

Comité national de lutte contre la fraude

Lutte contre la fraude aux
finances publiques

2013



Sommaire

Le Plan national de coordination de la lutte contre la fraude aux finances publiques pour 2013	2
Les actions annoncées à l'occasion du Conseil national de lutte contre la fraude du 11 février 2013	4
Les résultats du contrôle fiscal et de la lutte contre la fraude fiscale et douanière en 2012	5
Tracfin, acteur de la lutte contre la fraude aux finances publiques	7
Les dispositifs de la loi de finances rectificative du 29 décembre 2012 en matière de lutte contre les fraudes les plus complexes	12
Annexes	15

Le Plan national de coordination de la lutte contre la fraude aux finances publiques pour 2013

Le plan national de lutte contre la fraude approuvé par le Premier ministre au cours de la réunion à Matignon du **Comité national de lutte contre la fraude (CNLF)**, le 11 février 2013 énonce les orientations de la politique de lutte contre la fraude aux finances publiques à laquelle entend s'attacher le Gouvernement, **tout au long de l'année 2013, tant au niveau national que local.**

Marquant la volonté du Gouvernement d'engager une étape nouvelle de la politique de la lutte contre la fraude, ce plan vise tout d'abord à **renforcer le pilotage stratégique de cette politique publique.** A cet effet, il prévoit notamment :

- de mutualiser entre administrations concernées les alertes en matière de fraude aux finances publiques dans le cadre d'un **comité de veille stratégique**, créé dès septembre 2012, réunissant, auprès du Ministre délégué chargé du budget, les responsables des services compétents. Il revient à ce comité de mettre au point des plans d'actions appropriés contre les formes complexes ou émergentes de la fraude ;
- d'intensifier **les travaux statistiques** pour mieux évaluer les différentes formes de fraude (TVA, cotisations et prestations sociales, impôt sur les sociétés) ;
- de compléter **les études d'impact** figurant dans les projets de loi et les décrets nouveaux par une analyse des éventuels risques de fraude qui pourraient s'y attacher ;
- d'améliorer la circulation de l'information entre les services du ministère de la Justice et les services de contrôle sur **la réalité de la réponse pénale aux fraudes les plus graves** ;
- de bien articuler l'action nationale et **les travaux de l'Union européenne** au travers notamment la consécration de la fraude fiscale au nombre des infractions graves liées au blanchiment (révision de la directive lutte contre le blanchiment et les flux financiers illicites) et le renforcement effectif de la coopération entre les administrations étrangères et française en matière d'échanges d'informations relatives à la lutte contre la fraude fiscale.

Le plan de coordination vise ensuite à **développer des actions de lutte contre la fraude au niveau national.** Sont prévus, en particulier :

- l'approfondissement de la **lutte contre la fraude fiscale** (fraude à la TVA sur les ventes de véhicule d'occasion, renforcement de la lutte contre les fraudes patrimoniales les plus graves de type « avoirs non déclarés à l'étranger ») et l'utilisation en conséquence des procédures nouvelles les plus adaptées (flagrance fiscale, procédure judiciaire d'enquête fiscale) ;
- l'articulation des travaux en matière **de fraude fiscale et douanière** avec, entre autres, l'accès réciproque à certaines bases de données entre la DGFIP et la Douane ;
- le renforcement de la **lutte contre le travail illégal**, le plan intégrant les orientations spécifiquement établies par la Commission nationale de lutte contre le travail illégal du 27 novembre 2012 ;
- le renforcement de la **lutte contre la fraude documentaire**, dont l'utilisation de la technique dite du « code à barres 2D » (appelé par ailleurs, QR-Code ou Flashcode) sur les justificatifs de domicile ;
- **l'intensification des échanges d'informations** pour renforcer la prévention des fraudes comme, par exemple, le déploiement dans toutes les pharmacies de la liste d'opposition des cartes Vitales, quotidiennement actualisée, pour prendre en compte les cartes perdues ou volées.

Le plan national de coordination énonce enfin **les axes prioritaires de travail, localement, des comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF)**, opérant dans chaque département sous l'autorité des préfets et des procureurs de la République (cf. fiche CODAF).

L'ensemble des ces mesures, programmées au cours de l'année 2013, doit permettre de ne laisser aucune fraude sans réponse adaptée, en particulier en approfondissant la réponse aux fraudes les plus complexes.

Les actions annoncées à l'occasion du Conseil national de lutte contre la fraude du 11 février 2013

Mieux prendre en compte la réalité de la mise en œuvre des conventions fiscales bilatérales signées

L'effectivité de l'échange d'informations entre les administrations fiscales étrangères et l'administration fiscale française constituera l'objectif prioritaire poursuivi par la France dans les travaux en cours, aussi bien à l'échelle de l'Union européenne que de l'OCDE et du G20. L'état des signatures des conventions bilatérales de coopération en matière fiscale et l'effectivité de leur mise en œuvre seront les deux critères pris en compte pour l'établissement de la prochaine liste des États et territoires non coopératifs, telle que prévue par le code général des impôts (article 238-0 A). La France continuera en outre de porter la thématique de l'érosion des bases taxables dans les enceintes internationales.

Lancement d'une consultation pour la constitution d'un fichier des contrats d'assurance-vie

Une consultation va également être engagée avec les parties prenantes sur la création d'un fichier des souscripteurs de contrats d'assurance-vie, qui sera un instrument essentiel en termes de lutte contre le blanchiment notamment. Ce fichier pourra s'inspirer du fichier déjà existant, le Ficoba, des comptes bancaires.

