer leur résultat fiscal et transférer les fonds correspondant à l'étranger, soit de facturer en lieu et place des sociétés françaises des prestations à leurs clients, permettant aux entreprises françaises de diminuer leur chiffre d'affaires et à leurs dirigeants de l'appréhender frauduleusement hors de France. Demain, l'activité de l'officine sera passible de*



*poursuites par elle-même, indépendamment des poursuites contre ses clients qui auront mis en application ces schémas.*

## **Mesure 20 : Demander aux professionnels de santé de rembourser les cotisations sociales prises en charge par l'assurance maladie en cas de fraude**

Les différentes conventions signées entre l'assurance maladie et les représentants des professionnels de santé (pour les médecins, chirurgiens-dentistes, infirmiers libéraux, sages-femmes, masseurs-kinésithérapeutes, pédicures-podologues, orthophonistes et orthoptistes) prévoient la prise en charge d'une partie des cotisations sociales dues par ces professionnels. Ces prises en charge représentent un coût de 2,3 Md€ en 2022 pour les finances sociales et couvrent la quasi-totalité des cotisations maladie sur les revenus conventionnés (6,4 % pour un taux de 6,5 %), et des cotisations vieillesse (2/3 de prise en charge sur la cotisation forfaitaire et une partie, variable suivant les professions, de la part proportionnelle pour l'allocation supplémentaire vieillesse), ainsi qu'une partie des cotisations d'allocations familiales pour les médecins en secteur 1 (100 % pris en charge pour les revenus inférieurs à 45 250 €, 75 % pour les revenus compris entre 45 250 € et 57 590 €, puis 60 % pour les revenus supérieurs à 57 590 €).

Les conventions prévoient qu'en cas de non-respect de leurs dispositions, les professionnels concernés peuvent faire l'objet de diverses sanctions, dont la suspension de la prise en charge de ces avantages sociaux pour une durée de douze mois maximum. Annuler, en cas de fraude, les aides financières octroyées par la puissance publique apparaît en effet légitime. Les inspecteurs du recouvrement procèdent chaque année à près de 2 000 annulations de réductions et d'exonérations de cotisations sociales auprès d'employeurs ou travailleurs indépendants après constat de travail dissimulé au titre des articles L. 242-1-1, L. 133-4-2 et L. 133-4-5 du code de la sécurité sociale, permettant le redressement de 27 M€. Concernant les professionnels de santé, ces sanctions n'interviennent que pour l'avenir et qu'à l'issue de l'engagement d'une procédure conventionnelle souvent longue. Il en résulte une situation inéquitable où ces professionnels ont augmenté non seulement leurs revenus par des pratiques frauduleuses, notamment de surfacturations, de facturations d'actes fictifs ou de refacturations d'un même acte, mais aussi leurs droits contributifs et donc les cotisations sociales prises en charge par la collectivité notamment en termes de retraite.

**Au regard des enjeux financiers et d'équité, la mesure consiste à permettre à l'assurance maladie de demander le remboursement de la prise en charge des cotisations sociales sur les revenus qui ont été obtenus de façon frauduleuse de la part d'un professionnel de santé en cas de pénalités pour fraudes ou de sanction pénale.** Ce dispositif, qui sera proportionné, renforcera l'effet dissuasif des sanctions contre la fraude. En 2022, ce sont ainsi 300 professionnels de santé qui ont fait l'objet de pénalités financières pour fraude ou de plaintes pénales, pour 25 M€ de préjudice financier à l'assurance maladie et un montant de prise en charge des cotisations sociales de 2 M€. Cette mesure répond également à une recommandation du Haut conseil au financement de la protection sociale dans son rapport de février 2023 sur l'avenir du recouvrement social et nécessitera une disposition en PLFSS 2024, après concertation avec les professions concernées.

*En 2022, un médecin généraliste est sanctionné d'une pénalité pour fraude par la caisse primaire d'assurance maladie, pour plus de 56 000 € de remboursements indus sur les années 2020-2021*

*: la prise en charge des cotisations sociales sur les revenus obtenus frauduleusement a représenté plus de 7 500 € au bénéfice du médecin.*

## **Mesure 21 : Garantir une réponse pénale exemplaire en cas de fraude fiscale délictuelle**

Les manquements fiscaux les plus graves sont susceptibles de se voir appliquer, en plus des sanctions administratives, des sanctions pénales.

La loi du 23 octobre 2018 de lutte contre la fraude a permis une pénalisation accrue de la fraude fiscale. En prévoyant la dénonciation obligatoire à l'autorité judiciaire des dossiers de contrôle fiscal ayant donné lieu à des rappels d'impôt supérieurs à 100 000 € et à l'application des sanctions administratives les plus lourdes, en tenant compte de la réitération, elle s'est traduite par une progression constante du nombre de saisines de l'autorité judiciaire, qui atteignent près de 1800 transmissions en 2022. Entre 500 et 600 condamnations pour fraude fiscale sont prononcées chaque année. Des peines de prison ferme sont prononcées dans environ 20 % des condamnations, pour une moyenne d'un an de prison.

Cette loi a également créé une police fiscale spécialisée et introduit de nouvelles procédures et peines, comme la condamnation sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) ou la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP). Cette dernière permet à l'administration fiscale et à l'autorité judiciaire d'agir de concert pour amender l'infracteur à reconnaître ses manquements et à acquitter, même dans des dossiers extrêmement complexes, des amendes très significatives. 8 CJIP ont déjà été prononcées en matière fiscale, dont une en 2019 concernant Google et une autre MacDonal'd's en 2022, chacune prévoyant le paiement d'une amende d'un montant de l'ordre de 500 millions d'euros doublé d'un accord en matière fiscale signé avec l'administration.

**Le coût de la fraude fiscale pour les finances publiques comme pour la cohésion sociale impose de donner à l'autorité judiciaire des outils pleinement dissuasifs et à la hauteur de l'exemplarité attendue de la sanction pénale.**

**La mesure se décline de la façon suivante :**

- **Prononcer des peines de travail d'intérêt général (TIG) à l'encontre des personnes reconnues coupables de fraude fiscale, ou de fraude fiscale aggravée, dans des situations où seules des sanctions pécuniaires sont aujourd'hui prononcées.** Juridiquement possibles aujourd'hui, ces orientations seront déclinées par **une circulaire de politique pénale**, en cohérence avec les orientations de la loi de programmation pour la Justice, et facilitées par la **mise à disposition par la DGFiP, en lien avec l'Agence du TIG (ATIGIP), d'une offre de TIG dans les trésoreries-amendes** pour accueillir des personnes coupables de fraude fiscale ;
- **Envisager la privation temporaire du bénéfice de certaines réductions d'impôt et crédits d'impôt pour les personnes qui ont commis des fraudes fiscales graves.** Cette mesure sera intégrée dans le PLF 2024.

