

**La fraude  
aux prélèvements  
obligatoires  
et son contrôle**

**Mars 2007**

Le Conseil des prélèvements obligatoires est chargé d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative aux prélèvements obligatoires (loi n° 2005-358 du 20 avril 2005).

*Le Conseil des prélèvements obligatoires est présidé par  
M. Philippe SÉGUIN, Premier Président de la Cour des  
comptes.*

*Il comprend :*

*M. Bertrand FRAGONARD, président de chambre à la Cour des  
comptes,  
suppléant le Premier Président de la Cour des comptes,*

*M. Robert BACONNIER, président et délégué général de  
l'association nationale des sociétés par actions,*

*M. Michel BOUVIER, professeur agrégé des universités,*

*M. Jean-François CHADELAT, directeur du fonds de  
financement de la protection complémentaire de la couverture  
universelle du risque maladie,*

*M. Philippe DOMERGUE, inspecteur général de l'INSEE,*

*M. Etienne DOUAT, professeur agrégé des universités,*

*M. Gérard GILMANT, directeur de l'URSSAF de Rouen,*

*M. Olivier GRUNBERG, directeur général adjoint en charge  
des finances de la société Veolia eau*

*M. Alain GUBIAN, directeur statistique et directeur financier de  
l'agence centrale des organismes de sécurité sociale,*

*M. Henri LACHMANN, président du conseil de surveillance de  
Schneider-Electric,*

*M. Daniel LALLIER, inspecteur général des finances,*

*M. Denis MORIN, conseiller maître à la Cour des comptes,*

*M. Michel PINAULT, conseiller d'Etat,*

*M. Pierre RICORDEAU, inspecteur général des affaires  
sociales,*

*M. Pierre RICHARD, président du conseil d'administration de  
DEXIA,*

*M. Jean-Claude ROGNON, conseiller à la Cour de cassation,*

*M. Philippe TRAINAR, économiste en chef du groupe de  
réassurance SCOR,*

*Membres du Conseil des prélèvements obligatoires.*

*Le présent rapport, présenté par le rapporteur général, M. Maxime BAFFERT, inspecteur des finances, a été délibéré et arrêté au cours de la séance du 25 janvier 2007.*

*Les études dont le rapport constitue la synthèse, ont été effectuées par :*

*Mme Sabine BRAC de la PERRIÈRE, chargée d'études et de recherche à la chambre de commerce et d'industrie de Paris,*

*Mme Emmanuelle CORTOT, auditrice au Conseil d'Etat,*

*M. Thierry GODEFROY, chercheur au CESDIP<sup>1</sup>,*

*M. Mirko HAYAT, professeur affilié à l'école des hautes études commerciales de Paris,*

*M. Emmanuel MACRON, inspecteur des finances,*

*M. François MAGNIEN, administrateur de l'INSEE*

*M. Sébastien RASPILLER, administrateur de l'INSEE,*

*M. Paul SERRE, auditeur à la Cour des comptes,*

*M. Thomas WANECQ, inspecteur adjoint des affaires sociales,*

*Rapporteurs,*

*Le secrétariat du Conseil des impôts a été assuré par :*

*M. Jean-Pierre COSSIN, conseiller maître à la Cour des comptes, secrétaire général du Conseil des prélèvements obligatoires,*

*Mme Madeleine GALLO, attachée au secrétariat général du Conseil des prélèvements obligatoires.*

---

1) Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales, unité mixte de recherche CNRS – ministère de la justice

<b>SOMMAIRE</b>		Pages
Introduction		1
<b>Première partie - Le système de prélèvements obligatoires est confronté à des risques de fraude en évolution</b>		7
<b>Chapitre I</b> - Les ressorts de la fraude combinent des facteurs économiques et des facteurs psychologiques		9
I. Pourquoi s'intéresser aux ressorts de la fraude ?		9
II. Les facteurs économiques		12
A. Le coût de la discipline et la complexité des opérations fiscales		12
B. Le niveau de prélèvement		13
C. La politique de sanctions et de pénalités		15
III. Les facteurs psychologiques		16
A. La perception d'un risque minimal d'être contrôlé		17
B. Les normes sociales et les caractéristiques individuelles des contribuables		18
C. L'équité et la satisfaction vis-à-vis des prélèvements obligatoires		18
<b>Chapitre II</b> - Les résultats des contrôles fournissent une photographie de la fraude détectée mais doivent être interprétés avec précaution		21
I. Typologie et tendances chiffrées de l'irrégularité et de la fraude à partir des données des contrôles		22
A. Une typologie par catégorie de prélèvements obligatoires		23
B. Typologie par catégorie de contribuables		30
II. Les résultats des contrôles doivent cependant être interprétés avec précaution		38
A. Dans la sphère fiscale, une part importante des montants redressés n'est en fait pas récupérée par l'Etat		39
B. Les mêmes difficultés se retrouvent dans la sphère sociale		43
C. Les résultats du contrôle ne constituent donc pas une mesure adéquate de l'efficacité de l'action du contrôle		44

<b>Chapitre III - Les travaux d'estimation de la fraude sont balbutiants et, en tout état de cause, imprécis</b>	<b>49</b>
I. Des méthodes statistiques pour chiffrer la fraude existent, même si elles présentent des inconvénients et des limites	51
A. Les méthodes directes fournissent les approches les plus solides	51
B. Les méthodes indirectes ne sont pas suffisamment fiables	56
II. Certains pays de l'OCDE sont plus avancés que la France en matière de chiffrage	59
A. Plusieurs administrations étrangères procèdent à un chiffrage ou une évaluation de la fraude	59
B. Les évaluations disponibles pour la France sont assez disparates	63
C. De nouvelles initiatives ont cependant été lancées dans la sphère fiscale	66
III. L'application d'une méthode directe simplifiée aux données de contrôle conduit à une fourchette d'irrégularité et de fraude comprise entre 29 et 40 Md€	68
A. La méthode utilisée est une méthode simplifiée qui présente des limites certaines	68
B. Les montants d'irrégularités et de fraude ainsi obtenus ne doivent pas être considérés comme une « cagnotte »	70
C. Des travaux supplémentaires seront nécessaires pour parvenir à une évaluation plus fiable	72
<b>Chapitre IV - Le système de prélevements obligatoires français est confronté au développement de certains types de fraude liés aux évolutions économique et technologiques</b>	<b>73</b>
I. Le développement du travail dissimulé est la conséquence du passage à une économie de services	75
A. Le travail dissimulé est une forme de fraude aux prélèvements obligatoires	76
B. Les mécanismes du travail dissimulé	80
C. Les secteurs concernés par le travail dissimulé	82
II. L'ouverture des frontières offre de nouvelles opportunités pour les fraudeurs	86
A. Une préoccupation croissante des services en charge du contrôle	86
B. Trois exemples du développement des fraudes transnationales	91

III.	Les technologies de l'information et de la communication peuvent faciliter la fraude	101
	A. Le problème du contrôle des comptabilités informatisées dans le domaine fiscal	102
	B. Le commerce électronique et le développement d'internet	105
<i>Deuxième partie – L'adaptation du dispositif de contrôle à ces nouvelles tendances est encore imparfaite</i>		107
<b>Chapitre V – Certains risques de fraude sont imparfaitement contrôlés</b>		109
I.	Globalement, les administrations en charge du recouvrement ont su maintenir un niveau de vigilance satisfaisant sur les enjeux budgétaires	110
	A. La DGI a maintenu son niveau de contrôle	110
	B. Dans le réseau des URSSAF, l'amélioration du ciblage s'est accompagnée d'une diversification des contrôles	114
II.	Certains prélèvements et certains secteurs ne sont pas suffisamment contrôlés	117
	A. Certains prélèvements sociaux ne font l'objet d'aucun contrôle ni redressement	118
	B. Dans le domaine fiscal, certains secteurs d'activité sont mal couverts	119
	C. La répartition des effectifs sur le territoire est globalement bien adaptée	122
III.	Les politiques de contrôle doivent concilier des finalités divergentes au risque de laisser passer une partie de la fraude	123
	A. Le choix entre les finalités de contrôle n'est pas toujours évident	123
	B. Dès lors, une partie de la fraude passe en dessous du « radar » des administrations fiscales et sociales	125
IV.	En dépit des efforts récents, le travail dissimulé reste le parent pauvre de la lutte contre la fraude	129
	A. Malgré l'augmentation des contrôles dans certains secteurs, la verbalisation progresse peu	130
	B. L'implication des services est variable	134

<b>Chapitre VI – Les outils de programmation et de contrôle</b>	<b>141</b>
doivent être adaptés	
I.     L’analyse-risque se développe mais pourrait davantage utiliser les fichiers administratifs	142
A.   Le développement de l’analyse-risque est un axe majeur de la programmation des contrôles	142
B.   Le développement de l’analyse risque pourrait davantage s’appuyer sur le recours aux fichiers administratifs	144
II.   Les techniques de contrôle ne favorisent pas toujours la présence sur le terrain et la réactivité des services de contrôle	148
A.   La méthode des sondages et de l’extrapolation pour le contrôle des cotisations sociales ne peut pas être utilisée dans l’état actuel de la réglementation	148
B.   Les contrôles longs et exhaustifs limitent la présence sur le terrain des agents de contrôle tout en se révélant très lourds pour les contrôlés	149
C.   La tendance est au développement de nouvelles formes de contrôles	156
III.   La coopération entre les administrations n’est pas suffisamment active	161
A.   Les échanges au sein de la sphère sociale et avec l’administration fiscale sont beaucoup trop ponctuels	161
B.   La coopération avec les administrations répressives est mieux formalisée mais reste d’une portée variable selon les départements	165
C.   La coopération européenne dans la lutte contre la fraude reste encore largement à développer	175
<b>Chapitre VII – Les sanctions de la fraude</b>	<b>187</b>
I.     Dans la sphère sociale, les sanctions sont assez faibles, même si elles ont été récemment diversifiées	188
A.   La fraude aux cotisations sociales est plutôt moins sanctionnée que la fraude fiscale	188
B.   En matière de travail dissimulé, la gamme des sanctions a été élargie	190

II.	Dans la sphère fiscale, le nombre de dossiers faisant l'objet de suites pénales est limité	191
	A. Le recours aux sanctions fiscales fait l'objet de pratiques très diverses selon les départements	191
	B. Peu de dossiers de contrôle reçoivent des suites pénales	193
	C. La sélection opérée par l'administration apparaît, dans certains cas, discutable	197
III.	Globalement, les sanctions pénales ne semblent pas très dissuasives	199
	A. En matière de travail dissimulé	199
	B. Dans le domaine fiscal	201
<b><i>Troisième partie - Propositions</i></b>		207
<b>Chapitre VIII – Adapter les stratégies de lutte contre la fraude à ses tendances les plus préoccupantes</b>		209
II.	Eviter certaines mesures non adaptées aux enjeux actuels	210
	A. Baisser les prélèvements obligatoires pour lutter contre la fraude	210
	B. Augmenter le nombre des contrôles dans leur forme actuelle	211
II.	Prévenir les irrégularités	211
	A. Mesurer l'irrégularité et la fraude	213
	B. Mettre en place un indicateur de complexité des prélèvements obligatoires	214
	C. Améliorer la sécurité juridique des contribuables grâce aux procédures de rescrit	217
	D. Développer les contrôles préventifs en concertation avec les organisations professionnelles	219
III.	Développer de nouveaux outils contre le travail dissimulé	220
	A. Mettre en place des références pour aider les donneurs d'ordre à détecter le travail dissimulé	221
	B. Donner une base légale aux fermetures administratives pour en faire une sanction applicable réellement dissuasive	222
	C. Prévoir un redressement forfaitaire lors de la verbalisation du travail dissimulé	222
	D. Mettre en cause plus fréquemment les donneurs d'ordre	223

IV.	Améliorer la présence des administrations sur le terrain en développant de nouvelles modalités de contrôle et de coordination	224
	A. Développer la couverture du tissu fiscal	224
	B. Faciliter la détection et le contrôle	228
V.	Améliorer l'effet dissuasif des sanctions	232
	A. Communiquer davantage en matière de fraude	233
	B. Instaurer des « pénalités sociales »	235
	C. Sensibiliser les juridictions répressives aux questions liées à la fraude et aux prélèvements obligatoires	235
<b>Chapitre IX – Renforcer l’Europe de la lutte contre la fraude</b>		237
I.	Le développement de la coopération est indispensable pour concilier l’approfondissement du marché unique avec les exigences de la lutte contre la fraude	239
	A. Le projet de guichet unique pour la TVA rendra plus difficiles les contrôles à l’entrée du système européen de TVA	239
	B. Le problème de la fraude au détachement et le projet de directive sur les services	241
II.	Dans le domaine fiscal, aller plus loin dans la coopération et la solidarité entre Etats	243
	A. La remise en cause du système actuel de TVA doit être évitée	243
	B. Le renforcement de la coopération et de la responsabilité entre les Etats membres	249
III.	Accélérer la mise en place d’un cadre commun de coopération pour les administrations fiscales	254
	A. Améliorer la coopération et l’échange d’informations entre les administrations européennes en matière de détachement transnational	255
	B. Préparer la mise en œuvre du nouveau règlement sur la coordination des organismes de sécurité sociale	256
<b>Liste des propositions du rapport</b>		258
<b>Liste des personnalités rencontrées</b>		262
<b>Annexe I – Les résultats des contrôles de la DGI et des URSSAF</b>		271
<b>Annexe II – Typologie de la fraude par type de prélèvements obligatoires</b>		281
<b>Annexe III – Une méthode directe simplifiée d’estimation de la fraude</b>		303
<b>Glossaire</b>		327

## **Introduction**

De tous les délinquants, celui qui fraude le fisc ou la sécurité sociale est certainement celui qui bénéficie de la plus grande mansuétude de la part du grand public. La littérature, le cinéma, la télévision ne se sont pas privés de le représenter sous des dehors sympathiques et astucieux, confrontés à des vérificateurs et des contrôleurs acariâtres, inquisiteurs et tatillons.

Pourtant, la fraude aux prélèvements obligatoires est certainement le délit qui, en termes financiers, fait le plus de victimes. Chacun d'entre nous qui payons régulièrement nos impôts et nos cotisations sociales sommes en effet obligés d'augmenter notre contribution pour compenser le manque à gagner qu'engendre la fraude de toute sorte.

La fraude n'est donc pas quelque chose de bénin : elle diminue les ressources disponibles pour le financement des services publics indispensables à la collectivité nationale, elle crée des distorsions de concurrence et des inégalités au détriment des contribuables honnêtes et génère de leur part des frustrations et un mécontentement justifié. Elle constitue donc autant de coups de canif dans le contrat social au risque, en cas d'expansion, de le mettre sérieusement en danger.

De plus en plus, la fraude a aussi un visage beaucoup moins anodin. Lorsqu'elle se traduit par du travail clandestin ou dissimulé, elle signifie aussi souvent pour beaucoup de travailleurs des conditions de travail et de vie épouvantables, une protection sociale incertaine...

Toutes ces raisons auraient suffi à justifier que le conseil des prélèvements obligatoires s'intéresse, pour son premier rapport, au thème de la fraude aux prélèvements obligatoires et des moyens pour lutter contre ce phénomène.

A ces considérations est également venu s'ajouter le sentiment que les évolutions que connaît notre pays sur le plan économique, social et technologique, engendrent des conséquences lourdes pour notre système de prélèvements obligatoires, et notamment la crainte que ces évolutions ne facilitent les opportunités et les risques de fraude.

Mais avant d'aller plus loin, encore faut-il savoir ce que l'on entend par fraude, car ce terme recouvre souvent des réalités et des comportements de nature et de gravité très variées.

Plusieurs concepts sont aujourd'hui utilisés dans la littérature ou le débat public pour caractériser l'attitude qui consiste à ne pas être en règle par rapport à ses obligations en matière de prélèvements obligatoires. Au niveau international, l'OCDE a popularisé la notion « d'indiscipline fiscale ». En France, le terme de « fraude » est souvent utilisé pour faire référence à l'ensemble des cas de non respect, par un contribuable, de ses obligations fiscales et sociales.

Or, on voit bien que l'application de ce terme à des situations extrêmement variées et dont le degré de gravité peut être très différent, n'est pas satisfaisant. De plus, à la notion de fraude, sont souvent associées voire assimilées d'autres types de comportements, comme l'optimisation ou encore l'évasion, sans que la frontière entre ces différents concepts ne soit toujours très clairement établie.

Les définitions juridiques n'offrent pas véritablement de solutions satisfaisantes à ces questions de définition. Ainsi, la notion de fraude fiscale, telle que la définit le code général des impôts apparaît trop étroite, de même que le délit de travail illégal, prévu dans le code du travail.

Afin de clarifier le débat, ce rapport propose de retenir les définitions suivantes pour caractériser les différents comportements d'évitement face aux prélèvements obligatoires.

L'*irrégularité*, fiscale ou en matière de cotisations sociales, regroupe l'ensemble des cas où le contribuable n'a pas respecté ses obligations, qu'il ait agi de façon volontaire ou involontaire, de bonne foi ou de mauvaise foi. Il s'agit en fait de la traduction en français de l'expression *non compliance* (cf. *infra*), telle qu'elle a été retenue par l'OCDE.

La *fraude* suppose un acte intentionnel de la part du contribuable, décidé à contourner la loi pour éluder le paiement du prélèvement. Pour reprendre une définition utilisée par le conseil des impôts en 1977, « *il y a fraude dès lors qu'il s'agit d'un comportement délictuel délibéré* ». La fraude est donc un sous-ensemble de l'irrégularité.

Ces deux notions ne doivent pas être confondues avec l'*optimisation*, qui concerne les cas où le contribuable parvient volontairement à minorer le montant d'impôt ou de cotisations qu'il aurait dû payer s'il n'avait pas eu recours à l'optimisation, sans pour autant violer la loi ou se soustraire à ses obligations en matière de prélèvements obligatoires.

L'optimisation consiste donc à tirer parti des possibilités offertes par la législation, en utilisant éventuellement ses failles ou son imprécision et y compris en l'interprétant dans un sens que le législateur n'avait pas nécessairement prévu, pour réduire les prélèvements dus, tout en restant dans la légalité. L'optimisation consiste donc, pour le contribuable, à faire le meilleur usage possible des règles existantes en matière de prélèvements obligatoires et à profiter de certains effets d'aubaine générés par la combinaison de plusieurs dispositions.

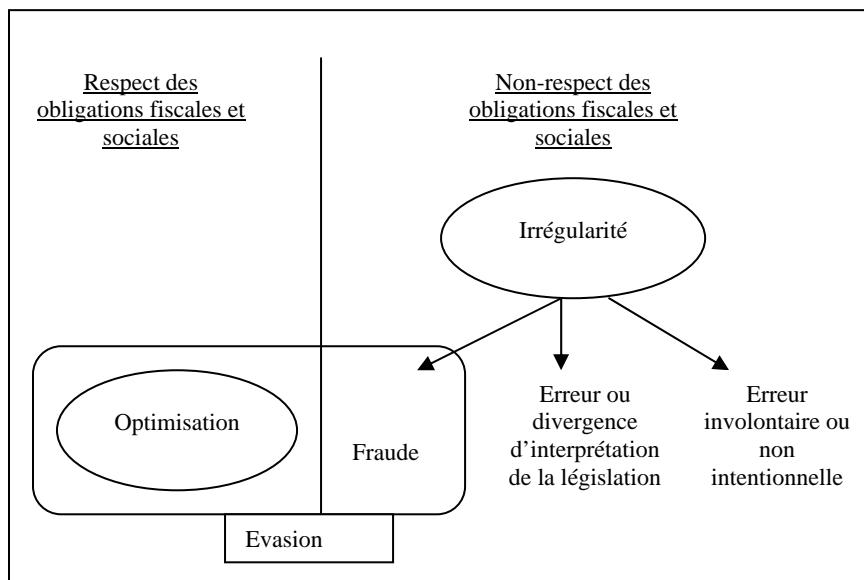
Il est clair que ces définitions comportent plusieurs limites. Ainsi, la frontière entre ce qui relève de l'intentionnel et ce qui relève de l'involontaire est, en pratique, loin d'être toujours évidente. De même, il est souvent difficile de faire la part entre une certaine habileté du contribuable dans l'interprétation de la législation, qui s'apparente alors à l'optimisation et une réelle malhonnêteté, qui relève de la fraude, d'autant que le contribuable ne sait pas toujours de façon certaine où se situe la limite entre ce qui est légal et ce qui ne l'est pas. Lorsque l'optimisation va trop loin et que les opérations réalisées par un contribuable n'ont aucun fondement économique mais visent seulement à réduire le niveau de ses prélèvements, on parle alors d'un « abus de droit » qui constitue une véritable fraude que l'administration fiscale peut sanctionner.

Contrairement à la fraude, l'optimisation n'est donc pas légalement répréhensible, même si elle soulève des questions d'équité lorsqu'elle dépasse un certain niveau et aboutit à une forte diminution des prélèvements normalement dus. Néanmoins, on remarquera que le législateur et l'administration ont, dans la plupart des cas, la possibilité de mettre fin aux pratiques d'optimisation en modifiant les règles en vigueur, alors qu'un changement de la législation n'est pas suffisant pour mettre fin à des comportements de fraude.

S'agissant d'un autre concept, on qualifiera d'*évasion* l'ensemble des comportements du contribuable qui visent à réduire le montant des prélèvements dont il doit normalement s'acquitter. S'il a recours à des moyens légaux, l'évasion entre alors dans la catégorie de l'optimisation. A l'inverse, s'il s'appuie sur des techniques illégales ou dissimule la portée véritable de ses opérations, l'évasion s'apparentera à la fraude.

Enfin, *l'économie souterraine* regroupe l'ensemble des activités légales mais non déclarées aux administrations en charge du recouvrement des prélèvements obligatoires ainsi que l'ensemble des activités illégales qui génèrent des revenus dans l'économie. Le travail dissimulé participe ainsi de l'économie souterraine. Les comptables nationaux procèdent parfois à des estimations des activités non déclarées mais pas des activités illégales.

*Graphique n°1 – Eléments de définition*



Le présent rapport est donc consacré à l'étude des phénomènes d'irrégularité et de fraude aux prélèvements obligatoires en France aujourd'hui ainsi qu'aux moyens mis en œuvre pour lutter contre eux. En revanche, les questions liées à l'optimisation et à ses conséquences ne seront pas abordées, sinon de façon incidente. Le champ du rapport s'étend, conformément à la mission du conseil, à l'ensemble des prélèvements obligatoires et inclut donc aussi bien les prélèvements fiscaux que les cotisations sociales. Cependant, pour ne pas étendre exagérément un champ déjà assez vaste et, compte tenu de différentes contraintes, les prélèvements collectés par la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) n'ont pas été étudiés. Dans le rapport, la notion d'administration en charge du recouvrement des prélèvements obligatoires regroupe ainsi la direction générale des impôts (DGI) et l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et, de façon beaucoup plus subsidiaire, les services de la DGDDI, de la

direction générale de la comptabilité publique ou encore les organismes de la protection sociale qui recouvrent certaines cotisations (ASSEDIC, AGIRC-ARRCO...).

Les études et les débats sur la fraude tournent souvent très vite autour des questions de contrôles ou de sanctions, partant de l'idée que la fraude étant un phénomène dissimulé, il y aurait peu de choses à en dire. Ce rapport considère, au contraire, qu'il est primordial de bien analyser et cerner le phénomène afin d'y répondre par une stratégie adaptée dont les contrôles et les sanctions sont un élément nécessaire mais insuffisant.

La première partie du rapport est donc consacrée à l'analyse de l'irrégularité et de la fraude telle qu'elles peuvent être observées actuellement. Après avoir fourni des éléments d'explication quant aux raisons qui conduisent à ces comportements et présenté les principaux mécanismes constatés aujourd'hui par les services de contrôle, cette partie analyse sur la difficile question de l'évaluation quantitative de la fraude. Enfin, elle présente en détail les grandes tendances et changements de la fraude observés depuis plusieurs années.

A partir de ces constats, la deuxième partie s'attache à analyser l'adaptation du contrôle à ces évolutions, aussi bien en termes de couverture des enjeux mais aussi d'outils et de méthodes de contrôles et également de sanctions.

En s'appuyant sur les premières conclusions, la troisième partie présente les évolutions jugées nécessaires par le conseil des prélèvements obligatoires pour maintenir la capacité des administrations en charge du recouvrement des prélèvements obligatoires à lutter contre la fraude.

Même si le rapport insiste sur la nécessité de mettre en place des stratégies diversifiées dans la lutte contre la fraude, il est évident qu'une grande partie des sujets abordés ont trait aux questions de contrôles et de sanctions. Cette dimension répressive est indispensable même l'accent est également mis sur l'importance des approches préventives.

Au-delà de ces aspects relatifs aux moyens et aux méthodes de la lutte contre la fraude, il est nécessaire de souligner que la façon la plus efficace de préserver notre système de prélèvements obligatoires de la fraude consiste probablement à renforcer l'adhésion de nos concitoyens à ce système. Cela passe d'abord par des politiques de simplification et de facilitation des obligations de déclaration et de paiement. Le rapport formule plusieurs propositions dans ce sens. Cela passe également par une meilleure explication et une mise en valeur plus active du lien indissociable entre les prélèvements obligatoires et les services indispensables qu'ils permettent de financer.

## **Première partie – Le système de prélevements obligatoires est confronté à des risques de fraude en évolution**

Il peut paraître assez paradoxal de consacrer des développements importants à la description et à la mesure de la fraude. Celle-ci étant avant tout un phénomène dissimulé, les études et les analyses peuvent apparaître comme un exercice relativement vain. Pourtant, en avançant dans le sujet, cette première analyse apparaît rapidement à courte vue. D'abord, même s'ils ne mesurent qu'une partie de la fraude, les milliers de contrôles réalisés chaque année par le réseau des URSSAF et par la DGI fournissent des indications précieuses sur la nature de la fraude et les mécanismes qui y concourent. De plus, de nombreuses études ont été réalisées sur les ressorts de la fraude mais également sur son niveau et son ampleur.

Sur la base de ces éléments, cette première partie propose une photographie, forcément incomplète et biaisée, sur les irrégularités et les fraudes qui touchent les prélevements obligatoires en France aujourd'hui.

Le premier chapitre analyse les ressorts de la fraude et présente les principales études sur les motivations qui poussent certains contribuables à chercher à échapper à leurs obligations fiscales.

Le deuxième chapitre s'efforce de dresser une typologie de l'irrégularité et de la fraude par catégorie de prélevements obligatoires puis de contribuables.

Le troisième chapitre aborde la difficile question de la mesure de la fraude. Il présente les principales méthodes statistiques existantes pour parvenir à un chiffrage ainsi que les principales données aujourd'hui disponibles pour la France. Il propose également une évaluation de l'irrégularité et de la fraude à partir d'une méthode statistique simplifiée.

Enfin, le quatrième chapitre est consacré à la présentation de trois grandes tendances dont les services de contrôle observent le développement aujourd'hui : le travail dissimulé, la fraude dans sa composante internationale et le recours aux technologies de l'information et de la communication pour faciliter la fraude.

# **Chapitre I - Les ressorts de la fraude**

## **combinent des facteurs économiques et**

## **des facteurs psychologiques**

### **I - Pourquoi s'intéresser aux ressorts de la fraude ?**

Pourquoi s'intéresser aux ressorts de la fraude ? La question peut se poser dans la mesure où la fraude est d'abord un phénomène illégal, qui pénalise les organismes publics, alourdit la charge de la contribution commune pour l'ensemble des contribuables et vient rompre le principe fondamental d'égalité devant l'impôt. Dans ces conditions, le rôle des services en charge du recouvrement doit être de lutter contre ces comportements, quelles qu'en soit les causes et les ressorts. Dans cette approche, l'action contre la fraude doit donc se concentrer sur la question du contrôle et de la pénalisation, sans s'intéresser aux motivations des éventuels fraudeurs.

Pourtant, faute de comprendre ce qui influence le comportement des contribuables, les autorités publiques risquent, en matière de lutte contre la fraude, de s'en tenir aux symptômes sans en traiter les causes réelles au risque de mettre en place des stratégies inadaptées. En effet, comme le souligne l'OCDE, qui a mené de nombreux travaux relatifs à la

gestion du risque d'indiscipline fiscale<sup>2</sup>, « *il ne faut pas automatiquement partir de l'idée que la population cible pourra changer de comportement de son plein gré. C'est pourquoi l'autorité fiscale doit bien comprendre la cause du comportement qui pose problème*<sup>3</sup> ».

L'analyse du ressort de la fraude et de l'indiscipline fiscale et sociale constitue un axe stratégique majeur d'évolution des administrations fiscales et sociales dans les pays de l'OCDE, comme l'a montré le rapport de l'Inspection générale des finances de 1997 portant sur des comparaisons internationales<sup>4</sup>. Celui-ci relève que les administrations fiscales ont « *[placé] le contribuable et l'analyse de son comportement au centre de leurs préoccupations (...)* ».

Ces analyses ont débouché sur une segmentation de la population des contribuables, principalement autour de la notion de *compliance* (cf. *supra*), une *summa divisio* étant établie entre les contribuables qui se conforment à leurs obligations fiscales et ceux qui ne s'y conforment pas<sup>5</sup>. Il ne s'agit pas d'une séparation stricte entre deux groupes précisément délimités mais plutôt d'une répartition opérationnelle destinée à mettre en place des stratégies spécifiques en fonction de la catégorie de contribuables. Ces stratégies s'articulent principalement autour de deux axes :

- amélioration de la qualité de service et réduction des coûts de gestion de l'impôt pour les contribuables qui souhaitent se conformer à leurs obligations fiscales ;
- contrôle plus sévère des contribuables volontairement indélicats, avec une réorientation des moyens de contrôle vers ces seuls contribuables.

En France, l'adoption, dans les administrations chargées du recouvrement, de stratégies centrées sur l'usager et la qualité de service montre que ces réflexions ont été prises en compte, même si le comportement des contribuables n'a pas nécessairement fait l'objet

2) Le terme « fiscal » est ici entendu au sens large et englobe également la sphère sociale.

3) *Gestion du risque d'indiscipline fiscale : gérer et améliorer la discipline fiscale (Note d'orientation)*, OCDE – Centre de politique et d'administration fiscales, Septembre 2004.

4) Rapport de synthèse n°98-M-041-11 de la mission d'analyse comparative des administrations fiscales.

5) Certaines administrations fiscales ont établi d'autres types de distinctions. Par exemple, aux Etats-Unis, l'*Internal revenue service* (IRS) fait une distinction entre trois groupes de contribuables : ceux qui paient l'impôt (« *will pay* »), ceux qui ne peuvent pas payer l'impôt du fait de leur situation économique (« *can't pay* ») et ceux qui, quoi qu'il arrive, essaieront d'éviter le paiement de l'impôt (« *won't pay* »).

d'analyses formalisées. Ainsi, à la direction générale des impôts (DGI), le contrat pluriannuel de performance 2003-2005, qui détermine les orientations stratégiques de la direction, adopte, pour objectif de « *devenir, en 2005, une administration de service de référence en France, autour d'une organisation tournée vers les usagers, de l'essor des nouvelles technologies dans les relations avec les contribuables et d'une nouvelle culture de service* ». De même, à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2003-2005 signée avec l'Etat assigne comme objectif principal au réseau des Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) de « *placer l'usager au cœur du métier de recouvrement* », objectif que reprend la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2006-2009 en prévoyant de « *mobiliser la branche au service du cotisant* »... Ce texte prévoit également que « *la branche adaptera ses offres en fonction de la diversité de ses usagers, en étant à l'écoute de ceux-ci, en leur proposant des solutions de déclaration et de paiement adaptées pour aider les usagers à se conformer spontanément à leurs obligations* ». Derrière ces stratégies de la DGI et de l'ACOSS, on retrouve l'idée qu'une partie des irrégularités relève avant tout de l'erreur involontaire du contribuable face à la complexité des opérations de paiement de l'impôt.

L'analyse des ressorts de la fraude va cependant au-delà de la question du partage entre ce qui relève de la simple irrégularité et ce qui relève de la fraude intentionnelle. Même pour cette dernière catégorie, il peut être intéressant de comprendre ce qui conduit une entreprise ou un particulier à chercher délibérément à se soustraire à ses obligations de paiement de l'impôt.

Pour reprendre un autre exemple proposé par l'OCDE, la déduction de charges excessives (déclaration inexacte) peut être le comportement déviant observé auquel il faut remédier. Or, le facteur à l'origine de ce comportement peut être la nécessité, pour le contribuable, d'augmenter sa trésorerie pour rester compétitif dans un environnement où ses concurrents sous-déclarent très fréquemment leurs revenus ou traitent en liquide. La motivation du contribuable peut être aussi le sentiment que les taux d'imposition sont trop élevés et qu'il faut donc en compensation essayer de les diminuer.

En pareille situation, traiter le comportement (le symptôme) n'aura un effet que sur le contribuable concerné, et même cet effet sera d'une durée limitée. De plus, le contribuable pourra en fait trouver injuste d'avoir servi d'exemple alors que d'autres, ayant le même comportement, ne sont pas sanctionnés. Cela pourra alimenter un ressentiment à l'égard du système fiscal et susciter de nouvelles déviations. Par conséquent,

*« examiner la cause essentielle du comportement et choisir la stratégie qui convient face à cette cause pourrait faire la différence entre une discipline fiscale parcellaire à court terme (voire une indiscipline fiscale aggravée) et une discipline fiscale durable dans le long terme ».*

Ces raisons justifient que l'on s'intéresse aux ressorts de la fraude et que l'on cherche à comprendre ce qui pousse tel ou tel contribuable à tenter de ne pas respecter ses obligations. Il s'agit d'un moyen, pour les administrations en charge du recouvrement, de déterminer les stratégies les mieux adaptées pour réduire le niveau global de la fraude et des irrégularités.

Deux niveaux d'analyse, qui s'enrichissent mutuellement, permettent de dresser une typologie des motifs de fraude. L'analyse économique repose ainsi à la fois sur :

- des éléments de rationalité économique pure (approche utilitariste) ;
- l'intégration dans les modèles économiques traditionnels des apports de la psychologie et de la sociologie.

## II - Les facteurs économiques

### A - Le coût de la discipline et la complexité des opérations fiscales

La complexité des opérations de paiement des prélèvements peut peser sur l'attitude du contribuable par rapport à ses obligations fiscales à plusieurs niveaux :

- l'exécution des obligations fiscales, au-delà de l'impôt effectivement acquitté, fait supporter aux contribuables un certain nombre de coûts. Ces coûts comprennent le temps nécessaire pour se conformer aux formalités, les frais encourus parce qu'il faut, le cas échéant, faire appel à un comptable et les coûts indirects qui découlent de la complexité de la réglementation fiscale ;
- par ailleurs, la complexité du système fiscal, et notamment l'existence de multiples régimes et mesures dérogatoires, peut contribuer à créer des opportunités de fraude (cf. *infra*) ;
- enfin, de façon plus indirecte, la complexité peut générer un sentiment d'injustice et d'arbitraire chez les contribuables, ce qui influera négativement sur leur comportement fiscal.

C'est sur la base de ce constat qu'ont été développées les stratégies présentées plus haut de la DGI et de l'ACOSS en faveur de la qualité de service. Leur objectif était ainsi de réduire la part des irrégularités fiscales liée à des erreurs involontaires ou des réticences des contribuables face à la complexité.

L'observation des résultats des administrations chargées du recouvrement vient plutôt confirmer cette hypothèse. Ainsi, l'amélioration des indicateurs de civisme fiscal suivis par la DGI (cf. *infra*), qui intervient après les efforts de cette direction pour améliorer la qualité de service et simplifier ses procédures, peut être analysée *a contrario* comme la preuve de l'influence de la complexité sur le degré de discipline fiscale des contribuables.

La fraude peut également, dans certains cas, être une résultante du fait que des individus cherchent à contourner des réglementations autres que celles applicables en matière de prélèvements obligatoires. C'est le cas par exemple en matière de temps de travail. Certains individus, qui ne veulent pas respecter la législation en vigueur, qu'il s'agisse de la durée hebdomadaire du travail ou des règles de cumul emploi-retraite, risquent ainsi se retrouver *de facto* dans une situation de travail dissimulé<sup>6</sup>.

## B - Le niveau de prélèvement

### 1 - Un facteur important dans l'incitation à la fraude

Un autre facteur de fraude est le niveau de prélèvements qui pèse sur le revenu d'une personne morale ou physique. On peut intuitivement penser que plus le niveau d'un prélèvement est élevé, plus l'incitation à la fraude sera forte (et inversement si le niveau du prélèvement est faible).

Ce phénomène est d'autant plus sensible que l'augmentation du taux marginal d'un impôt accroît sensiblement la « rentabilité » de la fraude : plus le taux marginal est élevé, plus le contribuable gagnera à ne pas déclarer une partie de son revenu.

---

6) On peut, à ce titre, signaler le cas de certains agents de l'Etat et des collectivités locales qui ne peuvent généralement pas exercer d'activités privées en plus de leur emploi principal, à quelques exceptions près (enseignement, activités de conseil...).

La plupart des études économétriques viennent confirmer le constat évident qu'un niveau élevé d'imposition renforce l'incitation à la fraude et à l'indiscipline<sup>7</sup>. Une étude américaine montre ainsi qu'une augmentation d'un point du taux marginal de l'impôt fédéral sur les revenus des particuliers entraîne, *ceteris paribus*, une augmentation de 1,4 point de la taille de l'économie informelle<sup>8</sup>.

## **2 - Un exemple a contrario de l'influence du taux d'imposition sur la fraude : l'impact de la baisse du taux de TVA dans le bâtiment**

Pour étayer l'idée selon laquelle le niveau de prélèvement a une influence directe sur l'ampleur de la fraude, on peut s'intéresser *a contrario*, à l'impact que peuvent avoir des baisses de taux sur la réduction de la fraude et du travail au noir. De ce point de vue, la baisse de la TVA pour les travaux portant sur les logements achevés depuis plus de deux ans, en 1999, constitue un exemple intéressant<sup>9</sup>.

Si la baisse du taux de TVA avait clairement pour objectif principal la création de nouveaux emplois dans le secteur du bâtiment, il avait aussi celui de réduction du travail au noir, aussi bien pour la Commission européenne que pour le gouvernement français.