Abaissement des seuils de paiement en liquide

Une consultation va être engagée très rapidement afin qu'un décret et des mesures législatives soient prises d'ici la fin 2013 pour abaisser le seuil de paiement en espèces à 1 000 euros pour les résidents contre 3 000 euros par achat aujourd'hui. Ce seuil serait abaissé à 10 000 euros pour les non-résidents contre 15 000 euros par achat aujourd'hui. Des mesures équivalentes ont été prises avec succès par l'Italie et l'Espagne ces dernières années.

Réflexions sur de nouveaux modes d'échanges dématérialisés entre administration et entreprises

Dans le cadre de la consultation déjà engagée pour établir une nouvelle relation de confiance entre l'administration fiscale et les entreprises, des innovations sont envisagées en termes de flux de transmission automatisée d'informations des entreprises vers l'administration. Ces nouveaux modes d'échanges dématérialisés notamment pourront avoir le double avantage pour les entreprises civiles d'alléger leurs charges au titre du contrôle fiscal et de leur donner une plus grande prévisibilité quant à leur situation fiscale. Par ailleurs, ces dispositifs permettront à l'administration fiscale de se concentrer plus exclusivement sur la lutte contre les fraudes les plus complexes.

Mieux contrôler les prix de transfert

S'agissant d'une question excédant le seul champ de la lutte contre la fraude, le Gouvernement recevra prochainement de l'Inspection générale des finances un rapport sur le traitement des prix de transfert, qui appellera également une concertation.

Les résultats du contrôle fiscal et de la lutte contre la fraude fiscale et douanière en 2012

Les premiers résultats disponibles pour l'année 2012 sont en forte hausse. Ils témoignent de la détermination de l'administration (Direction générale des finances publiques -DGFIP- et direction générale des douanes et des droits indirects -DGDDI) à lutter contre la fraude, tout en étant présente sur les enjeux les plus significatifs.

En 2012, les premiers résultats financiers du contrôle fiscal sont en hausse

Au jour de cette publication, **les données exhaustives d'activité établies par la DGFIP** ne concernent que le contrôle sur place de la comptabilité des entreprises et l'examen approfondi de la situation fiscale des particuliers.

Au total, ces **opérations de contrôle dites « sur place »** ont permis de rectifier 9,1 milliards d'euros de droits et d'appliquer 3,2 milliards d'euros de pénalités, **soit un total de 12,3 milliards d'euros.**

Par rapport aux résultats de 2011 qui étaient de 10,8 milliards d'euros, **la progression est de 14 %.**

Concernant le contrôle sur pièces, les premiers résultats disponibles sont également en hausse par rapport à 2011. Ceux de l'impôt sur le revenu sont toutefois en cours de consolidation.

Ainsi, concernant les impôts des entreprises, les rectifications d'impôts sur les sociétés opérées depuis le bureau (contrôles dits « sur pièces ») sont en hausse de 16 % à 493 millions d'euros, ceux de la TVA de 4 % à 462 millions d'euros.

En matière d'impôt de solidarité sur la fortune, les rectifications progressent de 11 % à 279 millions d'euros ; celles relatives aux droits d'enregistrement sont stables à 1,4 milliard d'euros.

Dans le domaine spécifique de la lutte contre la fraude, priorité gouvernementale

Les données disponibles pour la DGFIP font apparaître que :

- 31,4 % des opérations de contrôle externe ont porté sur les fraudes les plus caractérisées (29,9 % en 2011) et représentent 3,66 milliards d'euros en droits (3 milliards en 2011) ; ces contrôles représentent 40,3 % des droits notifiés en matière de contrôle externe ;
- les enjeux financiers totaux (droits + pénalités) de ces contrôles passent de 4,85 milliards d'euros à 6,14 milliards en 2012, soit une progression de 26,6 % ;
- **plus de 1 000 dossiers** dans lesquels les agissements les plus frauduleux ont été détectés par l'administration fiscale ont été transmis à l'autorité judiciaire en vue de **poursuites pénales** ; sur ces dossiers, **la commission des infractions fiscales a autorisé le dépôt de 987 plaintes** pour fraude fiscale, dont 60 concernant des affaires dites de "police fiscale" ;
- l'administration a également mis en œuvre à **246 reprises son droit de visite et saisie (« perquisitions fiscales »)** sur autorisation du juge dans des affaires de fraude de grande ampleur présumée.

Le montant total de **la fraude constatée par la douane** (préjudice financier total constaté) s'élève à 366,5 millions d'euros (soit + 1 % par rapport à l'année 2011).

La très nette augmentation des redressements des droits et taxes opérés sur les opérateurs du commerce extérieur (+ 11 %) vient compenser la baisse des résultats obtenus dans le secteur des fraudes au tabac par rapport à l'année 2011 qui constituait, il est vrai, un record historique en la matière.

La coopération avec la DGFIP s'est traduite par un redressement de taxes et de pénalités réalisé par celle-ci suite à renseignement douanier de près de 80 millions d'euros, chiffre jamais atteint à ce jour.

Tracfin, acteur de la lutte contre la fraude aux finances publiques

S'inscrivant dans une démarche active de lutte contre la fraude aux finances publiques, Tracfin, cellule de renseignements financiers, a vu en 2009 son champ d'action s'étendre à la fraude fiscale. Cet élargissement s'est accompagné de la faculté d'échanger des informations avec la Direction générale des finances publiques (DGFIP). En 2012, une nouvelle disposition législative a autorisé Tracfin à échanger des informations avec les organismes sociaux. Dans ce cadre, un protocole d'échanges entre Tracfin, les organismes sociaux et la Direction Nationale de la lutte contre la fraude (DNLF) a été signé.

En outre, dans un souci constant d'améliorer son action dans la lutte contre la fraude aux finances publiques, Tracfin a créé, le 1er septembre 2012, une division dédiée à l'enrichissement et à la détection des fraudes, plus particulièrement des fraudes fiscales et sociales.