## AXE 3 – MIEUX LUTTER CONTRE LES FRAUDES A L'INTERNATIONAL

### Lutter contre la fraude à la résidence sociale et fiscale

En dehors des pensions, les prestations sociales sont versées en France sous condition de résidence mais sur la base de durées hétérogènes et dont la vérification demeure difficile. En matière fiscale, la démonstration de la résidence, qui répond à un faisceau d'indices incluant la durée de séjour en France et à des règles fixées au cas par cas par les conventions fiscales, est également complexe à mettre en évidence pour établir l'imposition en France.

Les moyens permettant de démontrer l'effectivité de la résidence en France restent limités, par exemple le recours au *webscrapping* sur les réseaux sociaux par la DGFIP. Il s'agit aussi, en matière sociale, d'être plus efficace dans la mise en œuvre des règles applicables en matière de résidence afin de les rendre plus lisibles et opposables et de faciliter la mutualisation des contrôles.

#### **Mesure 22 : Accéder au fichier PNR sur les données de voyage pour mieux repérer la fraude à la résidence sociale et fiscale**

Prévue par le droit européen, l'application « *Passenger Names Record* » (PNR) regroupe les données de voyage, à savoir les données de réservation, d'enregistrement et d'embarquement des personnes présentes à bord, des transports aériens. À terme, les données maritimes et terrestres au départ ou à destination de la France y seront également intégrées.

L'application PNR est gérée par l'Agence nationale des données de voyage (ANDV) créée en juillet 2022. Cette mission lui est confiée en vue de la prévention et de la détection des infractions terroristes, des formes graves de criminalité, dont la fraude, et des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation.

En matière de criminalité grave, le droit actuel prévoit la consultation de l'application pour la recherche d'infractions punies d'une peine égale ou supérieure à trois ans. L'article R. 232-15 du code de la sécurité intérieure permet la saisine de l'ANDV par les autorités habilitées au titre de la prévention et de la constatation des infractions pour le rassemblement des preuves de ces infractions et la recherche de leurs auteurs, dont l'escroquerie. Or, les organismes de protection sociale et la DGFIP ne figurent pas dans cette liste alors qu'ils enquêtent sur des fraudes qui relèvent pour certaines de la qualification d'escroquerie prévue à l'article 313-1 du code pénal punie de trois ans d'emprisonnement et plus spécifiquement de l'escroquerie aggravée commise au préjudice des organismes de protection sociale prévue à l'article 313-2 5° du code pénal. C'est notamment le cas en matière de fraude aux prestations servies sous condition de résidence stable en France, pour lesquelles il est nécessaire de vérifier qu'une installation à l'étranger n'a pas été dissimulée. En matière fiscale, le contrôle de la résidence stable et habituelle en France peut amener à caractériser certaines fraudes fiscales qui sont autant d'infractions punies de peines d'emprisonnement supérieur à trois ans d'emprisonnement, notamment pour celles relevant de l'article 1741 du CGI.

La mesure consiste à permettre à certains agents des organismes de protection sociale et de la DGFIP, spécialement désignés et habilités, d'interroger l'Agence sur des dossiers individuels. L'accès à certaines informations de l'application PNR contribuera à renforcer la capacité d'action des caisses de sécurité sociale et de la DGFIP dans la détection de ces fraudes et de mettre à mal certains stratagèmes pour dissimuler une absence de résidence sociale ou fiscale en France.

*En matière fiscale, cette mesure aidera, entre autres, à caractériser l'existence d'un siège de direction effective (SDE) en France. Par exemple, une structure basée à Hong-Kong a pour associé et dirigeant une personne physique domiciliée en France. Les données du PNR permettront de savoir si le contribuable s'est rendu fréquemment à Hong-Kong et, si ce n'est pas le cas, cela sera un élément fort pour caractériser le siège de direction effective en France.*

*En matière sociale, la démonstration de la résidence sera facilitée. Prenons l'exemple de Mr X, qui possède deux nationalités et potentiellement deux passeports. Il perçoit le RSA. Dans le cadre d'un contrôle de la réalité de la condition de résidence sur le territoire, l'allocataire présente son passeport français vierge, ainsi qu'une attestation d'hébergement chez un membre de sa famille en France. Dans ces conditions, il est difficile à la Caf de se prononcer sur la réalité de sa résidence en France, et notamment qu'il n'a pas quitté le territoire pour une durée supérieure à trois mois. La consultation du fichier de l'API PNR permettrait d'établir la réalité de ses déplacements à l'étranger et donc le respect ou non de la condition de résidence.*

## **Mesure 23 : Harmoniser à 9 mois par an la condition de résidence en France pour l'accès aux prestations sociales (hors pensions)**

À l'exception des pensions de retraite et des pensions et rentes d'invalidité, les prestations sociales sont servies en France sous conditions de résidence. La fraude à la résidence consiste donc à percevoir des prestations des organismes français tout en résidant à l'étranger une majeure partie de l'année. Cette fraude peut concerner des allocataires français comme étrangers et les possibilités offertes par les téléprocédures développées ces dernières années en facilitent la réalisation.

Pour la seule branche Famille de la sécurité sociale, 6 400 cas de fraudes à la résidence ont été détectés en 2022, représentant un impact financier de 71 M€. Or, la diversité des conditions de résidence rend complexe la détection et la répression de ces fraudes. A titre d'exemple, si le bénéficiaire du RSA et, depuis la réforme des retraites, du minimum vieillesse est soumis à une condition de résidence de 9 mois par an sur le territoire national, les aides au logement sont soumises à une condition de 8 mois, les prestations familiales à une condition de 6 mois.