Prévu à l'origine pour une période expérimentale de 3 ans, ce dispositif a fait l'objet d'une évaluation par la Commission en fin de période<sup>10</sup>. Il a alors été prorogé une première fois en 2002 pour une durée de 1 an, puis une deuxième fois en 2003 pour une durée de 2 ans, et enfin une troisième fois en 2006 pour une durée de 5 ans (i.e. jusqu'à fin 2010).

---

7) Cf. document de synthèse IMF *Working papers Shadow economies around the world : size, causes and consequences*, F. SCHNEIDER et D. ENSTE, février 2000, et également *Further empirical results of the size of the shadow economy of 17 OECD countries over time*, document de travail, Université de Linz (Autriche) – Département d'économie, 1998.

8) *An empirical analysis of the impact of government tax and auditing policies on the size of the underground economy : the case of the United States 1993-1994*, R. CEBULA, American Journal of Economics and Sociology, Vol. 56, n°2, 1997. A noter que ce résultat s'appuie sur une méthodologie indirecte d'estimation de l'économie souterraine et doit donc être apprécié avec réserve, comme on le verra plus loin.

9) Cette mesure a été adoptée dans la loi de finances pour 2000, suite à l'adoption de la directive du 22 octobre 1999 relative aux services à forte intensité de main-d'œuvre.

10) *Expérience de l'application d'un taux de TVA réduit sur certains services à forte intensité de main-d'œuvre*, Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen (COM 309), 2003.

Les études économétriques viennent confirmer un constat assez intuitif : la baisse du taux de TVA sur ce secteur a eu un impact conséquent sur la réduction de l'économie souterraine. Selon l'estimation officielle réalisée en 2002, un tiers du surcroît de chiffre d'affaires généré par la mesure est le fait de la réorientation d'une partie du travail dissimulé vers l'économie formelle, à hauteur de 0,5 Md€ par an en régime de croisière.

Une réévaluation à la hausse de cette estimation a depuis été réalisée par les services du Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer. Cette nouvelle étude semble mettre en évidence une importante augmentation de chiffre d'affaires déclaré par les entreprises du fait de la baisse de TVA : les travaux auraient été effectués par les entreprises en économie souterraine sans cette baisse. Ils représentent 1,6 Md€ entre 1999 et 2000, puis 1,5 Md€ entre 2000 et 2001, soit plus de 3 Md€ cumulés de chiffre d'affaires supplémentaire déclaré par les entreprises par rapport à un scénario sans baisse de TVA.

Cet effet marqué sur la réduction de l'économie souterraine des travaux d'entretien du logement résulte cependant d'une conjonction d'éléments favorables. Ainsi, ce secteur est fortement cyclique et a donc probablement bénéficié de la conjoncture très dynamique de la période 1999-2000. Or, les capacités de production des entreprises étaient alors saturées. Afin de répondre au surcroît de demande, il n'est sans doute pas impossible que les entreprises aient fait appel à de la main-d'œuvre auparavant dissimulée.

Les tempêtes intervenues fin décembre 1999 ont à cet égard pu avoir un impact : les ménages dont le logement avait été endommagé devaient disposer d'une facture en règle pour prétendre à être remboursés par leurs assurances. Cette conjonction d'éléments favorables a alors permis de déclencher un cercle vertueux, qui semble se perpétuer grâce aux efforts des fédérations professionnelles et des administrations.

L'impact de la baisse de la TVA sur les travaux d'entretien des logements en matière de fraude et de travail dissimulé est donc bien mis en évidence par les études économétriques.

## **C - La politique de sanctions et de pénalités**

A priori, l'existence de sanctions, pécuniaires et même pénales, face aux comportements de fraude et d'indiscipline est un facteur qui incite les contribuables à respecter leurs obligations fiscales et sociales. Le contrôle des opérations par les administrations en charge du recouvrement joue ainsi un double rôle :

- vis-à-vis des auteurs de la fraude, un rôle répressif et de récupération des sommes normalement dues ;
- vis-à-vis de l'ensemble des contribuables, un rôle dissuasif.

Dans une perspective strictement amorale, des travaux fondés sur l'approche économique du crime et la théorie du capital humain développée par le prix Nobel d'économie G. BECKER, estiment ainsi que le niveau de fraude est seulement déterminé par la probabilité de détection de la fraude et le montant des pénalités éventuellement infligées<sup>11</sup>.

Le cas de la redevance audiovisuelle, avant la réforme intervenue en 2005, constitue un exemple du rôle de la politique de contrôles et de sanctions pour limiter le niveau de la fraude. En effet, les difficultés qu'ont rencontrées les services de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) pour contrôler cet impôt ont conduit à un niveau de fraude très important : le taux « d'évasion » avait ainsi été estimé à 16,7 % du montant total de l'impôt par l'inspection générale des finances en 1999<sup>12</sup>.

### III - Les facteurs psychologiques

L'approche utilitariste de l'analyse de la fraude trouve rapidement ses limites. En effet, au regard de la faible probabilité d'être contrôlé et du niveau des pénalités, une approche strictement économique conduirait à des niveaux très élevés de fraude. Pour reprendre la conclusion d'une analyse sur le cas de la Suisse, « *un des plus grands mystères des études sur la fraude est pourquoi les contribuables continuent à payer des impôts, compte tenu du faible niveau des pénalités et des faibles probabilités de contrôle* »<sup>13</sup>. Ceci montre que les facteurs d'ordre économique ne suffisent pas à expliquer les comportements des contribuables et qu'ils doivent être complétés par d'autres types d'explication, notamment concernant la psychologie des contribuables.

---

11) *Tax compliance*, J. ANDREONI, B. ERARD, J. FEINSTEIN, Journal of Economic Literature, 1998.

12) Cette situation a conduit à une réforme complète des modalités de recouvrement de la redevance en 2005. Cf. rapport IGF n°99-M-029, décembre 1999.

13) *Deterrence and tax morale : how tax administrations and taxpayers interact*, L. P. FELD, B.S. FREY, 2002 – document de travail récompensé par le *Jan Francke Tax Research Award* décerné par l'OCDE et pouvant être consulté sur le site de l'OCDE ([www.oecd.org](http://www.oecd.org)).

Ainsi, plusieurs facteurs comportementaux ou psychologiques ont été identifiés comme ayant un impact sur les comportements des contribuables vis-à-vis de leurs obligations fiscales :

- la perception des politiques de lutte contre la fraude ;
- les normes sociales et culturelles, ainsi que les considérations psychologiques et morales des contribuables ;
- Les interactions avec les pouvoirs publics et l'appréciation des contribuables envers l'administration fiscale, le système fiscal, voire les politiques publiques en général.

### **A - La perception d'un risque minimal d'être contrôlé**

Si un contribuable a la possibilité de ne pas se conformer à ses obligations fiscales et s'il considère qu'il n'a qu'un risque minime d'être sanctionné, il y a de fortes chances qu'il prendra ce risque. L'étendue de la fraude dépend donc en partie de la « peur du gendarme », c'est-à-dire la crainte que l'administration chargée de recouvrer le prélèvement inspire aux contribuables. Ceci rejoint les considérations précédentes sur l'effet dissuasif des contrôles.

Ceci explique que la sous-déclaration est plus fréquente pour certains types de revenus. Ainsi, les revenus salariaux sont généralement très « visibles » pour l'autorité fiscale puisqu'ils sont déclarés par un tiers, pour les impôts prélevés par une retenue à la source, ou parce qu'il existe des méthodes de recouvrement, comme cela est le cas en France pour l'impôt sur le revenu avec les déclarations automatisées de données sociales (DADS). A l'inverse, d'autres formes de revenus peuvent être bien moins visibles et donc faire davantage l'objet d'opérations juridiques ou comptables « créatives » ou de tentatives de fraude.

Ainsi, en matière de contrôles, l'important n'est pas tant leur réalité que leur perception. Les analyses économiques sont assez impuissantes devant cette mesure subjective du sentiment d'impunité. Toutes s'accordent cependant sur le fait que c'est cette perception et non la réalité qui est déterminante ; pour certains, c'est même l'aversion au risque des fraudeurs qui est décisive<sup>14</sup>, c'est-à-dire, la préférence pour un acteur économique de gains certains plus faibles à des gains plus élevés mais incertains (ceux que l'on peut obtenir en fraudant par exemple). Ce dernier point n'est pas anecdotique, car il justifie l'importance de campagnes de communication mettant l'accent de manière distincte sur la dureté de la sanction et sur le risque encouru d'être « attrapé ».

---

14) G. LACROIX et B. FORTIN, *Utility-based estimation of labor supply function in the regular and irregular sectors*, The economic journal, 1992.

## B - Les normes sociales et les caractéristiques individuelles des contribuables

Comme on l'a vu, les hypothèses utilitaristes ne permettent pas d'expliquer les raisons pour lesquelles, globalement, les citoyens des Etats de l'OCDE ont tendance à respecter leurs obligations fiscales et sociales, ce dont attestent par exemple les taux de recouvrement élevés constatés dans les administrations chargées du recouvrement des prélèvements obligatoires.

Cette tendance spontanée au civisme fiscal (*tax morale* dans la littérature économique) peut trouver son explication dans l'existence de normes culturelles et sociales. Ainsi, on peut considérer que la culture démocratique qui s'est développée historiquement dans les pays de l'OCDE a débouché sur une obligation, ressentie par une majorité de citoyens de ces Etats, de contribuer aux dépenses publiques, le corollaire de cette obligation étant que celle-ci est décidée par les représentants des citoyens et qu'elle fait l'objet d'un contrôle<sup>15</sup>.

Au demeurant, la portée de ces normes culturelles et sociales de civisme semble varier fortement selon les pays et les traditions nationales. Une étude économique estime ainsi que c'est en Suisse et aux Etats-Unis que l'on trouve les niveaux les plus élevés de civisme fiscal et relie ce constat à la tradition de « démocratie directe », y compris en matière fiscale, dans ces deux Etats<sup>16</sup>.

Par ailleurs, les différences d'attitude vis-à-vis de la fraude et de la discipline fiscale trouvent en partie leur explication dans les caractéristiques individuelles et sociologiques des contribuables.

## C - L'équité et la satisfaction vis-à-vis des prélèvements obligatoires

Des considérations d'équité entrent en jeu dans le respect par les contribuables de leurs obligations fiscales. Celles-ci interviennent à plusieurs niveaux.

---

15) Cf. articles 13 à 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

16) J. ALM, B. TORGLER, *Culture differences and tax morale in the United States and Europe*, Journal of economic psychology, 2006.

Au niveau de l'action de l'administration chargée du recouvrement, la façon dont le contribuable est traité dans l'accomplissement de ses démarches fiscales peut influer sur son degré de civisme. Ainsi, une mauvaise qualité de service, un certain arbitraire dans les procédures de l'administration ou encore un manque de sécurité juridique jouent négativement sur la volonté du contribuable de respecter ses obligations<sup>17</sup>. De même, si un individu croit que l'indiscipline fiscale est répandue, la probabilité est bien plus grande qu'il ne respecte pas lui-même ses obligations fiscales.

Au niveau de l'ensemble du système fiscal, le comportement du contribuable sera influencé par le sentiment que le système le traite justement ou injustement par rapport à d'autres contribuables. Un exemple de cette sensibilité à l'équité dans la répartition de la charge des prélèvements peut être trouvé dans l'exemple de la *poll tax* en Grande-Bretagne au début des années 1990. Considérée comme inéquitable par une grande partie de la population britannique, l'instauration de la *poll tax* fut l'objet d'un *boycott* massif et donna lieu à des manifestations importantes, qui débouchèrent sur le retrait de la mesure et la chute du gouvernement de l'époque.

Enfin, le contribuable attend généralement de sa contribution un « juste retour ». S'il estime que le gouvernement fait trop peu avec les recettes qu'il perçoit, ou que lui-même ne reçoit pas assez de biens et services publics par rapport à sa contribution, ceci peut influencer négativement sa volonté de respecter ses obligations fiscales. Cette perception peut aussi jouer au niveau individuel. Ainsi, *a priori*, on peut penser que le niveau de fraude va être moins élevé lorsque le redévable peut établir un lien plus direct entre sa contribution et les prestations correspondantes, comme c'est le cas, par exemple, pour certaines cotisations sociales.

Sur ces différents aspects, on peut noter que les enquêtes d'opinion font apparaître globalement une insatisfaction marquée des Français par rapport au système fiscal. Ainsi, une enquête réalisée en 2000 montre que 26 % des personnes interrogées jugent le niveau des prélèvements obligatoires « *insupportable* » et 60 % le juge « *excessif* ».

---

17) Ce point est notamment exposé dans l'article *Deterrence and tax morale : how tax administrations and taxpayers interact* précité.

De plus, par rapport à la notion de « juste retour », l'enquête indique que près de 53 % des personnes sondées « *ne connaissent pas vraiment l'utilisation des impôts qu'[elles paient]* »<sup>18</sup>.

Une enquête plus récente, réalisée par l'institut BVA pour le compte de l'Institut Paul DELOUVRIER<sup>19</sup>, vient confirmer ces constats. Ainsi, il en ressort que près de 62 % des personnes interrogées ont une mauvaise opinion de la fiscalité et de la collecte des impôts, 21 % en ayant une très mauvaise opinion.

L'analyse des ressorts de la fraude permet donc de mettre en évidence la diversité des motivations qui sous-tendent les décisions de frauder. En particulier, elle montre bien que les questions de contrôle et de sanctions sont un enjeu important pour lutter contre la fraude mais qu'elles doivent s'inscrire dans une perspective plus large et prendre en compte d'autres éléments comme la « soutenabilité » du prélèvement et le traitement global du contribuable par les administrations fiscales et sociales.

De plus, cette analyse confirme que, face à des ressorts de fraude variés, une réponse unique et standardisée de durcissement général des contrôles et des sanctions risque de manquer sa cible et même, dans certains cas, d'avoir des effets inverses à ceux recherchés. Au contraire, la lutte contre la fraude doit s'inscrire dans une stratégie plus large et plus diversifiée.

---

18) Enquête réalisée par l'institut TNS-SOFRES le 2 octobre 2000 pour la "Journée du Livre économique", auprès d'un échantillon national de 1 000 personnes représentatif de l'ensemble de la population âgée de 18 ans et plus, interrogées par téléphone. Méthode des quotas (sexé, âge, profession du chef de ménage, catégorie socioprofessionnelle) et stratification par région et catégorie d'agglomération.

19) « Baromètre des services publics » - Globalement, 4022 entretiens ont été réalisés par téléphone auprès des Français entre le 23 septembre et le 08 octobre 2005. Pour la fiscalité, un échantillon de 647 usagers des services fiscaux a été constitué de façon représentative de la population française.

## **Chapitre II- Les résultats des contrôles fournissent une photographie de la fraude détectée mais doivent être interprétés avec précaution**

Après avoir présenté les ressorts de la fraude, il est nécessaire de s'interroger sur la nature même de cette fraude et sur les différents moyens qu'utilisent les contribuables fraudeurs pour éviter l'impôt.

Les résultats des contrôles menés par les différents organismes chargés du recouvrement des prélèvements obligatoires constituent la seule source d'information directement disponible concernant la fraude. En observant quels types de fraude ont été détectés à l'occasion de l'examen approfondi de la situation d'un échantillon important de contribuables, on peut ainsi mettre en évidence les principaux mécanismes de fraude ainsi qu'une certaine typologie des profils de fraudeurs.

Pour autant, il faut garder à l'esprit que ces chiffres sont, sous certains aspects, fragiles. D'abord, ils mélagent à la fois ce qui relève de l'irrégularité et ce qui relève de la fraude *stricto sensu* et la distinction entre ces deux catégories n'est pas toujours aisée. De plus, les résultats des contrôles présentent généralement les montants redressés mais ne prennent pas en compte les événements qui interviennent après le contrôle (recours devant le juge de l'impôt, dégrèvement gracieux, recouvrement...).

Enfin, il est évident que ces chiffres ne reflètent que la fraude détectée et ne constituent donc pas une description exhaustive de la fraude. En particulier, ils ne sont pas suffisants pour obtenir une évaluation globale des montants fraudés, qui nécessite des traitements statistiques spécifiques qui seront présentés dans le chapitre suivant de cette partie.

### **I - Typologie et tendances chiffrées de l'irrégularité et de la fraude à partir des données des contrôles**

En 2005, les contrôles fiscaux et sociaux ont abouti à un montant total de redressements et de pénalités de 15,1 Md€. Ce montant est en progression de 17 % par rapport à 2001.

*Tableau n°1. – Résultat global des contrôles<sup>20</sup> (en M€)*

	2001	2002	2003	2004	2005	Variation 2001-2005
Sphère sociale (URSSAF, travail illégal)	842	739	723	772	921	9,40%
Sphère fiscale (contrôles sur place et sur pièces)	12 072	13 180	13 515	13 747	14 157	17,30%
Total des droits et pénalités redressés	12 914	13 919	14 238	14 519	15 078	16,80%

Même s'il faut garder à l'esprit que ces chiffres ne décrivent que l'irrégularité et la fraude constatées, l'étude de ces résultats permet de mettre en évidence une typologie et de répondre à des questions importantes :

- quels sont les impôts pour lesquels la fraude la plus importante a été détectée ?
- quels sont les principaux mécanismes de fraude ?
- quels sont les professions et les secteurs où la fraude détectée est la plus importante ?

---

20) L'annexe I du rapport présente en détail les résultats des contrôles par administration en charge du recouvrement et par type de contrôles.

## A - Une typologie par catégorie de prélèvement obligatoire

Plusieurs faits saillants ressortent de l'analyse de la typologie de la fraude détectée<sup>21</sup> :

- le niveau de fraude détectée ne correspond pas nécessairement au poids de l'imposition dans le total des prélèvements obligatoires ;
- il est très difficile d'établir une distinction entre ce qui relève de la fraude et ce qui relève de la simple irrégularité à partir des données du contrôle ;
- les mécanismes de fraude vont du plus simple, par exemple la dissimulation de revenus, à des montages beaucoup plus complexes.

### 1 - Le niveau de fraude détectée ne correspond pas nécessairement au poids du prélèvement dans le total des prélèvements obligatoires

Le niveau de fraude constaté pour chaque catégorie d'impôts n'est pas directement corrélé au poids de celle-ci dans le total des prélèvements obligatoires, comme le montre le tableau suivant. Ainsi, près de 20 % des droits sont redressés au titre de l'impôt sur les sociétés alors que cet impôt ne représente que 6 % du total des prélèvements obligatoires. A l'inverse, les irrégularités en matière de cotisations sociales ne représentent que 6 % des irrégularités détectées alors que ces prélèvements atteignent près de 37 % du total.

---

21) Le détail de cette typologie est présenté dans l'annexe II de ce rapport.

Tableau n°2.- : Répartition des montants redressés par catégorie de prélèvement (en M€)

	Contrôle sur pièces	Contrôle sur place	Total	Produit de l'impôt	En % du produit de l'impôt	Part dans le total des montants redressés	Part dans le total des P.O.
Impôt sur les sociétés	327	2 693	3 020	42 679	7,1%	20%	6%
Impôt sur le revenu	1 596	831	2 427	49 375	4,9%	16%	7%
TVA	579	2 230	2 809	127 037	2,2%	19%	17%
Droits d'enregistrement	1 566	178	1 744	9 691	18,0%	12%	1%
Autres impôts	286	920	1 206	242 972	0,5%	8%	32%
Pénalités fiscales		2 947	2 947	2 947	100,0%	20%	0%
Cotisations sociales (et impositions recouvrées par les URSSAF)	-	921	921	277 500	0,3%	6%	37%
Total	4 354	10 720	15 074	752 200	2,0%	100%	100%

Plusieurs explications peuvent être apportées à ce constat. L'écart peut d'abord être lié à la politique de ciblage des contrôles : les administrations peuvent en effet décider de privilégier certains types de contrôle et donc certaines catégories d'impôts. L'influence de ce facteur est cependant probablement limitée, compte tenu des méthodes de contrôles actuellement utilisées par les vérificateurs. Ainsi, dans la sphère fiscale, c'est la méthode de la vérification générale qui est la plus employée (cf. *infra*). Or, cette méthode consiste précisément à auditer la totalité de la comptabilité d'une entreprise et de prendre en compte la globalité de ses obligations fiscales. Dans ces conditions, il n'y a pas véritablement de ciblage des contrôles par impôt, même si on ne peut pas exclure une certaine spécialisation des vérificateurs en fonction de leur tissu fiscal.

Dès lors, on peut considérer que l'écart constaté est plutôt lié au mécanisme de taxation lui-même, qui peut se révéler plus ou moins propice aux irrégularités et à la fraude. Par exemple, le fait que les salariés soient intéressés, au moins en partie, au paiement des cotisations sociales pour bénéficier des assurances sociales, induit une surveillance supplémentaire sur l'employeur, ce qui complique les possibilités de fraude pour celui-ci. D'autres facteurs contribuent également à cette situation, comme les modalités de recouvrement des cotisations sociales.

## 2 - La distinction entre irrégularité et fraude est complexe à établir

Les résultats du contrôle sur pièces, dans le domaine fiscal, sont importants par rapport au contrôle sur place : les montants rappelés depuis le bureau représentent environ 40 % des droits redressés au titre du contrôle fiscal externe.

L'analyse de ces résultats permet-elle d'établir la distinction entre la fraude et l'irrégularité ? En simplifiant, le contrôle sur pièces devrait plutôt permettre de repérer l'irrégularité et l'erreur, alors que la fraude *stricto sensu* n'est souvent détectable qu'en auditant directement la comptabilité ou la situation personnelle d'un contribuable.

La réalité est malheureusement plus complexe. Certains redressements réalisés depuis le bureau ne donnent pas forcément lieu à des pénalités alors même qu'on peut fortement s'interroger sur le caractère involontaire de l'erreur commise par le contribuable. C'est par exemple le cas lorsque celui-ci se trompe dans les montants déclarés au titre de sa rémunération et que l'administration s'en aperçoit en croisant les éléments déclarés avec les données transmises par les employeurs. Ce type de contrôle, parfois appelé dans les services « montant sur montant », représente près de 40 % des sommes rappelées au titre de l'impôt sur le revenu par le contrôle sur pièces. A l'inverse, le contrôle fiscal externe débouche parfois sur des redressements qui s'apparentent davantage à la correction d'erreurs qu'à la sanction de véritables fraudes. Il en est ainsi des redressements portant sur la date d'exigibilité de la TVA ou encore les dates de déduction qui constituent, en base, le premier motif de redressement.

De même, nombre des redressements effectués dans le cadre du contrôle fiscal sont en fait des rappels de décalage des amortissements, des provisions ou des faits générateurs de TVA. Si ces redressements ont une justification au regard de la bonne application de la loi, ils n'auront aucune conséquence en termes de recettes pour l'Etat, uniquement un avantage de trésorerie, dans la mesure où une déduction au titre de la période suivante viendra compenser le redressement.

En fait, la seule mesure fiable dont on dispose pour faire la part de ce qui relève de la fraude et de l'irrégularité concerne le contrôle fiscal externe. En effet, lorsque les contrôles fiscaux donnent lieu à des sanctions exclusives de la bonne foi, ils sanctionnent ainsi une véritable fraude. Cette catégorie de contrôles, qui entrent dans la catégorie des

contrôles répressifs selon la typologie de la DGI<sup>22</sup>, a représenté en 2004 20,3 % des montants redressés.

On peut également avoir un diagnostic plus fin selon les impôts. En particulier, en matière d'impôt sur les sociétés, il apparaît que la part principale des montants redressés s'apparente plus à des irrégularités qu'à des fraudes (cf. annexe II). Ceci s'explique par le fait que certains éléments entrant dans le calcul de l'impôt, comme les provisions, les amortissements, ou encore les prix des transferts de revenus entre sociétés d'un même groupe ne sont pas toujours évidents à évaluer. Il peut donc y avoir des divergences entre l'administration fiscale et l'entreprise sans qu'il y ait eu intention de frauder de la part de celle-ci.

Dans le domaine social, la distinction entre fraude et irrégularité est pratiquement impossible. Au-delà du travail dissimulé, qui relève clairement de la fraude mais constitue d'abord une infraction à la législation du travail, les sanctions pénales du non respect de la législation relative aux cotisations de sécurité sociale sont, hormis les cas d'entraîne à contrôle et de récidive, des contraventions, dont le caractère de gravité n'apparaît pas toujours suffisant pour mériter l'appellation de fraude. Dans cet ordre d'idée, on peut relever le fait que les contrôles donnent parfois lieu à des « redressements négatifs » - environ 167 M€ en 2005, ce qui montre bien que les contrôles ne mettent pas en évidence la seule fraude mais plus généralement, les irrégularités.

### **3 - Les mécanismes de fraude vont des actions les plus simples aux montages les plus complexes**

S'agissant des mécanismes utilisés par les fraudeurs, coexistent à la fois des méthodes très simples et ayant toujours existé avec des opérations beaucoup plus complexes qui utilisent toutes les subtilités du droit social mais aussi du droit civil et commercial pour tenter d'échapper aux prélèvements.

#### *a) La dissimulation ou la minoration de recettes*

Le mécanisme le plus simple – et peut-être le plus ancien – pour frauder consiste à ne pas exister aux yeux des administrations en charge du recouvrement. Il s'agit donc de ne pas signaler à ces administrations l'existence d'une activité économique ou la perception d'un revenu.

---

22) Cf. Annexe I.

Le contribuable s'abstient alors de se déclarer non seulement à l'administration fiscale, mais également aux organismes de sécurité sociale, employant à cette fin une main d'œuvre « *au noir* ». Avec ses partenaires commerciaux, il s'efforce de traiter par l'intermédiaire de prête-nom, afin de mettre l'administration dans l'impossibilité d'effectuer les recouplements auxquels elle procède normalement. Il peut encore ne pas s'embarrasser de ce type de précautions, et tabler simplement sur l'échec de ces recouvements.

La jurisprudence offre des exemples concrets des comportements ainsi visés, parmi lesquels :

- celui d'un contribuable qui, exerçant une activité clandestine, avait volontairement omis de se faire inscrire au registre du commerce<sup>23</sup> ;
- celui d'un contribuable qui avait abusivement souscrit une déclaration de cessation d'activité<sup>24</sup> ;
- celui d'un contribuable qui, possédant des éléments de train de vie, avait omis de les déclarer à l'administration fiscale<sup>25</sup>.

On retrouve ce type de fraude pour quasiment la totalité des impôts et cotisations sociales. Le travail dissimulé, dont on verra plus tard qu'il constitue une des tendances de fraude les plus inquiétantes, est précisément fondé sur ce mécanisme. En matière de TVA, certaines entreprises qui réalisent pourtant un chiffre d'affaires supérieur au seuil de la franchise ne s'enregistrent délibérément pas.

Dans la même logique, un autre procédé de fraude consiste à minorer ses revenus, c'est-à-dire à ne pas porter en comptabilité tous les revenus retirés d'une activité. L'opération est assez facile à réaliser pour les contribuables qui perçoivent une part importante de leurs revenus en espèces, à l'encontre desquels les moyens de recouplement dont dispose l'administration sont limités<sup>26</sup>.

S'agissant de l'impôt sur le revenu, la jurisprudence de la Cour de cassation offre là encore de nombreux exemples de condamnations de personnes physiques pour fraude fiscale par dissimulation de recettes, par exemple, à l'encontre :

---

23) TGI Seine 16 février 1954, cité par D. adm. 13-N-4212, n° 3, 15 novembre 1984.

24) TGI Seine 23 novembre 1953, cité par D. adm. 13-N-4212, n° 3, 15 novembre 1984.

25) Cass. Crim. 9 mars 1961, Bull. Crim., n° 151.

26) Pour limiter ce risque, on peut noter qu'il existe un seuil maximal, fixé à 3 000 € au-delà duquel il est interdit de régler en espèces un achat auprès d'un commerçant.

- du gérant d'un dancing qui avait mis en place une double billetterie<sup>27</sup> ;
- d'un négociant en gros de fruits et légumes qui procédait à des ventes sans factures à des détaillants, alors que, dans le même temps, il revendait aux collectivités les marchandises de qualité inférieure, à bas prix et avec factures, de façon à minorer le bénéfice net dégagé par son activité<sup>28</sup> ;
- d'un contribuable qui, exerçant une activité libérale, minorait ses recettes en payant une partie de ses dépenses au moyen de chèques non comptabilisés<sup>29</sup> ;
- d'un exploitant agricole qui avait procédé à des manipulations comptables ayant pour objet de maintenir le chiffre d'affaires dans les limites du forfait<sup>30</sup>.

*b) Les fausses justifications*

Une deuxième grande catégorie de fraude, plus élaborée, consiste, pour le contribuable fraudeur, à chercher à travestir la réalité de sa situation de façon à minorer le montant d'impôt normalement dû.

En matière de cotisations sociales, ce type de fraude se traduit de plusieurs façons. Cela peut d'abord passer par le recours abusif à certains statuts particuliers : travailleurs indépendants, régime du droit d'auteur et des royalties ou encore emploi de « faux » stagiaires. Ces régimes permettent d'éviter de rentrer dans le droit commun du régime général de la Sécurité sociale et donc d'avoir à payer l'intégralité des cotisations sociales correspondantes. La fraude peut également porter seulement sur une partie de la rémunération : elle consiste alors à réduire l'assiette de l'impôt en versant la rémunération du salarié non pas sous forme de salaire imposable mais à travers des compléments spécifiques de rémunération : frais professionnels, épargne salariale et intérêsement, indemnités de licenciement... La surévaluation des rémunérations non soumises à cotisations et des frais professionnels représente ainsi 36 % du montant des redressements opérés par les URSSAF.

---

27) Cass. Crim. 10 juillet 1991, *Muglia*, n° 90-84333 Cass. Crim. 10 juillet 1991, *Muglia*, n° 90-84333.

28) Cass. Crim. 28 novembre 1988, *Ledamoisel*, inédit.

29) Cass. Crim. 21 mai 1979, DF 1979, comm. 2359.

30) Cass. Crim. 21 juin 1982, n° 81-83317, DF 1983, comm. 946 ; Cass. Crim. 19 janvier 1984, *Hennuyer*, Bull. Crim., n° 351.

Dans le même ordre d'idée, une autre fraude à l'impôt sur le revenu porte sur la domiciliation du contribuable. Cette fraude à la domiciliation concerne les contribuables qui vont prétendre de façon mensongère ne pas résider de manière habituelle en France pour échapper à l'impôt sur le revenu. Le procédé de fraude consiste alors à invoquer les stipulations d'une convention internationale en vertu de laquelle le contribuable fraudeur serait imposé dans le pays de son lieu de résidence allégué.

Plus généralement, rentre dans cette catégorie de fraude l'attitude qui consiste à chercher à bénéficier d'une réduction d'impôt alors même que les règles prévues par la législation n'y ouvrent pas droit. Ce type de fraude concerne tous les prélèvements mais tout particulièrement les cotisations sociales. En effet, l'augmentation du nombre de dispositifs – 49 en 2006 – et l'avantage qu'ils procurent à leurs bénéficiaires ont fortement renforcé l'incitation à frauder. On peut ainsi mentionner le cas des exonérations de cotisations sociales, instaurées par la loi du 14 novembre 1996 pour les entreprises installées dans les zones franches urbaines. Certaines entreprises procèdent à une installation fictive de leur siège social dans une telle zone alors qu'elles n'y exercent aucune activité économique. Les sociétés de domiciliation commerciales sont ainsi largement utilisées, ainsi que des déplacements sans objet de salariés dans une zone franche urbaine afin de prouver qu'ils y ont une activité.

### *c) Le développement des montages*

A l'inverse des catégories précédentes, la dernière grande catégorie de fraude - cette présentation des principaux mécanismes de fraude n'étant pas exhaustive - est beaucoup plus sophistiquée : il s'agit du recours à des montages juridiques complexes toujours avec le même objectif de réduction de la cotisation d'impôt. Les montages ne sont pas, au demeurant, frauduleux en eux-mêmes mais ils le deviennent lorsque l'opération qu'ils permettent de réaliser n'a pas de réalité économique mais seulement une finalité fiscale.

Pour l'impôt sur les sociétés, les montages peuvent atteindre un degré de complexité extrêmement élevé, d'autant que, pour les grandes entreprises, ils comportent souvent une dimension internationale et s'inscrivent dans des structures de groupe elles-mêmes complexes.

Les montages se retrouvent également pour d'autres types d'impôts. En matière d'impôt sur le revenu, les montages visent souvent à tenter d'échapper à l'imposition des plus-values. Les montages sur les droits d'enregistrement visent également à échapper au paiement des droits de mutation, notamment à travers des donations d'immeubles

déguisées en vente ou encore des donations successives ayant pour seul objet d'échapper les droits de mutation à titre gratuit. D'autres sont mis en œuvre pour échapper à l'ISF, par exemple par le biais du démembrément de propriété.

Aux Etats-Unis, une véritable « industrie » du montage fiscal, et notamment du montage fiscal abusif, s'est développée au début des années 2000. Comme le souligne un rapport du Sénat américain, « *le développement et la vente de montages fiscaux potentiellement illégaux et frauduleux est devenue une industrie lucrative et plusieurs professions, comme les grands cabinets d'experts-comptables, les banques et les conseillers en investissements en sont devenus des promoteurs importants<sup>31</sup>* ».

En France, il ne semble pas que ce phénomène ait pris la même importance, même s'il s'agit d'une tendance réelle et observée par l'administration fiscale. Celle-ci dispose d'ailleurs d'un outil – le contrôle des abus de droit, prévu à l'article L. 64 du CGI, qui lui permet de remettre en cause certaines opérations, même juridiquement régulières, mais n'ayant pas d'autre objectif que de soustraire à l'impôt certaines opérations.

Ces montages se retrouvent également en matière de cotisations sociales. Par exemple, l'organisation de certains professionnels en *partnerships* leur permet, tout en vivant en France, avec des clients exclusivement français, de déclarer près de 90 % de leurs revenus à l'étranger. Le recours au portage salarial peut également rentrer dans cette catégorie de montages.

## B - Typologie par catégorie de contribuables

Comme l'a montré l'analyse des ressorts de la fraude, les raisons pour lesquelles un contribuable va s'engager dans un comportement irrégulier et frauduleux dépendent de facteurs et de motivations très différentes selon les acteurs.

Il y a donc un intérêt, sans chercher à stigmatiser certains redevables, à développer une analyse par catégorie de contribuables de façon à pouvoir élaborer, en réponse, des stratégies adaptées à chaque type de comportement.

---

31) US Senate - Committee on governmental affairs, *US Tax shelter industry: the role of accountants, lawyers and financial professionals*, 2003 (traduction libre).

### **1 - Les grandes entreprises fraudent peu mais se retrouvent souvent dans des situations d'irrégularité et d'optimisation**

Les grandes entreprises font l'objet d'un suivi particulier en matière de contrôle, tant fiscal que social. D'abord, ces entreprises sont, compte tenu des enjeux, contrôlées beaucoup plus souvent que les PME. En moyenne, qu'il s'agisse des contrôles des URSSAF ou de ceux de la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI), une grande entreprise va être contrôlée environ tous les cinq ans<sup>32</sup>.

Les résultats des contrôles font apparaître un constat assez convergent en ce qui concerne les comportements d'irrégularité et de fraude des plus grandes entreprises. D'abord, on observe un niveau très élevé d'irrégularités aussi bien au niveau fiscal que social. A la DVNI, près de 86 % des dossiers contrôlés contiennent au moins un redressement au titre des irrégularités. Dans le réseau des URSSAF, la fréquence des redressements suite à contrôle de grandes entreprises atteint 88 %.

Ce constat est assez préoccupant puisqu'il implique qu'en dépit des moyens plus importants dont disposent les grandes entreprises pour gérer leurs obligations sociales et fiscales, la complexité et la variabilité de la législation sont telles qu'elles ne sont pas capables d'être parfaitement en règle et d'éviter les erreurs dans l'application de la loi.

Néanmoins, ce niveau d'irrégularité n'est pas seulement dû à des erreurs mais aussi à des divergences d'interprétation de la législation entre les grandes entreprises et les administrations en charge du recouvrement. Précisément parce qu'elles disposent de moyens importants pour recourir à des conseil, les grandes entreprises ont tendance à chercher à appliquer la législation de la façon qui leur est la plus favorable, sans pour autant tomber dans l'illégalité.

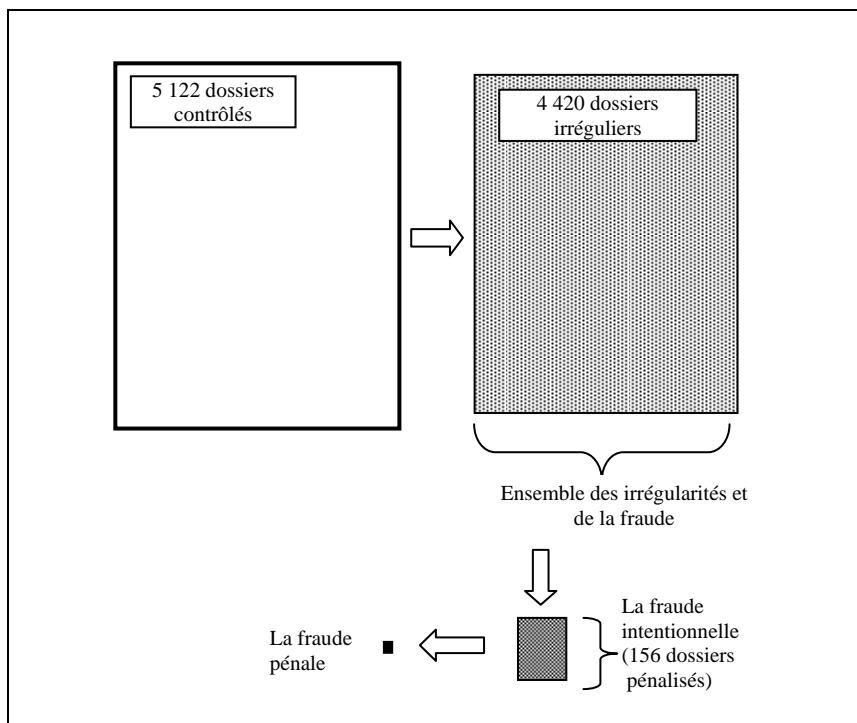
Aussi, les grandes entreprises qui ont recours à la fraude *stricto sensu* sont extrêmement minoritaires, comme le montre le graphique suivant en ce qui concerne l'aspect fiscal. La part des dossiers ayant fait l'objet d'une pénalité exclusive de bonne foi représente moins de 3,5 % des dossiers contrôlés entre 2002 et 2005. Parmi ces dossiers, ceux

---

32) Il s'agit ici de « grandes entreprises » au sens de celles entrant dans la compétence de la DVNI, c'est-à-dire réalisant au moins 152 M€ de chiffres d'affaires hors taxe (ou au moins 76 M€ pour une activité de prestations de services) ou 15,2 M€ de participations ou de produits financiers, et toutes les entreprises qu'elles contrôlent. Le nombre total de sociétés du ressort de la DVNI est ainsi d'environ 5 000 groupes et 77 000 entreprises. Pour les URSSAF, la notion de grandes entreprises commence dès que le seuil de 200 employés est franchi.

qui ont reçu une suite pénale sont extrêmement rares (cf. graphique suivant).