Par ailleurs, pour mieux détecter et analyser les risques et menaces en matière de blanchiment, Tracfin vient de créer une cellule d'analyse stratégique.

Les chiffres clés 2012

L'activité de Tracfin en quelques chiffres

En 2012, Tracfin a reçu et analysé 27 237 informations (+ 13 % par rapport à 2011), dont 26 011 déclarations de soupçon en provenance des professionnels assujettis (+ 14 % par rapport à 2011). S'agissant des échanges avec les autorités publiques et les autorités de contrôle, Tracfin a reçu 314 informations.

Dans le cadre des analyses réalisées par le service, 7 225 droits de communication (+ 21 %) et 22 637 actes d'investigations (contre 26 091 en 2011, soit - 13 %) ont été effectués.

Au total, Tracfin a procédé à 1 201 notes de transmission (+ 13 % par rapport à l'année précédente), dont :

- 522 notes adressées à l'autorité judiciaire (+ 5 % par rapport à 2011)
- 679 transmissions envoyées aux administrations partenaires (+ 19 % par rapport à l'année précédente)

Tracfin, une collaboration active avec les administrations publiques partenaires en quelques chiffres

En 2012, Tracfin a transmis à l'administration fiscale 167 notes de renseignements, pour un enjeu financier de plus de 150 M€. Ces informations sont systématiquement exploitées par l'administration fiscale qui valide l'information au plan fiscal et oriente le dossier vers la suite utile : proposition de contrôle fiscal externe, proposition de mise en œuvre de la procédure judiciaire, transmission aux directions de contrôle...

Ainsi, depuis 2009, la collaboration étroite entre l'administration fiscale et Tracfin s'est traduite par la production de 377 propositions de vérification. Elles ont débouché sur des propositions de vérifications de comptabilité dans 53 % des cas et des examens de situation fiscale personnelle (ESFP) dans 47 % des cas. Ce sont ainsi près de 466 M€ de droits et 144 M€ de pénalités qui ont été rappelés.

S'agissant de la première année de mise en œuvre des échanges entre les organismes sociaux et Tracfin, 45 dossiers, portant sur un soupçon de fraude aux prestations sociales, ont été transmis aux organismes sociaux (principalement à l'ACOSS) pour un enjeu financier global de près de 14 M€.

Exemples de fraudes aux finances publiques

Cas-type de fraude aux prestations sociales

L'attention de TRACFIN a été appelée sur les opérations financières constatées sur le compte d'un particulier qui semblaient incohérentes par rapport à la situation de titulaire d'allocations chômage de son titulaire.

M. X, qui se déclarait sans emploi, occupait précédemment un poste de coordonnateur de travaux au sein de la SARL AA, société de maçonnerie générale. En 2011, M. X a perçu plus de 50 000 € d'indemnités chômage. Parallèlement, sur un de ses comptes bancaires des flux créditeurs significatifs sont constatés sous forme de remises de chèques. Ils sont émis par des sociétés évoluant dans le domaine du BTP, dont la SARL AA, ancien employeur de M. X. Ces remises de chèques s'élèvent à près de 60 000 € sur la même période.

Au débit du compte, est relevée l'émission de nombreux chèques en sommes rondes au bénéfice de multiples particuliers. Les liens entre M. X et ces nombreux bénéficiaires ne sont pas établis.

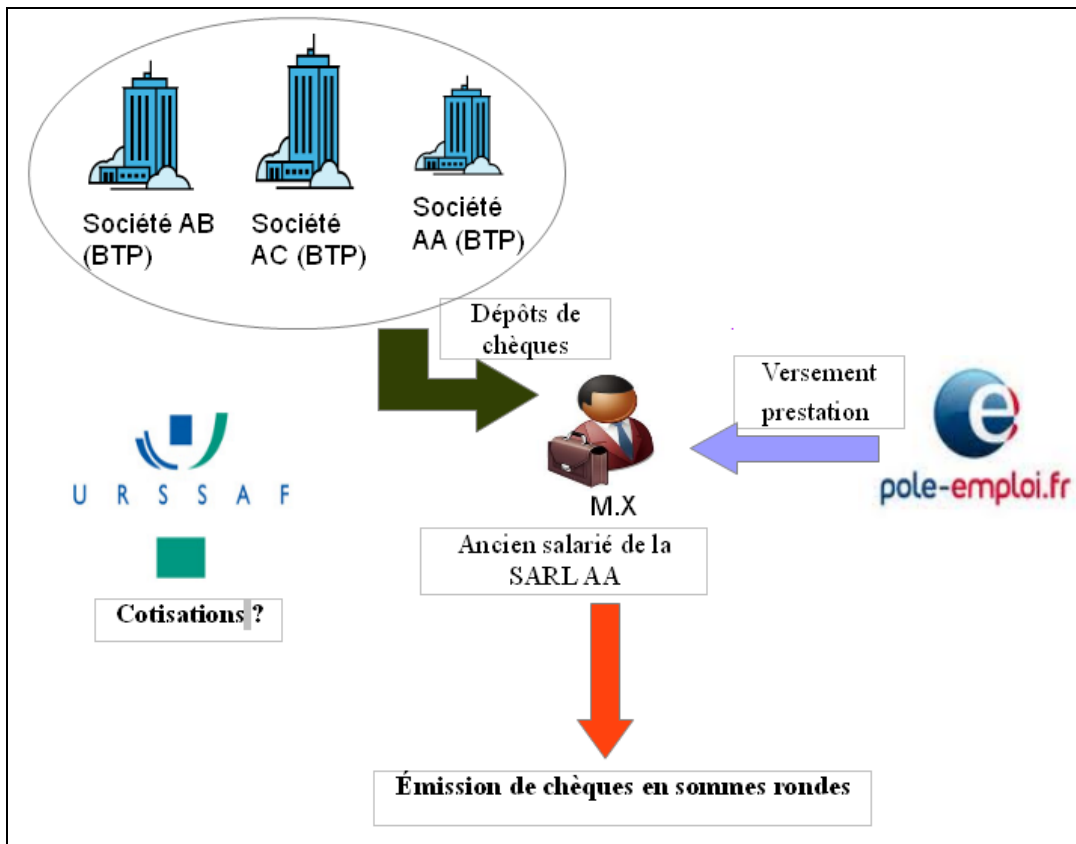
Des interrogations apparaissent concernant :