**L'harmonisation à 9 mois par an de ces conditions de résidence permettra de mutualiser les contrôles entre organismes de protection sociale et renforcer leur efficacité.** Elle nécessitera une évolution législative en PLFSS 2024. Cette harmonisation ne concernera pas les prestations de l'assurance maladie, qui resteront régies par une condition de 6 mois. Concernant l'assurance chômage, la prochaine convention de Pôle emploi prévoira des contrôles renforcés pour assurer que des allocations chômage ne soient pas versées à des personnes résidant plus de 35 jours par an à l'étranger, ce que prévoient les règles actuelles.

Cette mesure ne modifie pas la condition d'ancienneté sur le territoire national (par exemple, 5 années de résidence régulière pour le RSA) pour qu'un étranger soit éligible aux prestations sociales.

*M. X perçoit le RSA, des prestations familiales ainsi que l'ASPA. A la suite d'un contrôle de la Caf, il apparaît que M. X réside en réalité 6 mois par an dans un autre pays, depuis 2021. La Caf remet donc en cause le bénéfice de ses aides pour la période concernée, et après contradictoire, sanctionne M. X pour fraude. Parallèlement, elle transmet le procès-verbal à sa caisse de retraite afin que celle-ci puisse, sans refaire de contrôle, en tirer les mêmes conséquences sur les droits ASPA.*

## Renforcer la position de l'administration fiscale vis-à-vis des multinationales en matière de contrôle des prix de transfert

### **Mesure 24 : Responsabiliser les entreprises dans la documentation de leur politique de prix de transfert**

Dès l'ouverture d'un contrôle fiscal, les entreprises doivent présenter une documentation justifiant leur politique de prix de transfert avec les entreprises avec lesquelles elles sont liées.

Cette obligation documentaire constitue une aide précieuse dans le contrôle des prix de transfert des grandes entreprises. Elle donne immédiatement au vérificateur une vision globale et actualisée de la politique de prix de transfert et des méthodes utilisées.

Néanmoins, cette obligation ne concerne actuellement que les entreprises dont le chiffre d'affaires ou l'actif brut est supérieur ou égale à 400 M€ ou celles qui détiennent à la clôture de l'exercice directement ou indirectement plus de la moitié d'une entité répondant à ces critères ou encore celles qui sont détenues à la clôture de l'exercice à plus de 50 % par une grande entreprise ou qui appartiennent à un groupe fiscal dont l'un des membres répond à cette condition de seuil.

Par ailleurs, il a été observé, lors de procédures de vérification, que certaines entreprises ne respectaient pas la politique de prix de transfert qu'elles avaient elles-mêmes définie, ce qui complique la démonstration par l'administration fiscale de l'existence d'un transfert fictif de bénéfice au sens de l'article 57 du CGI.

Les dispositions de l'article L. 13 AA du LPF posent le principe de la documentation obligatoire des prix de transfert par les grandes entreprises. Le défaut de réponse ou la réponse partielle à la mise en demeure effectuée par l'administration conduit à l'application d'une amende égale soit à 0,5% du montant des transactions, soit à 5% des rectifications du résultat fondées sur l'article 57 du CGI (le plus élevé de ces deux montants). Le montant de l'amende ne peut être inférieur à 10 000 € (article 1735 ter du CGI).

**Afin de responsabiliser les entreprises dans la définition de leurs prix de transfert, la mesure consiste à :**

- **Abaisser le seuil de l’obligation de présenter une documentation de la politique de prix de transfert. Ce nouveau seuil pourrait être fixé à 150 M€ de chiffre d’affaires ;**
- **Rendre opposable aux entreprises la documentation dans laquelle elles présentent leur propre politique de prix de transfert. Cette mesure leur imposera de se justifier en cas de non-application de leur propre politique, et de démontrer du respect des règles en matière de prix de transfert ;**
- **Renforcer les sanctions en cas de défaut de réponse, ou de réponse partielle à la demande de l’administration fiscale que lui soit communiquée la documentation relative à la politique de prix de transfert de l’entreprise, en fixant un montant plancher plus élevé que celui de 10 000 € actuellement en vigueur.**

## **Mesure 25 : Étendre la durée de prescription en cas de cession des actifs incorporels les plus difficilement valorisables**

Les services de contrôle sont régulièrement confrontés à la difficulté de déterminer le prix de transfert issu de la cession de certains actifs incorporels. Cette difficulté est renforcée lorsque la cession s’inscrit dans un contexte de réorganisation d’une entreprise multinationale ayant entraîné le versement d’une indemnité à l’entité française qui a changé de statut, ou en présence d’une restructuration qui n’a pas été reconnue par le groupe comme ayant entraîné le transfert d’un incorporel. La même problématique se pose dans le cas d’une cession d’incorporel en cours de réalisation ou pour une cession récente qui n’a pas encore porté tous ses fruits.

Or, les relocalisations d’incorporels peuvent entraîner d’importantes pertes de bénéfices pour les entreprises établies en France, qu’il s’agisse du siège des groupes français ou de filiales de groupes étrangers (avec les conséquences qui en résultent pour les recettes fiscales).

Le chapitre VI des *Principes applicables en matière de prix de transfert* publiés par l’OCDE<sup>6</sup> (révisés en 2022, à la suite des travaux BEPS – *Base erosion and profit shifting*) vise de manière spécifique la cession des actifs incorporels incorporels difficiles à évaluer (*Hard-To-Value Intangibles – HTVI*). Les règles internationales établissent désormais que les informations sur la situation postérieure à un transfert d’incorporel (et particulièrement celles concernant les revenus qui ont été réellement réalisés grâce à cet incorporel par leur nouveau propriétaire ou concessionnaire) peuvent être utilisées pour rectifier la valeur qui a été retenue lors dudit transfert et soumise à imposition<sup>7</sup>.

L’approche proposée par l’OCDE en ce qui concerne les actifs incorporels difficiles à évaluer présente le mérite de permettre à l’administration de remédier à des stratégies d’évasion internationale plusieurs années après la cession, au moment même où elles révèlent leurs véritables conséquences en termes de réduction de la base d’imposition. L’asymétrie d’information dont pâtissent les services de contrôle par rapport aux entreprises se trouverait ainsi neutralisée.