*Graphique n°2 – Contrôles réalisés par la DVNI entre 2002 et 2005<sup>33</sup>*



Dans la sphère sociale, compte tenu de l'absence de pénalités exclusives de bonne foi, il n'existe pas de données aussi précises permettant d'isoler la fraude intentionnelle. On peut néanmoins noter que le taux de redressement des cotisations contrôlées est nettement plus faible pour les grandes entreprises (soit 1,6 %) que pour les PME (2,6 %) ou pour les TPE (4,2 %).

Plusieurs facteurs permettent d'expliquer cette situation :

33) Répartition des 5 122 dossiers contrôlés de 2002 à 2005 par la DVNI selon les deux types de fraude fiscale (surfaces proportionnelles au nombre de dossiers).

- l'existence de contrôles internes importants au sein de ces entreprises ;
- la possibilité d'avoir recours à des dispositifs d'optimisation légale pour diminuer la charge fiscale globale ;
- la fréquence des contrôles effectués par les administrations en charge du recouvrement.

Ainsi, pour les services de contrôle, les grandes entreprises représentent un enjeu déterminant d'un point de vue budgétaire, même si les contrôles débouchent principalement sur la correction d'irrégularités. Par exemple, pour le réseau des URSSAF, les contrôles sur les entreprises de plus de 200 salariés ont représenté 44 % des sommes redressées en 2004. De même, les redressements de la DVNI, bien qu'intervenant sur un portefeuille d'entreprises beaucoup plus restreint, a représenté 36 % des redressements du contrôle fiscal externe en 2005.

Pour autant, les grandes entreprises constituent un enjeu moindre en termes de fraude proprement dite, dans la mesure où, pour des raisons qui tiennent à leur organisation et à leurs ressources, les grandes entreprises constituent une population globalement peu fraudeuse. Ce constat ne signifie pas, au demeurant, que les grandes entreprises ne cherchent pas à réduire le niveau de leurs prélèvements. Mais elles y arrivent généralement à travers des dispositifs légaux d'optimisation qui, s'ils peuvent parfois porter sur des montants importants et problématiques en termes d'égalité devant les prélèvements obligatoires, n'en demeurent pas moins légaux et validés par les juridictions.

## **2 - Les PME présentent un risque de fraude plus important du fait de leurs caractéristiques économiques**

L'analyse des résultats des contrôles tant des services de la DGI que de ceux des URSSAF fait ressortir que les PME présentent des risques de fraude importants.

S'agissant des cotisations sociales, le tableau suivant montre qu'en dépit du fait que les entreprises petites et moyennes sont globalement moins contrôlées et moins redressées, le taux de redressement des cotisations est nettement plus important que celui constaté dans les grandes entreprises de plus de 200 salariés.

Tableau 3. : contrôles des URSSAF en 2005 par taille d'entreprise

Effectif	Taux de contrôle des cotisants (%)	Taux de redressement des cotisants (%)	Proportion des cotisations ayant fait l'objet d'un contrôle (%)	Taux de redressement des cotisations (%)
<10 salariés	4,2	43,9	6,9	4,17
10-199 salariés	14,7	72,1	15,6	2,56
>=200 salariés (grandes entreprises)	22,3	88,2	21,1	1,55

En matière fiscale, une estimation des redressements sur les PME montre que ceux-ci représentent environ 6 Md€(y compris les pénalités), soit 61 % du total des résultats du contrôle fiscal externe en 2005<sup>34</sup>.

Cette part importante des PME dans les résultats des contrôles correspond d'abord au poids de ces entreprises dans l'économie. D'après l'INSEE, les entreprises de moins de 250 salariés représentent ainsi 99,8 % du nombre total d'entreprises, 42,9 % de la valeur ajoutée nationale et 63,1 % de l'emploi.

Par ailleurs, plusieurs caractéristiques propres aux PME peuvent expliquer la part importante que celles-ci occupent dans les résultats du contrôle. D'abord, les PME ont globalement moins de facilités que les groupes pour accéder à des conseils « pointus » en matière de prélèvements obligatoires. Ceci entraîne deux conséquences :

- un risque d'erreur et d'irrégularités plus élevé, même si ce type d'entreprise bénéficie souvent de mesures spécifiques de simplification ;
- un moindre accès aux dispositifs légaux d'optimisation et donc une moindre capacité à réduire leur charge de prélèvement, ce qui peut, en retour, entraîner une incitation à frauder plus importante.

Dans le même ordre d'idée, les PME sont également davantage susceptibles que les grands groupes de connaître des difficultés économiques, ce qui, là encore, peut se traduire par une tentation plus forte de frauder.

---

34) Pour obtenir de ce chiffre, on a retiré des montants totaux redressés en 2005 au titre du contrôle fiscal externe (CFE), les redressements réalisés par la DVNI et ceux réalisés dans le cadre d'un examen de la situation fiscale personnelle du contribuable.

S’agissant de la vraie fraude, au-delà des mécanismes habituels décrits dans l’annexe II, deux aspects méritent d’être plus particulièrement abordés : le travail dissimulé et la question de la domiciliation des très petites entreprises (TPE).

#### *a) Le travail dissimulé*

L’analyse des résultats du contrôle mené par les services de lutte contre le travail illégal dans les secteurs dits prioritaires (cf. *infra*) fait apparaître que la très grande majorité des infractions de travail illégal sont commises dans des établissements comprenant 1 à 10 salariés. Dans le secteur des hôtels-cafés-restaurants, la part des très petites entreprises dans le total des entreprises verbalisées atteint même 84,7 %. Le reste des infractions est commis par des travailleurs indépendants (entreprises de 0 salarié). Seul le secteur du spectacle présente un niveau élevé d’entreprises de plus de 50 salariés parmi les employeurs sanctionnés.

La répartition des infractions constatées par taille d’établissement dans les secteurs prioritaires du plan national de lutte contre le travail illégal est présentée dans le tableau suivant.

*Tableau n°4. - Répartition des infractions constatées par taille d’établissement*

	<b>0 salarié</b>	<b>1 à 10 salariés</b>	<b>11 à 49 salariés</b>	<b>+ de 50 salariés</b>	<b>Total</b>
Agriculture	13,1 %	65,6 %	3,1 %	1,4 %	100 %
BTP	10,0 %	70,6 %	2,5 %	0,5 %	100 %
Déménagement	4,0 %	72,0 %	0,0 %	0,0 %	100 %
HCR	2,7 %	84,7 %	1,6 %	0,1 %	100 %
Spectacles	6,9 %	71,8 %	3,8 %	17,6 %	100 %

*Source : Bilan annuel de la DILTI 2005, cité par JACQUEMET Nicolas, op. cité*

*Note de lecture : La différence à 100 correspond à la proportion du nombre d’établissements dont la taille n’est pas communiquée.*

Si l’entreprise verbalisée pour travail dissimulé est donc souvent une TPE, cela ne veut pourtant pas dire que ce sont toujours les petites entreprises et les indépendants qui pratiquent la sous-déclaration. En effet, la pratique, en fort développement, de la fausse sous-traitance (cf. *infra*), incite à penser que cette verbalisation est aussi due à la difficulté de la mise en cause du donneur d’ordre dans les cas de travail dissimulé.

*b) La question des TPE et des entreprises domiciliées*

La question des petites entreprises est identifiée, à la DGI, comme un axe problématique dans les plans de contrôle fiscal de plusieurs interrégions (Île-de-France, Nord, Sud-Ouest, Sud-est).

Ces entreprises relèvent généralement de deux régimes spécifiques, le régime dit micro et le régime simplifié d'imposition (RSI). Près de 500 000 impositions aux régimes micro sont établies au niveau national chaque année, dont les trois quarts pour le seul régime du micro BIC. Le tout représente le quart du nombre de BIC et BNC déclarés à l'impôt sur le revenu. Le RSI s'applique aux entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur aux limites du régime micro mais n'excède pas 763 000 € HT pour les entreprises de vente ou 230 000 € HT pour les entreprises de prestation de services.

Ces entreprises présentent un risque spécifique en termes de fraude dans la mesure où il est particulièrement difficile de détecter une anomalie depuis le bureau à l'occasion d'un contrôle sur pièces. En effet, les mesures de simplification prévues par la loi aboutissent à ce que ces sociétés ne tiennent généralement qu'une comptabilité sommaire, avec un compte d'exploitation très simplifié et parfois pas de bilan. C'est pour cette raison d'ailleurs que certaines entreprises préfèrent rester, y compris de façon frauduleuse, dans les régimes simplifiés, afin de réduire le risque de détection d'un mécanisme de fraude.

De plus, cette difficulté du contrôle peut être aggravée par l'utilisation d'une domiciliation à une adresse collective. En effet, certaines entreprises dites domiciliantes offrent à d'autres entreprises la possibilité d'établir leur siège social dans des locaux sans que les entreprises clientes n'y exercent effectivement d'activité économique. Ce phénomène a pris une certaine ampleur dans les années récentes. Dans la région Île-de-France, on dénombre plus de 900 entreprises domiciliantes en activité en 2005, qui abritent le siège d'environ 76 000 entreprises domiciliées, ce qui est considérable.

Cette situation obère singulièrement la capacité de contrôle des administrations en charge du recouvrement. Dès lors, même si la domiciliation n'accroît pas forcément, en elle-même, le risque de fraude, celle-ci peut constituer une couverture efficace pour mettre en place différents schémas de fraude (carrousels de TVA, activité dissimulée...) grâce à la discréction offerte aux contribuables fraudeurs. Ainsi, une étude réalisée par la DGI dans trois directions des services fiscaux fait apparaître que les entreprises domiciliées ont représenté près de 38 % des propositions de poursuites correctionnelles pour fraude fiscale, en 2002,

alors même que ces entreprises ne représentaient que 12 % du nombre de redevables au régime général de TVA<sup>35</sup>. Les difficultés de contrôle sur les entreprises domiciliées sont d'ailleurs accrues par la volatilité des structures domiciliantes dont la durée de vie moyenne a été estimée à 20 mois en Ile-de-France.

### 3 - Les particuliers

Si l'on excepte le cas des particuliers exerçant une activité industrielle et commerciale mais soumise à l'impôt sur le revenu et qui rentre plutôt dans la catégorie des petites et moyennes entreprises, il est particulièrement difficile de cerner la fraude des particuliers. En montant, le résultat des contrôles réalisés sur des particuliers est nettement inférieur à celui des contrôles sur des entreprises.

C'est tout particulièrement vrai s'agissant de la fraude aux cotisations sociales et en matière de travail dissimulé dans la mesure où la possibilité pour les agents de contrôles des URSSAF d'accéder aux domiciles de personnes privées est conditionnée à l'accord de celles-ci. Dans ces conditions, le nombre de contrôles effectués sur ce type de population est extrêmement limité.

Davantage d'informations sont disponibles s'agissant de l'aspect fiscal, même si on se heurte à la difficulté de déterminer ce qui correspond à des erreurs involontaires et ce qui relève de la fraude proprement dite. L'action de l'administration fiscale en termes de contrôle des particuliers repose principalement sur le contrôle sur pièces, le contrôle fiscal externe n'étant qu'un contrôle d'exception pour les particuliers. Ainsi, le contrôle sur pièces de l'impôt sur le revenu débouche sur davantage de redressements que le contrôle fiscal externe.

Malgré cette difficulté, on peut néanmoins distinguer deux grandes catégories de fraude.

La première catégorie concerne une fraude « bas de gamme », au sens où elle porte sur des montants assez faibles, même si, cumulés, ceux-ci peuvent atteindre des sommes non négligeables. Rentre notamment dans cette catégorie la fraude à la PPE, qui sera présentée dans la deuxième partie du rapport. La dissimulation d'une petite activité vivrière en fait également partie, de même que la non-déclaration de certains revenus qui peuvent être détectées à l'occasion du contrôle sur pièces et du recouplement avec les données fournies par les employeurs.

---

35) *Etude sur la gestion et le contrôle des entreprises soumises au régime micro (finalité dissuasive)*, Mission d'expertise et de liaison (MEL), novembre 2003.

A l'opposé, la deuxième catégorie recouvre des mécanismes de fraude beaucoup plus sophistiqués comme, par exemple, la fausse domiciliation (cf. *supra*) ou encore la mise en place de montages patrimoniaux complexes. Sont particulièrement concernés les particuliers disposant de revenus et de patrimoines importants et notamment, dans cette catégorie, les personnes relevant du régime des bénéfices non commerciaux de l'impôt sur le revenu.

La DGI dispose de plusieurs moyens pour contrôler ces contribuables susceptibles de frauder. Au niveau du contrôle sur pièces, la notion de « dossiers à fort enjeu » a été créée pour les contribuables dont le revenu est supérieur à 200 000 € ou dont le patrimoine dépasse 2,5 M€ d'actif brut. L'objectif des services, prévu dans le contrat de performance pluriannuel, est que 100 % des dossiers à fort enjeu aient fait l'objet d'un contrôle sur pièces approfondi sur trois ans.

De plus, avec la procédure de l'examen de situation fiscale personnelle (ESFP)<sup>36</sup>, la DGI dispose d'un moyen extrêmement précieux pour appréhender la situation d'un contribuable dans sa globalité et vérifier ainsi qu'il respecte ses obligations fiscales. L'importance de la moyenne des droits nets, de même que leur niveau élevé, confirme le fait que cette procédure permet de mettre en évidence des cas de fraude graves chez les particuliers.

*Tableau n°5. – Utilisation par la DGI de la procédure d'ESFP*

	2001	2002	2003	2004
Nombre	5146	4932	4807	5112
Droits nets rappelés (en M€)	510	530	508	595
Pénalités (en M€)	273	297	271	326
Moyenne des droits nets (en €)	99 106	107 461	105 679	116 393
Taux de pénalités	54%	56%	53%	55%

## II - Les résultats des contrôles doivent cependant être interprétés avec précaution

Les résultats des contrôles fournissent une photographie des irrégularités et de la fraude détectées par les services de contrôle au cours d'une année. Il s'agit donc des seules données tangibles disponibles sur ces phénomènes dont la nature même est d'être cachés.

---

36) Procédure prévue à l'article L. 112 du LPF. Cf. annexe I.

Pour autant, ces résultats ne sont que des données brutes et plusieurs précisions sont nécessaires de façon à ne pas se tromper sur l'interprétation de ces chiffres.

On a déjà dit que ces chiffres reflétaient des comportements de nature très différente dans la mesure où ils correspondent à des erreurs involontaires de la part du contribuable, mais aussi à de véritables manœuvres frauduleuses ou encore à des divergences d'interprétation de la loi fiscale entre les redevables et l'administration fiscale.

Pour être complet, il faut aussi préciser que les résultats des contrôles sont toujours présentés en termes de droits redressés, c'est-à-dire de montant notifié au contribuable à l'issue de la procédure de contrôle. Ces résultats, tels qu'ils sont présentés habituellement, ne prennent donc pas en compte les événements postérieurs au contrôle, qui peuvent pourtant avoir un impact très significatif sur les montants finalement récupérés par le Trésor public ou la Sécurité sociale :

- les contestations que le contribuable peut être conduit à formuler, d'abord par un recours hiérarchique puis par un recours devant le juge de l'impôt. Ces contentieux peuvent déboucher sur l'annulation de tout ou partie des montants redressés à l'occasion du contrôle ;
- les conditions de recouvrement des droits redressés. En effet, après le contrôle, les administrations doivent se mobiliser pour récupérer les montants supplémentaires imputés au contribuable, celui-ci n'étant d'ailleurs pas nécessairement solvable.

Au final, il faut donc garder à l'esprit que seule une partie des montants redressés à l'issue des contrôles sera *in fine* effectivement encaissée.

## **A - Dans la sphère fiscale, une part importante des montants redressés n'est en fait pas récupérée par l'Etat**

### **1 - Le montant des dégrèvements est important mais ne peut pas être suivi avec précision**

Les montants redressés à l'issue d'un contrôle fiscal peuvent faire l'objet de dégrèvements, c'est-à-dire que les droits et les pénalités supplémentaires peuvent être annulés et remis. Cette décision d'annulation ou de remise peut être prise soit par l'administration elle-même, dans le cadre d'un contrôle hiérarchique ou bien suite à une décision du juge de l'impôt.

Au total, entre le montant du redressement initial et le redressement finalement à percevoir, l'écart peut être important. Cet écart peut être pris en compte en rapportant le montant des dégrèvements prononcés sur des créances suite à redressement durant les trois années suivant leur prise en charge, comme le montre le tableau suivant.

Cependant, il est impossible de connaître l'historique complet d'un contrôle et, ce faisant, de savoir s'il a, en définitive, donné lieu à recouvrement ou si tel ou tel montant a été dégrevé car les systèmes informatiques de la direction générale des impôts (DGI) ne le permettent pas. Dès lors, les montants figurant dans le tableau ci-dessous sont indiqués afin de fournir un ordre de grandeur même si les dégrèvements présentés ne sont pas rattachables à une année précise de prise en charge.

*Tableau 6. - Prises en charge et dégrèvements suite à contrôle fiscal (sur les professionnels) de 2001 à 2005*

Années de prises en charge <sup>37</sup>	Montants pris en charge suite à CF (droits et pénalités)	Décharges et remises	% des prises en charge donnant lieu à dégrèvements
2001	4 888,1	599,2	12,3
2002	4 967,6	825,1	16,6
2003	4 855,7	571,8	11,8
2004	6 523,4	532,9	8,2
2005	8 521	489,7	5,7

*Source : DGI, bureau P2*

Ainsi peut-on constater qu'en moyenne 11% des créances suite à contrôle fiscal prises en charge donnent lieu à dégrèvements. On peut néanmoins noter que les montants de dégrèvements sont en baisse depuis 2001, ce qui traduit la politique menée par la DGI pour améliorer la qualité de ses contrôles.

## 2 - Seulement la moitié des montants redressés font l'objet d'un recouvrement

Une fois le contrôle terminé, le vérificateur adresse, le cas échéant, au contribuable, une proposition de rectification qui indique à celui-ci le

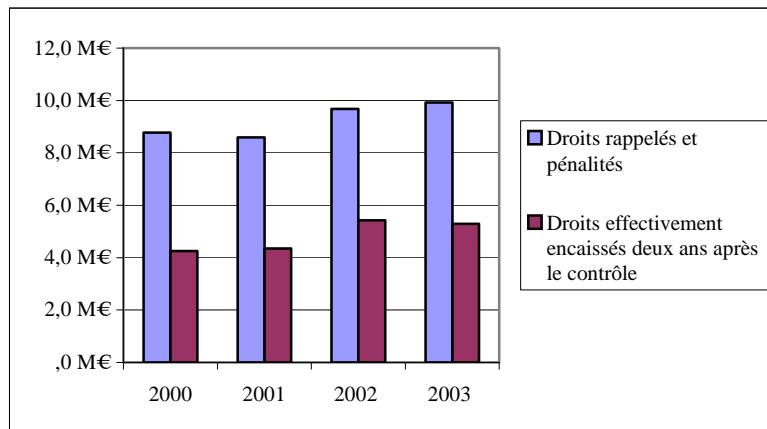
---

37) Ces créances, suivies par le bureau P2 de la DGI, sont enregistrées pour 3 ans. D'une part, il n'est donc pas possible de connaître les montants dégrevés totaux pour 2001 et 2002 dans la mesure où les situations ont été arrêtées au 31/12/N+3. D'autre part, pour les années 2003, 2004, 2005, les montants de dégrèvements ne sont que partiels aussi car les situations sont arrêtées au 30/06/2006.

montant de droits supplémentaires et de pénalités qu'il lui est demandé de payer. Le recouvrement de cette créance n'est pas du ressort des services de contrôle : c'est aux comptables de la DGI et de la DGCP, auxquels les redressements sont transmis, de s'assurer que le contribuable « redressé » s'acquittera bien de sa dette.

Seule une fraction des montants redressés est effectivement récupérée par les comptables. Ainsi, deux ans après le contrôle, le taux de recouvrement sur ces créances est de l'ordre de la moitié, 53,3 % en 2005.

*Graphique n°3 : comparaison entre les montants redressés et les montants effectivement recouvrés deux ans après le contrôle*



Cette faiblesse du taux de recouvrement découle de la nature même des créances concernées. En effet, le niveau du recouvrement des créances issues du contrôle fiscal dépend de deux éléments :

- la rapidité du comptable à exercer son action en recouvrement (et parfois à l'anticiper ou à la préparer en cours de contrôle), qui dépend elle-même en partie de la qualité des liaisons entre les services de contrôle et les services chargés du recouvrement ;
- la solvabilité des contribuables redressés ainsi que leur disposition à s'acquitter ou non de leur dette fiscale.

L'administration fiscale a une marge d'action sur le premier point : il lui appartient de s'assurer que les comptables de la DGI et de la DGCP sont suffisamment associés à la programmation et à l'exécution des contrôles et que les liaisons entre les services sont suffisamment fluides. Il s'agit d'ailleurs d'un des axes stratégiques de progrès prévus par le contrat de performance de la DGI pour la période 2006-2008.

S’agissant de la solvabilité des personnes redressées, la situation est très variable selon le type de contribuable et la cause des redressements. Ainsi, une grande entreprise redressée du fait d’une divergence d’interprétation de la loi fiscale pour la détermination d’un prix de transfert va généralement payer rapidement les montants réclamés. A l’inverse, un individu qui a dissimulé une partie de ses revenus et se voit appliquer une pénalité importante, va beaucoup plus rechigner à payer, voire, dans certains cas, organiser son insolvabilité.

Cette variété des situations possibles peut se lire dans l’observation du taux de recouvrement en fonction des différentes finalités du contrôle fiscal (cf. *infra*). L’inspection générale des finances a examiné en 2004 avec un tel objectif un échantillon de 460 créances suite à des contrôles fiscaux de 2001<sup>38</sup>. Les taux de recouvrement par finalité de contrôle fiscal sont présentés dans le tableau suivant.

*Tableau 7. - Taux de recouvrement suite à CFE en fonction des finalités (sur échantillon)*

Finalité <sup>39</sup>	Part des montants recouvrés par rapport aux prises en charge en N-2
Répressive	21,7 %
Dissuasive	60,4 %
Budgétaire	69,6 %
Total	44,5 %

*Source : IGF*

Deux ans après, le taux de recouvrement des contrôles ayant eu une finalité répressive est de l’ordre d’un cinquième des montants effectivement redressés. Ce taux est au moins trois fois plus important pour les finalités dissuasive et budgétaire.

38) Inspection générale des finances, *Rapport d’audit sur les engagements du contrat de performance 2003-2005 de la direction générale des impôts*, février 2005.

39) Cf. la définition de ces finalités à l’annexe I.

Plusieurs facteurs expliquent cette situation. D'abord, certaines entreprises peuvent avoir été conduites à la fraude du fait de leur situation économique. Confrontées à des difficultés de trésorerie, elles ont pu être amenées à faire des arbitrages entre leurs différents créanciers et à choisir d'éviter illégalement le paiement de l'impôt.

Dans ces conditions, un contrôle fiscal va contribuer à révéler le caractère non viable de l'activité de l'entreprise et va, dans de nombreux cas, déboucher sur une mise en redressement ou en liquidation judiciaires de la société vérifiée. Ainsi, une grande partie des difficultés de recouvrement tient au fait que beaucoup d'entreprises sur lesquelles l'Etat détient une créance ont en fait cessé leur activité ou sont en phase de redressement judiciaire. Or, il est très difficile pour les comptables publics de récupérer les sommes dues dans cette situation car il reste généralement très peu d'actifs dans ces entreprises.

Cependant, dans le cas de véritables fraudeurs, le placement sous la protection du droit des faillites peut être intentionnellement recherché de façon à éviter les poursuites en recouvrement. Ainsi, plutôt que de poursuivre une activité dont il sait que le contrôle va révéler la nature en partie frauduleuse, certains contribuables préfèrent placer leur société en liquidation judiciaire, parfois dès l'envoi de l'avis de vérification, pour en recréer immédiatement une autre dans la même branche. Dans les cas les plus graves, les fraudeurs organisent leur insolvenct pour être sûrs que, quels que soient les résultats du contrôle, le Trésor public ne pourra de toute façon pas récupérer son dû. Cette pratique peut par exemple consister dans des divorces fictifs entre conjoints et l'attribution de tous les biens du ménage à l'autre conjoint, ce qui fait que le contrôlé lui-même n'a pratiquement plus aucun actif à son nom. Ces manœuvres, au demeurant possibles du délit de fraude fiscale, peuvent faire l'objet de mesures conservatoires de la part du comptable en charge du recouvrement de la créance mais elles sont néanmoins difficiles à contrer.

## **B - Les mêmes difficultés se retrouvent dans la sphère sociale**

Les problématiques identifiées dans le domaine fiscal sont transposables aux prélèvements gérés par le réseau des URSSAF. Néanmoins, les systèmes d'information de l'ACOSS et des URSSAF ne permettent pas de disposer de données aussi détaillées que pour la DGI, notamment en matière de taux de recouvrement suite à contrôle.

En termes de contestation des contrôles, et donc d'annulation *a posteriori* des redressements effectués, le ratio des contrôles contestés, sur un échantillon de 41 organismes, est relativement stable depuis 2002 et reste inférieur à 3 %. Il est ainsi passé de 2,51 % des contrôles en 2002 à 2,61 % en 2004<sup>40</sup>. Les contestations portent essentiellement sur le fond des motifs de redressement et les questions de procédure ne représentent que 9,61 % des contestations. S'agissant des suites données aux contestations, elles sont dans certains cas favorables aux cotisants mais dans des proportions qui varient très fortement d'une URSSAF à l'autre. Ainsi, si l'on prend les recours administratifs devant la commission des recours amiable (CRA), le taux de suites favorables au cotisant varie de 0 % à Bar-le-Duc ou Melun à 38,09 % à Gap et même 50 % à Tulle. De même, s'agissant des suites contentieuses, la part des cotisants qui obtiennent des suites favorables devant le tribunal des affaires de sécurité sociale va de 0 à 50 % selon les URSSAF.

Les mêmes constats mis en évidence pour les résultats du contrôle fiscal peuvent cependant s'appliquer aux contrôles menés par les URSSAF, ceux-ci pouvant faire l'objet de contestations et donc d'annulations, et de difficultés de recouvrement.

### **C - Les résultats du contrôle ne constituent donc pas une mesure adéquate de l'efficacité de l'action du contrôle**

Ainsi, il existe une marge sensible entre d'une part l'irrégularité et la fraude détectées à l'occasion des contrôles et d'autre part ce que récupéreront *in fine* les caisses de l'Etat et de la Sécurité sociale. Dans le cas du contrôle fiscal externe, deux ans après le contrôle, environ la moitié des sommes redressées ont été effectivement encaissées, et encore ce chiffre ne prend-il pas en compte les montants qui ont pu être dégrevés.

Ce constat débouche-t-il pour autant sur un constat d'échec de l'action des services de contrôle ? Rien n'est moins sûr.

---

40) Mission d'évaluation des COG, *Evaluation thématique de la convention d'objectifs et de gestion Etat/ACOSS 2002-2005*, 2005.

### **1 - L'impact des contrôles va au-delà des sommes récupérées à cette occasion**

D'abord, l'impact des contrôles va bien au-delà des montants effectivement recouvrés. Cet impact comporte en fait trois aspects :

- le recouvrement éventuel des montants indus ;
- un effet direct de cessation du comportement frauduleux. En intervenant et en mettant à jour une fraude, le contrôle aboutit normalement à ce que le contribuable change de comportement. Même s'il n'y a pas de recouvrement et si l'entreprise tombe en liquidation judiciaire, le contrôle permet de mettre fin à la reconduction d'une infraction aux règles fiscales et sociales ;
- un effet indirect de dissuasion sur les autres contribuables tentés de recourir aux mêmes procédés frauduleux. Ceux-ci savent en effet que s'ils ont recours à la fraude, ils risquent d'être sanctionnés et la crainte d'un contrôle va donc normalement les dissuader de frauder. Encore faut-il, sur ce dernier point, que les sanctions soient adaptées aux enjeux : ce point sera étudié dans la deuxième partie du rapport.

Il est probable que le troisième effet, bien qu'indirect soit aussi le plus important : les contrôles ont finalement moins d'intérêt pour les montants qu'ils permettent de récupérer directement que pour la pression qu'ils maintiennent sur l'ensemble des contribuables et notamment ceux qui seraient tentés de frauder.

Une étude de l'administration fiscale suédoise semble venir confirmer ce point<sup>41</sup>. D'après cette étude, l'administration suédoise recouvre 91 % du montant de prélèvements voté par le Parlement, le reste entrant dans la catégorie des « erreurs fiscales », qui regroupe, selon la définition utilisée dans le rapport, à la fois les irrégularités et la fraude. Sur ces 91 %, environ 62 points rentrent spontanément dans les caisses de l'Etat du fait du civisme fiscal des contribuables. Pour le reste, 1 à 2 points sont récupérés dans le cadre du contrôle et près de 25 points sont récupérés du fait de l'effet de dissuasion lié au contrôle qui conduit les contribuables suédois à remplir d'eux-mêmes leurs obligations fiscales. La différence entre le recouvrement directement lié aux contrôles et le recouvrement dû à la dissuasion qu'exercent ces contrôles est donc très importante.

---

41) Skatteverkett (Agence fiscale suédoise), *Purchasing and performing undeclared work in Sweden*, 2006.

L'importance de l'effet indirect du contrôle a d'ailleurs été confirmée par des travaux récents de l'ACOSS (cf. *infra*)<sup>42</sup>. Ceux-ci, réalisés dans le secteur des hôtels-cafés-restaurants montrent que le seul passage du contrôleur induit une augmentation du montant des salaires déclarés de 5 %. Cet effet, constaté toutes choses égales par ailleurs, confirme que le contrôle semble bien contribuer à rendre le comportement du contribuable plus vertueux.

Il ne faudrait cependant pas en conclure qu'il n'est pas nécessaire de suivre les dégrèvements suite à contrôle ou que les montants recouvrés n'ont pas d'importance. Bien au contraire, ces deux éléments constituent deux indicateurs fondamentaux pour apprécier la qualité des opérations de contrôle, aussi bien dans la sphère fiscale que sociale. En effet, des montants importants de dégrèvements peuvent signifier que les vérificateurs ont procédé à des redressements injustifiés auxquels l'administration a dû ensuite renoncer, soit de son propre fait, soit après une décision juridictionnelle. De même, les difficultés de recouvrement des créances liées au contrôle peuvent découler de problèmes de liaison entre les services de contrôle et de recouvrement ou à une insuffisante célérité des comptables publics. Dans ces conditions, il est important de suivre le taux de recouvrement de ces créances, ce que font la DGI et la DGCP dans le cadre de leur contrat pluriannuel de performance.

## **2 - La performance de l'action de contrôle ne doit pas être mesurée à partir des montants redressés**

Il ressort néanmoins de ce qui précède que les résultats du contrôle ne constituent pas un bon indicateur pour mesurer la performance de l'action des services de contrôle.

Ces résultats peuvent en effet être artificiellement augmentés par la multiplication du nombre de contrôles ou bien par une verbalisation plus systématique de certaines irrégularités par les contrôleurs, sans que cela ne traduise un réel durcissement dans la lutte contre la fraude ou une amélioration de son efficacité. Au contraire, s'il s'agit de contrôles ou de redressements injustifiés ou mal ciblés, cela se traduira après coup par des dégrèvements importants et des recouvrements faibles.

A la rigueur, une trop grande attention portée au niveau des redressements peut aboutir à un résultat inverse à celui qui est recherché.

---

42) M. CORNU-PAUCHET, N. JOUBERT, T. SENTA, *Fraude sociale et dispositifs de répression*, présenté au colloque de l'Association Française de Sciences Economiques en septembre 2006, et *Lutte contre le travail illégal, bilan 2005*, ACOSS, Direction de la réglementation, du recouvrement et du service (DIRRES).

En effet, s'ils ne sont jugés que sur le montant des droits redressés, les vérificateurs sur le terrain peuvent être tentés de se concentrer sur les redressements les plus « faciles » et les plus « rentables », c'est-à-dire principalement la correction de certaines irrégularités relativement bénignes en termes de civisme fiscal, au détriment de la recherche et de la répression des fraudes les plus graves.

C'est pourquoi le montant total des droits redressés ne fait plus partie des indicateurs retenus dans les documents stratégiques des administrations en charge du recouvrement.

Pour la DGI, le contrat pluriannuel de performance 2006-2008 retient comme indicateurs de performance en matière de contrôle fiscal :

- la part des opérations à caractère répressif dans le total des redressements effectués, ce qui doit permettre de s'assurer que les services de contrôle consacrent une partie suffisante de leur action à la fraude proprement dite ;
- la part des contrôles à caractère répressif issu d'un signalement par les services de recherche, ce qui permet de suivre l'efficacité des services de la DGI en charge de la recherche (cf. *infra*) ;
- le taux de recouvrement des créances issues du contrôle fiscal, ce qui permet d'évaluer la qualité du contrôle fiscal et, plus particulièrement, la qualité des liaisons entre les services de contrôle et les services de recouvrement.

Pour le réseau des URSSAF, la convention d'objectifs et de gestion signée entre l'Etat et l'ACOSS prévoit deux indicateurs en matière de contrôle :

- le taux de couverture du fichier, c'est-à-dire le nombre de personnes contrôlées par rapport au nombre de personnes présentes dans la base des cotisants et qui mesure la présence des URSSAF par rapport aux redevables ;
- le taux de redressement des personnes dans le cadre de la lutte contre le travail dissimulé, qui permet de vérifier la qualité de la programmation et du ciblage dans ce domaine.

Le taux de redressement des cotisations, qui mesure les montants redressés par rapport au total des cotisations n'est qu'un indicateur de suivi et pas un indicateur de performance.

Ainsi, dans le cadre de la détermination de leur stratégie ou du pilotage de leurs services de contrôle, ni la DGI ni l'ACOSS n'utilisent le total des montants redressés pour apprécier la performance de ces services.

Les résultats des contrôles restent néanmoins des références parfois utilisées dans la communication de ces organismes ou dans le débat public. Les résultats du contrôle fiscal sont présentés chaque année au Parlement dans le deuxième tome du fascicule « Voies et moyens » de la loi de finances. De même, l'ACOSS publie chaque année un rapport *ad hoc*, le « Bilan des contrôles des cotisants », qui présente de façon détaillée les rappels de cotisations suite à contrôle.

Il convient donc de souligner que ces données sont fragiles dans leur interprétation, qu'elles mélagent à la fois des irrégularités et des cas de fraude avérés, qu'une partie de ces résultats fera l'objet d'une remise ou d'une annulation *a posteriori* et que seule une fraction de ces montants rentrera effectivement dans les caisses de l'Etat ou de la Sécurité sociale. Pour avoir une analyse plus solide sur la fraude et sur l'efficacité du contrôle des prélèvements obligatoires, il faut impérativement les compléter par d'autres indicateurs, notamment le nombre de contrôles, le taux de couverture des contribuables, qui permettent d'obtenir une vision plus globale quant à la présence des administrations en charge du recouvrement sur le terrain et la « pression » qu'elles exercent pour inciter les contribuables à se conformer à leurs obligations fiscales et sociales.

Enfin, dans le même ordre d'idée, les résultats du contrôle ne permettent pas véritablement d'obtenir une estimation du niveau de la fraude, ce qui pourrait également constituer une mesure de la performance des administrations. Pour obtenir cette évaluation, le recours à des méthodes statistiques est indispensable.

## **Chapitre III- Les travaux d'estimation de la fraude sont balbutiants et, en tout état de cause, imprécis**

La question de l'évaluation peut sembler en première analyse incongrue dans la mesure où la fraude est un phénomène par nature caché, dont les auteurs sont généralement peu disposés à répondre à une enquête statistique sur le sujet. Cette position est d'ailleurs celle défendue, en France, par nombre d'acteurs, y compris au sein des administrations en charge du recouvrement.

Faut-il alors se résoudre à ce que les pouvoirs publics mènent un combat « à l'aveugle » face à un phénomène dont ils ne connaissent ni l'ampleur, ni la répartition entre secteurs ou entre régions et sans être capables d'apprécier l'efficacité des stratégies qu'ils ont mises en œuvre ?

Car tel est bien le contexte dans lequel la lutte contre la fraude s'inscrit aujourd'hui. Pourtant, il existe des méthodes statistiques pour évaluer la fraude ou, plus généralement l'irrégularité fiscale. En effet, le paradoxe est que la fraude est certes globalement un phénomène dissimulé mais que, chaque année, les services de contrôle révèlent une partie du phénomène dans des proportions suffisamment significatives pour constituer un échantillon représentatif, au sens statistique.

La difficulté provient des modalités de « tirage » de cet échantillon : les services de contrôle ne choisissent pas les entreprises contrôlées au hasard mais procèdent généralement à une analyse du risque. L'enjeu, pour aboutir à une évaluation relativement fiable du phénomène, consiste donc à tenter d'éliminer ce biais.

Une évaluation statistique de la fraude présenterait plusieurs avantages. Elle permettrait d'abord évidemment de mieux connaître le phénomène et de donner une indication sur son ampleur. Aujourd'hui, faute de disposer d'une telle évaluation, n'importe quel chiffre peut être avancé dans le débat public, qui peut constituer aussi bien une surestimation flagrante comme au contraire une banalisation ou une minimisation du phénomène. Disposer d'une évaluation de la fraude permettrait donc de clarifier les discussions autour de ce thème. Notamment, dans une approche dynamique, une mesure de la fraude fondée sur une méthode constante permettrait d'apprécier l'évolution du phénomène au cours du temps.