- d'une part, la régularité de la situation de M. X vis à vis de Pôle Emploi et son statut de demandeur d'emploi, car les mouvements constatés sur son compte bancaire semblent révéler une réelle activité professionnelle,
- d'autre part, sa participation à un circuit de rémunération parallèle de travailleurs non déclarés, en liaison avec son ancien employeur, la SARL AA. Les nombreux chèques émis à de multiples destinataires à partir d'un compte personnel de M. X alimentent ce soupçon.

Suite aux signalements de TRACFIN à destination de Pôle Emploi et de l'ACOSS, en application du protocole d'échange d'information entre ces services :

- la situation de demandeur d'emploi de M. X a été réexaminée par Pôle Emploi,
- une enquête a été diligentée par l'ACOSS sur le circuit impliquant les sociétés dont M. X perçoit des chèques et des vérifications sont menées sur la situation de ces sociétés au regard de leurs obligations vis à vis de l'URSSAF.

Schéma de blanchiment



Cas typologique de fraude fiscale

L'attention de TRACFIN a été appelée sur les opérations financières réalisées par la société française X, dont l'activité déclarée est le commerce de gros de matériels informatiques produits à forte valeur ajoutée, justifiant une vigilance particulière. L'importance des flux, combinée à certains éléments contextuels présentés ci-après, amène à douter de leur justification économique réelle et pourrait traduire l'implication de cette société dans une escroquerie à la TVA de grande ampleur.

La société X a été créée fin 2010. A compter du mois de juillet 2011, des flux financiers conséquents sont constatés sur ses comptes bancaires : plus de 40 M€ y transitent en l'espace de sept mois. La société X apparaît comme « intermédiaire » entre son principal client, grossiste informatique français, la société A, et un groupe de sociétés YYY, ses principaux fournisseurs, qu'elle paye majoritairement sur des comptes bancaires ouverts à l'étranger (Hong Kong). Les investigations menées révèlent que les sociétés YYY sont en situation de défaillance au regard de leurs obligations déclaratives en matière de TVA. On relève également des incohérences dans les déclarations douanières d'importation de biens, ce qui renforce les doutes sur la réalité économique des opérations.

Environnement financier international

D'autres informations parvenues au service ont révélé les éléments suivants concernant la destination des flux versés par la société X aux sociétés du groupe informel YYY. Une société domiciliée à Hong Kong et dirigée par un résident français a reçu, de juillet à octobre 2011, plus de 20 M€ sur son compte bancaire ouvert à Hong Kong.

Sur la même période, ces fonds ont été transférés :

- sur le compte bancaire chinois ouvert à Hong Kong d'une autre société également domiciliée à Hong Kong et dirigée par un résident français ;
- puis sur les comptes bancaires d'une autre structure à Hong Kong et à Chypre ;
- d'autres paiements ont été identifiés au bénéfice d'une société domiciliée à Londres et titulaire d'un compte bancaire belge. Celle-ci a ensuite effectué des transferts vers les comptes étrangers (Israël, Liechtenstein) de différentes personnes physiques sous le libellé « honoraires ». Il convient de préciser que le mandataire du compte bancaire belge de la société britannique est connu défavorablement des services de police français pour des faits d'escroquerie et de fraude fiscale.