---

<sup>6</sup> OECD *Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations 2022*

<sup>7</sup> Rapports finaux 2015 sur les actions 8-10 : Aligner les prix de transfert sur la création de valeur

**Pour permettre de tirer pleinement parti de ces nouvelles règles, la mesure consiste à étendre le délai de reprise dont dispose l'administration pour rehausser le résultat d'une entreprise au-delà de la prescription de droit commun pour les transferts d'actifs incorporels difficiles à évaluer. Certains Etats ont déjà ménagé un délai de reprise spécifique, notamment pour traiter les impacts de la réévaluation de ces actifs incorporels : tel est le cas du Danemark, de la Belgique, de l'Allemagne, des États-Unis ou encore du Japon.**

*Une société française a acquis des droits de propriété intellectuelle sur des produits en cours de développement auprès d'une société liée établie à l'étranger pour un montant de 1 milliard d'euros, tout en prenant en charge dorénavant les coûts liés au développement des produits. Lors de l'acquisition, la valeur de cet actif incorporel a été évaluée par une méthode de valorisation reposant sur les flux futurs de trésorerie anticipés pour les quinze années suivant la transaction.*

*Peu de temps après cet apport, la société française a déjà constaté, via une provision, une baisse de la valeur des droits incorporels de plusieurs centaines de millions d'euros. En outre, depuis l'acquisition de l'actif incorporel, la société française présente systématiquement des résultats déficitaires.*

*La problématique des actifs incorporels difficiles à évaluer est au cœur de ce dossier qui pose, à la fois, la question de l'évaluation initiale de la valeur des actifs lors de leur transfert, de leur localisation, ainsi que des frais de développement restant à engager et du risque d'échec commercial des produits développés. Si elle disposait d'une règle de prescription spécifique pour le contrôle des actifs incorporels difficiles à évaluer, l'administration pourrait corroborer ex post, plus aisément avec davantage de fiabilité, l'évaluation initiale de l'actif avec les résultats réels dégagés par la société après cette acquisition sur une période plus longue et démontrer ainsi que la valorisation retenue initialement n'était pas conforme à un prix de pleine concurrence. En effet, une société tierce n'aurait pas accepté d'acquérir l'actif incorporel à un tel prix pour réaliser par la suite des résultats déficitaires.*

## S'armer de nouveaux outils contre la fraude et l'évasion fiscale internationales

### **Mesure 26 : Utiliser le renseignement pour détecter la fraude fiscale grave, notamment internationale, et identifier les intermédiaires qui l'organisent**

La détection de la fraude fiscale, notamment dans les cas les plus complexes qui présentent des ramifications hors du territoire national, est freinée par l'opacité financière entretenue et organisée, notamment à l'étranger.

La mesure consiste, en s'inspirant d'exemples étrangers (Royaume-Uni, Italie), à mobiliser des agents spécialisés pour la recherche et la prévention des fraudes fiscales les plus complexes et les plus graves, notamment internationales. Ces agents travailleront à la détection d'une gamme de montages frauduleux précisément circonscrits, qui correspondent aux cas les plus sophistiqués, très difficilement détectables *via* le système déclaratif et les échanges d'informations, et qui causent les préjudices les plus importants au Trésor public : dissimulation d'avoirs à l'étranger dans les paradis fiscaux et les entités opaques comme les trusts, recours à des cabinets de défiscalisation et optimisation abusive des entreprises multinationales.

**Au plan opérationnel, cette nouvelle mission de renseignement fiscal sera créée au sein de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED). Ses priorités seront définies en s'appuyant sur la *task force* ministérielle qui réunit la DGFIP, la DGDDI et TRACFIN au sein du ministère de l'Economie, des Finances et de la Souveraineté Industrielle et Numérique (MEFSIN), dans une optique de mutualisation du renseignement. Elle s'appuiera notamment sur un plan d'investissement massif de 100 M€ dans la fonction renseignement du MEFSIN et la mise à niveau des emprises immobilières des services concernés. Plusieurs dizaines d'agents rejoindront ce service d'ici 2025, avec un objectif de 100 ETP d'ici 2027.**

### **Mesure 27 : Adopter une stratégie nationale en matière d'échanges internationaux pour promouvoir la lutte contre l'opacité de détention patrimoniale au plan international**

Des efforts importants ont été menés au niveau international pour développer la transparence en matière fiscale. Des normes ont notamment été élaborées pour organiser les échanges d'information entre administrations fiscales, au niveau international (par l'OCDE) et européen. Au sein de l'Union européenne, sept versions de la directive DAC couvrent désormais un champ très large et organisent un échange effectif de données entre États membres concernant à la fois les personnes physiques (traitements et salaires, pensions, comptes financiers détenus à l'étranger) et les personnes morales (montages fiscaux transfrontières, revenus des vendeurs sur les plateformes de vente en ligne, etc.). Leur périmètre ne cesse de s'élargir en fonction des nouveaux risques de fraude identifiés. De nouveaux échanges concerneront bientôt les actifs numériques, voire les sociétés écrans, dénuées de substance.



Ces échanges d'informations, qu'ils soient spontanés, sur demande ou automatiques, restent pourtant perfectibles, notamment quant à la qualité des données et leur exploitation. De plus, certains domaines restent imparfaitement ou non couverts (immobilier, certains actifs financiers). S'agissant en particulier de l'identification des bénéficiaires effectifs, l'utilisation à des fins fiscales des registres existants, développés dans un objectif de lutte contre le blanchiment d'argent, reste complexe. De surcroît, les échanges entre administrations fiscales peuvent être longs, les chaînes de propriété s'étendant presque toujours sur plusieurs pays, et un nombre significatif d'États ne participent pas encore pleinement aux échanges. Enfin, un très grand nombre d'États ne disposent pas de registres des bénéficiaires effectifs de biens, ce qui limite drastiquement les informations qu'ils peuvent communiquer.