De plus, la mesure de l'ampleur de la fraude et de l'irrégularité permettrait d'évaluer les stratégies mises en place par les administrations en charge du recouvrement pour lutter contre ce phénomène. *Ex ante*, cette évaluation pourrait constituer un élément pour déterminer et calibrer les moyens dédiés à cette mission. En effet, la réponse adaptée ne peut être la même selon que la fraude est estimée à 1 % ou à 15 % du PIB... *Ex post*, une mesure de la fraude pourrait constituer un des indicateurs pour apprécier l'efficacité des moyens engagés pour contrer ce phénomène.

Enfin, l'évaluation de la fraude a également un caractère opérationnel par rapport à la programmation des contrôles et plus généralement, sur la stratégie globale pour la contrer. D'abord, grâce à une décomposition du phénomène par secteur ou par région, elle pourrait permettre de mieux choisir les secteurs, les prélèvements ou les régions sur lesquels doit porter en priorité l'effort de contrôle. De plus, la mesure de la fraude pourrait également servir à apprécier la qualité du ciblage et de la programmation des contrôles. Cette évaluation serait également utile afin de mieux déterminer les professions ou les régions pour lesquelles un effort de prévention de la fraude et de communication serait le plus efficace. Ainsi, l'évaluation de la fraude ne peut être séparée de celle des stratégies pour la combattre (en y intégrant tous leurs effets et leurs coûts, notamment les effets dissuasifs du contrôle) et par voie de conséquence de la compréhension de ses ressorts.

## I - Des méthodes statistiques pour chiffrer la fraude existent même si elles présentent des inconvénients et des limites

On distingue généralement deux catégories d'approches pour estimer, de façon globale, la fraude et plus généralement l'économie souterraine :

- les méthodes d'estimation « directes » ou « microéconomiques » qui cherchent à quantifier le phénomène directement à partir d'éléments disponibles (chiffres de l'administration fiscale, réalisation d'enquêtes...). L'INSEE utilise ce type de méthode pour ses estimations ;
- les méthodes d'estimation « indirectes » ou macroéconomiques qui s'appuient sur des données intermédiaires, des hypothèses et des modèles macroéconomiques et qui sont surtout valables pour quantifier l'économie souterraine dans son ensemble et non pas la fraude.

### A - Les méthodes directes fournissent les approches les plus solides

Un recensement des méthodes directes existantes permet de mettre en évidence quatre principales techniques d'estimation :

- une méthode fondée sur des questionnaires soumis à un panel d'individus ;
- une méthode fondée sur l'extrapolation des résultats des contrôles fiscaux ;
- une méthode fondée sur l'analyse des incohérences statistiques des comptes nationaux ;
- une quatrième méthode fondée sur les activités criminelles et l'évaluation des prix et quantités de ces dernières. Cette méthode n'est mentionnée que pour mémoire, dans la mesure où elle concerne moins la fraude aux prélèvements obligatoires.

Ces différentes méthodes font l'objet d'une présentation rapide dans les paragraphes suivants. La méthode retenue par l'INSEE, qui s'appuie sur les méthodes directes pour le redressement des comptes nationaux, est également présentée.

## 1 - Les méthodes fondées sur des enquêtes

L'estimation de la fraude et de l'économie informelle est obtenue à partir des réponses que des individus acceptent de fournir à des questionnaires. Cette méthode présente l'avantage de disposer d'informations assez détaillées sur la structure de la fraude, le comportement des fraudeurs et leurs motivations.

Ainsi, une étude québécoise fondée sur des questionnaires adressés à environ 5 000 personnes a montré que l'offre de travail au noir est relativement faible : la part des personnes interrogées qui participeraient à un marché du travail « souterrain » est ainsi estimée à 5 % pour l'année 1994<sup>43</sup>.

Cette méthode se heurte cependant aux limites traditionnelles des enquêtes, c'est-à-dire la part des non réponses et la volonté des répondants de coopérer. Or, ces limites sont particulièrement amplifiées s'agissant d'un phénomène illégal et dissimulé. De même, il est à craindre que la teneur des réponses varie fortement en fonction de la façon dont les questions de l'enquête sont formulées. Il n'en reste pas moins que l'enquête peut constituer une approche intéressante dans certains cas, notamment pour disposer d'une information directement en provenance des contribuables fraudeurs.

## 2 - Les méthodes fondées sur l'extrapolation des résultats des contrôles fiscaux

Cette méthode consiste à évaluer l'ampleur de l'économie informelle à partir de la différence entre les revenus déclarés aux autorités fiscales et ce qui est mesuré par des contrôles sélectifs. Les résultats du contrôle fiscal et des contrôles en matière de cotisations sociales permettent ainsi de déterminer un niveau de sous-déclaration ou de fraude qui est ensuite appliqué à l'ensemble de l'économie.

Cette technique est utilisée dans de nombreux pays. En France, les sources fiscales sont notamment utilisées pour ajuster le calcul de la production et de la valeur ajoutée dans les comptes nationaux (cf. *infra*). Elle apparaît particulièrement adaptée pour mesurer la fraude sur les prélèvements obligatoires, même si elle est plus fruste pour mesurer l'économie informelle dans son ensemble et connaît certaines limites.

---

43) « *Offre de travail au noir en présence de taxation et de contrôles fiscaux* », B. FORTIN, N. JOUBERT et G. LACROIX cité dans l'étude « *L'évaluation de l'économie souterraine : un recensement des études* », Marianne CORNU PAUCHET, ACOSS STAT – n°08 – septembre 2003.

En effet, cette méthode pose deux difficultés dont les effets jouent sur l'estimation de la fraude en sens contraire. D'abord, les contrôles ne sont pas menés de façon aléatoire mais sont généralement ciblés de façon à ce que les contrôles aient le plus de chance de saisir les fraudeurs. Ceci aboutit donc à une sur-représentation des fraudeurs dans l'échantillon et donc, après extrapolation, un risque de surestimation de la fraude. Ce biais peut être évité si une partie des contrôles est choisie de façon aléatoire (cf. *infra*).

D'autre part, les résultats de contrôles donnent une indication sur le niveau de fraude des personnes qui déclarent leur activité mais ces contrôles ne dévoilent qu'une partie des montants éludés et prennent imparfairement en compte la fraude des redevables non déclarés.

### **3 - L'approche par les anomalies statistiques des comptes nationaux**

Le principe de cette approche consiste à « traiter la production dissimulée comme la production légale et à interpréter les incohérences statistiques dont témoignent les comptes nationaux comme des indices de la présence de l'économie souterraine<sup>44</sup> ».

Une application consiste ainsi, en matière de TVA, à calculer l'écart entre la TVA théorique, calculée à partir des éléments de la comptabilité nationale, et la TVA effectivement collectée. La TVA théorique est calculée aux agrégats de dépenses par produit des taux théoriques de TVA.

Cette méthode est assez largement utilisée. Ainsi, dans le cadre des redressements opérés pour le calcul du PIB, l'INSEE mesure cet écart de TVA à 8,1 milliards d'euros dans la base 2000<sup>45</sup>. De même, l'administration fiscale britannique a chiffré cet écart de TVA à 10,4 Md£ (15 Md€) pour l'année 2002<sup>46</sup>.

---

44) Cette méthode peut être considérée comme « directe » dans la mesure de l'économie informelle peut se lire « directement » dans les statistiques économiques nationales. Cf. *Evaluer l'ampleur de l'économie criminelle*, Christine FAUVELLE-AYMAR, Pierre KOPP, Patricia VORNETTI, in Les cahiers de la sécurité intérieure, n°48, 2ième trimestre 2002.

45) Cf. *Les comptes nationaux passent en base 2000*, Dossier spécial sur la base 2000 des comptes nationaux sur le site de l'INSEE ([www.insee.fr](http://www.insee.fr)).

46) *Measuring indirect tax losses*, HM Customs and Excise, Novembre 2002.

Cette méthode présente l'avantage d'une certaine fiabilité dans la mesure où les sources sur lesquelles elle s'appuie pour le calcul de la TVA théorique sont indépendantes des données d'origine fiscale. Elle est particulièrement intéressante sur l'estimation de la fraude en matière de TVA.

Son principal inconvénient est néanmoins que l'écart ainsi calculé est considéré comme relevant largement d'une fraude (en particulier, de la TVA encaissée mais non reversée) alors même que d'autres facteurs peuvent aussi participer à l'existence de cet écart (redressements, erreurs...). De plus, le résultat ainsi obtenu fournit peu d'informations quant à l'origine des pertes et aux mécanismes de fraude.

#### **4 - L'évaluation de l'INSEE pour la comptabilité nationale se fonde essentiellement sur les résultats du contrôle fiscal et l'analyse de l'écart TVA**

L'INSEE ne produit pas d'estimations de la fraude en tant que telle. En revanche, dans un souci d'exhaustivité de la comptabilité nationale, et conformément aux règles européennes et internationales, les services de l'INSEE sont conduits à corriger les biais causés par la fraude et le travail au noir sur les estimations des productions et des valeurs ajoutées des secteurs marchands non agricoles et non financiers. Cette correction a pour effet d'augmenter, dans la comptabilité nationale, la production et l'excédent brut d'exploitation.

L'Institut statistique procède donc à un redressement de la valeur ajoutée produite chaque année à partir de trois types de fraude :

- la production dissimulée des entreprises régulièrement enregistrées (dissimulation de recettes) ;
- l'écart entre la TVA théorique calculée dans les comptes nationaux et le montant réel des recettes de TVA, cet écart étant notamment lié à la dissimulation de recettes mentionnée précédemment ;
- la production non déclarée d'unités de production non enregistrées (travail au noir).

Le tableau suivant présente l'estimation de l'INSEE de chacune de ces composantes de la fraude pour l'année 2000 en base 2000.

*Tableau n°8. – Redressements réalisés par l'INSEE dans les comptes nationaux au titre de la fraude et du travail au noir*

(en % du PIB)	<b>2000</b>
Fraude et travail au noir	2,70%
Fraude à la TVA	0,60%
<b>Total</b>	<b>3,30%</b>

La méthode de calcul de ces estimations a été définie dès les années 1960 et a fait l'objet d'une amélioration sensible au cours des années 1980<sup>47</sup>. La méthodologie présentée ici est celle utilisée pour la base 2000 des comptes nationaux. Elle est différente selon le type de fraude. Ainsi, les redressements pour fraude sont évalués par extrapolation des fichiers de contrôles fiscaux des trois dernières campagnes fiscales disponibles. Par ailleurs, pour le travail au noir, la méthodologie distingue deux cas : les unités non déclarées et les emplois non déclarés dans des entreprises régulièrement enregistrées. Dans le premier cas, les évaluations de la base 1995 (qui reprenaient elles-mêmes les évaluations de la base précédente) ont été reprises dans la base 2000. La seconde forme de « travail au noir » a été estimée à partir des dissimulations de coûts mises en évidence lors des contrôles fiscaux.

En matière de fraude fiscale, la méthode utilisée revient à appliquer le niveau de fraude décelée sur des entreprises ayant fait l'objet de contrôles fiscaux à l'ensemble des entreprises de caractéristiques communes. Ainsi, l'INSEE calcule un taux de rehaussement du chiffre d'affaires sur la base des fichiers transmis par la DGI puis applique ce taux de rehaussement à toutes les entreprises d'un même secteur.

Pour la fraude à la TVA, l'écart entre le montant théorique de TVA tiré de la comptabilité nationale et le produit réel de cet impôt fait l'objet d'un retraitement pour éliminer la part qui résulte des franchises, décotes et autres décalages temporels. Le reste est traité comme fraude des entreprises et intégré dans leur valeur ajoutée.

Cette méthodologie appelle plusieurs commentaires. En premier lieu, elle ne donne qu'une image partielle de la fraude et de l'indiscipline, c'est-à-dire uniquement celle qui résulte de la dissimulation de recettes des entreprises non financières et non agricoles. Cette situation n'est pas anormale : il s'agit en effet pour l'INSEE non pas d'évaluer précisément la fraude et la manque à gagner pour le Trésor public mais de prendre en compte l'impact sur la production d'un phénomène non retracé par les procédures de collecte statistique habituelles.

47) Cf. l'article de référence sur ce point : Jean-Charles WILLARD, *L'économie souterraine dans les comptes nationaux*, in *Economie et statistique* n°226, novembre 1989.

Dès lors, le type de fraude pris en compte par l'INSEE est limité à la fraude qui peut avoir un impact sur le niveau de chiffre d'affaires. En revanche, les mécanismes portant sur le niveau du résultat sans passer par une sous-estimation de la valeur ajoutée ne font l'objet d'aucun redressement car ces manipulations n'affectent pas les agrégats des comptes nationaux.

Par ailleurs, pour les secteurs qui font l'objet d'un redressement, l'utilisation des chiffres du contrôle fiscal comporte un biais dans la mesure où les contrôles ne sont pas effectués de façon aléatoire mais après une procédure d'analyse de risque. Dans ces conditions, l'hypothèse utilisée par l'INSEE selon laquelle le comportement des entreprises contrôlées est représentatif de celui de l'ensemble est de nature à conduire à une surestimation de la fraude pour les secteurs concernés. Il faut cependant noter que la pratique des statisticiens consiste à éliminer les valeurs extrêmes issues de l'exploitation des données du contrôle fiscal.

Ainsi, les résultats de l'INSEE ne constituent pas une estimation de la fraude aux prélèvements obligatoires et du manque à gagner qui en résulte pour les administrations publiques. Il s'agit avant tout d'éléments destinés à compléter et fiabiliser les données de la comptabilité nationale.

## B - Les méthodes indirectes ne sont pas suffisamment fiables

Ces méthodes sont considérées comme « indirectes » dans la mesure où elles passent par l'adoption de certaines hypothèses concernant le fonctionnement de l'économie ou encore par le recours à des modèles macro-économiques.

Les méthodes indirectes n'estiment pas véritablement la fraude mais plutôt l'économie informelle au sens large, c'est-à-dire non seulement la production ou le travail dissimulé, mais aussi les activités illégales marchandes et non marchandes, qui n'entrent pas dans le champ du rapport.

### 1 - Les différentes méthodes « indirectes » utilisées<sup>48</sup>

Parmi les principales approches utilisées, on peut citer d'abord l'approche par les transactions monétaires, qui repose sur l'hypothèse qu'il existe une relation constante dans le temps entre le volume des transactions et le PIB officiel. Cette méthode évalue donc la taille de l'économie souterraine, en supposant qu'elle est proportionnelle aux transactions qui s'y produisent.

---

48) Cf. le document de synthèse IMF Working papers, *Shadow economies around the world: size, causes and consequences*, F. SCHNEIDER et D. ENSTE, Février 2000.

Une autre approche est fondée sur la demande de monnaie et part de l'idée que les transactions, dans l'économie souterraine, sont réalisées en argent liquide. Dès lors, la méthode consiste à estimer l'écart entre la demande de monnaie effective et la demande de monnaie « structurelle » (c'est-à-dire expliquée par les facteurs traditionnels comme les taux d'intérêt, le revenu par tête...).

Autre exemple, l'approche par la consommation d'électricité repose sur l'idée que la consommation d'électricité constitue un indicateur physique valable de la taille du PIB, officiel et « informel ». Dans ces conditions, l'estimation est réalisée en calculant la différence entre la consommation d'électricité jugée « normale », par rapport au PIB officiel, et la consommation réelle, l'écart représentant la part de l'économie informelle.

Enfin, il existe une approche fondée sur des modèles « multi-variables » qui cherchent à estimer la taille de l'économie souterraine, non plus à partir d'un seul indicateur mais à partir de plusieurs facteurs explicatifs (cf. modèles *Multiple indicators – Multiple causes*).

## 2 - Analyse des méthodes indirectes

Ces méthodes indirectes ont été largement utilisées par des économistes pour mesurer l'importance de l'économie informelle, notamment dans les pays de l'OCDE. Le tableau suivant montre que les différentes méthodes aboutissent à des résultats extrêmement divergents pour un même pays.

*Tableau n°9.– Taille de l'économie souterraine en fonction des différentes méthodes d'évaluation (en % du PIB – moyenne sur la période 1986-1990)<sup>49</sup>*

Pays	Méthodes directes		Méthodes indirectes		
	Enquête	Audit fiscal	Transactions monétaires	Demande de monnaie	Consommation d'électricité
Allemagne	-	-	31,4 %	11,3%	14,5%
Canada	1,4%	2,9%	21,2%	12,0%	11,2%
Etats-Unis	5,6%	10,0%	19,4%	6,2%	9,9%
Grande-Bretagne	-	-		9,7%	13,2%
Italie	-	10,0%	-	21,3%	19,3%

49) Ce tableau, qui reprend des données de l'étude de MM. SCHNEIDER et ENSTE (FMI – 2000 – cf. *supra*), est également cité par l'article *L'évaluation de l'économie souterraine : un recensement des études* tiré du n°8 d'ACOSS STAT (septembre 2003 - cf. *supra*).

De plus, pour les pays où des approches directes ont également été réalisées, on constate que les résultats sont très éloignés de ceux des méthodes indirectes. En effet, les méthodes indirectes aboutissent généralement à des résultats plus élevés que ceux obtenus par des méthodes directes.

Ce constat met en lumière le manque de robustesse des mesures « indirectes » de l'économie informelle. Les méthodes indirectes reposent, en général, sur l'estimation d'un niveau « normal » ou « structurel » d'une variable qui est comparée au niveau réel pour estimer la part de l'économie souterraine. Or, le calcul de ce niveau normal n'est pas toujours évident et il est marqué par de nombreuses incertitudes. Ainsi, dans le cas de l'approche fondée sur la demande d'électricité, on peut noter que la relation entre le PIB et la consommation d'électricité n'est pas stable et évolue en fonction des progrès techniques. De la même façon, toutes les activités informelles ne demandent pas nécessairement une quantité importante d'électricité, d'autant que d'autres sources d'énergie peuvent être utilisées (pétrole...).

Ces incertitudes ont conduit les organismes en charge des statistiques officielles et des comptes nationaux à manifester une réticence certaine par rapport aux méthodes indirectes. Ainsi, les statisticiens de plusieurs organismes publics internationaux ont estimé, dans une déclaration commune de janvier 2006 que « *les méthodes [fondées sur des modèles macroéconomiques] peuvent aboutir à des résultats grossièrement exagérés, attirant l'attention de la classe politique et des médias et obtenant ainsi une large publicité. Les normes internationales relatives à la mesure de l'économie informelle rejettent ces méthodes car elles souffrent de sérieux problèmes de fiabilité* »<sup>50</sup>. De fait, les standards internationaux excluent le recours à des méthodes indirectes pour redresser les comptes nationaux.

Ces éléments doivent conduire à exclure les approches indirectes pour procéder à une évaluation fiable de la fraude dans la mesure où

- les hypothèses sur lesquelles elles reposent sont fragiles et contestables. Il n'est donc pas possible d'y faire référence de la même manière que pour des données tirées de la comptabilité nationale ;

---

50) Déclaration de janvier 2006 du groupe de travail inter secrétariat sur la comptabilité nationale, qui regroupe les experts de la Banque mondiale, d'Eurostat, du FMI, de l'ONU et de l'OCDE. Les normes internationales auxquelles il est fait référence renvoient au manuel SCN 93 (*System of national accounts*, 1993), co-signé par les organisations précitées.

- les modèles sur lesquels s'appuient ces approches sont complexes à élaborer et nécessitent un travail important de collecte de données et de calibrage.

## **II - Certains pays de l'OCDE sont plus avancés que la France en matière de chiffrage**

Lorsque l'on commence à explorer le sujet de la fraude, il est frappant de constater que la plupart des études macroéconomiques sur ce sujet portent sur des exemples étrangers. Il existe en effet une littérature relativement importante, qui porte aussi bien sur l'évaluation de la fraude que sur l'analyse du comportement des contribuables.

Pour la France, les travaux sont beaucoup plus rares et leur valeur et leur portée scientifiques nettement plus disparates. L'évaluation réalisée par l'INSEE ne concerne en effet qu'une partie du phénomène et vise simplement à mesurer le redressement qu'il est nécessaire d'apporter au PIB pour y intégrer la production dissimulée. D'autres évaluations peuvent être trouvées dans des rapports parlementaires ou en provenance d'autres sources, mais ils ne s'appuient généralement pas sur des travaux statistiques rigoureux. Les travaux portant sur des données françaises et concernant l'analyse du comportement des contribuables sont aussi extrêmement rares.

La situation a cependant récemment sensiblement évolué dans la sphère sociale du fait du lancement de travaux innovants à l'ACOSS.

### **A - Plusieurs administrations étrangères procèdent à un chiffrage ou une évaluation de la fraude**

Les travaux menés à l'étranger comportent généralement trois sources : les études et recherches menées par les administrations fiscales elles-mêmes, celles conduites par les instituts statistiques et enfin des travaux universitaires de recherche.

Ces travaux peuvent être classés en deux grandes catégories : ceux qui portent sur la mesure de la *compliance* ou de la fraude aux prélèvements obligatoires, et ceux qui concernent davantage la mesure de l'économie souterraine et des activités dissimulées.

## 1 - Les études sur l'évaluation de la *compliance* et de la fraude

Plusieurs administrations fiscales des pays de l'OCDE ont lancé, dans les années 1990, des études pour obtenir un chiffrage de la *compliance* dont font preuve les contribuables. Il s'agit donc de mesurer le respect volontaire, par ceux-ci, de leurs obligations fiscales et donc, corrélativement, d'évaluer la part de l'irrégularité et de la fraude. L'objectif principal de ces études est de s'assurer de l'efficacité de la stratégie mise en place pour lutter contre la *non-compliance*.

Un des programmes de recherche les plus importants menés sur ces sujets a été lancé par l'administration fiscale américaine, l'*Internal Revenue Service* (IRS), dès les années 1960 : le *Taxpayer compliance measurement program* (TCMP). Ce programme utilise des données tirées de contrôles choisis de façon aléatoire et donc non biaisées par le ciblage réalisé par les services de contrôle. Il a essentiellement concerné les particuliers, même si certaines PME ont pu être incluses dans le champ des contrôles aléatoires. Pour la première année, la taille de l'échantillon était de 100 000 contribuables, puis 50 000 dans les années suivantes et enfin 26 000 par an. Ce programme a depuis été remplacé par le *National research program*, identique dans ses finalités mais moins lourd à gérer pour l'IRS.

Les résultats tirés de ces recherches ont permis ensuite de stimuler la recherche universitaire sur ces sujets et en particulier autour de l'analyse du comportement du contribuable et des ressorts de la *non-compliance*. Ainsi, l'IRS utilise les données tirées de ces analyses non seulement pour estimer le *tax gap*, c'est-à-dire l'écart entre le produit théorique des impôts et le montant effectivement collecté, mais aussi pour détecter certains problèmes particuliers de fraude, mettre au point son programme de contrôles et allouer ses ressources budgétaires. L'IRS va même jusqu'à considérer que « *la mesure de la compliance s'apparente à la mesure du résultat net pour une entreprise privée. Les deux notions constituent l'évaluation finale de leur efficacité*<sup>51</sup> ».

Plusieurs Etats, à la suite des travaux de l'IRS, se sont engagés dans la même voie et procèdent à une estimation régulière du *tax gap* et communiquent ensuite autour des résultats. Ces estimations sont parfois réalisées par les administrations fiscales elles-mêmes : c'est le cas au niveau fédéral aux Etats-Unis mais aussi au niveau de plusieurs Etats fédérés pour les taxes locales (Californie, Idaho, Minnesota), au Royaume-Uni, en Suède. Dans d'autres cas, l'estimation de la fraude ou

---

51) R. Brown, Mark MAZUR, *IRS's comprehensive approach to compliance measurement*, Internal revenue service, Juin 2003.

du *tax gap* est issue de travaux universitaires, comme par exemple au Canada, en Nouvelle-Zélande, aux Philippines ou encore au Brésil<sup>52</sup>.

Au Canada, l'Agence du revenu, sans procéder à une estimation globale de la fraude, mène une politique de recherche et d'expertise très active sur l'inobservation des règles fiscales et la fraude. Par exemple, elle a mis en place un programme de vérifications aléatoires qui lui permet de mesurer la qualité du ciblage que ses équipes réalisent.

Récemment, plusieurs Etats européens ont mis en place des mesures spécifiques de l'écart TVA (cf. *supra*) afin d'avoir une idée de l'ampleur des phénomènes pressentis en matière de fraude à la TVA, en particulier le Royaume-Uni<sup>53</sup> ou l'Allemagne, où le calcul de l'écart a été réalisé pour les années récentes par un institut économique privé<sup>54</sup>. De même, depuis 2004, l'Italie fournit une estimation du montant de la fraude à la TVA. En France, l'INSEE procède certes au calcul de cet écart mais uniquement tous les cinq ans dans le cadre du calibrage de la base des comptes nationaux et cette mesure ne fait pas l'objet d'une analyse particulière de la part de l'administration fiscale.

Le Royaume-Uni est d'ailleurs particulièrement dynamique en matière d'évaluation de la fraude et de l'irrégularité puisqu'en plus du calcul de l'écart TVA, l'administration britannique - le HMRC (*Her Majesty's Revenue and Customs*) - a aussi mis en place un suivi du niveau de la *non compliance*, en matière de crédits d'impôt en faveur des familles, en matière d'accises sur les alcools et les tabacs ainsi qu'un calcul de la fraude imputable aux carrousels de TVA<sup>55</sup>. Ces évaluations constituent un des indicateurs pour apprécier l'efficacité de l'action de l'administration fiscale britannique.

Il faut cependant souligner que la majorité des Etats européens ne procèdent pas à une évaluation de la fraude aux prélèvements obligatoires. Cette situation a d'ailleurs conduit la Commission européenne à lancer, en mai 2006, une étude pour quantifier la fraude au sein des Etats de l'Union européenne.

---

52) Voir la liste qui figure en annexe de l'article de J. McMANUS et N. WARREN, *The case for measuring tax gap*, Journal of tax research, Vol. 4, n°1, Août 2006

53) HMRC, *Measuring indirect tax losses - 2005*, Décembre 2005.

54) *Can new models of value added taxation stop the VAT revenue shortfalls ?*, IFO, 2003.

55) HMRC – Analysis team, *Child and working tax credits – Error and fraud statistics 2003-04*, 2006.

## 2 - Les études sur l'économie souterraine et les activités dissimulées

Au-delà de la seule mesure du *tax gap*, il existe de nombreux travaux qui visent à évaluer, plus globalement, la part de l'économie souterraine dans les économies de l'OCDE. Ces travaux sont généralement menés par les instituts statistiques des pays concernés, à quelques exceptions près, comme l'étude de l'administration fiscale suédoise déjà citée sur le travail dissimulé<sup>56</sup>.

En effet, l'estimation de l'économie souterraine ou dissimulée peut s'intégrer dans le cadre du redressement de l'évaluation de la production dans les comptes nationaux même si, comme on l'a vu dans le cas de l'INSEE, ces redressements ne débouchent pas nécessairement sur une vision exhaustive du phénomène.

Suite à une enquête lancée par les Nations-Unies auprès des pays européens, 29 Etats ont répondu sur leurs méthodes d'estimation de l'économie souterraine<sup>57</sup>. La France n'a pas répondu à cette enquête.

Il ressort de cette étude que les méthodes utilisées pour procéder à cette estimation s'apparentent généralement à des méthodes directes et les instituts statistiques s'appuient généralement sur des recouplements entre différentes sources statistiques. Certaines méthodes originales ont été développées, notamment par l'Italie (cf. encadré suivant).

---

56) Skatteverkett (Agence fiscale suédoise), *Purchasing and performing undeclared work in Sweden*, op. cit.

57) United Nations economic commission for Europe, *Non observed economy in national accounts – survey of national practices*, 2003.

**Encadré n°1 : la méthodologie développée par l'ISTAT en Italie**

En Italie, l'institut national de la statistique (ISTAT) a élaboré, dans les années 1990, une méthode indirecte d'évaluation de l'économie souterraine mêlant l'utilisation des agrégats économiques et des enquêtes spécialisées. Pour élaborer cette méthode, que l'organisme statistique EUROSTAT a qualifiée de « *bonne pratique méritant une attention particulière* », l'ISTAT est parti du principe que lorsqu'elles sont interrogées par des enquêteurs, fussent-ils indépendant des corps de contrôle, les entreprises ne déclarent que les employés en règle, alors que les travailleurs salariés sont moins réticents à déclarer leurs revenus professionnels, même illicites.

En utilisant les données déclaratives officielles des entreprises et celles issues d'enquêtes à destination des ménages (dont le recensement), le paramétrage du modèle est complété à partir d'enquêtes administratives diverses relatives à l'agriculture, la sécurité sociale ou sur les demandes de permis de séjour. Bien qu'elle se fonde sur des enquêtes, cette méthode est bien indirecte car elle ne se fonde pas directement sur une extrapolation de données relatives aux contrôles ou aux irrégularités.

La méthode italienne offre de nombreux aspects très séduisants et à peu près inédits dans le cadre des méthodes indirectes. A la différence des méthodes indirectes classiques, elle fournit des estimations par secteur et par échelon territorial. L'ISTAT publie ainsi régulièrement le nombre officiel de travailleurs au noir, exprimé en unités de travail à temps plein (ULA).

Cette méthode assez pointue a toutefois été contestée en Italie même. L'hypothèse selon laquelle les travailleurs déclareraient spontanément l'intégralité de leurs revenus est apparue fragile (ce que l'ISTAT a en partie reconnu) et les situations d'irrégularité partielle (sous-déclaration) seraient imparfaitement prises en compte. Enfin, comme toute méthode indirecte, celle de l'ISTAT ne permettrait pas une description qualitative du phénomène mesuré. Au final, la méthode de l'ISTAT ne peut être considérée comme un instrument miracle ou définitif, mais constitue malgré tout un des exemples les plus convaincants en matière de mesure du phénomène.

**B - Les évaluations disponibles pour la France sont assez disparates****1 - L'estimation de la fraude aux prélèvements obligatoires**

Deux rapports parlementaires ont été consacrés au thème de la fraude à la fin des années 1990<sup>58</sup>. L'un d'entre eux, le rapport Courson,

58) Il s'agit du rapport sur les fraudes et pratiques abusives de MM. Gérard LEONARD et Charles de COURSON (avril 1996) et du rapport sur la fraude et l'évasion fiscale de M. Jean-Pierre BRARD (rapport n°1105, octobre 1998).

fournit des estimations de la fraude sur les prélèvements obligatoires qui sont présentées dans le tableau suivant. Ces estimations s'appuient sur des méthodes assez disparates et plus ou moins rigoureuses sur le plan statistique.

*Tableau n°10. – Total des fraudes aux prélèvements obligatoires estimées par le rapport Courson pour l'année 1994*

<b>I – Partie recettes</b>					
Recettes	Montant total des recettes perçues en 1994 (en MdF)	Montant de la fraude constatée et redressée (en MdF)	Fraude et abus en % des recettes	Montant estimé de la fraude et des abus (en MdF)	Fraude et abus estimés en % des recettes perçues ou des cotisations liquidées
Redevance audiovisuelle	9,4	0,28 <sup>(6)</sup>	2,9	1,0	10,6
Impôt sur les sociétés hors restitutions	113,3	4,7 <sup>(2)</sup>	4,2 <sup>(2)</sup>	8,2 <sup>(10)</sup>	7,3 <sup>(10) (12)</sup>
TVA nette	540,5	3,7 <sup>(2)</sup>	0,6 <sup>(2)</sup>	32,43	6 <sup>(14)</sup>
Impôt sur le revenu	295,6	5,7 <sup>(2)</sup>	2 <sup>(2)</sup>	15,0	5 <sup>(13)</sup>
ISF	8,6	0,3 <sup>(4)</sup>	3,6 <sup>(7)</sup>	0,31 <sup>(8)</sup>	3,6 <sup>(8)</sup>
Contributions chômage et FNGS <sup>59</sup>	155,7	0	0	1,9	1,2
Recettes des URSSAF sur les cotisations sociales et en attribution de tiers	917	2,6 <sup>(1)</sup>	0,3 <sup>(1)</sup>	7,0	0,76
<b>Total</b>	2040,1	17,1		65,9	3,2
<b>Travail illégal</b>	3263 <sup>(3)</sup>	0,16 <sup>(5)</sup>	0,1 <sup>(5)</sup>	De 100 à 160 <sup>(11)</sup>	De 3 à 5 <sup>(11)</sup>

Au total, le rapport Courson avait estimé la fraude aux prélèvements obligatoires dans une fourchette comprise entre 25,3 et 34,5 Md€ pour l'année 1994.

59) Fonds national de garantie des salaires.

De son côté, le rapport BRARD ne donne pas d'estimation globale concernant la fraude, le rapporteur ayant considéré que les méthodes disponibles n'étaient pas suffisamment fiables pour fournir une évaluation incontestable.

Les syndicats des personnels des administrations fiscales procèdent également à leur propre évaluation de la seule fraude fiscale. Le syndicat national unifié des impôts (SNUI) procède ainsi à une évaluation de la fraude fiscale depuis plusieurs années. Selon ses analyses, la fraude fiscale serait passée de 29,7 Md€ en 1992 à « un niveau compris entre 42 et 51 Md€ pour la période 2004-2005<sup>60</sup> ». Cette estimation s'appuie sur l'agrégation de différents travaux : extrapolation des résultats du contrôle fiscal et utilisation des données fournies par la commission européenne sur la TVA.

Certains travaux ont également été menés par des chercheurs et des universitaires sur ce thème. Ainsi, des chercheurs du Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP) évaluent à 24,6 milliards d'euros par an les pertes de recettes liées à la fraude fiscale pour la période 1988 à 1991, à raison de 15,7 milliards pour les impositions des revenus, 2,7 milliards pour les patrimoines et 6,2 milliards d'euros pour la taxation de la consommation. Ces estimations sont fondées sur l'exploitation des données du contrôle fiscal<sup>61</sup>.

## 2 - L'estimation de l'économie souterraine

Le rapport COURSON, paru en avril 1996 note que « globalement, la part de l'économie souterraine peut être évaluée, de manière concordante par différentes méthodes, à une proportion de 3 à 5% du PIB, soit 220 à 360 milliards de francs [33,5 à 54,9 Md€] en 1994 ». Pour autant, aucun détail ni aucune explication ne sont fournis quant à l'origine de ces chiffres, qui apparaissent assez proches de l'estimation fournie par l'INSEE, et leur méthode de calcul. Le rapport parlementaire de M. BRARD de 1998 se contente de reprendre ces chiffres sans chercher à les valider ou les actualiser.

---

60) Contribution écrite communiquée par le SNUI dans le cadre des travaux du Conseil des prélèvements obligatoires, juillet 2006.

61) Thierry GODEFROY et Bernard LAFARGE, *Les coûts du crime en France – estimation monétaire des criminalités – données pour 1988 à 1991*, 1995.

Les évaluations et estimations disponibles de l'économie informelle, dans son ensemble, proviennent de travaux universitaires. L'étude de référence sur ce thème est le document de travail du FMI cité précédemment qui présente les résultats obtenus par différentes méthodes (demande d'électricité, demande de monnaie...)<sup>62</sup>.

D'après ces études, la France se situe dans une position assez proche de celle de pays européens comparables, l'Allemagne et la Grande-Bretagne. La part de l'économie informelle en France apparaît également plutôt inférieure à la moyenne des Etats de l'OCDE et sensiblement plus faible que dans les Etats du sud de l'Europe (Espagne et Italie)<sup>63</sup>.

Il convient cependant de rappeler les importantes incertitudes méthodologiques qui entourent l'utilisation des méthodes indirectes. Ainsi, malgré le recours à des méthodes proches, l'écart entre les résultats des différentes études est très important et atteint, pour la France, une amplitude de 4 points de PIB, soit environ 70 Md€ ce qui confirme que les méthodes indirectes ne sont pas fiables et ne peuvent pas fournir des évaluations robustes des phénomènes de fraude et d'économie souterraine.

### C - De nouvelles initiatives ont cependant été lancées dans la sphère sociale

Les travaux disponibles pour la France concernant la mesure de l'irrégularité et de la fraude ou de l'économie souterraine sont donc d'origine très variable et apparaissent méthodologiquement assez fragiles.

Cette situation est cependant en train d'évoluer dans la sphère sociale suite au lancement de travaux assez prometteurs notamment sur le travail dissimulé.

---

62) IMF Working papers, *Shadow economies around the world: size, causes and consequences*, op. cit.

63) Le niveau français est également sans comparaison avec les taux calculés pour les pays en voie de développement (de l'ordre de 40 %) ou les pays dits en transition (entre 20 et 25 % du PIB).

### **1 - L'ACOSS a lancé depuis 2004 des travaux d'estimation concernant le travail dissimulé**

L'ACOSS a réalisé, en 2004, une opération spécifique de contrôle destinée à permettre une évaluation du travail dissimulé dans le secteur « Hôtels Cafés Restaurants » (HCR). Ces contrôles ont été réalisés, dans trois zones touristiques (littoral méditerranéen et atlantique) auprès d'environ 1 500 établissements et ont donné lieu à l'audition de 4 000 salariés.

L'étude s'est fondée sur une méthode directe d'estimation. Cependant, l'originalité de la démarche de l'ACOSS est que, pour neutraliser le biais lié au ciblage des contrôles (cf. *supra*), le choix des entreprises contrôlées a été réalisé de façon aléatoire.

L'analyse des résultats fait apparaître une part non négligeable d'infractions puisqu'une absence de déclaration unique d'embauche (DUE) a été constatée pour 10 à 15 % des salariés auditionnés et concerne 20 à 25 % des établissements visités<sup>64</sup>.

Le recours à un tirage aléatoire des établissements contrôlés constitue une nouveauté dans les travaux français sur l'évaluation de la fraude et permet d'envisager d'obtenir des résultats statistiquement fiables concernant l'estimation du phénomène, à condition que le champ de l'étude soit élargi à d'autres secteurs et que les contrôles aléatoires programmés soient effectivement réalisés.