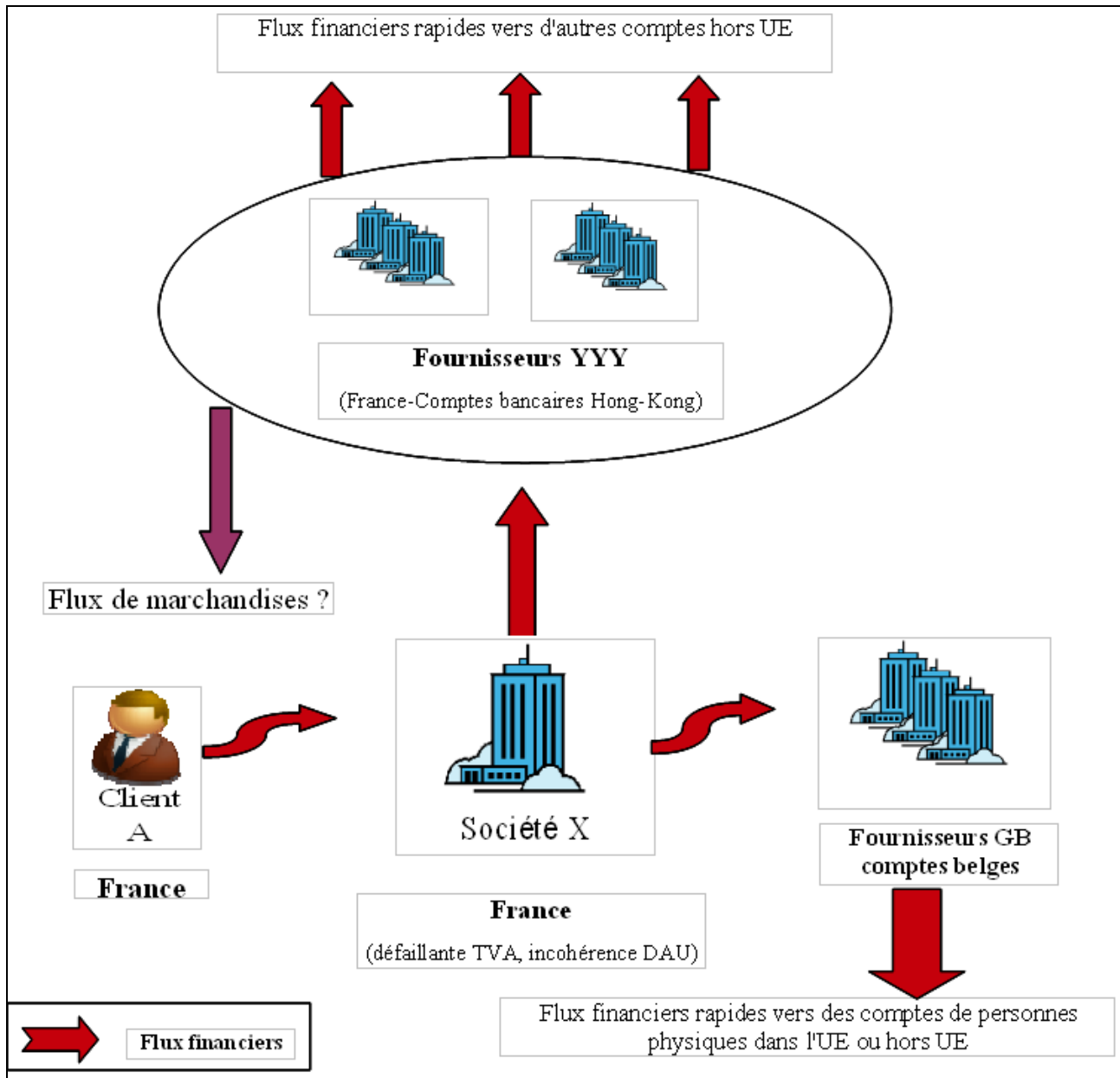
Les critères d'alerte :

Le fonctionnement des comptes bancaires et les éléments d'environnement précités appellent plusieurs commentaires :

- un secteur d'activité sensible
- un circuit commercial atypique et des flux transitant rapidement
- un fournisseur **unique**, le groupe de sociétés « YYY » détentrices de comptes bancaires à Hong Kong
- un principal client, grossiste informatique français
- des flux financiers de plus de **40 M€ en 7 mois d'activité** (flux de France à destination de Hong Kong principalement)

Tous ces éléments sont de nature à renforcer l'hypothèse d'une possible remise en cause de la réalité économique des opérations réalisées dont le schéma fait naître une forte présomption de fraude à la TVA et la commission du délit d'escroquerie. Ce dossier fait l'objet d'investigations de la part de la DGFIP.

Schéma de blanchiment



Les dispositifs de la loi de finances rectificative du 29 décembre 2012 en matière de lutte contre les fraudes les plus complexes

Les dispositifs de la loi d'ores et déjà entrés en vigueur

Mesures renforçant la lutte contre les fraudes complexes mises en œuvre par les professionnels ou les particuliers

- Élargissement de la procédure de flagrance fiscale

La procédure de flagrance fiscale permet à l'administration, lorsqu'elle constate à l'occasion d'une procédure d'enquête ou de contrôle (droit de visite et de saisie, droit d'enquête, vérification de la TVA, contrôle inopiné) qu'une fraude fiscale grave est en train de se produire, de sanctionner rapidement et efficacement le contribuable et de sécuriser le recouvrement.

La LFR de décembre 2012 complète la procédure de flagrance fiscale, en permettant notamment d'utiliser directement les constats opérés par d'autres administrations en matière de travail dissimulé, de l'étendre aux situations de défaillances déclaratives les plus graves en matière de taxe sur la valeur ajoutée, d'élargir la période de référence aux périodes achevées mais pour lesquelles aucune obligation déclarative n'est encore arrivée à échéance et de pratiquer des mesures conservatoires y compris sur les fonds de commerce et les immeubles du contribuable fraudeur.

- Élargissement du champ de la procédure judiciaire d'enquête fiscale

La LFR de décembre 2012 étend le périmètre de la procédure judiciaire d'enquête fiscale aux situations où un risque de dépérissement de preuves résulte soit d'une domiciliation fiscale fictive ou artificielle à l'étranger soit de manœuvres destinées à égarer l'administration.

- Lutte contre la fraude TVA sur la vente de véhicules d'occasion

Le négoce intra-communautaire des véhicules d'occasion connaît depuis plusieurs années une fraude importante à la TVA.

Afin de mieux réprimer cette fraude croissante, la LFR de décembre 2012 rend désormais solidairement redevable de la TVA tout membre de la chaîne d'intermédiaires qui savait ou ne pouvait ignorer qu'il participait à un montage frauduleux, à l'instar du dispositif existant en matière de fraude carrousel.

Mesures améliorant l'efficacité du contrôle en adaptant les moyens procéduraux aux évolutions informatiques et en étendant leur périmètre

- Modernisation de la procédure de droit de visite et de saisie (« perquisition fiscale ») par la création de dispositions spécifiques aux perquisitions informatiques

La procédure de droit de visite et de saisie est adaptée pour tirer les conséquences de l'informatisation des moyens à la disposition des contribuables faisant l'objet d'une perquisition fiscale.

L'administration est ainsi autorisée, toujours sous le strict contrôle du juge, à saisir les données figurant sur les serveurs distants, à réaliser les opérations nécessaires au cassage des protections informatiques, à réaliser directement des traitements informatiques sur les comptabilités saisies avant même l'engagement d'un contrôle et à sanctionner les comportements faisant obstacle à la réalisation de saisies de pièces ou documents sur support informatique.