**Afin d'impulser une nouvelle dynamique d'échange d'informations, d'améliorer sensiblement la qualité de ces échanges et faire en sorte que les États disposent, à terme, d'une vision fiable des patrimoines détenus par leurs résidents, la France mènera une initiative internationale en faveur de la transparence fiscale :**

- **Une stratégie nationale d'influence vis-à-vis de nos partenaires internationaux sera définie. Elle couvrira la qualité des échanges d'information internationaux, l'enrichissement des échanges opérationnels avec les partenaires internationaux, la promotion d'outils de lutte contre l'opacité des détections et pourra mener à l'organisation d'une conférence internationale dédiée à la transparence fiscale à Paris ;**
- **Des travaux internationaux seront initiés, notamment dans le cadre du *forum of tax administrations* (FTA) de l'OCDE, visant un partage plus rapide, ciblé et efficace des informations relatives aux bénéficiaires effectifs.**

*Les récentes difficultés rencontrées dans l'identification des biens immobiliers des oligarques russes, y compris au sein de l'Union européenne, ont montré qu'une amélioration de la coopération internationale était devenue nécessaire.*

*Dans le cadre du contrôle d'une personne physique, une demande d'assistance administrative internationale (AAI) a été adressée à une juridiction étrangère afin d'identifier les actifs patrimoniaux et le bénéficiaire effectif de ces avoirs détenus par l'intermédiaire d'une entité de gestion financière.*

*La juridiction étrangère n'a pas été en mesure de répondre dans un délai raisonnable à la demande en raison de la contestation du bien-fondé de celle demande d'assistance par l'entité interrogée.*

*Comme l'autorisait le droit interne de la juridiction requise, l'entité gestionnaire a formé un recours devant les tribunaux locaux afin de faire invalider la demande d'AAI. Elle a ainsi contesté l'ensemble des demandes formulées par la suite.*

*Ces manœuvres ont eu pour effet de compromettre l'obtention des éléments nécessaires à l'imposition en France des actifs patrimoniaux en l'absence de confirmation de l'identité du bénéficiaire effectif.*

## AXE 4 – AGIR PLUS COLLECTIVEMENT POUR ÊTRE PLUS EFFICACES

### Renforcer la capacité de judiciarisation des fraudes aux finances publiques

#### **Mesure 28 : Transformer le Service d'Enquêtes Judiciaires des Finances en Office National Anti-Fraude aux finances publiques (ONAF) avec des compétences étendues**

Créé en 2002 comme service douanier d'enquêtes judiciaires rattaché au MEFSIN, le Service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF) a vu sa compétence étendue en 2019 aux enquêtes judiciaires en matière de fraude fiscale complexe et son blanchiment. Il allie la technicité des praticiens de l'administration et les pouvoirs d'investigation de police judiciaire pour poursuivre et réprimer au mieux les infractions pénales en matière de fraude aux finances publiques.

Son bilan est aujourd'hui très positif et salué par les magistrats. Les enquêtes sur la fraude à la TVA sur les quotas de carbone, parfois surnommée « le casse du siècle », sont à mettre à son actif, de même que d'importantes et récentes conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP) : Crédit Suisse (avoirs à l'étranger) ou Unilabs (crédit impôt recherche).

**La mesure consiste à faire du SEJF l'acteur de référence pour la poursuite devant la Justice pénale des auteurs de fraudes aux finances publiques par plusieurs moyens :**

- **Sa transformation en Office National Anti-Fraude aux finances publiques (ONAF) pour en faire l'interlocuteur de référence pour les fraudes aux finances publiques.** L'ONAF continuera d'intervenir sur le haut du spectre des fraudes (cas de fraude complexe, commise avec circonstance aggravante, dont la bande organisée ou en cas d'association de malfaiteurs) ;
- **L'extension de son champ de compétences à toutes les infractions portant atteinte aux finances publiques,** qu'elles se rapportent aux recettes, aux dépenses et aux fonds ou avoirs publics, y compris les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne. L'ONAF traitera également du blanchiment de ces infractions. Il interviendra dans le respect des attributions des offices centraux de police judiciaire avec lesquels il coopère, dont l'Office central en charge des enquêtes relatives au travail illégal, et l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales ;
- **Son renforcement avec le doublement, d'ici 2025, du nombre d'officiers fiscaux judiciaires (+ 40 ETP) et la création d'un statut d'agent d'enquête judiciaire afin d'épauler les officiers douaniers et fiscaux judiciaires ;**
- La généralisation de protocoles entre l'ONAF et les administrations et organismes intervenant dans son champ, pour encadrer les échanges d'informations. Ces protocoles s'attacheront à développer le recours à des équipes d'enquête mixtes réunissant l'ONAF et des services d'enquête administrative ;
- **La possibilité, pour l'ONAF, de se saisir d'office d'une enquête dans toutes ses matières d'attribution autres que la matière douanière ou fiscale.**

## Approfondir les coopérations institutionnelles en matière de lutte contre la fraude

### **Mesure 29 : Améliorer le partage d'informations entre services de lutte contre les fraudes**

Le décloisonnement de l'information entre les services de lutte contre les fraudes est un levier opérationnel essentiel pour l'amélioration des capacités de contrôle des pouvoirs publics. Cet objectif requiert de lancer une réflexion d'ensemble sur le partage de la donnée pour la lutte contre la fraude, en s'inspirant de l'exemple d'Etats étrangers.

**A court-terme, la mesure consiste à ouvrir de nouvelles passerelles entre administrations :**

- **En améliorant les échanges d'informations en matière de fraude documentaire entre les organismes de protection sociale (OPS), la DGFIP, la douane et les services du ministère de l'Intérieur.**

La fraude documentaire et à l'identité est l'un des principaux supports utilisé pour la commission des fraudes aux finances publiques. C'est pourquoi, il est aujourd'hui essentiel de prévoir un cadre spécifique d'échanges d'informations afin de permettre aux agents du ministère de l'intérieur spécifiquement compétents en matière de lutte contre ces fraudes (référénts fraudes des préfectures mais aussi agents des centres d'expertise et de ressources titres -CERT- et de la mission fraude documentaire et à l'identité de la DMAT) de pouvoir non seulement transmettre mais aussi recevoir des informations de la part des organismes de sécurité sociale.

Ces échanges d'informations doivent associer les organismes verseurs de prestations sociales afin d'assurer la suspension des prestations en cas de faux titres, mais aussi la douane et la DGFIP. Dans le cadre de leur mission de délivrance des titres, les CERT ont besoin d'authentifier les pièces produites à l'appui des demandes de certificats d'immatriculation comme les certificats de dédouanement ou les quitus fiscaux.