### **2 - Les études de l'ACOSS devraient se poursuivre dans les prochaines années mais sans être complétées par une analyse dans la sphère fiscale**

La nouvelle convention d'objectifs et de gestion signée entre l'ACOSS et l'Etat pour la période 2006-2009 fait de l'évaluation de l'assiette dissimulée une priorité, de même que la poursuite des travaux sur l'impact indirect des opérations de contrôle et sur le comportement des cotisants. Ceci devrait permettre de donner une appréciation sur l'étendue des phénomènes de fraude, d'approfondir la connaissance du réseau des URSSAF sur ces sujets et de définir les réponses les plus adaptées pour endiguer les comportements frauduleux.

---

64) Les résultats de l'étude sont présentés dans le rapport *Lutte contre le travail illégal – Bilan 2004*, ACOSS – Direction de la réglementation, du recouvrement et du service (DIRRES), septembre 2005.

En revanche, du côté de l'administration fiscale, aucune perspective ne se dessine concernant le lancement de travaux devant déboucher sur une évaluation de la fraude.

### **III - L'application d'une méthode directe simplifiée aux données de contrôle conduit à une fourchette d'irrégularité et de fraude comprise entre 29 et 40 Md€**

Afin de participer au débat concernant l'évaluation de la fraude aux prélèvements obligatoires en France, le présent rapport propose sa propre estimation de l'irrégularité et de la fraude fondée sur une méthode statistique directe mise en œuvre au cours de l'année 2006 à partir des données des contrôles de la DGI et du réseau des URSSAF.

La méthode utilisée est une méthode simplifiée et ce premier résultat doit donc être analysé avec beaucoup de précautions. Cette méthode était la seule envisageable, compte tenu du format habituel des travaux du conseil des prélèvements obligatoires, étant entendu qu'un tel travail mériterait d'y affecter des équipes entières de recherche pendant plusieurs années.

Le résultat fourni ici n'est donc qu'une première estimation qui ne demande qu'à être affinée et même contestée par des travaux ultérieurs d'ampleur plus importante.

#### **A - La méthode utilisée est une méthode simplifiée qui présente des limites certaines**

##### **1 - Une méthode directe fondée sur les résultats des contrôles de la DGI et des URSSAF<sup>65</sup>**

On a vu que la principale difficulté concernant l'application des méthodes d'estimation statistique de la fraude porte sur l'élimination du biais induit par le ciblage des contrôles. Faute d'éliminer ce biais, on risque de surestimer le niveau de la fraude lors de l'extrapolation des résultats des contrôles.

La méthode mise en œuvre pour parvenir au résultat présenté dans ce rapport vise précisément à traiter un premier niveau de ciblage. Ce premier niveau de ciblage concerne la taille des entreprises contrôlées et leur secteur d'activité. Les services de contrôle, aussi bien fiscaux que

---

65) La méthode utilisée est présentée en détail dans l'annexe III de ce rapport.

sociaux, savent depuis longtemps que certaines catégories d'entreprises sont, plus que d'autres, susceptibles de frauder : le *risque* qu'elles présentent est plus élevé que le « risque moyen » de l'ensemble des entreprises.

Ce risque revêt deux aspects : d'une part, la probabilité que ce risque se réalise, c'est à dire que le montant de cotisations qu'elles ont liquidé soit à redresser, et, d'autre part, si redressement il y a, l'ampleur de celui-ci. Le ciblage, dont l'objet est de recouvrer la plus grande part possible des impôts et des cotisations éludés, doit donc prendre en compte ces deux aspects.

La taille des entreprises est un critère central pour l'appréciation du risque de fraude ou plus généralement de redressement. Ainsi, dans le domaine de la fraude aux cotisations sociales, la probabilité qu'une entreprise contrôlée soit redressée augmente fortement avec sa taille : 44 % chez les très petites entreprises (TPE), 72 % chez les PME et 88 % chez les grandes entreprises (GE), (données du CCA de 2004).

Bien d'autres critères de risques existent, liés directement à la structure de l'entreprise (secteur d'activité, structure du compte de résultat ou de bilan, ...), à la législation ou au contrôle lui-même (probabilité d'être contrôlé, ...). Quels qu'en soient les déterminants, le ciblage conduit à un échantillon *non représentatif* d'entreprises contrôlées. Il induit ainsi un biais dans une extrapolation globale à l'ensemble des entreprises des redressements des entreprises contrôlées : en statistique, on considère que le dispositif de contrôle ne constitue pas un sondage aléatoire simple, mais un *sondage stratifié*.

On peut donc contourner cette difficulté en stratifiant l'univers des entreprises en classes « homogènes », par exemple de taille et d'activité, puis en appliquant une méthode d'extrapolation au sein de chacune de ces « strates » d'entreprises. Par totalisation, on obtient alors une évaluation plus précise de la fraude de l'ensemble des entreprises.

## **2 - La méthode utilisée ne permet pas de réduire entièrement les biais liés au ciblage des contrôles**

Cette méthode présente plusieurs faiblesses et limites sur lesquelles il est nécessaire d'insister. D'abord, compte tenu de la nature même des données de contrôle, il a été nécessaire de réaliser des hypothèses concernant les modalités de redressement. Par exemple, dans la mesure où le contrôle porte généralement sur plusieurs années, il aurait fallu, en première analyse, diviser le montant des redressements par le nombre d'années contrôlées. Pour autant, une entreprise n'est pas nécessairement fraudeuse sur l'ensemble d'une période et, de même, le contrôleur peut,

par manque de temps, n'exercer son contrôle que sur une partie des années prévues. Il a donc été nécessaire de formuler des hypothèses sur la répartition annuelle des contrôles.

La deuxième limite concerne la fragilité des chiffrages en matière de travail dissimulé. En effet, le nombre de contrôles y est beaucoup plus limité par rapport aux autres contrôles réalisés sur les cotisations sociales (10 000 contre près de 120 000), ce qui limite d'autant le caractère significatif de l'extrapolation. Dès lors, compte tenu de la faiblesse des constatations dans ce domaine (cf. *infra*), il est probable que l'estimation du rapport sous-estime les sommes de prélèvements éludées du fait des activités dissimulées.

Enfin, et surtout, cette méthode ne permet pas d'éliminer un deuxième niveau de ciblage pratiqué par les administrations en charge du recouvrement et qui représente pourtant une part essentielle de la programmation des contrôles. Ce niveau de ciblage, qui s'appuie notamment sur des travaux économétriques (dans certaines URSSAF) ou sur des critères d'analyse risque conduit à l'augmentation des taux de redressement. Il existe des méthodes pour tenter de dépasser ce niveau de ciblage et de supprimer le biais qu'il entraîne lors de l'extrapolation mais il s'agit d'un travail de longue haleine qui ne pouvait pas être réalisé dans les contraintes de temps et de moyens habituelles du Conseil des prélèvements obligatoires.

### **B - Les montants d'irrégularités et de fraude ainsi obtenus ne doivent pas être considérés comme une « cagnotte »**

Le montant global d'irrégularité et de fraude auquel on parvient au terme de l'application de la méthode présentée plus haut est compris entre 29 et 40 Md€ soit entre 1,7 et 2,3 % du PIB. Cette estimation est probablement une fourchette plutôt basse du niveau d'irrégularité et de fraude dans notre pays.

Tableau n°11. – Evaluation de l’irrégularité et de la fraude par catégorie de prélèvements (en Md€)

Type de prélèvement	Prélèvements fiscaux						Prélèvements sociaux			Total PO
	TVA	IS	IR	Impôts locaux	Autres	Total	Travail au noir	Hors travail au noir	Total	
Montants éludés (en Md€)	7,3 à 12,4	4,6	4,3	1,9	2,4	20,5 à 25,6	6,2 à 12,4	2,2	8,4 à 14,6	28,9 à 40,2

Plusieurs précisions importantes doivent être apportées par rapport à ce tableau. D’abord, il s’agit bien des montants de prélèvements éludés et non pas d’une estimation de l’économie souterraine ou de l’activité dissimulée.

De plus, par rapport aux définitions présentées dans l’introduction de ce rapport, les résultats agrègent aussi bien les irrégularités que la fraude *stricto sensu*. En effet, dans la mesure où il n’est pas possible de bien délimiter ce qui appartient à chacune des deux catégories dans les résultats des contrôles, il n’est pas davantage possible de les séparer dans le cadre de l’extrapolation présentée dans le tableau précédent.

Enfin, et surtout, les montants présentés plus haut ne doivent pas être considérés comme une « cagnotte » dont les pouvoirs publics pourraient disposer grâce à un accroissement de l’effort de lutte contre la fraude. Certes, on peut penser qu’une partie plus importante de ces montants pourrait effectivement être récupérée grâce à une stratégie adaptée de lutte contre la fraude. Tel est le sens des propositions qui seront formulées à la fin de ce rapport.

Néanmoins, il faut garder à l’esprit que l’évaluation ainsi présentée repose sur un raisonnement « toutes choses égales par ailleurs ». La décision de certains agents économiques de s’intégrer dans un processus de production est en effet conditionnée par la possibilité de le faire sans acquitter les prélèvements. Si subitement, il ne devient plus possible de frauder, l’activité de production dissimulée ne sera peut-être plus effectuée et le montant de prélèvements « récupérables » en sera fortement diminué.

Il faut donc se méfier de raisonnements trop simples qui mettraient face à face le niveau de fraude et le niveau de déficit public et déduiraient de l’évaluation de la fraude qu’il y a là un moyen « facile » ou en tout cas atteignable de régler les problèmes de financement de l’Etat et des organismes sociaux. Certes, la lutte contre la fraude doit permettre de faire rentrer des recettes supplémentaires dans les caisses des organismes

publics mais elle ne sera pas suffisante pour ramener à des niveaux plus soutenables les déficits publics. Ceci dépend en effet principalement de l'écart entre le rythme d'augmentation des dépenses et celui des recettes, sur lesquels la fraude ne joue pas en dynamique.

### **C - Des travaux supplémentaires seront nécessaires pour parvenir à une évaluation plus fiable**

Comme on l'a vu, la méthode présentée dans ce rapport est affectée de limites sérieuses et ne constitue qu'une première tentative pour parvenir à une estimation du niveau de fraude et d'irrégularité sur les prélèvements obligatoires en France. L'objectif est que cette méthode soit analysée, critiquée et améliorée par d'autres travaux, comme l'ACOSS le fait actuellement et comme il est souhaitable que d'autres organismes publics et d'autres chercheurs le fassent.

Le problème principal de la méthode du présent rapport est lié à la difficulté d'éliminer le biais issu du ciblage des contrôles. Cette question est extrêmement complexe mais elle n'est pas pour autant indépassable.

Deux options sont en effet possibles, si l'on se réfère aux méthodes statistiques habituelles. La première option consiste à réaliser une partie du ciblage de façon entièrement aléatoire puis à procéder à des extrapolations à partir des irrégularités et fraudes constatées. Cette méthode, qui est celle retenue par l'ACOSS pour son évaluation du travail dissimulé, a pour inconvénient d'être relativement lourde à mettre en œuvre et de mobiliser des moyens importants des services de contrôle. Elle a néanmoins le grand avantage d'éliminer entièrement toute forme de biais et donc de fournir une évaluation extrêmement fiable.

Une autre option consiste, à partir des données de contrôles existantes, à chercher à éliminer les biais de ciblage par le recours aux techniques statistiques habituelles de sondage non aléatoire. Cette méthode est néanmoins complexe car elle suppose de déterminer, par des méthodes appropriées, les plans de sondage implicites qui ont conduit au choix des cibles de contrôles.

Quelle que soit la méthode retenue, il apparaît cependant important que le premier essai tenté dans ce rapport soit prolongé et poursuivi, de façon à aboutir à des travaux plus fiables et plus robustes sur l'évaluation de la fraude aux prélèvements obligatoires en France.

# **Chapitre IV- Le système de prélèvements obligatoires français est confronté au développement de certains types de fraude liés aux évolutions économiques et technologiques**

Au-delà de l'estimation de la fraude présentée dans le chapitre précédent, il convient également de s'interroger sur la nature même de la fraude et sur son évolution. En effet, la fraude est un phénomène en constante évolution, du fait à la fois des nouvelles opportunités qu'ouvrent les mutations économiques et technologiques mais aussi de la dialectique permanente entre les fraudeurs et les services en charge de les poursuivre. Ainsi, les services de contrôle s'adaptent aux nouveaux procédés que peuvent mettre en œuvre les fraudeurs qui, en retour, vont chercher de nouvelles voies pour tenter d'échapper à leurs obligations fiscales et sociales.

Trois tendances importantes en matière de fraude vont être plus particulièrement détaillées : l'importance du travail dissimulé, l'accroissement de l'aspect international des mécanismes de fraude et enfin la découverte de nouveaux vecteurs de fraude grâce aux évolutions technologiques.

Il existe une dernière tendance forte, mais qui concerne plus directement l'irrégularité que la fraude et qui touche les prélèvements obligatoires : la complexité croissante des règles applicables en matière de prélèvements obligatoires. Cette complexité génère non seulement de nombreuses irrégularités de la part des contribuables mais elle peut aussi être un facteur de facilitation de la fraude, dans la mesure où celle-ci peut s'appuyer sur certains dispositifs complexes, comme par exemple les mesures dérogatoires. Les exemples de cette complexité ne manquent pas et ont été très largement pointés par le Conseil d'Etat dans son rapport public de 2006, consacré à la sécurité juridique et à la complexité du droit. A titre d'exemple, on peut noter la multiplication des dispositifs d'exonération de charges sociales dont le nombre est passé de 39 au début 2005 à 43, fin 2006. Dans la mesure où il s'agit d'un sujet qui dépasse le seul cadre de la fraude, la question de la complexité ne sera pas traitée en tant que telle dans les développements suivants même s'il faut garder à l'esprit son caractère propice à générer l'irrégularité et la fraude.

En eux-mêmes, les trois phénomènes mentionnés plus haut n'ont rien de véritablement nouveau. La dissimulation d'activité est un mécanisme très ancien de même que la tentation de se protéger de l'administration fiscale en dehors des frontières nationales. Il apparaît cependant que ces vecteurs de fraude s'inscrivent dans des tendances lourdes des économies de l'OCDE et qu'on peut donc penser qu'ils tendent à se renforcer au fur et à mesure que l'économie française devient de plus en plus ouverte, que la part des services s'accroît et que l'économie se dématérialise de plus en plus, grâce aux technologies de l'information et de la communication.

Au demeurant, ces tendances ne sont pas indépendantes les unes par rapport aux autres. Au contraire, elles se complètent et se renforcent. Ainsi, l'ouverture des frontières facilite l'arrivée en France de personnes à la recherche d'un emploi qui constituent un vivier, souvent contre leur gré, pour le recours au travail dissimulé. De même, le développement de l'informatique permet aujourd'hui de virer instantanément des fonds à n'importe quel endroit de la planète, sans que les administrations fiscales ou sociales ne soient ensuite toujours à même de reconstituer précisément ces flux.

Faute d'études ou d'évaluations disponibles sur le cas français, il est évident que le choix de ces trois tendances peut paraître un peu rapide ou arbitraire. Néanmoins, l'analyse de la documentation existante et les rencontres avec de nombreux acteurs en charge de la lutte contre la fraude semblent valider les tendances qui vont être présentées ci-dessous.

Ces tendances en matière de fraude ont une caractéristique commune : elles sont de plus en plus difficiles à appréhender et à contrôler par les administrations en charge du recouvrement, en tout cas avec leurs moyens d'actions actuels. En effet, elles ont chacune pour conséquence de placer une partie de l'activité et des bases imposables hors de portée des services de contrôle car les administrations ont peu de moyens de connaître ce qui n'est pas déclaré, ce qui se passe au-delà des frontières nationales ou encore les nouveaux réseaux numériques.

C'est pourquoi, après avoir étudié ces tendances de fraude, la deuxième partie du rapport sera consacrée à l'adéquation des moyens et des méthodes de contrôle à ces nouvelles menaces.

## **I - Le développement du travail dissimulé est la conséquence du passage à une économie de services**

Les économies de l'OCDE sont devenues, depuis plusieurs décennies, des économies de services. En 2005, le secteur des services représentait près de 76 % de l'emploi total et environ 80 % de la valeur ajoutée. Or, dans le secteur des services, le travail est par définition le principal facteur de coût. C'est d'autant plus vrai qu'au-delà du seul salaire, notre système de protection sociale repose encore très largement sur un financement assis sur le travail, les cotisations sociales. Le développement des exonérations de cotisations sociales depuis 1993 ne remet que partiellement en cause ce constat. Certes, les cotisations de Sécurité sociale ne représentent plus que 4,3 % du salaire au niveau du SMIC, grâce aux allègements récents, mais il faut également y ajouter les cotisations au titre des régimes complémentaires de retraite et de l'assurance-chômage, soit pratiquement 20 points supplémentaires.

Conformément à l'analyse des ressorts de la fraude présentée plus haut, il ne faut donc pas s'étonner que le développement du travail dissimulé soit une tendance lourde de fraude détectée par les services de contrôle. Ainsi, il s'inscrit dans une mutation profonde de nos économies tout en revenant à une des techniques les plus simples et les plus anciennes de fraude : la dissimulation d'activité. Celle-ci permet non seulement d'éviter les prélèvements sur le travail mais aussi tous ceux qui pèsent sur l'activité des entreprises (TVA, impôt sur les sociétés...).

Un autre phénomène contribue à faciliter le développement du travail dissimulé : l'universalisation de la protection sociale. En effet, à partir du moment où la nécessité d'avoir un emploi pour bénéficier de la protection sociale s'atténue, on peut penser qu'un salarié va être plus enclin à accepter de travailler sans être déclaré.

Au-delà du manque à gagner qu'il génère pour les caisses de l'Etat et de la Sécurité sociale, le travail dissimulé a deux autres conséquences négatives qui rendent son développement particulièrement préoccupant.

D'abord, il génère des distorsions de concurrence importantes au détriment des entreprises qui s'accrètent normalement de leurs obligations fiscales. En effet, faute de payer les prélèvements qui leur incombent, les entreprises dont l'activité est en tout ou partie dissimulée peuvent offrir des prix nettement inférieurs à ceux de leurs concurrents et gagner ainsi indûment des parts de marché. Le travail dissimulé vient donc fausser le libre jeu du marché en permettant une concurrence déloyale au profit des opérateurs qui adoptent des comportements frauduleux.

Surtout, le travail dissimulé présente dans de nombreux cas des risques, parfois très élevés, pour les salariés qui sont employés de cette façon. Les employeurs qui ont recours au travail dissimulé sont généralement peu préoccupés des règles en matière d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail, avec parfois un véritable danger pour l'intégrité physique des salariés. Dans les cas les plus graves, le travail dissimulé trouve son origine dans les filières de fraude les plus crapuleuses et s'apparente quasiment à de nouvelles formes d'esclavage - surtout lorsque s'y trouvent mêlées des personnes étrangères en situation irrégulière - dont les moyens de défense et de recours sont extrêmement limités.

## **A - Le travail dissimulé est une forme de fraude aux prélèvements obligatoires**

Le travail dissimulé n'est pas en soi une fraude à la législation relative aux prélèvements obligatoires, à l'exclusion de celle concernant le salarié employé illégalement qui ne va pas déclarer ses revenus. Sa définition, comme sa sanction, s'insèrent dans un dispositif législatif qui ne relève ni du code pénal ni du code de la sécurité sociale, mais du code du travail.

### 1 - Le travail dissimulé est une des formes du travail illégal

C'est la loi n°97-210 du 11 mars 1997 relative au renforcement de la lutte contre le travail illégal qui a établi la terminologie actuelle et précisé les différentes notions. Le terme de travail clandestin, dont la connotation était ambiguë<sup>66</sup>, a été remplacé par celui de **travail dissimulé**, tandis qu'un nouveau concept plus général était introduit : celui de **travail illégal**.

#### Encadré n°2 : la définition du travail dissimulé dans le code du travail

Selon les termes de l'article L.324-10 du code du travail, deux formes de travail dissimulé sont distinguées selon que le travailleur est indépendant ou salarié. Est ainsi réputé « *travail dissimulé par dissimulation d'activité l'exercice à but lucratif d'une activité de production, de transformation, de réparation ou de prestation de services ou l'accomplissement d'actes de commerce par toute personne physique ou morale qui, se soustrayant intentionnellement à ses obligations* :

- n'a pas requis son immatriculation au répertoire des métiers ou, dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, au registre des entreprises ou au registre du commerce et des sociétés, lorsque celle-ci est obligatoire, ou a poursuivi son activité après refus d'immatriculation, ou postérieurement à une radiation ;
- ou n'a pas procédé aux déclarations qui doivent être faites aux organismes de protection sociale ou à l'administration fiscale en vertu des dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

*Est réputé travail dissimulé par dissimulation d'emploi salarié le fait, pour tout employeur, de se soustraire intentionnellement à l'accomplissement de l'une des formalités prévues aux articles L. 143-3 et L. 320 (NDR : ces articles renvoient respectivement à l'obligation de délivrer un bulletin de salaire et à la déclaration préalable à l'embauche). La mention sur le bulletin de paie d'un nombre d'heures de travail inférieur à celui réellement effectué constitue, si cette mention ne résulte pas d'une convention ou d'un accord conclu en application du chapitre II du titre Ier du livre II du présent code, une dissimulation d'emploi salarié. »*

66) En particulier le terme clandestin pouvait laisser entendre qu'il incluait l'emploi d'étrangers sans titre, constitutif d'une infraction spécifique.

L’article L.325-1 du code du travail définit le travail illégal comme l’ensemble des six infractions suivantes : le travail dissimulé, l’emploi d’étrangers sans titres de travail, le prêt illicite de main d’œuvre, le marchandage, la fraude aux revenus de remplacement, le cumul d’activités.

Le travail dissimulé n’est ainsi qu’un des aspects du travail illégal. Il ne faut toutefois pas s’y tromper, car l’attractivité juridique de la notion est forte et le travail dissimulé représente l’essentiel des infractions relatives au travail illégal, comme le montre le tableau suivant.

*Tableau n°12. - Condamnations pour travail illégal en 2004*

Travail dissimulé	Fraude aux ASSEDIC	Emploi d'étrangers sans titre	Prêt de main d'œuvre	Cumul d'emplois	TOTAL*
4 376	308	188	156	6	5 034

*Source : Casier judiciaire national, Ministère de la Justice, in ACOSS, Lutte contre le travail illégal, Bilan 2005.*

*\* Il faudrait ajouter à ce chiffre les 271 condamnations pour exercice illégal du métier de transporteur routier.*

Le travail dissimulé représente ainsi plus de 85 % des condamnations pour travail illégal : malgré les différences juridiques entre les deux notions, le travail illégal se ramène souvent à du travail dissimulé. Surtout, le travail dissimulé représente la seule infraction de travail illégal qui constitue directement un préjudice pour les prélevements obligatoires (la fraude aux revenus de remplacement est une fraude aux prestations) et peut donc également donner lieu à une mise en recouvrement par les organismes de protection sociale.

Si le travail dissimulé est défini par l’article L.324-10 du code du travail, son interdiction résulte des dispositions de l’article L.324-9 : « *Le travail totalement ou partiellement dissimulé, défini et exercé dans les conditions prévues par l’article L. 324-10, est interdit* ».

Le travail dissimulé est, par ailleurs, une fraude au sens du code pénal, c'est-à-dire « *un acte de mauvaise foi accompli dans le but de préjudicier des droits que l'on doit respecter* »<sup>67</sup>. Il se matérialise d’abord par le non-respect de certaines obligations déclaratives de la part de l’employeur (obligation d’immatriculation et de déclaration d’activité, déclaration préalable à l’embauche, émission d’un bulletin de paie présentant certaines mentions obligatoires...).

---

67) CORNU Gérard, Vocabulaire juridique.

## 2 - Les manquements aux obligations déclaratives ne suffisent cependant pas à caractériser le travail dissimulé.

C'est donc l'élément intentionnel qui différencie le travail dissimulé d'une simple contravention pour omission, comme le précisent les dispositions de l'article L.324-10 précité : il s'agit de se « *soustraire intentionnellement* ». Or, cet élément fondamental, qui emporte le caractère frauduleux, doit être prouvé car il ne saurait être présumé, ce qui est à l'origine de difficultés persistantes dans les poursuites pénales.

Le travail dissimulé, comme la plupart des infractions relatives au droit des cotisations sociales, est un délit de l'employeur ou du travailleur indépendant, mais ne peut pas être imputé au salarié. Celui-ci est considéré par le droit français du travail comme une victime de la fraude, qui le prive de protection sociale et il ne peut donc être poursuivi à ce titre.

### Encadré n°3 : Le lien entre travail dissimulé et fraude aux prestations sociales

Si le travail dissimulé est une infraction imputable à l'employeur, il n'est pas toujours le seul à intervenir dans la décision ; le coût du travail n'est pas seulement élevé pour l'employeur. Un certain nombre de prestations sont versées sous condition de ressources : on en perd au moins partiellement le bénéfice lorsque les revenus dépassent un certain niveau bien inférieur au SMIC. Un salaire déclaré peut donc signifier la perte des minima sociaux ou des revenus de remplacement pour des personnes dont la situation financière est parfois très précaire.

Ce phénomène est qualifié par les économistes de trappe à inactivité. Pour certains auteurs (Vallée, 2000<sup>68</sup>), ces trappes à inactivité étaient particulièrement élevées en France jusqu'au début des années 2000 car le taux marginal d'imposition – c'est-à-dire la part des revenus supplémentaires prélevés par l'Etat et le système de protection sociale – pouvait être proche de 100 % pour les bénéficiaires de minima sociaux (du fait de la perte de ces revenus).

Pour combattre ces effets de trappe, des mécanismes ont été mis en place qui en limitent les effets : possibilité de cumuler provisoirement revenus de remplacements et revenus d'activité (c'est le cas du RMI) ou création de revenus incitatifs à la reprise de l'activité (primes pour l'emploi). Ces mécanismes ne sont pourtant pas sans défaut (cf. rapport de la Cour des comptes sur la prime pour l'emploi<sup>69</sup>) et les effets de trappe n'ont pas été supprimés.

Ces trappes sont donc des incitations fortes à ne pas déclarer son activité. Il y a dans ces cas-là une fraude de l'employeur (travail dissimulé) et une fraude du travailleur (fraude aux revenus de remplacement) toutes deux constitutives de travail illégal. Cet exemple, qui se retrouve notamment dans le secteur des services à la personne et contraint les résultats du chèque-emploi-service universel (CESU, cf. *infra*), montre combien les relations entre fraude aux prélèvements et fraude aux prestations sont fortes dans le droit des prélèvements sociaux.

68) VALLEE Annie, Les systèmes fiscaux, Seuil, Paris, 2000.

69) COUR DES COMPTES, Rapport sur la gestion de la prime pour l'emploi, septembre 2006.

Cette vision du travailleur salarié comme victime du travail dissimulé est vérifiée dans de nombreux cas. Néanmoins, il faut se garder d'un certain angélisme sur ce sujet : le salarié peut lui-même trouver un intérêt à la non-déclaration ou à la sous-déclaration de son activité.

## B - Les mécanismes du travail dissimulé

Le délit de travail dissimulé est constitué dès lors qu'un travail est effectué sans que l'ensemble des formalités déclaratives ait été accompli. Il peut toutefois prendre des formes très variées de la plus simple à la plus sophistiquée. Deux mécanismes utilisés de plus en plus fréquemment retiennent en particulier l'attention : la fausse sous-traitance et la sous-déclaration.

### 1 - La fausse sous-traitance

#### a) Définition et principe

Le terme de fausse sous-traitance, d'usage courant au sein des services en charge de la lutte contre le travail dissimulé, n'a pas de définition juridique précise et n'est pas mentionné dans le code du travail. En pratique, il renvoie surtout à deux infractions constitutives de travail illégal, le prêt illicite de main d'œuvre et le marchandage, et qui impliquent en général l'exercice ou le recours au travail dissimulé.

Pour un employeur, ne pas déclarer ses employés emporte un certain nombre de risques financiers et pénaux qui contrebloquent les avantages immédiats liés aux économies fiscales et sociales en cours. Il peut toutefois diminuer ces risques en faisant porter la contrainte financière sur un sous-traitant. La fausse sous-traitance intervient dès lors que cette solution purement financière ne trouve pas sa contrepartie dans la réalité de l'indépendance de l'équipe du sous-traitant vis-à-vis du cocontractant.

#### b) Pratique de la fausse sous-traitance

Sous sa forme la plus simple, la fausse sous-traitance fait intervenir un faux travailleur indépendant qui a tous les attributs du salarié (rémunération exclusive par un employeur, subordination à celui-ci), sans bénéficier des garanties du salariat : salaire minimum, durée hebdomadaire du travail, repos compensateur, etc. Surtout, la fausse sous-traitance permet de reporter le paiement des charges sociales sur le sous-traitant : l'opération est donc financièrement intéressante pour le donneur d'ordre.

Pour échapper aux conséquences pénales du délit, les donneurs d'ordre donnent à leur sous-traitant toutes les apparences de l'indépendance. Ceux-ci sont ainsi inscrits au répertoire des métiers ou bien au registre du commerce et affiliés aux organismes de protection sociale des travailleurs indépendants. En ce sens, leur activité est bien déclarée, mais pas sous la bonne qualification.

Dans un schéma plus élaboré, l'employeur peut faire appel à des sous-traitants qui auront eux-mêmes des sous-traitants, et ainsi de suite (c'est ce qu'on appelle la sous-traitance en cascade), jusqu'au dernier maillon de la chaîne qui est soit un faux travailleur indépendant, soit une entreprise ne déclarant pas ses salariés. Le montage juridique peut être très complexe et faire intervenir jusqu'à une quinzaine de niveaux de sous-traitants. A chaque étape, la satisfaction des obligations de moyens incomptant au donneur d'ordre permet à celui-ci de limiter les risques de mise en cause pénale ou financière et complique d'autant la tâche des services de contrôle. Le dernier échelon de sous-traitance est en général constitué par une entreprise dite « éphémère », qui aura disparu bien avant d'être identifiée comme l'employeur des salariés mal ou non déclarés.

## 2 - La sous-déclaration

### a) *Le principe*

La non-déclaration d'un employé est une opération risquée pour un employeur : la présence d'un travailleur clandestin sur un chantier ou dans les locaux d'une entreprise est difficilement justifiable. Réciproquement, les salariés risquent de perdre beaucoup s'ils ne sont pas déclarés : le bénéfice de la plupart des prestations de sécurité sociale et du chômage reste conditionné à l'occupation du statut de salarié. Une « optimisation » convergente des intérêts des deux parties au détriment de la collectivité peut alors être trouvée dans la sous-déclaration.

La sous-déclaration, ou déclaration partielle, consiste à ne pas reporter volontairement sur les bulletins de salaire d'un travailleur une partie des heures de travail que ce dernier a effectuées. Cette non-déclaration se fait généralement en utilisant le paiement en espèces, mais les employeurs ont parfois recours à des procédés plus élaborés : paiement d'une partie de la rémunération sous forme d'indemnités, de frais de déplacements ou d'avantages divers. Dans tous les cas, ces transferts d'argent sont exonérés de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu.

La sous-déclaration peut, dans certains cas, concerner les salariés au lieu des heures de travail : certains d'entre eux sont déclarés alors que les autres travaillent « au noir ». Ce procédé est plus dangereux que le précédent (il y a des travailleurs dont la présence est difficile à justifier en cas de contrôle) et moins intéressant vis-à-vis de la protection sociale (les travailleurs non déclarés n'étant pas couverts). Elle permet toutefois de conserver des apparences de respectabilité indispensables pour éviter les contrôles et participer aux marchés publics. Les deux options ne sont toutefois pas exclusives et des « panachages » sont fréquemment observés par les services de contrôle.

*b) Les effets*

La sous-déclaration permet de cumuler les avantages de l'emploi régulier et les avantages financiers du travail clandestin. L'employé bénéficie de la couverture sociale – en particulier de la couverture contre les accidents du travail –, peut, si son salaire déclaré est inférieur à un certain seuil, continuer à bénéficier des minima sociaux et ne subit pas l'éventuelle stigmatisation sociale du travailleur au noir. En contrepartie, il doit souvent travailler bien au-delà de la durée légale et ne bénéficie pas toujours des droits conventionnels (repos compensateur, niveau de la rémunération – au moins pour la partie non déclarée, etc.)

L'employeur, quant à lui, diminue considérablement le niveau de ses charges sociales tout en conservant la respectabilité de celui qui déclare ses salariés, espérant ainsi détourner l'attention des services de contrôles. Surtout, il limite les risques de poursuites pénales en cas d'accident du travail lorsque le salarié est effectivement déclaré.

La sous-déclaration est d'autant plus intéressante pour les fraudeurs qu'elle est difficile à détecter et à prouver en l'absence de références opposables (cf. *infra* troisième partie) : un entrepreneur qui prétend construire un pavillon avec deux ouvriers en une semaine ne déclare probablement pas toutes les heures de tous ses employés.

## C - Les secteurs concernés par le travail dissimulé

Connaître les situations susceptibles de faire naître les risques de fraude est fondamental pour améliorer le ciblage opéré par les services de lutte contre le travail dissimulé. Au-delà, c'est aussi le moyen de comprendre qui fraude en France et donc d'apporter une réponse plus fine et plus adaptée au développement du travail dissimulé (cf. *supra*, les travaux sur la propension des firmes à frauder).

Pour déterminer ce profil, deux caractéristiques de l'entreprise sont examinées : sa taille et son secteur d'activité.

### 1 - Les secteurs « traditionnels »

Certains secteurs de l'économie sont traditionnellement considérés comme plus atteints par la pratique du travail dissimulé. Le plan national de lutte contre le travail illégal 2004-2005 avait ainsi identifié quatre secteurs prioritaires pour les services de contrôle : **l'agriculture**, le **BTP**, le **spectacle** et les **hôtels-cafés-restaurants** (HCR).

Selon la Commission nationale de lutte contre le travail illégal, « *on observe en effet dans ces secteurs une fraude massive qui entraîne des déséquilibres sur le marché du travail, des distorsions de concurrence inacceptables et, dans le secteur du spectacle et de l'audiovisuel, un lourd déficit du régime d'assurance chômage* »<sup>70</sup>.

Les caractéristiques de ces secteurs expliquent l'importance du travail dissimulé qu'on y constate : forte saisonnalité, importance des coûts de main d'œuvre, structures de petite taille, paiements en espèces... De plus, ces petites structures sont souvent fragiles économiquement et donc peuvent être tentées de surmonter ces difficultés en ayant recours à la fraude.

Tableau n°13. - Evolution du nombre d'infractions par secteur d'activité depuis 1992

Année	Agriculture	BTP	HCR	Commerce	Transport	Services	Industrie	Autres	Total
1992	7,7%	31,4%	13,2%	16,2%	3,4%	19,1%	8,8%	0,2%	100%
1995	8,4%	25,5%	14,7%	20,3%	4,6%	19,7%	6,7%	0,1%	100%
1997	7,0%	24,0%	15,0%	21,0%	6,3%	19,7%	7,0%	0,0%	100%
2001	7,2%	19,1%	18,6%	18,4%	7,9%	20,6%	8,2%	0,0%	100%
2003	6,3%	22,9%	16,8%	20,2%	9,7%	18,6%	3,1%	2,3%	100%
2004	4,8%	26,6%	17,0%	21,5%	8,5%	4,0%	3,8%	13,8%	100%
2005	5,3%	28,5%	17,2%	21,2%	7,3%	2,8%	4,0%	13,7%	100%

Source : Analyse de la verbalisation du travail illégal en 2005, *Délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal (DILTI)*

Les résultats du contrôle font effectivement apparaître une prédominance du BTP dans les infractions relevées. Le secteur représente ainsi entre le quart et le tiers des infractions relevées depuis 1992 (28,5 % en 2005), ce qui en fait la première activité pour la verbalisation du travail illégal. Les commerces et les « hôtels-cafés-restaurants » sont

70) Commission nationale de lutte contre la travail illégal ; plan national de lutte contre le travail illégal, 2004-2005, 18 juin 2004.

verbalisés à un niveau assez proche et représentent respectivement 21,2 % et 17,2 % des infractions relevées en 2005. En revanche le commerce, qui constitue le deuxième secteur pour le nombre des infractions relevées, ne figurait pas dans les priorités du plan national (cf. *infra*).

L'agriculture et les transports constituent un troisième niveau de secteurs qui représentent entre 5 % et 10 % du total. Les services et l'industrie se situent à des niveaux résiduels.

Ces résultats paraissent confirmer en partie les priorités du plan d'action – le spectacle n'est pas un secteur identifié par les statistiques et le commerce n'est pas dans le plan national – n'indiquent pourtant que la réalité des infractions relevées par les services de contrôle : en matière d'infractions, on ne trouve que là où on cherche.

## 2 - Les autres secteurs

Les quatre secteurs identifiés par le plan d'action précité ne sont pas les seuls concernés par le travail dissimulé. Un certain nombre d'activités professionnelles sont également marquées par une présence, ancienne ou récemment développée de ce type de fraude. Trois secteurs peuvent ainsi être signalés : le commerce, le déménagement, les transports routiers et les services.

Comme indiqué dans le tableau *supra*, le commerce, avec 21,5 % des infractions relevées, représente un des secteurs les plus verbalisés en matière de travail illégal. Avec 12,9 % de la population active, c'est aussi l'un des secteurs les plus importants de l'économie nationale. Le commerce est également caractérisé par l'importance de la grande distribution qui représente près de la moitié du commerce français.

Le travail illégal dans le commerce est marqué par la dissimulation d'activité dans le secteur du petit commerce, où certains contribuables ne déclarent pas l'ensemble de leurs revenus ou les déclarent différemment aux services fiscaux et aux organismes en charge de la collecte des prélèvements sociaux. Dans le cas des activités salariées, la pratique de la sous-déclaration est également très répandue ainsi que celle de la fausse sous-traitance, qui prend des formes assez élaborées : faux gérants rémunérés comme salariés malgré une subordination de fait, utilisation délictueuse de la franchise ou le mandat commercial.

Le transport routier est un secteur qui a connu dans la décennie écoulée de profondes évolutions liées au développement du commerce intra-européen et à sa libéralisation dans le cadre de la réglementation européenne. Les effectifs du transport routiers ont ainsi continûment augmenté depuis 1995.

Dans le même temps, la reprise dans le cadre communautaire de l'interdiction de travailler plus de 200 heures dans le mois (issue initialement de l'accord « grands routiers » du 23 novembre 1994) a créé les conditions d'un recours au travail dissimulé plus accentué.