- Aménagement des règles de prescription applicables.

- Extension du délai de prescription à dix ans pour les droits d'enregistrement et l'impôt de solidarité sur la fortune en cas de non déclaration de comptes détenus à l'étranger.

La LFR de décembre 2012 harmonise les régimes de prescription applicables en cas de non déclaration d'un compte bancaire, d'un contrat d'assurance-vie ou de droits dans un trust à l'étranger, en allongeant de six à dix ans le délai applicable aux droits d'enregistrement (droits de succession, impôt de solidarité sur la fortune...), comme cela existe déjà en matière d'impôt sur le revenu.

- Réouverture de la prescription des impôts patrimoniaux et de la taxe sur la valeur ajoutée dans certaines conditions.

L'administration peut réparer les omissions ou insuffisances d'imposition révélées lors d'une instance contentieuse, même après l'expiration du délai de reprise de droit commun et, au plus tard, jusqu'à la fin de la dixième année qui suit celle au titre de laquelle l'imposition est due.

Ce dispositif, antérieurement limité aux seuls impôts sur le revenu et sur les sociétés, est étendu par la LFR de décembre 2012 à l'ensemble des impôts.

Renforcement de la lutte contre les fraudes patrimoniales les plus graves

- Inciter les contribuables à révéler l'origine de fonds placés à l'étranger

Les sommes placées à l'étranger, non déclarées et dont le contribuable ne peut justifier la provenance après demande de l'administration sont réputées avoir été reçues à titre gratuit et taxées au taux de 60 % (taux applicable aux mutations à titre gratuit entre personnes non-parentes).

Cette disposition vise à inciter les contribuables à révéler l'origine réelle de ces fonds et permet désormais à l'administration fiscale de taxer les avoirs dissimulés à l'étranger qui proviennent de revenus d'activité ou du patrimoine occultes ou de transmissions non déclarées en infraction avec la législation française. Elle sera utilisée notamment dans le cas de contribuables figurant sur des listes transmises par la Justice ou des administrations étrangères.

- Accéder plus facilement aux relevés bancaires de contribuables ayant omis de déclarer des comptes bancaires ou contrats d'assurance-vie à l'étranger

L'administration fiscale a désormais accès, dans le cadre d'un contrôle sur pièces, aux relevés de compte des contribuables ayant omis de déclarer des comptes bancaires ou des contrats d'assurance-vie à l'étranger, sans que ce contrôle puisse être considéré comme un début d'examen contradictoire de situation fiscale personnelle (ESFP) ou de vérification de comptabilité.

Cette disposition a pour objectif de permettre un ciblage plus efficace des dossiers nécessitant l'engagement d'un contrôle fiscal externe : l'engagement de tels contrôles sera réservé aux dossiers présentant un caractère frauduleux et dont les enjeux sont les plus significatifs.

- Interroger plus largement les contribuables sur des avoirs non déclarés (aménagement de la règle du « double »)

L'administration fiscale peut, dans le cadre d'un examen contradictoire de situation fiscale personnelle ESFP, adresser au contribuable une demande de justifications lorsqu'elle a réuni des éléments permettant d'établir que celui-ci peut avoir des revenus plus importants que ceux qu'il a déclarés. En cas de défaut de réponse, l'administration peut considérer ces sommes comme des revenus imposables et procéder à leur taxation d'office.

Toutefois, jusqu'à l'adoption de la LFR, l'envoi d'une telle demande n'était possible dans les faits que lorsque le total des crédits enregistrés sur les comptes du contribuable représentait au moins le double de ses revenus déclarés (règle jurisprudentielle dite du « double »).

Cette règle, d'autant plus difficile à remplir que le montant total des revenus déclarés est élevé, faisait en pratique obstacle au contrôle des contribuables les plus fortunés qui dissimulaient une partie de leurs revenus, comme l'avait relevé la Cour des comptes dans son rapport public annuel 2012.

Aussi, pour assurer un traitement équitable des contribuables vérifiés, la LFR de décembre 2012 permet à l'administration d'adresser une demande de justifications lorsque la discordance entre les crédits enregistrés sur les comptes bancaires d'un contribuable et ses revenus déclarés excède 150 000 €.

Renforcement de la lutte contre le commerce illégal de tabac

- Faciliter la procédure des coups d'achat sur internet

Pour faciliter l'action des agents des douanes luttant contre le commerce illicite de tabac sur internet, la LFR étend leur possibilité d'utiliser une identité d'emprunt pour réunir des informations sur des personnes susceptibles d'être les auteurs d'une infraction. Elle étend également la protection juridique des tiers dont l'assistance est requise dans ce type d'opérations, par exemple, des banques ou des services postaux qui par leur concours permettent aux agents habilités de procéder aux opérations de coups d'achat.

- Allongement de 8 jours à 3 mois de la période maximale de fermeture administrative des établissements dans lesquels est constatée une fraude à la législation sur les tabacs

Deux dispositifs n'entrant pas en vigueur dès 2013

- Obligation de présenter sa comptabilité sous forme dématérialisée dans le cadre d'une vérification de comptabilité

Une entreprise qui tient sa comptabilité au moyen de systèmes informatisés devra la présenter sous cette forme lors d'une vérification. L'entrée en vigueur différée de la mesure au 1er janvier 2014 permet, d'une part, d'élaborer un fichier des écritures comptables standardisé et, d'autre part, de laisser aux entreprises un délai pour adapter leurs équipements informatiques.