- **En favorisant les accès croisés aux bases de données des partenaires.** Sur la base d'une cartographie de 90 bases et applications élaborée par la MICAF, 4 contiennent des informations dont le partage revêt une importance stratégique particulière en matière de lutte contre la fraude aux finances publiques. Leur ouverture aux partenaires s'effectuera progressivement :

**L'accès à la déclaration sociale nominative (DSN) sera progressivement ouverte aux services d'enquête de la police, de la gendarmerie, de l'inspection du travail et de la DGFIP d'ici 2025.** Ce partage de données permettra des gains de temps et d'efficacité, spécifiquement dans le cadre de la lutte contre le travail illégal (détection de travail dissimulé), l'activité professionnelle fictive (sociétés éphémères) ou le blanchiment ;

**L'accès à l'application DOCVERIF du ministère de l'intérieur sera ouvert à l'ensemble des administrations du MEFSIN et aux OPS d'ici 2025.** Cela permettra de lutter plus efficacement contre la fraude documentaire (fausse pièce d'identité<sup>8</sup>, usurpation, documents faux, contrefaits) qui constitue l'un des principaux supports de

---

<sup>8</sup> CNI, passeports, titres de séjour

détournement de versement de prestations ou d'aides publiques du fait du développement récent des téléprocédures ;

**Enfin, les informations du Fichier National des Interdits de Gérer (FNIG), détenu par le ministère de la justice<sup>9</sup> seront ouvertes aux agents de la DGFIP et des OPS en 2023 et 2024.** En effet, les interdictions prononcées par les juridictions commerciales, civiles et pénales, présentent un intérêt pour la détection du travail dissimulé, mais aussi afin d'améliorer la détection par les OPS des fraudes à la carrière ou des faux RIB des personnes morales.

*Dans le cadre de l'instruction d'une demande de remboursement de crédit de TVA, un agent des finances publiques constate que la société demandant ce remboursement a un nom commercial très proche de celui d'une société récemment liquidée. En l'absence d'indices de fraude, le remboursement du crédit est accordé à l'entreprise.*

*Le contrôle fiscal ultérieur de la société met en exergue les faits suivants : des éléments matériels viennent asseoir la gestion de fait de ladite société par une personne frappée d'interdiction de gérer. La gestion de droit est assurée par son épouse.*

*L'accès au FNIG aurait permis de disposer d'un élément supplémentaire pour lancer le contrôle de façon plus anticipée, de rédiger un article 40 au Procureur et transmettre un signalement aux autres administrations et organismes de sécurité sociale.*

## **Mesure 30 : Repenser la coopération opérationnelle entre la DGFIP, la DGDDI et les URSSAF dans de nouveaux partenariats d'ici 2024**

Le recoupement naturel de leurs missions créé entre la DGFIP et la DGDDI, mais aussi entre la DGFIP et l'URSSAF caisse nationale, des synergies évidentes.

La DGFIP et la DGDDI travaillent ensemble de manière active depuis de très nombreuses années dans le cadre d'un protocole de coopération du 3 mars 2011 aux objectifs multiples. Il s'agit de favoriser les échanges d'informations entre les deux directions (bulletins de transmission 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.

La collaboration entre les réseaux de l'URSSAF et la DGFIP s'appuie sur des dispositifs conventionnels anciens, récemment complétés dans le cadre des travaux d'unification du recouvrement fiscal et social : la DGFIP et l'Acoss ont élaboré en 2021 une convention-type de coopération en la matière. Celle-ci prévoit 3 types d'actions : échange d'informations utiles au recouvrement, concertation avant engagement de certaines actions de recouvrement forcé et réception en commun d'un redevable.

Au-delà de ces conventions, les partenariats entre services existent au quotidien par l'échange d'informations, et dans le cadre des CODAF.

---

<sup>9</sup> Conseil National des Greffiers des Tribunaux de Commerce

**Les partenariats existants doivent être repensés et intensifiés 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 les domaines de pointe de la lutte contre la fraude, notamment la valorisation des données collectées.**

La coopération entre la DGFIP et la DGDDI est particulièrement importante s'agissant du **paiement des droits à l'importation**, et s'inscrit dans un contexte très riche avec la perspective de 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), tout en prenant en compte les travaux relatifs aux transferts des différentes taxes de la DGDDI vers la DGFIP.

Entre sphère fiscale et sphère sociale, le rapprochement des modalités d'action constitue un vecteur de simplification pour l'utilisateur contrôlé, et des thèmes d'intérêt partagé sont identifiés : rémunérations occultes et avantages accordés aux dirigeants et/ou salariés ; revenus distribués ; opérations sur titres ; établissements stables ; sous-traitance ; portage salarial ; utilisation frauduleuse de plateformes par les micro-entrepreneurs ; micro-entreprises déclarant des salariés et/ou susceptibles de dépasser les limites de la franchise en base TVA ; prestations de services internationales / travailleurs détachés ; régime des jeunes entreprises innovantes (ce dernier sujet ne relève pas de la lutte contre la fraude dans la majorité des cas) ; sous-déclaration de chiffre d'affaires par les micro-entrepreneurs.

**La mesure consiste à conclure, d'ici 2024, des partenariats renforcés entre les trois différentes sphères. Ces nouveaux partenariats devront permettre de partager les informations utiles : en amont, afin de renforcer la programmation des contrôles de chaque sphère (par exemple : salariés représentant une entreprise étrangère en France, micro-entrepreneurs radiés d'office par l'URSSAF, sociétés ayant fait l'objet d'un rescrit défavorable au regard du régime des jeunes entreprises innovantes...) ; et, en aval, en partageant les résultats des contrôles, de coordonner la programmation des contrôles sur des opérateurs à risque et d'organiser les conditions d'une modélisation partagée des phénomènes de fraude et du risque de fraude qui viendra irriguer les travaux que chaque service réalise sur sa donnée. Ces partages d'information en amont et en aval doivent permettre la coordination des actions de contrôle, notamment dans des enquêtes de grande envergure.**

*Dans le cadre de la lutte contre la fraude à mobilité internationale, l'Urssaf a besoin d'apprécier si l'entreprise étrangère qui détache des salariés en France a une activité substantielle au sein de l'Etat membre de l'UE concerné et qu'il ne s'agit pas d'une "coquille vide". Dans ce cadre, l'Urssaf va se rapprocher de la DGFIP pour disposer des montants de TVA acquittés dans l'EM, sachant que la DGFIP a par ailleurs engagé des discussions au plan communautaire afin de permettre aux Urssaf d'avoir un accès direct à ses données. Autre exemple, lorsqu'une URSSAF procède à un contrôle d'une entreprise, elle peut détecter un risque de fraude fiscale. Dans le cadre du partenariat renforcé à venir entre la DGFIP et les URSSAF, il sera prévu de former le contrôleur de l'URSSAF à détecter certaines situations et une procédure d'alerte systématique sera activée, permettant à la DGFIP de lancer son propre contrôle.*

## **Mesure 31 : Renforcer la coopération entre l'assurance maladie et les complémentaires santé**

Aujourd'hui, les caisses primaires d'assurance maladie détectent et évitent chaque année plus de 300 M€ de préjudice financier au titre de la fraude. Or, sur un certain nombre de dossiers de fraudes à enjeux portés par l'assurance maladie, par exemple sur les centres de santé dentaires, les opticiens ou audioprothésistes, les complémentaires santé prennent également en charge une part importante des dépenses (à titre d'illustration, 44,7 % pour les soins dentaires).