Celui-ci a toujours existé dans ce secteur et consistait traditionnellement en dissimulation partielle d'activité – renforcée par l'accord « grands routiers » – et, dans une moindre mesure, en dissimulation d'emploi salarié par non déclaration des employés. La réglementation européenne a par ailleurs encouragé certaines entreprises à recourir à la fausse sous-traitance en créant des filiales dans des pays européens à bas niveau de charges sociales et en utilisant les possibilités offertes par la prestation transnationale de service.

Les services sont un secteur où le travail dissimulé est ancien et mal connu des services de contrôle qui ont peu accès à l'activité se déroulant au domicile des particuliers (cf. *infra*).

Ainsi, les services à la personne constituent-ils un secteur d'activité où le travail dissimulé par dissimulation d'activité totale ou partielle est sans doute l'une des plus importantes : les cours particuliers ou les travaux ménagers sont des activités dans lesquelles la déclaration a longtemps été l'exception, jusqu'à l'apparition du chèque emploi-service et le travail dissimulé s'y pratique encore avec une indulgence forte de la part de la société.

D'autres secteurs des services sont également le lieu de pratiques importantes en matière de travail dissimulé. Le nettoyage et la sécurité-gardiennage, marqués par une forte intensité de main d'œuvre, sont ainsi des domaines d'activité où la fausse sous-traitance a connu un grand succès dans la décennie écoulée. Enfin, les services informatiques présentent un profil atypique puisqu'il s'agit d'un secteur à forte valeur ajoutée, où les rémunérations sont élevées (1,3 fois plus élevées que dans les autres services aux entreprises), les conditions de travail intéressantes (trois quarts des offres d'emplois concernent des contrats à durée déterminée (CDI) ou des contrats à durée déterminée (CDD) de plus de six mois), et le chômage faible (inférieur à 6 %). Le travail dissimulé y prend en général la forme de la fausse sous-traitance de salariés déclarés comme indépendants.

## **II - L'ouverture des frontières offre de nouvelles opportunités pour les fraudeurs**

Parler de globalisation des économies est aujourd’hui devenu un truisme tant le phénomène de mondialisation a pris une ampleur importante au cours des dernières décennies. Désormais, pour beaucoup d’entreprises, le niveau international est devenu l’horizon naturel de leur activité.

Cette évolution est particulièrement sensible pour l’économie française car elle a été amplifiée par la construction d’un grand marché intérieur européen au sein duquel les frontières ont été progressivement abolies et les réglementations rapprochées.

Il ne s’agit naturellement pas ici de critiquer ou contester une évolution qui a apporté énormément d’avantages et d’opportunités pour notre pays. Simplement, force est de constater que cette dimension de plus en plus internationale de l’activité des entreprises et des individus complique singulièrement la tâche des administrations en charge du recouvrement dont les pouvoirs s’arrêtent aux frontières nationales.

Ainsi, autant les services de contrôle disposent de prérogatives étendues au niveau national, en particulier pour avoir accès aux informations relatives aux contribuables afin de connaître la réalité de leur situation, autant ils sont assez démunis lorsqu’il s’agit d’appréhender ce qui se passe dans des Etats étrangers.

Dès lors, certains fraudeurs s’abritent de plus en plus derrière des opérations économiques transfrontalières pour masquer leurs comportements frauduleux (dissimulation de recettes...) et faire échapper une partie de leurs revenus aux prélèvements obligatoires nationaux. Face à ces phénomènes, la coopération internationale se développe mais reste encore insuffisante, comme on le verra dans la deuxième partie du rapport.

### **A - Une préoccupation croissante des services en charge du contrôle**

La dimension internationale de la fraude est de plus en plus prise en compte par les administrations en charge du recouvrement qui s’efforcent d’apporter une réponse adaptée à ce phénomène. Il ne s’agit d’ailleurs pas d’une inquiétude spécifiquement française : ce thème se retrouve dans les programmes de travail de la plupart des administrations fiscales des pays de l’OCDE.

### **1 - L'aspect international occupe une place croissante dans l'activité du contrôle fiscal**

Ce constat se vérifie aussi bien concernant les grandes entreprises que les PME et même les particuliers. Ainsi, à la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI), les infractions aux règles de la fiscalité internationale constituent un des principaux motifs de redressement assorti de pénalités exclusives de bonne foi : onze rectifications avec pénalités exclusives de bonne foi ont ainsi été prononcées dans les quatre dernières années, pour un total de 10 M€, et un rehaussement des bases correspondant de 101 M€.

En ce qui concerne les PME, l'activité internationale constitue une zone de risque bien identifiée par les directions interrégionales du contrôle fiscal (DIRCOFI) qui réalisent la majorité des rappels dans ce domaine (46% en nombre et 86% des rendements).

Dans la région Ile-de-France, qui concentre un cinquième des échanges internationaux, les zones de risque concernent principalement les rappels de TVA et les impôts directs à la suite de contestation de prix de transfert. Dans cette région, un millier de rappels avec une moyenne de droits de plus de 400 000€ont été effectués en 2005. Dans ces affaires, la mise en œuvre de la collaboration internationale via l'assistance administrative reste résiduelle (de l'ordre de 2%).

La fraude à caractère international est ainsi devenue une préoccupation prioritaire pour certaines DIRCOFI. Elle concerne surtout les impôts directs et recouvre des situations diverses. Parmi les mécanismes de fraude rencontrés par les vérificateurs, on peut indiquer :

- la création de coquilles vides dans un pays à fiscalité privilégiée;
- les systèmes qui permettent aux opérateurs internationaux de faire apparaître les bénéfices là où la fiscalité est la plus clémente comme les prix de transfert ; mais aussi les commissions et redevances payées à l'étranger, facturation sans objet, charges irrégulièrement supportées par une entité française...
- la délocalisation de bases de taxe professionnelle,
- la diminution ou la suppression des plus-values par le recours à des sociétés étrangères interposées.

La dimension internationale de la fraude va d'ailleurs au-delà de la seule activité des entreprises et concerne également les particuliers, notamment sous l'angle de la domiciliation (cf. *supra*). Les aspects internationaux sont d'ailleurs considérés par la DGI comme devant être un des axes prioritaires des plans interrégionaux de contrôle fiscal<sup>71</sup>.

## **2 - En matière de cotisations sociales, les règles juridiques ne sont pas suffisamment bien établies**

La construction européenne s'est fixée comme but la libre circulation des travailleurs comme celle des biens et services (article 3 du traité instituant la Communauté européenne). Cette libre circulation entraînant des conflits de normes nationales applicables, le législateur européen a fixé les principes applicables dans le règlement 1408/71 du 14 juin 1971 ainsi que dans le règlement d'application 574/72 du 21 mars 1972. Toutefois, ces deux règlements ne définissent qu'imparfaitement les règles juridiques applicables et les modalités de reconnaissance mutuelles des titres exécutoires.

La règle de principe concernant les travailleurs au sein de l'Union européenne est celle de l'affiliation dans le pays où se déroule l'activité du travailleur.

L'application de cette règle oblige en principe tout ressortissant européen travaillant en France à être affilié à la sécurité sociale française. L'affiliation étant toutefois usuellement liée à la notion d'établissement (cf. *supra*), certains travailleurs se retrouvent dans une situation paradoxale lorsqu'ils sont employés en France par une entreprise étrangère qui ne dispose pas d'établissement sur le sol national. Le versement des cotisations afférentes à ces salariés a été centralisé à l'URSSAF du Bas-Rhin (cf. encadré).

---

71) Cf. note du 22 juillet 2005 de la sous-direction du contrôle fiscal.

**Encadré n°4 : L'URSSAF du Bas-Rhin et les salariés d'entreprises étrangères**

Afin de garantir la bonne affiliation des travailleurs salariés en France d'entreprises étrangères qui n'y ont pas d'établissement, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 a introduit un nouvel article L.243-1-2 dans le code de la sécurité sociale, qui dispose que l'employeur, dans une telle situation : « *remplit ses obligations relatives aux déclarations et versements des contributions et cotisations sociales d'origine légale ou conventionnelle auxquelles il est tenu au titre de l'emploi de personnel salarié auprès d'un organisme de recouvrement unique* ». L'arrêté du 29 décembre 2004 du ministre de la santé et de la protection sociale a désigné pour cela l'URSSAF du Bas-Rhin.

Cette centralisation a permis des économies d'échelle et offre un interlocuteur unique et facilement identifiable aux entreprises étrangères rentrant dans le champ du dispositif. Deux options leur sont ouvertes : elles peuvent s'adresser directement à l'URSSAF du Bas-Rhin ou « *désigner un représentant résidant en France qui est personnellement responsable des opérations déclaratives et du versement des sommes dues* ». Sur les quelque 3 700 comptes ouverts par des entreprises étrangères auprès de l'URSSAF, plus de 3 000 n'ont pas de représentant.

L'assurance-chômage et les régimes de retraite complémentaire ont également désigné un interlocuteur unique pour les entreprises étrangères sans établissement. Il s'agit du groupe TAITBOUT (retraite complémentaire) et du Groupement des ASSEDIC de la région parisienne (GARP, pour l'assurance chômage).

La règle du lieu de travail souffre toutefois certaines exceptions, pour lesquelles c'est la législation du pays d'origine qui s'applique. Ainsi, selon les dispositions de l'article 14 du même règlement : « *La personne qui exerce une activité salariée sur le territoire d'un État membre au service d'une entreprise dont elle relève normalement et qui est détachée par cette entreprise sur le territoire d'un autre État membre afin d'y effectuer un travail pour le compte de celle-ci, demeure soumise à la législation du premier État membre, à condition que la durée prévisible de ce travail n'excède pas douze mois et qu'elle ne soit pas envoyée en remplacement d'une autre personne parvenue au terme de la période de son détachement* ».

La portée du principe posé à l'article 13 est donc largement réduite. La durée de douze mois censée limiter les recours abusifs à ce type de détachement n'est elle-même pas un obstacle dirimant à la règle du pays d'origine, puisque l'article 14 de la directive autorise à dépasser cette durée sous réserve de l'autorisation de l'autorité compétente de l'Etat membre où se déroule la prestation.

Le règlement 1408/71 ne clarifie donc pas complètement le problème de la législation applicable. Le principal risque de fraude qui en découle est celui lié à la fraude au détachement, qui relève de l'infraction de travail dissimulé (cf. *infra*).

De plus, même lorsque la législation applicable a été déterminée, le problème du recouvrement forcé des cotisations se pose de manière aiguë pour les débiteurs étrangers. Le caractère exécutoire des mises en demeure adressées par les URSSAF n'est en effet pas reconnu au-delà des frontières nationales en l'absence d'accords bilatéraux spécifiques entre Etats membres.

Trois accords ont ainsi été négociés avec la Belgique, l'Allemagne et le Luxembourg<sup>72</sup>. Ces conventions bilatérales sont cependant loin d'être satisfaisantes. En effet, elles ne constituent que des accords d'*exequatur*<sup>73</sup> simplifié et ne présentent aucun caractère automatique. Un débiteur des URSSAF françaises, établi à l'étranger<sup>74</sup>, pourra ainsi contester la mise en demeure française devant le juge de son pays au moment de l'*exequatur*. La décision de ce dernier ne sera alors pas liée par celle de l'URSSAF ni même par celle du juge français le cas échéant : le système est donc largement fondé sur la bonne volonté des parties ce qui, en matière de recouvrement forcé, apparaît comme une limite significative.

### **3 - Une préoccupation partagée par la plupart des administrations fiscales de l'OCDE**

Les administrations françaises chargées du recouvrement des prélevements obligatoires ne sont pas seules à être confrontées à un développement d'une fraude à caractère international. Au contraire, la globalisation des économies aboutit à ce que la plupart des administrations fiscales et des organismes de recouvrement des cotisations sociales sont confrontés au même phénomène.

---

72) Les accords relatifs au recouvrement transfrontalier de cotisations ont été conclus par la France avec le Luxembourg (sur la base de l'art. 51 du règlement (CEE) n°3/58) le 24 février 1962, avec la Belgique (sur la base de l'art. 92 du R. 1408/71) le 3 octobre 1977 et avec l'Allemagne (id.) le 26 mai 1981. Ces trois accords ont été ratifiés en application du décret 53-192 du 14 mars 1953.

73) L'*exequatur* est la décision par laquelle un tribunal autorise l'exécution d'un jugement ou d'un acte étranger.

74) Soit qu'il ne possède pas d'établissement en France, soit que sa filiale française soit insolvable.

Dans une communication au Parlement européen et au Conseil, la Commission européenne explique ainsi que « *la libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux dans le cadre de la mise en oeuvre du marché intérieur en 1993 les rend de moins en moins capables de combattre la fraude fiscale de façon isolée<sup>75</sup>* ». La Commission avance, dans cette communication, plusieurs pistes afin de renforcer la coopération entre les administrations fiscales afin que celles-ci soient à même d'évoluer au même niveau que les fraudeurs qui tirent parti de la fragmentation des services de contrôle dans un espace économique uniifié. On peut d'ailleurs souligner que la Commission insiste sur l'urgence d'adopter de nouvelles mesures, « *compte tenu de la gravité de la situation* ».

Au demeurant, cette préoccupation ne concerne pas que le continent européen. Ainsi, le plan stratégique de l'IRS pour la période 2005-2009 aux Etats-Unis indique que « *[certaines transactions transfrontalières] peuvent constituer des formes d'évasion ou de fraude fiscales inacceptables. Si des ressources adéquates ne sont pas dégagées pour identifier, analyser et résoudre ces problèmes, la globalisation va entraîner des risques sérieux pour les bases fiscales américaines<sup>76</sup>* ». Le plan stratégique prévoit ainsi un renforcement du rôle des attachés fiscaux de la *Criminal Investigation*, afin de faciliter la coopération internationale et mener des enquêtes approfondies à l'étranger. Le même type de constat est réalisé dans d'autres Etats, en particulier au Canada.

## B - Trois exemples du développement des fraudes transnationales

Pour illustrer le développement de la fraude internationale, trois exemples caractéristiques ont été retenus qui concernent différents types de prélèvements :

- la fraude aux prestations de services transnationales, qui pénalise en premier lieu le recouvrement des cotisations sociales ;
- la fraude qui implique des « paradis fiscaux » et qui concerne plus spécifiquement l'imposition portant sur le revenu des entreprises ou des particuliers ;
- la fraude à la TVA au sein de l'Union européenne, et notamment le problème des fraudes « carrousels ».

---

75) Commission européenne, *Communication sur la nécessité de développer une stratégie coordonnée en vue d'améliorer la lutte contre la fraude fiscale*, 31/05/06.

76) Internal Revenue Service, *IRS Strategic plan 2005-2009*, 2004.

## 1 - La fraude aux prestations de services transnationales

### a) *Le principe du détachement*

Comme on l'a vu précédemment, les règles européennes, et notamment le règlement n°1408/71, prévoient des exceptions à la règle de l'application du droit du pays d'accueil, notamment en ce qui concerne les travailleurs détachés.

Pour garantir l'application du droit du travail en France, l'article L.341-5 du code du travail a précisé les dispositions qui restent applicables aux travailleurs détachés<sup>77</sup>. Les dispositions concernées sont : le salaire minimum, la durée du travail et des congés, les règles relatives à l'intérim, la non-discrimination, les conditions de travail (hygiène et sécurité) et la protection de certaines catégories de travailleurs (femmes enceintes, mineurs).

Le détachement s'inscrit généralement dans le cadre d'une prestation de service transnationale. Un donneur d'ordre ou une entreprise peut faire appel à des entreprises étrangères pour n'importe quel service au même titre qu'une entreprise française. Si le contrat dure moins de 12 mois où si certaines tâches ne nécessitent qu'une intervention ponctuelle, l'entreprise étrangère peut alors détacher quelques-uns de ses salariés, dans le cadre d'une prestation de service.

Selon l'article 1<sup>er</sup> de la directive du 16 décembre 1996 précitée, **la prestation de service** peut consister :

- soit dans l'exécution de travaux par une entreprise, pour son compte et sous sa direction, dans le cadre d'un contrat conclu entre cette entreprise et le destinataire de la prestation de service ;
- soit dans la mise à disposition de travailleurs, en vue de leur utilisation par une entreprise dans le cadre d'un marché public ou privé.

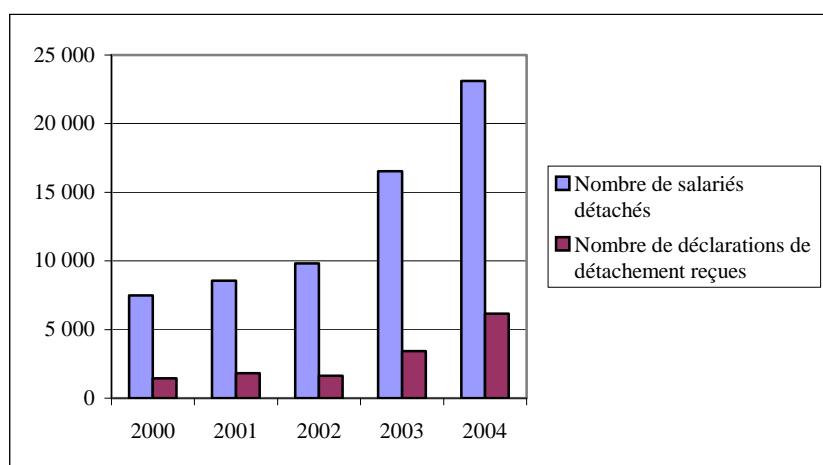
---

77) Cette application partielle de la législation du pays d'accueil a été confirmée et amendée par la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

*b) Le détachement est un phénomène en augmentation*

Le détachement est une pratique en forte augmentation, comme le montre le graphique suivant tiré d'une étude de la délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal (DILTI)<sup>78</sup>.

*Graphique n°4 – Nombre de déclarations de détachement reçues par la DILTI entre 2000 et 2004*



De plus, il ne s'agit là que des interventions déclarées. D'après la DILTI, le nombre réel de salariés détachés se situe plutôt entre 126 000 et 157 000, soit une augmentation de 33 % par rapport à l'estimation de 2003, ce qui signifie que seuls 20 % des détachements font l'objet d'une déclaration. Ce phénomène est assez développé dans les zones frontalières mais concerne désormais l'ensemble du territoire.

En termes de secteurs, l'industrie représente 35 % des déclarations d'intervention en 2004 tandis que le BTP est également un important intervenant avec 34 % des interventions déclarées. De façon moins sensible, interviennent également le secteur de l'hôtellerie-cafés-restauration (11,2 %) et l'agriculture (6,4 %).

La pratique du détachement est complexe à contrôler dans la mesure où elle nécessite souvent une coordination et un échange d'informations avec les organismes de Sécurité sociale des Etats d'origine des salariés détachés. Pour ces raisons, ce mécanisme apparaît relativement propice à la fraude.

78) DILTI, *Intervention en France des entreprises étrangères prestataires de services – Rapport d'enquête 2005*, 2005.

*c) Les fraudes*

En dérogeant pour partie au principe de la législation du pays d'accueil, la prestation de service transnationale permet une mise en concurrence, tout à fait légale, des systèmes de prélèvements obligatoires qui n'est pas toujours à l'avantage de la France. Mais elle est aussi un cadre particulièrement approprié pour la fausse sous-traitance – qui est, elle, tout à fait illégale : dans les chantiers du bâtiment et des travaux publics, la sous-traitance en cascade aboutit de plus en plus souvent à un prestataire de service étranger. Un premier entrepreneur sous-traite ainsi une partie du chantier à un second entrepreneur qui fait appel à un sous-traitant établi dans un pays étranger ; ce même sous-traitant détache ses salariés sur le chantier, mais ceux-ci sont en fait sous l'autorité directe de du premier entrepreneur, qui les rémunère<sup>79</sup>.

Un deuxième type de fraude est plus spécifique au détachement, c'est la fraude à l'établissement. Elle consiste à installer fictivement son établissement dans un pays étranger et à détacher ensuite des salariés alors que leur activité dans le pays d'accueil est régulière et sans limite dans le temps. Ce montage permet d'appliquer au salarié la législation du pays où est établie l'entreprise et non celle du pays d'accueil.

Le recours à ce type de fraude est rendu possible par les procédures administratives qui encadrent le détachement. Certes, les articles D.341-5-7 et D.341-5-8 du code du travail obligent les entreprises qui détachent des salariés à adresser à la direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle une déclaration comprenant des informations précises sur l'entreprise (nom, raison sociale, adresse) sur la prestation (lieu, date et nature) et sur l'ensemble des salariés détachés (noms et dates des contrats de travail). Mais ces dispositions, dont le non-respect n'entraîne pas de sanction, ne sont globalement pas respectées. Il est donc en pratique impossible de connaître la durée du détachement des travailleurs dans le cadre des prestations de service transnationales.

Les entreprises qui pratiquent la fraude à l'établissement ont ainsi l'essentiel de leur activité en France, emploient parfois des Français, mais les déclarent comme salariés détachés. Ce défaut de déclaration devrait être compensé par la présentation des formulaires E 101. Mais, pour des

---

79) Une variante de ce type de fausse sous-traitance utilise également la prestation de service transnationale mais sans faire appel au détachement. Les entreprises sans établissement en France doivent en effet faire immatriculer leurs employés auprès de l'URSSAF de Strasbourg. En l'absence de contrôle possible par l'URSSAF sur un territoire étranger, la tentation peut exister pour ces entreprises de pratiquer la sous-déclaration, en ne déclarant pas tous les employés salariés en France.

raisons pratiques, celui-ci n'est pas toujours exigé pour les détachements de courte durée (comme pour le transport routier par exemple).

Même dans le cas où il existe, le certificat est parfois valable pour une durée très inférieure à la présence réelle des salariés. Enfin, certaines entreprises, en contradiction avec les règles posées par le règlement 1408/71, obtiennent des renouvellements systématiques du détachement, du fait de contrôles insuffisants des administrations des pays d'origine. Comme l'administration française n'a pas le droit d'annuler un certificat de détachement, la recherche et le contrôle de ce type d'infraction est complexe (cf. *infra*). Car dans tous ces cas, l'employeur aurait dû immatriculer ses employés en France – auprès de l'URSSAF de Strasbourg s'il n'a pas d'établissement – et a commis le délit de travail dissimulé par dissimulation d'emploi salarié.

## 2 - Les pays à fiscalité privilégiée

La possibilité de réaliser des transactions financières dans des « paradis fiscaux » constitue une autre possibilité offerte aux contribuables pour tenter d'échapper à leurs obligations en allant chercher la « protection » d'une frontière contre les pouvoirs d'investigation de l'administration fiscale.

L'OCDE a défini quatre facteurs principaux pour déterminer si un Etat ou un territoire constitue un pays à fiscalité privilégiée :

- le fait que cet Etat ou ce territoire applique des impôts inexistant ou insignifiants ;
- les transactions bancaires et financières sont marquées par une absence de transparence ;
- il existe des lois ou pratiques administratives qui empêchent un véritable échange de renseignements à des fins fiscales avec les autres administrations en ce qui concerne les contribuables qui bénéficient d'une imposition inexiste ou insignifiante ;
- il est possible de créer des sociétés sans que celles-ci n'aient d'activités substantielles<sup>80</sup>.

L'existence de « paradis fiscaux » permet à des contribuables indélicats d'y loger des actifs ou des revenus sur lesquels les impôts normalement dus dans le pays d'origine n'ont pas été acquittés, l'absence de coopération administrative empêchant l'administration fiscale du pays d'origine de connaître ces montants.

---

80) Ce critère permet d'identifier les paradis fiscaux dans la mesure où l'absence d'activités substantielles laisse supposer qu'un Etat ou territoire pourrait s'efforcer d'attirer des investissements et des transactions qui sont uniquement motivés par des considérations fiscales.

L’existence de fraudes importantes liées aux paradis fiscaux a fait l’objet de nombreuses enquêtes de l’administration fiscale américaine. L’IRS a ainsi mis en lumière un schéma habituel de fraude, consistant à faire sortir illégalement des Etats-Unis des revenus non déclarés, puis à utiliser des cartes de crédit émises par des filiales de grands réseaux bancaires américains situées dans des paradis fiscaux (Bahamas, Iles Caïmans...) pour dépenser ces sommes sur le territoire américain. L’IRS estime que la part annuelle de recettes liée à des transferts dans les paradis fiscaux, s’élève à un minimum de 70 Md de dollars.

Il n’existe pas de chiffrage correspondant pour la France alors qu’il serait intéressant d’avoir une idée de l’ampleur du phénomène pour notre pays.

On peut noter qu’après que l’OCDE ait publié, en 2000, une liste comprenant une quarantaine d’Etats considérés comme des paradis fiscaux, une majorité écrasante de pays et de territoires identifiés en 2000 a accepté de coopérer en vue d’améliorer la transparence et de permettre un échange effectif de renseignements. Les paradis fiscaux qui restent non coopératifs sont l’Andorre, la Principauté de Liechtenstein, le Liberia, la Principauté de Monaco et la République des îles Marshall<sup>81</sup>.

### 3 - La fraude intra-communautaire à la TVA

*« Entre 1950 et 1960, il y eut une fraude énorme sur la TVA. Cette taxe (...) en fut, à l’époque, gravement compromise. Le système de la taxe déductible, combiné avec la vente en suspension et les remboursements de taxe pour exportation, suscita alors la constitution de vastes organisations de banditisme financier qui mirent au point une méthode nouvelle, consistant en un emploi de firmes de façade, représentées par des hommes de paille qui délivraient des factures de complaisance portant mention de la TVA<sup>82</sup> ».*

Cet extrait d’un article de presse des années 1970 montre que la TVA est un impôt pour lequel, pratiquement dès l’origine, des systèmes élaborés de fraude ont été mis en place. Il apparaît aujourd’hui que ces systèmes ont été portés au niveau européen : profitant des failles du régime applicable en matière de TVA dans les échanges intra-communautaires, de véritables organisations de fraude se sont mises en place, utilisant « des procédés dignes de Chicago », pour reprendre une expression de l’article précité. Cette évolution a pris une importance

---

81) Projet de l’OCDE sur les pratiques fiscales dommageables : rapport d’étape 2004, OCDE – Centre de politique et d’administration fiscales, février 2004.

82) Extrait d’un article du journal « Le Monde » en date du 10 février 1970.

quantitative extrêmement préoccupante et menace même aujourd’hui l’ensemble du système de TVA au niveau européen.

La fraude à la TVA intra-communautaire ne présente pas de spécificité intrinsèque sur le plan des méthodes employées parmi lesquelles on peut citer :

- la déclaration de livraisons intra-communautaires fictives alors que les biens sont écoulés sur le territoire national ; l’entreprise peut alors disposer d’un avantage concurrentiel en facturant les biens HT ou bien accroître sa marge en maintenant son prix TTC sans reverser la TVA ;
- la non déclaration d’acquisitions intra-communautaires, traitées fictivement comme des acquisitions internes ; il est possible dans ce cas de déduire abusivement une TVA non liquidée sur des marchandises acquises HT ;
- les montages juridiques plus complexes reposant sur des circuits commerciaux faisant intervenir des sociétés éphémères (cas des fraudes de type carrousel). D’autres montages peuvent exploiter les failles de certains régimes particuliers tels que les ventes à distance ou les achats de véhicules neufs.

Il existe en revanche une différence importante entre la fraude intra-communautaire et la fraude interne, portant sur la rentabilité de la fraude : schématiquement, le montant que peut espérer éluder ou récupérer en interne le fraudeur ne peut excéder la différence entre la TVA due sur les opérations taxables et la TVA déductible sur les achats. Au niveau communautaire, les livraisons ne sont pas taxées et le fraudeur peut donc espérer éluder ou récupérer toute la TVA collectée due sur les opérations taxables. Les contrôles sont par ailleurs plus difficiles à mener au niveau communautaire qu’en interne.

#### *a) Le cas particulier des carrousels de TVA*

La fraude carrousel constitue l’archétype de la fraude à la TVA intra-communautaire. Cette fraude est très vivace en raison de sa relative facilité d’exécution et de l’importance de ses conséquences budgétaires. Les limites des compétences territoriales des Etats et les délais de réalisation des assistances administratives la rendent par ailleurs difficile à appréhender en temps réel pour les administrations fiscales des Etats membres.

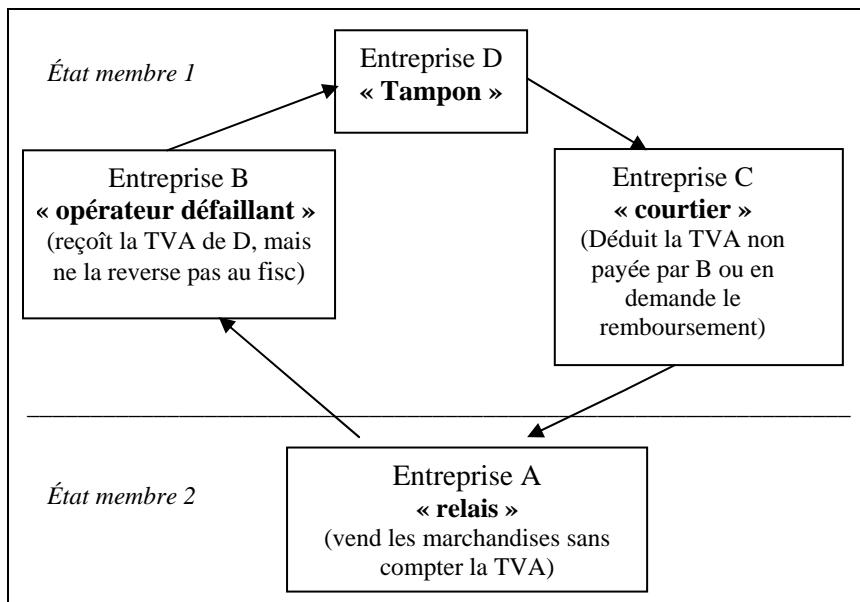
Les schémas de type « carrousel » impliquent au moins trois entreprises dans au moins deux Etats membres différents. Ils ont pour objet l'exploitation abusive des règles selon lesquelles les Etats membres de la Communauté européenne taxent, depuis 1993, les opérations effectuées par des entreprises situées dans deux pays distincts de la Communauté.

Ces règles sont pour l'essentiel au nombre de deux. La première est que les livraisons de biens effectuées par un vendeur à destination d'un acquéreur situé dans un autre Etat membre sont exonérées de TVA. La TVA n'est donc pas facturée à l'acquéreur, comme elle l'aurait été si celui-ci avait été inscrit à la TVA dans le même Etat membre que le vendeur.

La seconde règle est que la TVA sur les acquisitions intracommunautaires, dans le même temps, est auto-liquidée par l'acquéreur et lui ouvre un droit à déduction. En d'autres termes, l'entreprise qui fait l'acquisition de marchandises taxables auprès d'un vendeur inscrit à la TVA dans un autre Etat membre que celui où elle est elle-même inscrite, se facture à elle-même la TVA et s'accorde simultanément un crédit de TVA du même montant. Du point de vue de sa trésorerie, l'opération est donc totalement neutre.

Les montages de type carrousel reposent sur l'interposition entre le vendeur (entreprise A) et l'acquéreur (entreprise C) d'une société taxi (entreprise B), dont le rôle est d'émettre de fausses factures. Dans sa forme la plus simple, le mécanisme est le suivant : l'entreprise A, établi dans un Etat X de la Communauté européenne, cède des marchandises taxables à la société B, située dans un autre Etat Y de la Communauté. L'entreprise A invoque la règle d'exonération des livraisons intracommunautaires, et ne facture pas la TVA à la société B. Le procédé n'a jusque là rien d'illégal.

*Graphique n°5 – Schéma d'une fraude carrousel à la TVA intracommunautaire*



Mais la société taxi ne va jamais réceptionner la marchandise qu'elle a prétendu acheter : là commence la fraude, qui se poursuit en ce que la société B s'abstient d'autoliquidier la TVA. A ce stade, pourtant, l'Etat n'est pas encore volé, car la société B n'exerce pas son droit à déduction de la TVA : elle se borne à émettre une fausse facture par laquelle elle va prétendre céder à la société C les biens soi-disant achetés à la société A. En contrepartie de l'émission de cette fausse facture, l'entreprise C versera à la société B une commission qui constituera le seul gain financier de celle-ci à la participation au montage frauduleux.

Car c'est l'entreprise C qui, en définitive, va le plus largement bénéficier du montage. Sur la base de la facture émise par la société B, elle exercera un droit à déduction de la TVA sur la marchandise cédée par la société A, que celle-ci lui livrera directement. En contrepartie de ce droit à déduction, la société C n'aura pas autoliquidé la TVA, comme elle aurait dû le faire si elle avait traité directement avec l'entreprise A. Pour sa trésorerie, l'opération d'acquisition intracommunautaire entraîne donc un gain net.

Grâce à ce gain, la société C sera en mesure de vendre les marchandises achetées à la société A sous l'étiquette « *toutes taxes comprises* », à un prix qui est en réalité hors taxes. La société C en retire donc un avantage concurrentiel : auprès de la société B, elle a acquis, non

pas une marchandise, mais un droit à déduire de la TVA sur un prix qui est un prix hors taxe. Les marchandises en cause seront alors soit écoulées sur le marché, et ce sans difficulté compte tenu de leur prix, soit revendues, par l'intermédiaire d'une autre société taxi (entreprise D), à la société A, si celle-ci est complice de la fraude à laquelle se sont livrées les entreprises B et C. Dans cette hypothèse, le montage frauduleux fonctionnera alors selon les mêmes modalités, mais au bénéfice, cette fois, de la société A qui, dans le montage initial, a prêté son concours au dispositif sans en tirer bénéfice.

Pour l'Etat Y, le montage se traduit par une perte sèche : apparaît un droit à déduction de TVA sur une opération qui n'a jamais été taxée sur le territoire national. La société A, si elle n'est pas impliquée dans un montage « miroir » jouant à son bénéfice, ne retire aucun avantage de sa participation au montage frauduleux, dont elle peut d'ailleurs ignorer le véritable caractère. La société B, qui disparaît au bout de quelques mois d'existence afin de ne pas laisser prise à l'administration fiscale, récupère, on l'a dit, le montant de la commission que lui verse l'entreprise C. Cette dernière, enfin, retire un gain net de trésorerie égal au montant de la TVA assise sur le prix hors taxe des marchandises échangées, qui se traduit par la capacité d'écouler sa marchandise sur le marché à un prix cassé. Au total, les sociétés B et C se partagent la perte de recette enregistrée par l'Etat Y.

La fraude de type « *carrousel* » à la TVA intracommunautaire présente une gravité particulière, compte tenu de ce que, d'une part, elle se traduit pour le Trésor par une insuffisance de recettes et, d'autre part, elle fausse les règles de concurrence.

*b) Le développement de ce phénomène est préoccupant pour le régime européen de TVA*

La fraude à la TVA intra-communautaire s'est développée, au point de devenir un phénomène particulièrement préoccupant pour certains Etats membres comme l'Allemagne et le Royaume-Uni. Ce dernier Etat estime ainsi que la fraude atteint, en 2005, environ 11,3 Mds £ (16,8 Md€), soit près de 13,5 % du produit total de la taxe. La fraude liée aux seuls carrousels est estimée à environ 10 % du total éludé, ce qui correspond à des pertes de recettes de l'ordre de 1,7 Md€<sup>83</sup>.

---

83) L'importance de la fraude au Royaume-Uni s'explique notamment par les délais très courts de remboursement des crédits de TVA dans ce pays, qui permettent aux fraudeurs de toucher rapidement le bénéfice du mécanisme frauduleux qu'ils ont mis en place.

D'après un rapport de la Commission de 2004, le niveau de la fraude pourrait dépasser 10 % des recettes nettes de TVA dans plusieurs Etats membres<sup>84</sup>.

En France, il n'existe pas d'estimation du niveau de la fraude en matière de TVA mais on constate que le nombre d'affaires réalisées dans ce domaine par la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) tend à croître depuis le début des années 2000, même si cette augmentation correspond aussi à une plus forte présence des services de contrôle sur ce thème (cf. tableau suivant).

*Tableau 14. - Résultats de la DNEF sur les carrousels TVA*

Année	Nombre	Droits nets (M€)	Pénalités (M€)
2002	38	131	253
2003	69	120	281
2004	102	183	324
2005	112	239	481

Les enquêtes effectuées par la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF), en charge de la lutte anti-carrousels en France, montrent que les secteurs les plus concernés sont ceux des composants électroniques et de la téléphonie mobile (en raison de la difficulté de surveiller les flux physiques du fait du faible volume des produits et de la rentabilité élevée liée à leur valeur), ainsi que du textile.

L'importance des fraudes de type carrousel est telle qu'elle a conduit certains Etats à avancer des propositions qui vont dans le sens d'une remise en cause des principes de base de la TVA, comme on le verra dans la troisième partie du rapport.

### **III - Les technologies de l'information et de la communication peuvent faciliter la fraude**

La dernière des grandes tendances de fraude qui sera étudiée en détail dans ce rapport s'appuie sur la généralisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) au sein de notre économie et de notre société. Là encore, cela n'est pas cette généralisation qui est en cause mais bien le fait que des fraudeurs sont à même de tirer parti des opportunités qu'elle offre, notamment en termes de dissimulation d'activité.

---

84) Commission européenne, *Rapport de la Commission sur le recours aux mécanismes de la coopération administrative dans la lutte contre la fraude à la TVA*, avril 2004.

Comme les phénomènes précédemment étudiés, le développement des TIC rend plus difficile la détection de la fraude par les services de contrôle. Cette évolution concerne plus spécifiquement deux aspects : le développement des comptabilités informatisées dans les entreprises et l'expansion du commerce électronique et des prestations de services dématérialisées.

### **A - Le problème du contrôle des comptabilités informatisées dans le domaine fiscal**

De plus en plus d'entreprises ont recours à des logiciels spécialisés pour tenir leur comptabilité, y compris pour les plus petites d'entre elles. Cette évolution est incontestablement positive pour les entreprises qui voient ainsi la tenue de leurs comptes facilitée et automatisée.

Du point de vue des services de contrôle, cette évolution ne va cependant pas sans poser certains problèmes. En effet, la tenue des comptes sous forme papier obéissait à certaines règles qui permettaient de s'assurer que ceux-ci n'avaient pas fait l'objet de modifications *ex post* et reflétaient bien la réalité de l'activité de l'entreprise. Dès lors, un certain nombre de contrôles de cohérence menés sur la comptabilité d'un contribuable permettaient de détecter d'éventuels indices de fraude, voire de mettre à jour des manœuvres frauduleuses (dissimulation de recettes, majoration de charges...).