- Marquage obligatoire et traçabilité des produits du tabac

Afin de lutter contre le trafic frauduleux portant sur les produits du tabac, la LFR prévoit un marquage permettant l'identification et l'authentification de ces produits. Il permettra de surveiller les mouvements des produits du tabac fabriqués légalement et d'avoir accès aux informations afin de retracer les mouvements des produits dans la chaîne d'approvisionnement.

Un traitement informatisé de données sera tenu par les professionnels du secteur. Il contiendra les informations pertinentes qui seront accessibles grâce au lien avec la marque figurant sur le conditionnement des cigarettes.

Un délai de deux ans permettra l'application dans des conditions définies par décret de l'authentification des cigarettes et un délai de cinq ans celle de leur traçabilité.

Annexes

Le rôle de la délégation nationale à la lutte contre la fraude	16
Les comités opérationnels départementaux anti-fraude	17
Le commerce clandestin de métaux : une approche pluridisciplinaire par le CODAF	18
La fermeture administrative : une nouvelle arme en cas de travail illégal	19
Les chiffres clés de la coopération entre services et directions chargés de la lutte contre la fraude	20

Le rôle de la délégation nationale à la lutte contre la fraude

Placée par délégation du Premier ministre auprès du ministre chargé du budget et des comptes publics, **la délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF)** a pour mission le pilotage de la coordination des administrations et des organismes publics chargés, chacun dans son domaine, de la lutte contre la fraude fiscale et sociale.

L'objectif de la DNLF, laquelle ne doit en aucun cas se substituer ou s'ajouter aux services opérationnels de lutte contre la fraude, est de professionnaliser les démarches d'échanges entre organismes, de s'assurer de l'absence de déperdition d'informations entre entités, de mettre en évidence les mesures à prendre pour combler les lacunes juridiques ou les failles opérationnelles des dispositifs antifraudes.

Pour exercer ces missions, le plus souvent à caractère transversal, la DNLF, structure resserrée d'impulsion et de coordination, est constituée d'une douzaine de cadres de haut niveau au profil antifraude diversifié. Elle pilote les Comités opérationnels départementaux de lutte contre la fraude CODAF. Ces missions sont réalisées en partenariat notamment avec les administrations des ministères chargés du budget, du travail, de la sécurité sociale, de la santé, de la justice, de l'intérieur, mais aussi des caisses de sécurité sociale et de Pôle emploi.

Au nombre des actions conduites par la DNLF, on peut relever :

- **la promotion des échanges d'informations entre les partenaires de la lutte contre la fraude au moyen de grands projets informatiques structurants dans le respect des principes de la CNIL.** Ainsi, la DNLF a notamment accompagné la mise en place d'un Répertoire National Commun des assurés de la Protection Sociale (RNCPS), en cours de finalisation, qui permettra d'identifier, dans un seul et même répertoire, l'ensemble des bénéficiaires des prestations de sécurité sociale, tous régimes confondus. La DNLF a également encouragé la réalisation d'un fichier recensant les mesures d'interdiction de gérer pouvant être prononcées par les juridictions civiles, commerciales et pénales (loi du 22 mars 2012).
- **l'insertion de dispositifs antifraudes dans les Conventions d'objectifs et de gestion (COG) des caisses de sécurité sociale,** portant notamment sur l'organisation de la lutte contre la fraude, son évaluation, son suivi ou la délimitation de secteurs prioritaires.
- **la professionnalisation des agents, grâce notamment au développement de l'expertise en matière de lutte contre la fraude aux finances publiques par des actions de formation transversales** (5.950 agents et 35.122 heures de formation ont pu être effectuées, en 2012, en matière de lutte contre la fraude aux finances publiques) ainsi que par une meilleure connaissance des typologies de fraude.
- **la coordination et la valorisation de l'action opérationnelle des CODAF,** en définissant des orientations locales dans le cadre du plan national de lutte contre la fraude mais aussi en réalisant de bilans réguliers d'activité.

Les comités opérationnels départementaux anti-fraude

De création relativement récente (expérimentation en 2008 et pérennisation en 2010), les **comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF)** font preuve de leur **utilité**, que ce soit en termes :

- de décloisonnement (administration préfectorale, fiscale, douane, police, gendarmerie, organismes locaux de protection sociale) ;
- ou de partage des expériences et des bonnes pratiques entre participants, se traduisant notamment par des formations.

Fonctionnement : les CODAF réunissent, sous l'autorité conjointe du préfet de département et du procureur de la République près le tribunal de grande instance du chef-lieu du département, les services de l'Etat (administrations préfectorale, fiscale, douanière et du travail, police, gendarmerie) et les organismes locaux de protection sociale (Pôle emploi, URSSAF, caisses d'allocations familiales, assurance maladie et retraite, MSA, RSI) afin d'apporter une réponse globale et concertée aux fraudes aux finances publiques.

Leur **mission** opérationnelle :

- **organiser des opérations conjointes de contrôle**
- **détecter des fraudes par des signalements entre partenaires**

Ainsi, la **levée du secret professionnel** entre les acteurs luttant contre les fraudes aux finances publiques rend plus fluide la transmission d'informations opérationnelles entre les différentes parties prenantes. Elle permet notamment à certains partenaires (notamment les préfetures, les services fiscaux et douaniers, les services de police et unités de gendarmerie...) de signaler directement des cas de fraudes aux organismes de protection sociale.

Le comité national de lutte contre la fraude (CNLF) du 11 février 2013 présidé par le premier ministre valide le 3^{ème} **plan stratégique** qui donne des instructions opérationnelles aux CODAF.

Les CODAF doivent notamment s'attacher à appréhender **les fraudes aux finances publiques les plus complexes** et favoriser la mise en œuvre de **tous les leviers de sanction**.