L'article L. 114-9 du code de la sécurité sociale prévoit d'ores et déjà des échanges d'informations entre caisses d'assurance maladie et organismes complémentaires mais les restreint, d'une part, à la seule information sur la mise en œuvre d'une procédure d'enquête par l'assurance maladie en cas de suspicion d'une fraude et limite et, d'autre part, son destinataire à l'organisme complémentaire de l'assuré s'il peut être identifié. Ainsi, aujourd'hui, les résultats des contrôles ou les informations sur l'engagement d'actions contentieuses ne peuvent pas faire l'objet d'échanges avec les organismes complémentaires.

Parallèlement, les complémentaires santé peuvent détecter des cas de fraudes dont la transmission à l'assurance maladie permettrait d'enclencher des actions de contrôle en s'appuyant sur les prérogatives dont elles disposent.

**La mesure consiste à faciliter les échanges entre l'assurance maladie et les complémentaires santé pour lutter contre les fraudes leur portant respectivement préjudice**, de façon similaire aux échanges existant avec les autres partenaires de la sphère sociale ou fiscale sur ce sujet. Elle permettra ainsi de renforcer la coordination indispensable entre acteurs dans la lutte contre la fraude aux prestations de santé et nécessitera des évolutions législatives dans le cadre du PLFSS 2024, après concertation dans le cadre du comité de dialogue avec les organismes complémentaires.

*L'assurance maladie mène actuellement de nombreux contrôles sur des sociétés d'audioprothèses suspectes de fraudes. Or, en 2022, sur les 1,6 Md€ de dépenses d'audioprothèses, seuls 391 M€ ont été pris en charge par l'assurance maladie. Faciliter les échanges avec les organismes complémentaires permettra d'agir plus vite en cas de suspicion de fraudes et de mieux estimer l'ensemble des préjudices financiers.*

## **Mesure 32 : Mieux lutter contre le travail illégal dans le domaine agricole**

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2021, le recours à des salariés ressortissants de pays tiers à l'Union européenne ou, dans certains cas, l'embauche d'étrangers résidant déjà en France s'effectue via sept plateformes de main-d'œuvre étrangère qui assurent la délivrance des autorisations de travail. Les employeurs doivent déposer en ligne une demande d'autorisation de travail pour ces salariés, qui fournissent ensuite ce document lors du dépôt de leurs demandes de visa ou de titres de séjour.

Depuis 2022, des fraudes au recours de salariés saisonniers étrangers sont constatées, notamment dans le secteur agricole. Ce secteur représente, tous secteurs économiques confondus, près de 20 % des autorisations de travail délivrées depuis la mise en place du téléservice en 6 avril 2021, soit environ 60 000 autorisations, dont 56 000 délivrées dans le cadre de contrats saisonniers.

**La mesure, qui s'inscrit en complémentarité avec le plan national de lutte contre le travail illégal 2023-2027, consiste à renforcer les liens entre les référents de ces plateformes, les organismes de protection sociale et la direction générale du travail afin de faciliter les échanges d'informations et les signalements. Dans ce cadre, un renforcement de l'authentification des employeurs du secteur agricole sollicitant des autorisations de travail sera mis en place grâce à des échanges entre les différents systèmes d'information.**

*Une société éphémère est créée dans le seul but de faciliter l'introduction de travailleurs étrangers sur le territoire national et permettre la mise en place de situations de travail illégal accompagnées parfois de situations de traite des êtres humains. Par déclaration en ligne de recrutements à venir de salariés, la plateforme octroie à ces derniers le bénéfice d'une autorisation de travail et d'un droit d'entrée. Après l'arrivée des salariés en France, l'employeur ne fait pas les démarches pour assurer leur maintien régulier sur le territoire. Les salariés, non déclarés, ne bénéficient pas de droits sociaux. La mise en place d'une stratégie d'action commune basée sur de nouvelles modalités d'échanges d'information permettra de mieux lutter contre de telles fraudes.*

## AXE 5 – APPROFONDIR LA RELATION DE CONFIANCE POUR LES USAGERS DE BONNE FOI

### Placer la relation de confiance au cœur des relations avec les entreprises

#### **Mesure 33 : Renforcer l'accompagnement des entreprises en matière fiscale**

Depuis la loi pour un Etat au service d'une société de confiance, l'administration fiscale s'est montée exemplaire en matière de droit à l'erreur. En 2020, 98 % des agents connaissaient le droit à l'erreur et 79 % des agents déclaraient avoir été informés ou formés sur les modalités de mise en œuvre de ce droit (56 % en 2019).

Des outils partenariaux novateurs ont été développés. En 2022, 667 entreprises sont entrées dans l'accompagnement fiscal personnalisé, soit un total de près de **1 500 entreprises accompagnées** fin 2022. Ces entreprises ont bénéficié de 425 rescrits et 850 réponses d'ordre général pour les sécuriser dans leur pratique fiscale. 17 nouveaux groupes sont par ailleurs entrés dans le partenariat fiscal dédié aux grandes entreprises et aux entreprises de taille intermédiaire, ce qui représente 19 protocoles de partenariat supplémentaires. Au total, 72 protocoles ont été signés par **66 groupes** au 31 décembre 2022, représentant plus de **3600 sociétés**. Enfin, la DGFIP rend **20 000 rescrits** chaque année, sécurisant tous les usagers en amont et rendant moins nécessaires les contrôles *a posteriori* pour les contribuables de bonne foi.