Les logiciels de comptabilité n'offrent pas, pour les vérificateurs, le même niveau de sécurité. En effet, la plupart d'entre eux ont un caractère « permissif », dans la mesure où ils offrent aux entreprises une grande souplesse au niveau des modalités d'élaboration des écritures comptables. Ces logiciels peuvent donc permettre de redonner *a posteriori* une cohérence à des écritures comptables qui auraient dû être biaisées par certains procédés de fraude.

Pour être efficace, le contrôle fiscal doit donc sortir des seules données comptables pour apprécier également la cohérence de celles-ci avec les données de gestion. Ces dernières sont souvent gérées par des progiciels *ad hoc*, ce qui implique que les vérificateurs soient à même de les utiliser et de réaliser des requêtes.

Or, si l'adaptation du cadre juridique a été réalisée, des progrès importants semblent encore nécessaires pour former et mobiliser les services de contrôle sur ce thème.

### 1 - L'adaptation du cadre juridique a été réalisée

L'administration fiscale a publié, au début de l'année 2006, une nouvelle instruction pour prendre en compte les évolutions technologiques intervenues dans la tenue de la comptabilité par les entreprises<sup>85</sup>.

Cette instruction rappelle le cadre juridique du contrôle des comptabilités informatisées et fixe les règles en vue de la tenue de comptabilités sincères, régulières et probantes. Parmi les principes rappelés par la circulaire, et découlant des dispositions du plan comptable général révisé de 1999, on trouve notamment :

- l'intangibilité des écritures comptables après validation ;
- la numérotation chronologique des opérations ;
- la permanence du chemin de révision entre l'écriture et la pièce justificative qui en est à l'origine ;
- la clôture périodique des comptes.

La circulaire précise également le périmètre informatique rentrant dans le contrôle, conformément à l'article L. 13 du livre des procédures fiscales. Deux éléments non strictement comptables mais essentiels pour réaliser des contrôles de cohérence sont ainsi inclus dans le champ du contrôle : les caisses enregistreuses dotées de procédés de mémorisation et de calcul ainsi que les données qui concourent indirectement aux écritures comptables issues du domaine de gestion (suivi de la facturation, de la production...). Dans le même ordre d'idées, la circulaire indique la teneur des obligations de présentation des documents comptables et de conservation des données concourant directement ou indirectement à la détermination du résultat fiscal.

La dernière partie de la circulaire est consacrée aux contrôles proprement dits. Sont ainsi présentés les différentes modalités de contrôle des comptabilités informatisées, les manquements susceptibles d'aboutir à un rejet de la comptabilité et, enfin, les comportements de nature à constituer une opposition au contrôle fiscal.

---

85) BOI n°13 L-1-06 du 24 janvier 2006 relatif au contrôle des comptabilités informatisées.

## **2 - Il reste cependant de nombreux problèmes pratiques pour mettre au niveau les services de contrôle**

Aujourd’hui, les situations d'impossibilité d'exercer un contrôle en présence de comptabilités informatisées (art. L. 74 et L. 47A du LPF) sont en forte augmentation et représentent une part non négligeable, à savoir 10%, du montant comme du nombre de redressements ayant donné lieu à l'application de pénalités exclusives de bonne foi.

Le premier problème concerne les éditeurs de logiciels, qui, dans certains cas, tardent à proposer des produits qui ne puissent pas ouvrir la voie à la fraude fiscale. Concernant les logiciels comptables, les éditeurs concernés ont engagé une démarche pragmatique de certification des logiciels en fonction de leur niveau de « permissivité ». L'évolution apparaît en revanche moins favorable concernant les logiciels de facturation et de recettes pour lesquels il semble que les éditeurs, dans certains cas, font de la capacité de leurs produits à dissimuler des recettes en espèces un argument de vente.

Le deuxième enjeu concerne la nécessité pour l'administration fiscale de disposer des moyens humains et techniques pour procéder au contrôle des comptabilités informatisées. Un effort sensible a été réalisé depuis plusieurs années avec :

- la création, en 1982, de brigades de vérification des comptabilités informatisées composées d'inspecteurs des impôts ayant des compétences d'informaticiens et qui apportent un appui aux vérificateurs pour les entreprises à fort enjeu ;
- la spécialisation de certains vérificateurs généraux, dotés d'un logiciel spécifique d'audit qui leur permet de traiter une grande masse de données et notamment de procéder à des recoupements et des contrôles de cohérence dans les données de gestion des entreprises. Ce point constitue un axe stratégique des plans interrégionaux de contrôle fiscal.

En dépit de cet effort, le développement des fonctions permissives dans les comptabilités informatisées apparaît relativement préoccupante et la capacité des services de contrôle à détecter ce type de fraude est loin d'être toujours évidente.

## B - Le commerce électronique et le développement d'Internet

Le commerce électronique présente plusieurs spécificités qui rendent impossible l'application des règles fiscales traditionnelles. D'abord, la dématérialisation de l'économie fait que les transactions deviennent moins visibles, ce qui perturbe non seulement l'application de la TVA mais aussi, plus généralement, la perception des impôts sur les bénéfices ou des cotisations sociales.

Ce problème est aggravé par la désintermédiation, c'est-à-dire la disparition des intermédiaires commerciaux qui sont traditionnellement les collecteurs de TVA, au profit d'un rapport plus direct entre le producteur et le consommateur final qui supporte la TVA.

Enfin, il existe un problème de « désincarnation » de l'activité économique, dans la mesure où un site Internet est un espace virtuel qui ne peut pas être localisé géographiquement. Il peut donc être difficile de déterminer le lieu d'établissement de l'entreprise prestataire de services électroniques, qui implique normalement l'exercice effectif d'une activité économique au moyen d'une installation stable et pour une durée indéterminée.

L'exemple des sites d'échanges en ligne ou de ventes aux enchères, qui connaissent un succès croissant, est assez éclairant. S'il n'existe pas d'évaluation officielle des montants en jeu sur ce type de marché, certaines études indiquent que près de 15 000 Français vivraient des revenus des ventes de biens sur le site de vente aux enchères e-bay.

Ces revenus ne sont pratiquement jamais déclarés par les vendeurs, même lorsqu'il s'agit de sommes importantes et régulières, et la recherche de cette forme particulière d'infraction apparaît complexe.

Ce problème est encore accru dans le cadre du développement des prestations de services dématérialisées : télécommunications, logiciels, musique, vidéo à la demande, jeux en ligne. Comment les administrations fiscales et sociales pourront-elles s'assurer demain que les opérateurs de ses services respectent bien leurs obligations fiscales et sociales ?

Face à cette évolution, les administrations de contrôle ont commencé à réaliser des contrôles sur ce type d'activités. De plus, les Etats de l'OCDE ont lancé plusieurs initiatives afin d'adapter les systèmes de taxation. Ainsi, au niveau de l'OCDE, la conférence d'Ottawa, en octobre 1998, a permis de définir les conditions à appliquer en matière de taxation du commerce électronique. De même, l'Union européenne a adopté une directive spécifique sur l'application de la TVA au commerce électronique en 2002.

En matière de fraude, la directive prévoit notamment la mise en place d'un interlocuteur fiscal unique pour les opérateurs des pays tiers qui réalisent des transactions électroniques auprès de consommateurs finaux au sein de l'Union européenne. Ceci est destiné à inciter ces opérateurs des pays tiers à s'acquitter de leurs obligations.

Pour autant, cette obligation de déclarer ses opérations sur le portail électronique unique n'est assortie d'aucune sanction particulière et elle est, en pratique, extrêmement difficile à contrôler. Ainsi, comme l'indique un rapport récent, « *compte tenu de cette difficulté à contrôler les prestations dématérialisées en provenance des États tiers, la TVA versée par les opérateurs de ces pays s'apparente plus à une contribution volontaire qu'à la stricte application des règles en matière de TVA<sup>86</sup>* ».

Bien qu'encore marginal pour le moment, le développement du commerce électronique et tout particulièrement des prestations de services dématérialisées pourrait générer dans les années qui viennent des opportunités de fraude nouvelles et importantes et poser ainsi un véritable défi aux services de contrôle, compte tenu de la difficulté pour réaliser un contrôle sur des opérateurs virtuels et ne disposant pas d'établissements stables sur le territoire national.

---

86) Commission LÉVY-JOUYET, *Rapport sur l'économie de l'immatériel*, décembre 2006.

## **Deuxième partie - L'adaptation du dispositif de contrôle à ces nouvelles tendances est encore imparfaite**

Les tendances lourdes d'évolution de la fraude qui viennent d'être analysées compliquent fortement la tâche des services de contrôle. Les contrôles traditionnels, centrés sur la comptabilité de l'entreprise et les modalités de rémunération de ses employés, apparaissent de moins en moins efficaces lorsque les contribuables ne sont plus enregistrés ou lorsqu'ils localisent à l'étranger une partie de leur activité.

Il importe donc de s'interroger sur l'adaptation de notre dispositif de contrôle face aux défis engendrés par ces comportements frauduleux en développement. Tel est l'objet de cette deuxième partie.

Le premier chapitre est consacré à la présence des administrations en charge du recouvrement des prélèvements obligatoires face à ces nouveaux défis. Il analyse donc la couverture par la DGI et par le réseau des URSSAF des différents risques de fraude.

Le deuxième chapitre étudie la question de l'organisation et des méthodes de contrôle. Aujourd'hui, aussi bien les services fiscaux que les contrôleurs des URSSAF s'appuient principalement sur des contrôles longs et exhaustifs des contribuables, vérification générale ou contrôle comptable d'assiette. De plus, chaque service fonctionne de façon relativement autonome, ce qui conduit à s'interroger sur la coordination des efforts en matière de lutte contre la fraude.

Le dernier chapitre est consacré aux sanctions applicables en matière de prélèvements obligatoires. En particulier, la question de l'utilisation des sanctions pénales pour réprimer la fraude aux prélèvements obligatoires est examinée.

## **Chapitre V– Certains risques de fraude sont imparfairement contrôlés**

Les contrôles qu'exercent les administrations en charge du recouvrement des prélèvements obligatoires ont un rôle de dissuasion fondamental pour l'ensemble de la population des redevables : la « peur du gendarme » constitue un ressort puissant du civisme en matière de prélèvements obligatoires. Or, pour être véritablement efficace, cet effet dissuasif doit être ressenti par les contribuables qui doivent considérer qu'ils ont une chance non négligeable d'être contrôlés dans un avenir proche.

Dès lors, la couverture des contribuables par les opérations de contrôle, c'est-à-dire le taux de personnes effectivement contrôlées, doit être suffisamment importante pour éviter le développement d'un sentiment d'impunité chez certaines catégories de contribuables.

Jusqu'ici, la DGI comme le réseau des URSSAF ont eu tendance à privilégier, dans la couverture de leur tissu fiscal, les enjeux budgétaires et donc à concentrer les contrôles sur les entreprises de taille importante. Ce choix, s'il est parfaitement défendable du point de vue du recouvrement direct des prélèvements obligatoires, peut néanmoins rentrer en contradiction avec l'objectif de dissuasion et aboutir à ce que certaines « petites fraudes » soient peu contrôlées.

De plus, on a observé, jusqu'à récemment, quelques failles assez préoccupantes, notamment concernant les cotisations de la protection sociale, qui n'entrent pas dans le champ de compétences des URSSAF.

De plus, toujours dans une perspective de dissuasion, la répartition géographique des effectifs de contrôle doit être ajustée en fonction de l'importance du risque de fraude. Cette préoccupation semble assez bien prise en compte par la DGI comme par l'ACOSS.

## **I - Globalement, les administrations en charge du recouvrement ont su maintenir un niveau de vigilance satisfaisant sur les enjeux budgétaires**

Depuis plusieurs décennies, les administrations fiscales des Etats de l'OCDE oscillent entre deux axes stratégiques opposés : le renforcement du service à l'usager d'une part, et le renforcement des contrôles et de la couverture des risques d'autre part. Les années 1990 ont incontestablement été celles du service avec des efforts très sensibles pour faciliter la réalisation par le contribuable de ses obligations et améliorer sa satisfaction par rapport aux prestations offertes par l'administration<sup>87</sup>.

Sans remettre en cause les acquis obtenus en matière de service, il apparaît que plusieurs administrations, notamment aux Etats-Unis et au Canada, mettent désormais davantage l'accent sur le volet « contrôle » et renforcent leurs politiques et leurs moyens dans ce domaine (cf. *infra*).

Par rapport à ces évolutions, la France apparaît dans une position plutôt atypique au sens où elle a été moins concernée par ce mouvement de balancier. D'abord, les efforts en matière de qualité de service ont commencé plus tardivement, à la fin des années 1990, même s'ils sont devenus l'orientation stratégique première qui se retrouve aussi bien dans le contrat de performance de la DGI que dans la convention d'objectifs et de gestion de l'ACOSS. Pour autant, cette réelle amélioration en termes de services ne s'est pas accompagnée d'un recul en termes de capacités de contrôle et de couverture de la population des contribuables.

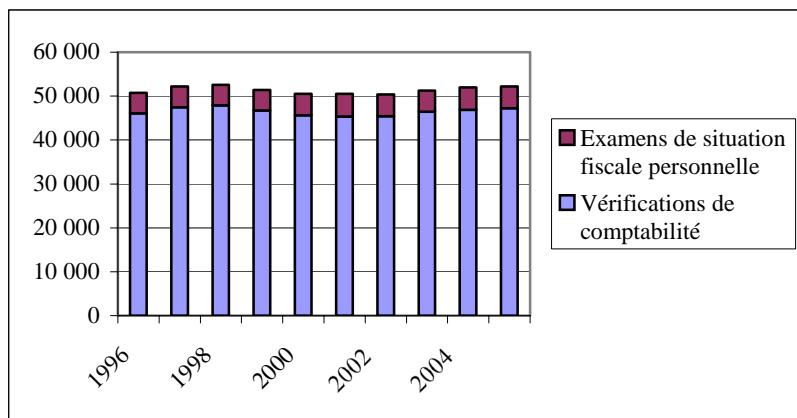
### **A - La DGI a maintenu son niveau de contrôle**

#### **1 - Un niveau de contrôle stable**

Le nombre de contrôles fiscaux externes est marqué, depuis au moins une décennie, par une remarquable stabilité. La DGI réalise chaque année environ 50 000 contrôles, dont près de 90 % sont des vérifications de comptabilité des entreprises, le reste concernant les impôts des particuliers.

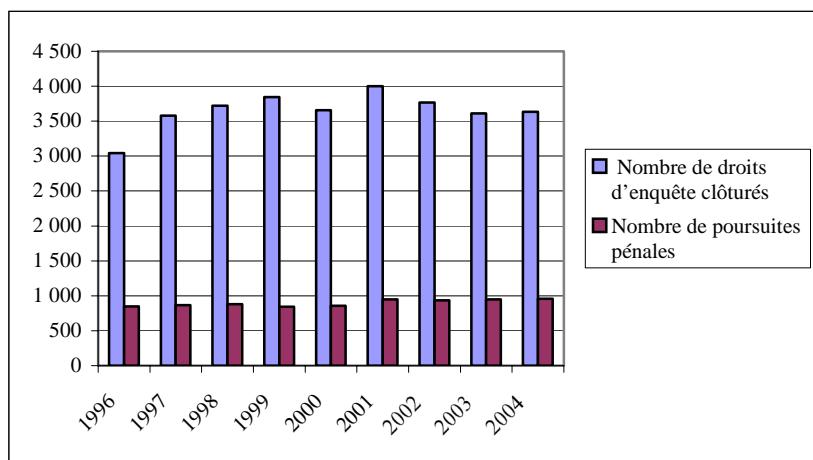
---

87) Voir notamment sur ce thème le rapport de l'Inspection générale des finances, *Mission d'analyse comparative des administrations fiscales*, mai 1999.

*Graphique n°6 – Nombre de contrôles fiscaux externes depuis 1996*

On n'a donc pas observé de relâchement ou de ralentissement dans l'effort de contrôle de la part des services fiscaux. Au demeurant, bien que la DGI ait réalisé des réductions d'effectifs importantes depuis le contrat de performance 2001-2003, ceux dédiés au contrôle fiscal n'ont pas diminué.

De même, concernant les poursuites pénales et l'exercice du droit d'enquête prévu aux articles L. 80 F et L. 80 J. du LPF, le recours à ces procédures demeure assez constant depuis une dizaine d'années.

*Graphique n°7 – Recours aux poursuites pénales et au droit d'enquête*

En termes strictement quantitatifs, la DGI a donc maintenu à un niveau très stable ses moyens et ses actions de contrôle.

## 2 - Une couverture du tissu qui tend à privilégier les enjeux budgétaires

Le taux de couverture par la DGI des entreprises présentes dans son fichier est de 1 %, ce qui signifie qu'une entreprise choisie au hasard fait l'objet d'un contrôle à peu près tous les cent ans. Ce taux apparaît relativement faible, même s'il est comparable à celui constaté dans d'autres Etats de l'OCDE, notamment les Etats-Unis, le Canada ou encore la Suède. D'autres Etats ont des taux de couverture nettement plus importants du fait du recours à des méthodes de contrôle différentes (cf. *infra*).

Ce constat d'un faible taux de couverture mérite pourtant d'être nuancé à plusieurs titres. D'abord, le niveau de la couverture varie fortement selon les niveaux de contrôle et on constate que plus les enjeux budgétaires sont importants, plus la DGI assure une présence forte en termes de contrôle.

*Tableau n°15. – Taux de couverture par niveau de contrôle fiscal externe*

Niveau	Taux de couverture (en %)
Départemental (DSF)	0,60%
Interrégional (DIRCOFI)	6,50%
National (directions nationales)	8,20%
<b>Total</b>	<b>1,00%</b>

A la DVNI, qui est en charge du contrôle des grandes entreprises et où les enjeux budgétaires sont très élevés - 30 % des redressements du contrôle fiscal - avec un très bon taux de recouvrement, le taux de couverture atteint environ 20 %, c'est-à-dire que toutes les entreprises « têtes de groupe » sont vérifiées au moins une fois tous les cinq ans.

La deuxième objection que l'on peut apporter au constat d'un faible taux de couverture est que cet indicateur ne prend pas en compte le ciblage des entreprises à risque effectué par la DGI. Les services de contrôle effectuent en effet, au moment de la programmation des contrôles, un tri dans le portefeuille dont ils ont la charge et affectent les moyens là où les enjeux, notamment budgétaires, apparaissent les plus importants. Dans ces conditions, un indicateur plus pertinent serait de rapporter le nombre d'entreprises contrôlées au nombre d'entreprises à risque mais un tel indicateur est difficile à calculer.

Ainsi, en dépit d'un taux de couverture relativement faible, la direction générale des impôts assure un niveau de contrôle plus important sur les grosses PME et sur les grandes entreprises, ce qui est satisfaisant d'un point de vue budgétaire. On peut, en revanche, davantage s'interroger sur les conséquences de cette situation en termes de présence sur le terrain de l'administration fiscale et d'effet dissuasif des contrôles.

### **3 - Une stratégie orientée sur le civisme fiscal qui commence par le respect des obligations déclaratives**

Tout en maintenant ses contrôles à un niveau constant, la direction générale des impôts a choisi le développement du civisme fiscal comme cap stratégique de son action depuis 2000, c'est-à-dire « *l'accomplissement volontaire de leurs obligations fiscales par les contribuables* »<sup>88</sup>, s'inscrivant ainsi dans une évolution suivie par la majorité des administrations fiscales de l'OCDE (cf. *infra*).

Cette stratégie a un impact direct en termes de contrôle. D'abord, en facilitant la vie du contribuable et en cherchant à simplifier ses obligations fiscales, cette démarche a pour but de traiter en amont et de réduire une partie des irrégularités et même une partie de la fraude, ce qui doit permettre ensuite aux services de contrôle de se concentrer sur la fraude intentionnelle.

Par ailleurs, cette stratégie peut également permettre de détecter de façon précoce les comportements irréguliers ou à risque et donc d'orienter une partie de la programmation des contrôles.

*Tableau n°16. - Evolution des indicateurs de civisme fiscal*

	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
CIV1 : Déclaration de TVA dans le délai légal	-	-	84,20%	88,48%	89,17%
CIV2 : Déclaration d'impôt sur le revenu dans le délai légal	94,90%	96,03%	97,50%	97,75%	97,78%
CIV3R : paiement dans le délai légal	96%	96,50%	98,20%	98,47%	98,75%

88) Titre 1 du contrat de performance 2003-2005 de la DGI.

Le tableau précédent présente les résultats obtenus par la DGI depuis 2001 grâce à la stratégie mise en œuvre depuis cette date et souligne les progrès obtenus par cette administration dans le respect des obligations déclaratives par les entreprises.

### **B - Dans le réseau des URSSAF, l'amélioration du ciblage s'est accompagnée d'une diversification des contrôles**

Contrairement à la DGI, le réseau des URSSAF, dont le taux global de couverture est nettement supérieur<sup>89</sup>, s'est engagé depuis plusieurs années dans une stratégie de réduction du nombre de contrôles comptables d'assiette. Cette stratégie a été accompagnée d'efforts dans le ciblage, si bien que le montant global redressé a continué à augmenter.

De plus, cette baisse du nombre de contrôles comptables d'assiette s'est accompagnée d'une diversification des modes de contrôle, si bien que, globalement, la présence des URSSAF sur le terrain est restée stable.

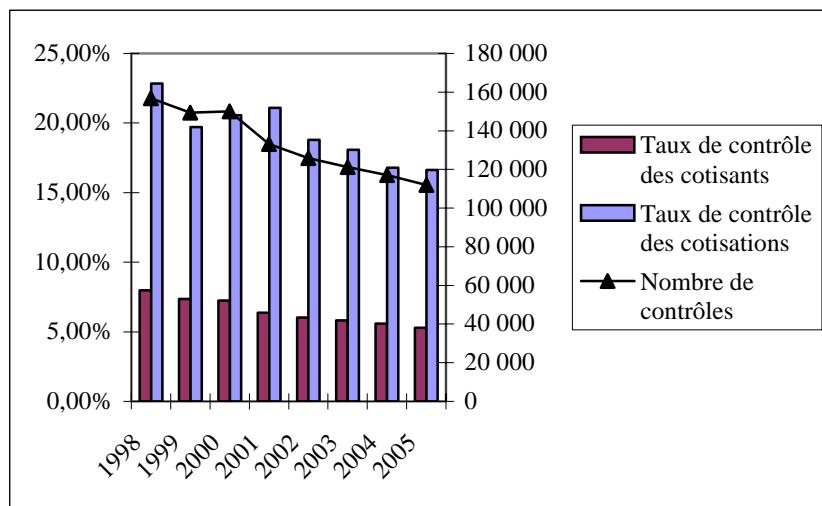
#### **1 - L'élargissement du champ des contrôles des URSSAF s'est accompagné d'un meilleur ciblage des entreprises contrôlées**

Le nombre de contrôles comptables d'assiette a diminué de 25 % entre 1999 et 2005, ce qui s'est traduit par une baisse du taux de contrôle des cotisants, qui s'établit à 5,30 % en 2005, soit un risque d'être contrôlé tous les 18,8 ans.

---

89) Il faut cependant préciser que la durée moyenne des contrôles effectués par la DGI et par l'URSSAF est très différente : environ 1,3 jour pour un contrôle comptable d'assiette contre environ 84 jours pour une vérification générale (cf. *infra*).

*Graphique n°8 – Evolution du taux de contrôle des cotisants et des cotisations dans le réseau des URSSAF entre 1998 et 2005*



Plusieurs facteurs permettent d'expliquer cette évolution à la baisse du nombre de contrôles. Il y a d'abord la mise en place de nouvelles mesures, notamment d'exonérations de charges, ce qui accroît le champ du contrôle. De plus, l'amélioration du ciblage a augmenté le nombre d'éléments à vérifier lors d'un même contrôle : le nombre de motifs de redressement est ainsi passé de 2,5 à 2,7 entre 2004 et 2005. Enfin, dernier élément, la modification des règles de prescription des cotisations et contributions a conduit à un élargissement de la période de contrôle, avec, là encore, une augmentation de la durée du contrôle.

**Encadré n°5 : Le contrôle des URSSAF**

Le contrôle des cotisations effectué par les URSSAF<sup>90</sup> est limité dans le temps par le délai de reprise des cotisations, qui est celui dans lequel les organismes de recouvrement peuvent réparer les omissions, insuffisances ou erreurs concernant les cotisations sociales. En vertu des dispositions de l'article L.244-3 du code de la sécurité sociale, ce délai comprend les trois dernières années civiles achevées ainsi que l'année en cours.

Tout contrôle sur place doit être précédé par l'envoi en recommandé d'un **avis de contrôle** envoyé au minimum 15 jours avant le début de celui-ci<sup>91</sup> (article R.243-59 du code de la sécurité sociale). En vertu des dispositions de l'article L.243-7 du même code, les agents du contrôle sont les inspecteurs du recouvrement des URSSAF, assermentés et tenus au secret professionnel. Ils sont en droit d'exiger à tout moment **la communication du double des bulletins de paie** (article L.243-12) et les employeurs sont tenus de **communiquer « tout document et de permettre l'accès à tout support d'information qui leur sont demandés par ces agents comme nécessaires à l'exercice du contrôle »** (article R.243-59 précité).

**Le contrôle se clôt obligatoirement par une lettre d'observation** qui récapitule l'objet du contrôle, les documents consultés, la période vérifiée, la période de vérification ainsi que les éventuels redressements envisagés (nature, mode de calcul et montant). Cette communication, qui n'est soumise à aucun délai<sup>92</sup>, peut faire l'objet d'une réponse de l'employeur dans les 30 jours qui suivent son envoi. A l'issue des 30 jours et en l'absence de réponse de l'employeur, l'URSSAF peut procéder, le cas échéant, à la mise en recouvrement du redressement en adressant à l'employeur une **mise en demeure** à valeur exécutoire (cf. *supra*).

Cette mise en demeure pourra aboutir à une **contrainte**, procédure extrajudiciaire signifiée par acte d'huissier, à laquelle le cotisant pourra faire **opposition** dans les 15 jours. Dans tous les cas, les décisions de l'URSSAF faisant grief au cotisant peuvent faire l'objet d'un recours devant la **Commission de recours amiable** (CRA) de l'URSSAF.

La diminution du nombre de contrôles n'a pas eu d'impact sur les redressements. Au contraire, grâce à l'amélioration du ciblage, les montants redressés ont fortement progressé entre 1999 et 2004 (+40 %) pour atteindre 827 M€en 2005. Comme on l'a déjà noté dans la première partie du rapport, les redressements issus des contrôles comptables

90) Dans tout ce paragraphe, le contrôle étudié sera celui des cotisations de sécurité sociale du régime général des travailleurs salariés effectué par les URSSAF. Le contrôle des cotisations des travailleurs indépendants, également effectué par les URSSAF, ainsi que celui des agriculteurs dont les caisses de la MSA ont la responsabilité, ne diffèrent toutefois pas fondamentalement de celui-ci.

91) A l'exception des contrôles portant sur l'infraction de travail illégal, pour des raisons évidentes d'efficacité (article R.243-59 précité).

92) Cass. 2ème civ. , 11 juillet 2005, n°1228 : RJS 11/05 n°140.

d'assiette sont concentrés sur certains motifs. Ainsi, en nombre de contrôles, trois motifs assez traditionnels représentent près de 75 % du total : les rémunérations non soumises à cotisations, les frais professionnels et les cotisations, contributions et versements annexes. Néanmoins, depuis 10 ans, les motifs de redressement liés aux mesures dérogatoires en faveur de l'emploi ont également fortement augmenté.

Comme la DGI, les URSSAF donnent la priorité aux enjeux budgétaires dans leur politique de couverture du tissu de leurs cotisants. Ainsi, le taux de contrôle est nettement supérieur pour les grandes entreprises (plus de 200 salariés) par rapport aux plus petites d'entre elles. Ainsi, alors que 5,3 % des personnes ont été contrôlées, les contrôles comptables d'assiette ont permis de vérifier la situation de 19,95 % des salariés et 16,62 % des cotisations. Sur trois ans, le réseau des URSSAF vérifie ainsi plus de la moitié des cotisations dues par les cotisants.

## 2 - La diversification des modes de contrôle

La baisse du nombre de contrôles comptables d'assiette n'a pas entraîné de diminution de la présence des URSSAF auprès des cotisants. Ainsi, le taux de couverture du fichier est passé de 7,95 % à 8,12 % entre 2004 et 2005. Le nombre d'entreprises dont la situation a été examinée par un inspecteur est passé en une année de 165 756 à 173 866. L'accroissement en deux ans est de plus de 4 %.

Cette augmentation a été réalisée dans le cadre d'une diversification des modes de contrôle. Parmi les nouveaux types de contrôle, figurent notamment les contrôles liés à la lutte contre le travail dissimulé, les actions de prévention (offres de conseil personnalisé...), les contrôles sur certaines catégories professionnelles (travailleurs indépendants...), les contrôles partiels ou encore les contrôles sur pièces (cf. *infra*).

## II - Certains prélèvements et certains secteurs ne sont pas suffisamment contrôlés

Si les administrations en charge du recouvrement ont su maintenir une pression forte sur les principaux enjeux budgétaires, une analyse de la répartition des contrôles fait cependant apparaître des déficiences dans la couverture des enjeux.

Le point le plus grave concerne les cotisations sociales et, plus exactement, les cotisations dues au titre des régimes de retraite complémentaire et d'assurance-chômage, pour lesquels aucun contrôle n'est effectué.

Dans le domaine fiscal, certains secteurs font l'objet d'une couverture assez lâche alors même que l'on peut penser que les enjeux fiscaux sont importants.

Enfin, la répartition géographique des effectifs des services de contrôle n'apparaît pas entièrement optimale par rapport aux enjeux.

### **A - Certains prélèvements sociaux ne font l'objet d'aucun contrôle ni redressement**

La première limite du contrôle des cotisations sociales concerne son champ. Dans le cas des travailleurs salariés du régime général, seuls les URSSAF exercent un contrôle systématique du paiement des cotisations et de sa régularité.

Ni les cotisations d'assurance-chômage ni celles de retraite complémentaire ne font l'objet de vérifications, les régimes concernés ne disposant pas de corps d'inspection. Les redressements opérés par les URSSAF, qui se font sur des assiettes souvent communes à l'ensemble des cotisations sociales, ne portent ainsi que sur les cotisations de sécurité sociale, sans même que les assiettes redressées et les irrégularités soient communiquées aux autres régimes de protection sociale, lesquels n'apparaissent pas nécessairement demandeurs en ce domaine. Au total, c'est près de 75 Md€ de cotisations qui ne font l'objet pratiquement d'aucun contrôle, alors même que les agents de contrôle des URSSAF procèdent à des vérifications qui portent sur des assiettes identiques.

Les régimes de retraite complémentaire justifient leur position en arguant d'un contrôle décentralisé qui serait opéré par les assurés eux-mêmes. Ce contrôle par le salarié devrait d'ailleurs être facilité dans le cadre du système d'information des droits acquis de l'assuré prévu par la réforme des retraites de 2003. L'argument du GIE<sup>93</sup> AGIRC/ARRCO n'apparaît cependant pas recevable : s'il est exact que les systèmes contributifs sont par nature moins sujets à l'évasion, ce contrôle décentralisé fait du salarié un inspecteur du recouvrement qui ne mesure pas toujours l'importance de sa responsabilité.

---

93) Groupement d'intérêt économique.

Le cas de l'assurance chômage apparaît plus significatif encore. L'UNEDIC a, pour l'heure, rejeté les propositions de l'ACOSS de faire des services de contrôle des URSSAF le corps d'inspection de l'assurance chômage<sup>94</sup>.

La loi de financement pour la sécurité sociale pour 2007 vient heureusement mettre fin à cette situation en prévoyant notamment que les services de contrôle des URSSAF sont habilités à vérifier l'assiette, le taux et le calcul des cotisations de retraite complémentaire ainsi que d'assurance-chômage. Ces cotisations devraient donc désormais faire l'objet des contrôles nécessaires pour éviter la fraude, sous réserve que les conventions qu'il prévoit soient rapidement signées entre l'ACOSS, l'UNEDIC, l'ARRCO et l'AGIRC.

### B - Dans le domaine fiscal, certains secteurs d'activité sont mal couverts

Il existe des différences importantes dans les taux de couverture par le contrôle fiscal externe de certains secteurs ou de certaines catégories de contribuables.

En soi, ces différences ne sont pas nécessairement problématiques. En effet, il est légitime que l'administration fiscale défuisse des priorités et concentre ses moyens sur les domaines qui paraissent présenter les plus grands risques en termes d'irrégularité et de fraude.

Deux écueils sont cependant à éviter :

- les secteurs sur lesquels les moyens de la lutte contre la fraude sont concentrés doivent effectivement correspondre à des enjeux importants ;
- les secteurs proportionnellement moins contrôlés ne doivent cependant pas être trop délaissés car cette absence de l'administration fiscale risque alors de laisser libre cours à un développement rapide de la fraude.

C'est au regard de ces deux critères que doit être appréciée la façon dont l'administration fiscale se déploie dans sa lutte contre la fraude fiscale.

---

94) Dans le cadre du GUSO (guichet unique du spectacle occasionnel), géré par l'assurance chômage (cf. *supra*) un système de guichet unique a toutefois été mis en place qui permet le contrôle sur l'ensemble des cotisations sociales ainsi que le recouvrement entre les cotisations versées et les droits revendiqués.

Le tableau suivant présente le taux de couverture du contrôle fiscal externe, c'est-à-dire le nombre de contrôles effectués rapporté au nombre d'entreprises du secteur figurant dans les fichiers de la DGI.

*Tableau 17. : Taux de couverture des DSF, DIRCOFI et directions nationales en 2004 en fonction des secteurs d'activité*

Secteurs d'activité	Taux de couverture du tissu par les DSF	Taux de couverture du tissu par les DIRCOFI	Taux de couverture du tissu par les directions nationales	Taux global de couverture
Activités diverses	0,60%	9,70%	31,90%	0,70%
Activités financières	1,00%	5,50%	11,40%	2,80%
Activités immobilières	0,30%	6,00%	3,00%	0,40%
Agriculture, chasse, sylviculture	0,10%	2,10%	5,70%	0,20%
Commerce de détail et réparations d'articles domestiques	0,70%	4,30%	8,20%	1,00%
Commerce de gros et intermédiaires de commerce	2,60%	8,60%	16,80%	4,30%
Commerce et réparation automobile	1,80%	4,80%	12,60%	2,50%
Construction	1,30%	11,20%	6,90%	1,80%
Education, Santé Action sociale	0,40%	2,80%	0,90%	0,50%
Energie	1,20%	9,90%	12,50%	2,70%
Industrie automobile	1,30%	13,20%	40,60%	7,00%
Industries agricoles et alimentaires	1,10%	4,90%	15,30%	2,10%
Industries des biens de consommation	1,50%	4,50%	6,90%	2,30%
Industries des biens d'équipement	0,90%	21,70%	21,50%	2,50%
Industries des biens intermédiaires	1,20%	16,70%	37,90%	3,60%
Services aux entreprises	1,40%	5,80%	6,70%	2,20%
Services aux particuliers	0,80%	6,30%	5,70%	0,90%
Transports	0,80%	5,90%	6,50%	1,90%
<b>Total</b>	<b>0,60%</b>	<b>6,50%</b>	<b>8,20%</b>	<b>1,00%</b>

*Source : Direction générale des impôts*

L'analyse par secteur met en évidence des disparités très fortes dans les taux de couverture selon les secteurs. Certaines activités font ainsi l'objet d'un contrôle manifestement moins fréquent que d'autres. Il en est ainsi de l'éducation, de la santé et de l'action sociale, de l'agriculture et de l'immobilier.

S'agissant du secteur de l'éducation et de l'action sociale, on peut raisonnablement avancer que la faiblesse des enjeux justifie la rareté des contrôles sur cette activité.

Cette conclusion est moins évidente concernant l'agriculture. En effet, les bases fiscales peuvent certes être variables selon les départements mais pas au point de justifier un taux de couverture aussi faible que 0,2 %, ce qui correspond à une chance d'être contrôlé tous les 500 ans.

*Tableau 18. – Taux de couverture des bénéfices agricoles (impôt sur le revenu) en fonction du chiffre d'affaires*

	Taux de couverture du tissu total
CA > 152 449	0,30%
76 225 < CA < 152 449	0,10%
0 < CA < 76 225	0,10%
<b>Bénéfices agricoles</b>	<b>0,10%</b>

De plus, il ne semble pas y avoir de différences très marquées en fonction des enjeux financiers. Ainsi, les agriculteurs qui réalisent plus de 0,15 M€ de chiffre d'affaires présentent un taux de couverture faible, trois fois inférieur au taux national moyen pour 2005 et plus de huit fois inférieur à celui constaté pour un prestataire de services ayant un niveau comparable de chiffre d'affaires.

Cette faiblesse des contrôles dans le secteur agricole ne peut cependant pas tout à fait être reprochée à la direction générale des impôts dans la mesure où elle s'inscrit dans un contexte plus général dans lequel le législateur a plutôt cherché à alléger la charge fiscale de ce secteur en difficulté (forfait agricole, exonération partielle de taxe foncière sur les propriétés non bâties, allègement de taxe intérieure sur les produits pétroliers...).

En revanche, la faiblesse de la couverture concernant le secteur de l'immobilier apparaît beaucoup plus surprenante : que ce soit au niveau des directions des services fiscaux (DSF), des directions du contrôle fiscal (DIRCOFI) ou des directions nationales de contrôle, le niveau de couverture de ce secteur est toujours nettement inférieur au taux moyen national. Ce constat est d'ailleurs confirmé sur un aspect particulier, celui

du contrôle des revenus fonciers, certains de ces revenus (loueurs de parking, locaux nus industriels ou commerciaux...) n'ayant même fait l'objet d'aucun contrôle en 2004.