Le commerce clandestin de métaux : une approche pluridisciplinaire par le CODAF

Descriptif de la fraude

En 2012, un CODAF a mené une opération partenariale impliquant 7 services ou organismes membres du CODAF à la suite de la recrudescence des vols de métaux dont sont victimes certaines entreprises, les collectivités et des particuliers.

L'exploitation par les Officiers de police judiciaire des livres de police de deux entreprises de récupération de métaux, dont la tenue est obligatoire pour cette activité, a ainsi permis d'isoler 60 déposants réguliers ayant vendu au minimum plus de 15.000 € chacun de métaux durant les trois dernières années.

Outre des situations de travail illégal par dissimulation d'activité, des manquements aux déclarations fiscales et des fraudes aux prestations sociales ou aux allocations chômage ont été révélées par l'enquête de police.

Cette enquête a permis d'évaluer les préjudices financiers subis par les partenaires du CODAF impactés (CAF, CPAM, URSSAF, DGFIP, Pôle emploi, MSA) à un montant de 1,3 millions d'euros.

L'autorité judiciaire a par ailleurs déclenché des poursuites pénales à l'encontre des fraudeurs.

Dispositif mis en place pour lutter contre ce type de fraude

Le PNLF pour 2013 recommande à chaque CODAF de mener au moins une opération relative au commerce clandestin de métaux.

La force du CODAF est d'appréhender ce type de fraude de façon pluridisciplinaire. En effet, elles entraînent des risques de fraude aux finances publiques qui portent notamment sur :

- TVA sur les ventes de métaux
- Cotisations sociales au RSI, assises sur le chiffre de vente non déclaré
- Impôt sur le revenu, assis sur les bénéfices
- RSA
- Prestations maladie (CMU et CMU-C)

La législation s'est par ailleurs adaptée pour contrer au mieux cette fraude en interdisant tout paiement en espèce¹ pour les transactions de métaux.

¹ Article L 112-6 du code monétaire et financier

La fermeture administrative : une nouvelle arme en cas de travail illégal

Au nombre des axes principaux du Plan national de lutte contre le travail illégal adopté le 27 novembre 2012, intégré au PNLF 2013 et mis en œuvre par une circulaire interministérielle qui vient d'être signé, figure le développement de la fermeture administrative en cas de travail illégal.

Descriptif de la fraude

En mai 2012, une opération CODAF en matière de travail illégal menée par l'inspection du travail, l'URSSAF et les forces de l'ordre cible un restaurant.

Au moment du contrôle, une personne tente de s'échapper. Il s'agit d'un cuisinier qui est rattrapé immédiatement. Lui et deux serveurs ne sont pas déclarés à l'URSSAF sur les 5 salariés qui travaillent dans cet établissement.

Une procédure judiciaire est diligentée pour travail dissimulé par dissimulation d'activité.

Un mois plus tard, le CODAF décide de contrôler à nouveau ce restaurant. Lorsque les enquêteurs et contrôleurs investissent les lieux, un cuisinier et un serveur, non présents lors du premier contrôle, s'enfuient. Seul le serveur est rattrapé.

L'enquête montre que ces deux personnes ne figurent pas dans le registre unique du personnel, ni dans les fichiers de l'URSSAF.

Une deuxième procédure judiciaire est diligentée.

Parallèlement, les contrôleurs transmettent les deux procédures au préfet et sollicitent une fermeture administrative du restaurant. Au vu des éléments, le préfet inflige 50 jours de fermeture de l'enseigne.

Dispositif mis en place pour lutter contre ce type de fraude

Le code du travail renforce les sanctions administratives à l'égard des personnes physiques ou morales ayant fait l'objet d'un procès-verbal relevant une infraction de travail illégal et donne au préfet le pouvoir de décider la fermeture provisoire de l'établissement, pour une durée maximale de 3 mois, assortie éventuellement d'une saisie du matériel professionnel.

Le PNLF pour 2013 donne des instructions, en cas de travail illégal, pour utiliser les mesures de fermeture administrative dans les conditions prévues par la loi.

Les chiffres clés de la coopération entre services et directions chargés de la lutte contre la fraude

La collaboration entre la DGFIP et les Douanes s'approfondit

En 2012, le nombre de contrôles achevés issus d'une information douanière s'élève à 246.

Le montant des droits rappelés est de plus de 44 millions d'euros, contre 35 millions en 2011. Le montant des pénalités correspondantes est de plus de 36 millions d'euros, contre 32 en 2011.

La finalité répressive (fraudes les plus graves) de ces affaires est particulièrement marquée (45,9 %) et en légère augmentation par rapport à 2011 (44,26 %).

La transmission d'informations aux organismes sociaux

En 2012, plus de 6 700 informations faisant suite à des rehaussements ont été adressées aux organismes sociaux, contre 6 000 en 2011, afin qu'ils puissent en tirer les conséquences en matière sociale.

L'exploitation des informations d'origine TRACFIN

En 2012, la DGFIP a reçu 167 informations en provenance de Tracfin ; la majorité de ces informations a permis de programmer des contrôles fiscaux.

Les résultats du travail illégal (seuls les résultats de 2011 sont disponibles)

La constatation des infractions de travail dissimulé et du marchandage

Les services fiscaux ont participé en 2011 à 477 opérations de lutte contre le travail illégal. En matière de verbalisation *stricto sensu*, les services ont participé à la rédaction de 47 procès-verbaux de travail illégal en 2011 (contre 23 en 2010).

Le traitement et l'exploitation des constatations des infractions de travail illégal

Le nombre de contrôles fiscaux externes issus d'une programmation « travail dissimulé » a doublé, s'élevant en 2011 à 923 (534 en 2010). Leurs résultats financiers s'établissent respectivement à 135 millions en 2011 et 67 millions en 2010.