**Parce que la fiscalité est complexe, le développement de la culture de l'accompagnement des entreprises par la DGFIP et ses agents doit être poursuivi. La mesure consiste :**

- d'ici 2027, à nouer **160 partenariats supplémentaires** avec les grands groupes et à intégrer **8 500 PME supplémentaires** dans l'accompagnement fiscal. Cet accompagnement des PME sera désormais en partie assuré par les services départementaux de la DGFIP sous un format rénové ;
- à disposer, dès 2025, de premières estimations de la fraude évitée grâce, notamment, à la sécurisation des redevables en amont. Ainsi, la performance des services ne sera pas appréciée uniquement à l'aune du rendement de la lutte contre la fraude.



## Inciter à la régularisation fiscale et sociale

### **Mesure 34 : Régulariser équitablement les erreurs commises en matière fiscale**

Garant du civisme fiscal et de l'égalité devant l'impôt, le contrôle fiscal a vocation à appréhender l'ensemble des manquements à la législation fiscale. Mais, il a également pour rôle de réparer les erreurs commises de bonne foi par les contribuables.

L'adoption des lois pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC) et de lutte contre la fraude ont consacré la *summa divisio* 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 fiscales. Ces deux objectifs impliquent d'adapter la réponse de l'administration aux diverses situations rencontrées : des procédures plus légères pour la rectification d'erreurs et des procédures plus lourdes ou judiciaires pour les dossiers de fraude avérée.

**En complément des outils déjà mis en œuvre (notamment la régularisation en cours de contrôle qui concerne désormais 45 % des contrôles sur pièces en 2022), la mesure consiste à massifier l'envoi aux contribuables de courriers invitant à la régularisation de leur situation fiscale lorsque les données à la disposition de la DGFIP, notamment grâce au *datamining* réalisé par celle-ci, font apparaître des anomalies sur des enjeux financiers restant limités.**

Le nombre de pôles nationaux de contrôle à distance des particuliers sera ainsi porté à 5 en 2023 (soit 200 ETP). D'ici fin 2024, environ 30 000 dossiers de personnes physiques devraient pouvoir être traités par ces pôles nationaux. En outre, la mission de contrôle réalisée à distance, c'est-à-dire par un pôle ayant une compétence sur l'ensemble du territoire français, sera étendue aux contribuables professionnels qui commettent des erreurs ne méritant pas de sanction.

**Inversement, parce que la correction des erreurs doit fonctionner dans les deux sens, des intérêts moratoires seront systématiquement appliqués à chaque fois qu'une erreur commise par l'administration est corrigée en faveur du contribuable, même sans réclamation.** Bien entendu, cela ne couvrira pas les cas où le fonctionnement de l'impôt implique des remboursements sans qu'aucune erreur n'ait été commise.

Enfin, de nouvelles consignes nationales seront diffusées pour que la **remise gracieuse des pénalités soit automatique, en cas d'erreur d'un contribuable de bonne foi, la première fois qu'il commet une erreur.**

*Grâce au développement des PNCD, les personnes physiques de bonne foi dont la DGFIP a détecté qu'elles semblent avoir bénéficié d'un trop perçu de réduction d'impôt en faveur des investissements locatifs réalisés dans le secteur intermédiaire (dispositif « Pinel ») pourront être incités par courrier à régulariser rapidement leur situation. Si elles régularisent leur situation, elles pourront bénéficier d'une réduction de moitié des intérêts de retard dus, tout en évitant l'ouverture d'un contrôle fiscal.*

## **Mesure 35 : Déployer un guichet de régularisation des dettes sociales pour les micro-entrepreneurs**

Au regard du nombre de micro-entrepreneurs, qui s'élève à 2,7 millions fin 2022 soit 60 % de la population des travailleurs indépendants, et des risques de sous-déclaration de leurs cotisations sociales, évalué entre 1 et 1,5 Md€ par an par le Haut conseil au financement de la protection sociale dans sa note de novembre 2022 (soit entre 17 et 26 % des cotisations dues), il apparaît indispensable de mieux recouvrer ces cotisations des micro-entrepreneurs, sans passer nécessairement par des procédures de travail dissimulé.

De premiers travaux conduites par les URSSAF de Provence-Alpes-Côte-D'azur (PACA) et Languedoc-Roussillon ont permis en 2022 de croiser les données de chiffres d'affaires déclarés par les redevables auprès de l'administration fiscale pour le paiement de l'impôt sur le revenu avec les données transmises par les plateformes de l'économie collaborative. Après ciblage au sein des dossiers suspects, les URSSAF ont adressé des courriers invitant les travailleurs concernés à régulariser leurs cotisations et les sensibilisant à l'enjeu pour eux de création de droits sociaux. Cette expérimentation permet une régulation effective dans un quart des dossiers et 2,5 M€ ont été redressés en PACA.

**La mesure vise à généraliser cette expérimentation par la mise en place d'un guichet de régularisation, d'abord avec la mise en place, dès 2023, d'une campagne annuelle de régularisation auprès des micro-entrepreneurs, puis avec le déploiement d'un télé-service permettant les régularisations spontanées à compter de 2025.** Concrètement, des courriels puis des relances par courriers seront adressés par les URSSAF en cas de suspicion de sous-déclaration après croisement des données fiscales et sociales et un téléservice ouvert pour accompagner la régularisation par les travailleurs concernés (production des justificatifs en ligne). Cette procédure amiable sera complétée par les sanctions prévues en cas de non-régularisation ou de réitération d'une non-déclaration ou sous-déclaration des revenus. La réalisation de contrôles et de procédures de travail dissimulé continuera bien sûr d'être privilégiée en cas de fraude importante ou réitérée, avec le cas échéant transmission au parquet.

*Une vendeuse de poterie a organisé sous la forme d'une autoentreprise son activité. Elle reçoit un courriel de son Urssaf lui indiquant qu'elle a sous déclaré son chiffres d'affaires lors de l'année précédente en comparaison de ce qu'elle a déclaré aux impôts.*

*Pour éviter les sanctions qu'elle encourt, elle décide de recourir à cette procédure pour régulariser sa situation. Elle se connecte sur le téléservice pour voir le détail des revenus qu'elle n'avait pas intégrés dans sa déclaration. Elle régularise sa situation en payant en ligne sans frais et sans sanctions.*

Conception : MICAF

Mai 2023