*Tableau 19. – Taux de couverture des revenus fonciers selon le type de revenus*

	<b>Taux de couverture du tissu total</b>
RF (loueurs parkings/locaux nus industriels ou commerciaux)	0,00%
SCI déposant des déclarations n°2071 et 2072	0,10%
<b>Sous-total revenus fonciers</b>	<b>0,20%</b>

Il faut néanmoins préciser que ces chiffres ne concernent que le contrôle fiscal externe et ne prennent donc pas en compte les contrôles sur pièces qui ont pu être effectués.

### **C - La répartition des effectifs sur le territoire est globalement bien adaptée**

En l'absence d'une estimation de la fraude, il est assez difficile d'évaluer de façon objective la répartition des agents de contrôle sur le territoire national. Néanmoins, même en l'absence d'une telle mesure, on peut utiliser d'autres agrégats qui permettent d'approcher le niveau réel de fraude : le PIB ou encore le nombre de contribuables à contrôler.

La couverture géographique est un enjeu très important. En cas de sous-effectif du contrôle, il y a un risque que la fraude se développe selon un phénomène cumulatif. Inversement, des effectifs trop importants reflètent une gestion peu efficace des moyens publics et peuvent aussi conduire à des contrôles trop fréquents et donc mal vécus par les contribuables.

De l'analyse menée dans le cadre de ce rapport, il apparaît globalement que ces préoccupations ont été prises en compte de façon adéquate par les administrations de contrôle car la répartition géographique de leurs effectifs apparaît correspondre, globalement, à la répartition des enjeux sur le territoire.

### **III - Les politiques de contrôle doivent concilier des finalités divergentes au risque de laisser passer une partie de la fraude**

La couverture des enjeux de fraude par les services de contrôle présente un paradoxe. En effet, en principe, les services de contrôle ne sont pas astreints à un objectif budgétaire exprimé en montant redressé. Pourtant, lorsque l'on observe les taux de couverture par catégorie d'entreprises, on constate que les services ont tendance à beaucoup plus contrôler les grandes entreprises, dont les erreurs ont un impact budgétaire important mais qui représentent un enjeu plus faible en termes de fraude *stricto sensu*. A l'inverse, le taux de couverture des petites entreprises est très nettement plus faible.

Ce choix s'explique par un souci de gestion efficiente des moyens publics qui conduit les administrations en charge du recouvrement à préférer concentrer leurs effectifs sur les cas qui se traduiront par la récupération des sommes les plus fortes au bénéfice du budget de l'Etat et de la Sécurité sociale. Il peut néanmoins apparaître assez contestable en terme de dissuasion et aboutit à ce que certains « petits » fraudeurs échappent largement aux contrôles.

#### **A - Le choix entre les finalités du contrôle n'est pas toujours évident**

Les contrôles menés par les services fiscaux et les URSSAF obéissent à des logiques et des objectifs différents qui sont bien résumés par les trois finalités définies par la direction générale des impôts :

- une finalité budgétaire de récupération des montants éludés ;
- une finalité de répression des comportements frauduleux et de punition de leurs auteurs ;
- une finalité de dissuasion à l'égard de l'ensemble de la population des contribuables.

Or, si la finalité répressive ne pose pas de difficultés particulières, la conciliation entre un objectif budgétaire et une logique de dissuasion est plus complexe.

En effet, dans une perspective budgétaire, les services de contrôle ont intérêt à se concentrer sur les contribuables les plus importants, d'autant plus que les cas d'irrégularité – mais pas nécessairement les cas de fraude – y sont les plus fréquents. Ainsi, le taux de redressement des

personnes suite à contrôle de l'URSSAF atteint 89,1 % pour les grandes entreprises contre seulement 44,8 % pour les petites entreprises. On peut d'ailleurs faire le même constat pour les contrôles de la DGI. Ainsi, si l'on prend l'exemple du contrôle des bénéfices industriels et commerciaux en matière de prestations de service, le taux de contrôle sans redressement atteint 28,6 % pour un chiffre d'affaires inférieur à 80 000 € contre 9,4 % pour un chiffre d'affaires supérieur à 6 M€.

Pour autant, dans une logique de dissuasion, il est préférable de chercher à couvrir le plus possible le tissu fiscal de façon à maintenir une présence et une visibilité suffisante de l'administration fiscale, y compris pour les contribuables de taille plus limitée. Ceci apparaît d'autant plus nécessaire que la fraude et l'irrégularité, si elles sont peut-être moins fréquentes de la part des petites entreprises, sont souvent, en proportion, de plus grande ampleur. Ainsi, pour les contrôles de l'URSSAF, le taux de redressement des cotisations contrôlées atteint 4,69 % pour les petites entreprises contre 2,02 % pour les grandes.

L'arbitrage entre ces finalités n'est donc pas toujours évident dans un contexte où les moyens des services de contrôle restent stables. Aujourd'hui, comme on l'a vu précédemment, les administrations en charge du recouvrement, aussi bien du côté de la DGI que de celui du réseau des URSSAF, tendent plutôt à privilégier la logique budgétaire. Ainsi, la couverture des entreprises grandes et moyennes est relativement forte tandis qu'elle atteint des niveaux assez faibles pour les petites entreprises.

Ce choix n'est d'ailleurs pas forcément explicitement assumé et peut paraître en contradiction avec le fait que les services de contrôle n'ont pas d'objectifs en termes de montants redressés. Il reflète néanmoins le souci des administrations d'une allocation efficace des moyens et d'un souci de bonne gestion des deniers publics. En effet, dans la mesure où le premier objectif de la direction générale des impôts et du réseau des URSSAF est la collecte des prélèvements obligatoires, il est normal que celles-ci cherchent d'abord à récupérer, à travers le contrôle, les montants les plus importants. De plus, cette préférence pour le budgétaire traduit également le constat que, sur le terrain, il est difficile de mobiliser les agents de contrôle sur des cibles qui présentent des enjeux faibles en termes de montants à redresser et pour lesquelles ils ont peut-être moins de chance de trouver des éléments à corriger.

Cette approche plutôt centrée sur le budgétaire n'est au demeurant pas propre aux administrations de recouvrement françaises. Par exemple, au Royaume-Uni, dans une approche très *value for money*, le rapport annuel du HMRC compare les montants redressés par les contrôles au coût de ces contrôles afin d'évaluer l'efficacité et la pertinence de

l'allocation des moyens. Le ratio est ainsi de 12,9 pour les contrôles en matière d'impôt sur les sociétés pour l'exercice 2004-05. Il ne s'agit cependant pas du seul critère et le rapport annuel précise qu'il faut également prendre en compte l'effet de dissuasion, bien qu'il soit difficilement quantifiable.

En effet, la critique que l'on peut apporter à la préférence donnée à la logique budgétaire est qu'elle sous-estime probablement l'effet indirect des contrôles et l'importance de cet effet pour conduire les contribuables à s'acquitter spontanément de l'ensemble de leurs obligations fiscales<sup>95</sup>.

De plus, l'approche centrée sur les montants redressés a tendance à sous-estimer le fait que, comme on l'a vu, il existe un écart très important entre les résultats des contrôles et les montants effectivement encaissés, compte tenu des contentieux postérieurs et des difficultés de recouvrement. Ainsi, un contrôle d'une moyenne entreprise qui peut apparaître relativement « rentable » *a priori* pourra finalement ne rien rapporter pour le budget de l'Etat si l'entreprise en question se met en redressement ou en liquidation judiciaire.

Dès lors, le risque est qu'en privilégiant trop la perspective budgétaire, les administrations en charge du recouvrement relâchent leur couverture de l'ensemble de la population et laissent donc se développer, dans certaines catégories, un sentiment d'impunité lié à la faiblesse du contrôle. Dans ce cas, bien que les montants individuels restent faibles, le volume global de fraude peut atteindre des montants élevés. Surtout, un tel phénomène peut connaître une évolution cumulative et avoir des conséquences très néfastes en termes de respect spontané de leurs obligations fiscales et sociales par les contribuables et en termes d'adhésion au système de prélèvements obligatoires.

De fait, on constate que, dès aujourd'hui, une partie de la « petite » fraude fait l'objet d'un niveau de contrôle faible, ce qui ne va pas sans risque en terme de civisme fiscal et peut-être même de cohésion sociale.

## B - Dès lors, une partie de la fraude passe en dessous du « radar » des administrations fiscales et sociales

### 1 - La fraude à la prime pour l'emploi

La fraude à la prime pour l'emploi (PPE) est un bon exemple de fraude qui, au niveau individuel, représente un faible montant, mais qui, au niveau national, peut constituer, en dépit des progrès constatés, des

---

95) Cf. notamment l'enquête suédoise sur le travail illégal déjà citée.

montants non négligeables et surtout contribuer à diffuser une attitude permissive par rapport à la fraude aux prélèvements obligatoires (ainsi qu'aux prestations sociales).

La fraude à la PPE constitue également un exemple de fraude qui consiste à chercher à bénéficier indûment d'une dépense fiscale mise en place par le législateur (cf. *supra*). La particularité de la prime pour l'emploi est que le mécanisme de fraude est inversé par rapport à celui habituellement constaté par les services fiscaux. En effet, dans de nombreux cas, la volonté de toucher la PPE conduit le contribuable fraudeur à sur-déclarer ses revenus, pour toucher le montant maximal de prime, et non à sous-déclarer.

Une étude spécifique de la Cour des comptes a procédé par vérifications sur pièces dans douze centres des impôts de deux départements et a mis en évidence le fait que, pour 75% des 429 déclarations 2002 observées, les revenus ou les heures mentionnés présentaient plusieurs anomalies.

S'il est probable que la très grande majorité de ces cas correspondent à des erreurs, il n'est pas interdit de penser que certains d'entre eux relèvent de comportements frauduleux visant à se soustraire au paiement d'un impôt dû et à majorer la prime pour l'emploi perçue. Des études sont actuellement menées par le ministère des finances pour affiner et actualiser l'évaluation réalisée par la Cour des comptes en 2002.

Au demeurant, ce problème de fraude liée au détournement d'un crédit d'impôt en faveur du retour à l'emploi n'est pas spécifique à la France et se retrouve dans tous les pays ayant mis en place un système comparable. Au Royaume-Uni, les fraudes et erreurs sur l'équivalent anglais de la PPE, le *Working Families Tax Credit*, sont estimées à 1,28 Md £ (1,9 Md €). Aux Etats-Unis, la fraude à l'*Earned Income Tax Credit* fait partie des attributions de la *Criminal Investigation*, la division de l'IRS dédiée à la lutte contre les fraudes les plus sérieuses.

Compte tenu de la concentration des contrôles sur pièces sur les dossiers présentant un enjeu financier significatif, la PPE, dont le montant est, en moyenne, de 200 €, est peu contrôlée. Il est difficile, en conséquence, d'évaluer, parmi les bénéficiaires pour lesquels le recouvrement d'informations ne permet pas de certifier les revenus déclarés, la part des inciviques. De plus, les instruments classiques de recouvrement d'informations fiscales, comme le fichier FLR, ne sont pas complètement opérants.

Pour autant, le fait d'envisager des contrôles spécifiques sur la PPE ne semble pas devoir être retenu. Compte tenu de la faiblesse des enjeux individuels, la stratégie retenue par la DGI apparaît pertinente. En effet, l'administration fiscale n'a pas retenu la PPE comme un axe de fraude mais a indiqué la possibilité de pratiquer des actions ciblées sur quelques catégories d'erreurs ou de fraudes les plus sensibles, en particulier lorsque la domiciliation est incertaine<sup>96</sup>.

En fait, la prise en compte des enjeux liés à la PPE implique de développer de nouvelles méthodes de contrôle, plus automatisées et moins consommatrices de ressources. Ainsi, parmi les solutions envisagées par la Cour des comptes pour répondre à ces risques de fraude, il est proposé que les systèmes d'information soient « *paramétrés de façon à assurer la détection et la correction, dans des proportions non négligeables, de chacune des principales catégories d'anomalies répertoriées – minoration des revenus perçus (sous-déclarations), mais également inexacititudes sur les heures travaillées et majoration des revenus perçus (sur-déclarations)* ». La mise en place de la déclaration pré-remplie constitue, de ce point de vue, un moyen intéressant pour identifier plus rapidement les écarts entre les montants déclarés et les montants effectivement perçus, ce qui concerne d'ailleurs l'ensemble des contribuables.

## 2 - Le problème des régimes simplifiés en faveur des TPE

Les entreprises les plus petites présentent des risques spécifiques en terme de fraude mais se révèlent particulièrement difficiles à contrôler dans la mesure où leurs obligations en terme de tenue de comptabilité sont souvent très limitées (cf. *supra*). L'exemple du contrôle des bénéfices industriels et commerciaux par la direction générale des impôts est, sur ce point, assez éclairant (cf. tableau suivant).

---

96) Note du 7 novembre 2005 de la sous-direction du contrôle fiscal de la DGI.

*Tableau 20. – Taux de couverture des contribuables soumis au régime des bénéfices industriels et commerciaux au titre de l'impôt sur le revenu*

	<b>Taux de couverture du tissu total</b>
BIC régime micro	0,10 %
BIC régime normal	2,80 %
BIC régime simplifié d'imposition	0,70 %
IS régime normal	4,60 %
IS régime simplifié d'imposition	1,70 %
Autres	0,20 %
<b>Sous-total BIC/IS</b>	<b>1,60%</b>

Ainsi, les micro-entreprises ne sont pratiquement jamais contrôlées et les entreprises qui bénéficient du régime simplifié d'imposition font l'objet de beaucoup moins de contrôles que les entreprises du régime normal.

Cette situation est liée au fait que ces petits dossiers posent avant tout un problème de sélection. Les outils d'analyse-risque des services de contrôle prennent difficilement en compte cette population qui sort souvent des critères utilisés. Ainsi, les petites entreprises en micro BIC et RSI sont faiblement couvertes par le contrôle sur pièces comme par le contrôle fiscal externe.

Une étude réalisée par la direction générale des impôts fait ainsi apparaître un taux de présence annuel (2,4 %) sensiblement inférieur à celui constaté sur l'ensemble des dossiers professionnels<sup>97</sup>. Les auteurs indiquent que : « *bien que s'estimant généralement compétentes pour le contrôle sur pièces des régimes micro, les inspections spécialisées ne les sélectionnent pas dès qualité estimant les enjeux insuffisants ou ne correspondant pas aux attentes perçues de leur encadrement. La présence sur ces dossiers reste essentiellement le fait des secteurs d'assiette à l'occasion de l'exploitation d'autres axes de programmation. Pour autant, cette population comporte des zones à risques (revenus exonérés, contributions sociales non acquittées, erreurs de catégories permettant de bénéficier d'un abattement supérieur) qui peuvent, comme en atteste l'action de certains services, pour un coût modéré, être mieux exploitées. C'est ainsi, par exemple, que sur un échantillon de 135 dossiers de l'espèce ayant fait l'objet d'un contrôle sur pièces (CSP), 70 % ont été redressés pour une moyenne de droits de 1 106 € par dossier. Un tiers des rappels portaient sur le revenu micro lui-même* ».

---

97) DGI – Mission d'expertise et de liaison, *Etude sur la gestion et le contrôle des entreprises soumises au régime micro (finalité dissuasive)*, novembre 2003.

Le contrôle sur pièces porte donc peu sur ces petites entreprises alors même que la fraude y est souvent, en proportion, plus conséquente. Ainsi, un document interne à la direction générale des impôts observe que « *la fréquence des contrôles est 2,5 fois plus élevée pour une entreprise au réel normal que pour une entreprise au régime simplifié d'imposition. Pourtant, les résultats des vérifications portant sur les entreprises au régime simplifié d'imposition sont supérieurs à ceux portant sur les entreprises au régime normal* ».

La même problématique se retrouve dans les URSSAF pour le contrôle des très petites entreprises (TPE) dont on a vu que si les cas de fraude ou d'irrégularité étaient généralement moins fréquents, ceux-ci étaient, en proportion, plus importants dans les taux de redressement.

Ces constats plaident pour un développement des contrôles des TPE mais cette orientation se heurte à la faiblesse des montants individuels. Il y a donc là un enjeu de développement de nouveaux types de contrôles de façon à améliorer la présence dans cette population des administrations en charge du recouvrement, sans pour autant y consacrer des moyens humains trop importants.

#### **IV - En dépit des efforts récents, le travail dissimulé reste le parent pauvre de la lutte contre la fraude**

Le travail dissimulé, bien que constituant une fraude évidente et grave aux prélèvements obligatoires a, pendant longtemps, assez peu mobilisé les administrations en charge du recouvrement. Or, il crée des distorsions de concurrence fortes pouvant conduire à la mise en cause de la pérennité de petites entreprises artisanales.

Plusieurs éléments permettent d'expliquer cette situation. D'abord, les contrôles dans ce domaine sont plus difficiles et plus complexes : il faut, dans certains cas, détecter des fraudeurs non enregistrés dans les fichiers et souvent déterminés à ne pas se mettre en règle. De plus, les résultats de ces contrôles en termes de montants redressés peuvent apparaître assez décevants par rapport à ceux que peut générer, par exemple, un contrôle comptable d'assiette. On retrouve ici le difficile arbitrage entre la finalité budgétaire et la finalité dissuasive du contrôle.

En dépit d'une amélioration récente liée à une volonté politique affirmée dans ce domaine, l'implication des administrations en charge de lutter contre le travail dissimulé apparaît encore insuffisante.

## A - Malgré l'augmentation des contrôles dans certains secteurs, la verbalisation progresse peu

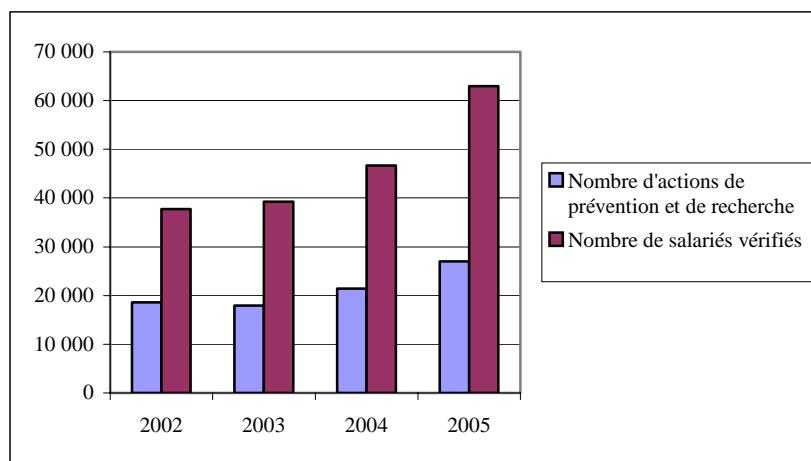
### 1 - Une forte mobilisation sur certains secteurs dans le cadre d'un plan national

En juin 2004, la lutte contre le travail illégal a fait l'objet d'une relance volontariste avec le lancement d'un plan national prévu pour la période 2004-2005 et centré sur quatre secteurs identifiés comme particulièrement à risque : le BTP, l'agriculture, le secteur « hôtellerie-cafés-restaurants » et celui du spectacle vivant et enregistré.

La mise en œuvre de ce plan s'est traduite par la réalisation de 59 256 contrôles en 2005 et la découverte d'environ 3 054 entreprises en infraction, soit 5,2 % du total. Le montant des redressements notifiés dans ce cadre s'élève à 17,6 M€ soit une augmentation de 17 % par rapport à 2004 et de 144 % par rapport à 2003.

D'une façon générale, d'après les statistiques de l'ACOSS, le nombre d'actions de prévention et de recherche menées en matière de travail dissimulé progresse de façon significative.

*Graphique n°9 – Nombre d'actions de prévention et de recherche et nombre de salariés contrôlés entre 2002 et 2005*

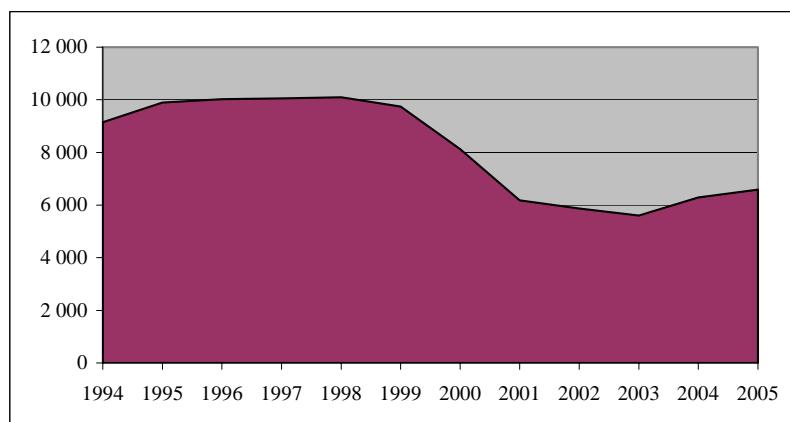


Néanmoins, le nombre d'actions de prévention et de recherche en matière de travail dissimulé ne représente, en 2005, qu'environ la moitié du nombre de contrôles fiscaux et entre 20 et 25 % du nombre de contrôles comptables d'assiette diligentés chaque année par le réseau des URSSAF.

## 2 - Une verbalisation qui progresse peu mais des montants redressés en nette hausse

En 2005, 6 593 procès-verbaux relatifs au travail illégal ont été transmis à la DILTI. Ce chiffre, qui est en augmentation de 4,8 % depuis 2004, est toutefois inférieur aux résultats du contrôle opéré entre 1994 et 2000 (où il s'établissait à plus de 8 000 procès-verbaux par an, atteignant même 10 092 en 1998). La verbalisation de 2005 ne représente ainsi que 72 % de son niveau dix auparavant.

*Graphique n°10 : évolution du nombre de procès-verbaux reçus par la DILTI*



Toutefois, comme le souligne la DILTI, « *l'interprétation de cet indicateur et de son évolution requiert une certaine réserve*<sup>98</sup> ». En effet, les procédures de verbalisation ne sont pas uniformes, et tous les procès-verbaux ne sont pas transmis à la DILTI. L'enquête menée en 2001 par la délégation a ainsi conclu que le taux de transmission des procès verbaux était de 61 %.

Il n'en reste pas moins que l'affichage des priorités gouvernementales sur les dix dernières années ne s'est pas encore traduit par une augmentation significative des résultats du contrôle.

L'examen des redressements opérés par les URSSAF en matière de lutte contre le travail dissimulé donne une idée plus juste de l'implication des services. Les montants des redressements sont présentés dans le tableau ci-dessous.

98) DILTI, *Analyse de la verbalisation du travail illégal en 2005, 2006*.

*Tableau n°21. - Redressements opérés par les URSSAF pour travail illégal (en M€)*

<b>Année</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Montant redressé	33	41	56	59

*Source : ACOSS*

La progression observée entre 2002 et 2005 est importante, puisque les montants redressés ont augmenté de 96 %. En revanche, l'année 2005 marque un palier, que l'ACOSS attribue à sa politique générale de développement des opérations de contrôle non ciblées, qui ont progressé de 26 % pour atteindre 27 000 actions en 2005<sup>99</sup>. Il faut attendre pour savoir si la tendance des années 2002-2004 peut être prolongée.

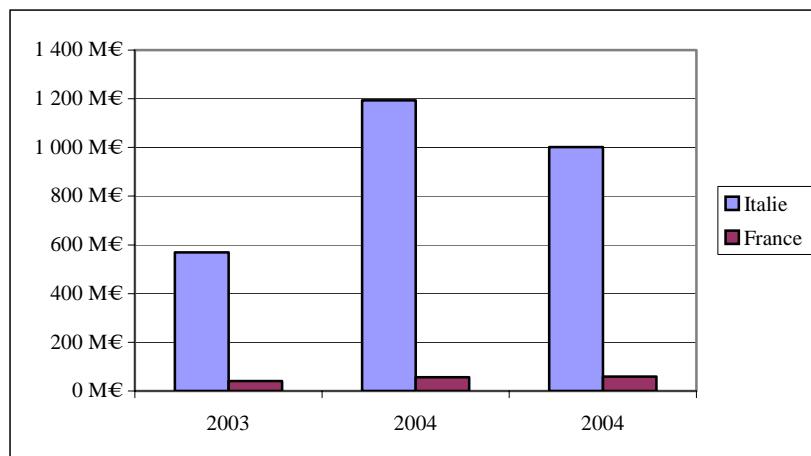
Par ailleurs, ces montants, bien qu'en progression importante, doivent être mis en regard des évaluations du travail dissimulé qui représente au moins 5,5 Md€ de cotisations de sécurité sociale éludées. C'est donc environ 1 % des cotisations éludées qui sont effectivement redressées par les URSSAF.

De plus, si l'on fait la comparaison avec un pays qui a fortement investi en matière de lutte contre le travail illégal, l'Italie, la comparaison des montants redressés montre que les résultats français sont faibles.

---

99) Notons que la mise en place, en 2004, des opérations aléatoires dans le cadre de la mesure du travail dissimulé (cf. *supra*) n'a pas eu d'impact sur la progression des redressements, en hausse de 36%. En 2005, ces contrôles représentent une part encore plus faible du total des actions non ciblées (moins de 10%).

*Graphique n°11 – Comparaison des montants redressés au titre du travail illégal en France et en Italie entre 2003 et 2005*



Même si on peut penser que le phénomène est plus aigu en Italie qu'en France, les marges de progression apparaissent donc importantes concernant la lutte contre le travail dissimulé.

### **3 - En particulier, les prestations de service transnationales sont peu contrôlées**

Comme on l'a vu dans la première partie du rapport, les prestations de service transnationales et le détachement de salariés entre Etats de l'Union européenne constituent des mécanismes relativement propices à des opérations de travail dissimulé.

Or, le nombre de contrôles réalisés dans ce domaine est très faible : 148 interventions en 2003 et 79 interventions en 2004. Par rapport au nombre de déclarations reçues, cela représente un contrôle de seulement 1,3 % des entreprises qui se sont déclarées. De plus, les entreprises déclarées ne représentent qu'une partie du phénomène, dans la mesure où beaucoup d'entreprises se dispensent de la formalité de la déclaration. Il y a donc là un enjeu important et croissant en matière de travail dissimulé qui, pour le moment, est très mal couvert par les services de contrôle.

Le renforcement de ces contrôles est d'ailleurs un des principaux axes du plan national de lutte contre le travail illégal pour 2006-2007. Par exemple, l'ensemble des déclarations préalables devrait être mis en ligne au cours de cette période, de façon à faciliter les contrôles des services compétents.

## B - L'implication des services est variable

Le nombre de services impliqués dans la lutte contre le travail dissimulé est en théorie important<sup>100</sup>, ce qui devrait normalement garantir une certaine présence de l'administration sur le terrain. Pourtant, l'implication des différents services est variable.

### 1 - L'Inspection du travail

Chargée de veiller à l'application des dispositions du code du travail, l'Inspection du travail est le premier service administratif concerné par la recherche et la verbalisation du travail dissimulé.

L'Inspection du travail dispose, dans le cadre de ses compétences, de prérogatives de police administrative étendue<sup>101</sup>. En particulier, les inspecteurs ont accès à tous les locaux professionnels des entreprises et des travailleurs indépendants, à l'exclusion des locaux habités pour lesquels l'autorisation des occupants est requise.

Deux caractéristiques de l'inspection du travail tendent néanmoins à limiter son implication en matière de lutte contre le travail dissimulé. La première, c'est son éclatement : outre les quatre cents inspecteurs du travail et de la main d'œuvre proprement dite qui intervient dans le cadre des DDTEFP<sup>102</sup>, il existe des inspecteurs du travail de l'emploi et de la protection sociale agricole (ITEPSA), et des inspecteurs du travail des transports.

---

100) L'article L.324-12 du code du travail dispose ainsi que « *les infractions aux interdictions mentionnées à l'article L.324-9 sont recherchées par les officiers et agents de police judiciaire, les agents de la direction générale des impôts et de la direction générale des douanes, les agents agréés à cet effet et assermentés des organismes de sécurité sociale et des caisses de mutualité sociale agricole, les inspecteurs du travail, les contrôleurs du travail et fonctionnaires de contrôle assimilés au sens de l'article L. 611-10, les inspecteurs et les contrôleurs du travail maritime, les officiers et les agents assermentés des affaires maritimes, les fonctionnaires des corps techniques de l'aviation civile commissionnés à cet effet et assermentés ainsi que les fonctionnaires ou agents de l'Etat chargés du contrôle des transports terrestres placés sous l'autorité du ministre chargé des transports, et constatées par ces agents au moyen des procès-verbaux transmis directement au parquet. Ces procès-verbaux font foi jusqu'à preuve contraire*

101) La liste des pouvoirs d'investigation de l'Inspection du travail est fixée par l'article L.611-8 du code du travail.

102) Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP). Au niveau départemental, l'inspection du travail s'organise en sections qui comprennent un inspecteur et deux contrôleurs du travail (agents pouvant procéder à des contrôles mais ne disposant pas de l'ensemble des prérogatives attachées aux inspecteurs).

La deuxième caractéristique importante de l'Inspection du travail réside dans l'indépendance d'appréciation garantie aux inspecteurs dans l'exercice de leurs fonctions de contrôle, avec les suites qui leur sont données, tant par rapport à leur hiérarchie qu'aux autorités judiciaires ou préfectorales<sup>103</sup>. Or, il apparaît que beaucoup d'inspecteurs du travail sont réticents à intervenir en matière de travail dissimulé car ils craignent souvent que ce type d'intervention ne pénalise le salarié employé de façon dissimulée.

De fait, l'Inspection du travail réalise environ 23 % du total des procès-verbaux recensés par la Délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal (DILTI), soit à peu près 1 520 constatations, ce qui représente 3,7 procès-verbaux par an et par inspecteur du travail, ce qui paraît faible.

La réforme de l'Inspection du travail annoncée en mars 2007 prévoit notamment le renforcement des moyens. Un plan pluriannuel pour 2007-2010 prévoit ainsi la création de 700 nouveaux postes (240 inspecteurs et 420 contrôleurs) et l'amélioration du cursus des contrôleurs du travail, ce qui pourrait permettre de développer les contrôles de l'Inspection du travail en matière de travail dissimulé.

## 2 - Le réseau des URSSAF

Au titre de leur compétence de contrôle des cotisants (article L.243-7 du code du travail), les URSSAF disposent des mêmes prérogatives que l'Inspection du travail.

Le rôle des URSSAF apparaît fondamental car, en l'absence de poursuites pénales, le rappel des cotisations constitue souvent la sanction la plus efficace en même temps qu'une réparation du préjudice subi. Cependant, la lutte contre le travail dissimulé est restée pendant longtemps assez peu prisée des services de contrôle des URSSAF du fait de la difficulté de réaliser ces contrôles et de leur faible rentabilité en termes de montants redressés.

On observe cependant depuis plusieurs années un réel sursaut. La convention d'objectifs et de gestion (COG) 2002-2005 conclue entre l'État et l'ACOSS prévoyait que le temps consacré à la lutte contre le travail dissimulé par les URSSAF devait atteindre 10 % du temps de travail des inspecteurs du recouvrement. Dix ans après l'attribution aux organismes de recouvrement, ce résultat, en apparence modeste,

---

103) Cette indépendance est liée à la ratification par la France, le 10 août 1950, de la convention n° 81 sur l'Inspection du travail dans l'industrie et le commerce, adoptée par la Conférence de l'Organisation internationale du travail le 11 juillet 1947.

représente un progrès qui n'a pas été égalé par les autres services de contrôle (cf. tableau suivant).

*Tableau n°22. - Temps consacré par les inspecteurs du recouvrement à la lutte contre le travail dissimulé*

Année	2002	2003	2004	2005
Part du temps consacré à la lutte contre le travail illégal	10,32 %	11,06 %	11,89 %	13,19 %

*Source : ACOSS*

La montée en puissance des URSSAF sur le sujet est donc régulière. La nouvelle convention d'objectifs et de gestion conclue pour la période 2006-2009 entre l'État et l'ACOSS comprend d'ailleurs un chapitre spécifique relatif à la lutte contre le travail dissimulé. Celui-ci est articulé autour de trois axes, qui marquent l'importance grandissante accordée à cette tâche au sein de la branche du recouvrement :

- l'augmentation des moyens consacrés. L'ACOSS a ainsi décidé d'augmenter la part des ressources de la branche dirigée vers la lutte contre le travail dissimulé. La précédente COG avait fixé l'objectif de 10 % du temps de contrôle consacré à cette tâche ; la nouvelle a prévu l'instauration de référents régionaux censés capitaliser les acquis de la lutte et faciliter sa coordination ;
- le renforcement des partenariats et de la communication. La COG prévoit ainsi le renforcement des liens entre les URSSAF et les autres organismes, notamment interministériels en charge de la lutte contre le travail dissimulé et la coopération avec l'OCLTI (cf. *infra*) ;
- la création d'une cellule d'intelligence économique. Celle-ci réunira des moyens d'étude et d'expertise sur le travail dissimulé et ses pratiques.

**Encadré n°6 : un seul corps d'inspection ? Le cas de l'Espagne**

Compte tenu de leurs domaines d'intervention proches dans la lutte contre le travail illégal, la dualité des services de l'Inspection du travail et de l'Inspection du recouvrement des URSSAF pourrait sembler contre-productive. Pour éclairer ce point, on peut examiner les solutions retenues par les autres pays de l'OCDE. Parmi ceux-ci, il en est un qui a fait le choix d'un service unique : l'Espagne.

Le système de protection sociale espagnole apparaît souvent comparable à celui de la France, avec un financement fondé sur les cotisations et l'impôt et des prestations de sécurité sociale relativement généreuses. Une des différences avec le système français réside dans le caractère étatique du recouvrement des cotisations sociales.

En conséquence, le contrôle des cotisations est une compétence exclusive de l'État. Or, l'administration espagnole n'opère pas la distinction française entre travail et affaires sociales. C'est donc assez naturellement à l'Inspection du travail, créée en 1906, que les compétences de contrôle des cotisations sociales ont été attribuées dès 1939. Après le rétablissement de la démocratie, la loi de réforme de la fonction publique a créé l'Inspection du travail et de la sécurité sociale dont les attributions sont proches de celles de ses deux homologues françaises.

Le bilan de cette fusion est toutefois décevant. Si l'intégration, déjà ancienne, entre travail et sécurité sociale ne pose guère de problèmes, la mobilisation de l'Espagne autour de la lutte contre le travail illégal est relativement récente et très orientée vers l'immigration clandestine : sur les **60,1 M€ de redressements** (sanctions incluses) concernant l'emploi, **59,3 M€ le sont pour emploi irrégulier d'étrangers**, il n'existe pas d'évaluation officielle du travail illégal en Espagne, alors même que celui-ci représente, selon l'administration, un problème majeur et durable du pays. La fusion des deux services n'est donc pas le gage d'une lutte plus efficace contre le phénomène.

### **3 - La police et la gendarmerie**

Les officiers et agents de police judiciaire sont compétents pour rechercher l'infraction de travail dissimulé.

Les différents services de police ne sont cependant pas impliqués de manière équivalente dans la lutte contre le travail dissimulé. La police aux frontières (PAF) est ainsi spécialisée dans la lutte contre le travail dissimulé lié à l'immigration clandestine. La police nationale intervient généralement en soutien d'opérations conjointes, alors que la gendarmerie assume une compétence de recherche plus avancée et coopère fréquemment avec les URSSAF. Selon la DILTI, les constatations de la gendarmerie ont représenté près de 45 % des procès-verbaux en matière de travail illégal au cours des dernières années alors que la police ne réalisait qu'environ 5 % de ces procès-verbaux..

L'implication de la gendarmerie devrait être encore accrue suite à la création, en 2005, d'un office central de lutte contre le travail illégal, dédié à la répression du travail dissimulé (cf. encadré suivant).

**Encadré n°7 – La création de l'Office central de lutte contre le travail illégal (l'OCLTI)**

L'Office central de lutte contre le travail illégal a été créé par le décret n°2005-455 du 12 mai 2005. Il est rattaché à la sous-direction de la police judiciaire de la direction générale de la gendarmerie nationale et dirigé par un officier supérieur de gendarmerie. Il devra, à terme, comporter une trentaine de personnels, parmi lesquels des gendarmes, des officiers de police et, « *en tant que de besoin* » (article 4 du décret), des représentants des corps de contrôle administratifs.

Son rôle sera d'animer et de coordonner, au niveau national, les actions de police judiciaire relatives au travail illégal, d'observer les « *comportements les plus caractéristiques des auteurs et complices* », de centraliser les informations et d'assister les unités de gendarmerie, la police nationale et plus globalement tous les services de contrôle dans la lutte contre le travail illégal sur leur demande, sur celle du procureur de la République, ou d'initiative « *si les circonstances l'exigent* » (article 4).

Pour l'heure, seul un « élément précurseur » de l'OCLTI a été mis en place. Il comportait initialement deux officiers supérieurs de gendarmerie, et quatre sous-officiers et devrait monter en puissance d'ici la fin de l'année 2007.

#### **4 - La direction générale des impôts (DGI)**

Dans le cadre des opérations de contrôle fiscal externe, les services de contrôle de la DGI sont fréquemment amenés à constater des activités dissimulées et à les redresser. Ainsi, sur les 50 000 contrôles annuels, environ 6 500 donnent lieu à reconstitution de recettes, c'est-à-dire que le vérificateur, soupçonnant qu'une partie des recettes n'a pas été déclarée, va s'efforcer d'évaluer la réalité du chiffre d'affaires sur la base d'un faisceau d'indices (consommations intermédiaires...). De plus, sur cette base, la DGI dépose chaque année environ 200 plaintes pénales contre des contribuables ayant éludé une partie de leurs revenus.

La DGI est donc très présente en ce qui concerne la lutte contre la dissimulation de recettes grâce à ses opérations de contrôle fiscal et contribue donc largement à dissuader les contribuables de recourir à ce genre de fraude.

La portée de cette action est néanmoins atténuée à plusieurs titres.

D'abord, ces contrôles ne portent que sur les entreprises enregistrées dans les bases de la DGI mais dont une partie de l'activité est dissimulée. Elle ne concerne donc pas les unités entièrement dissimulées qui n'ont fait aucune déclaration fiscale. Or, d'après les services de contrôle rencontrés, il existe une tendance au développement de ce type d'unités, notamment dans les activités de services et du BTP.

De plus, la technique de la vérification de comptabilité ne permet pas d'intervenir de façon inopinée dans une entreprise car, à peine de nullité, la procédure prévoit l'envoi préalable d'un avis de vérification à la personne contrôlée. Le vérificateur ne sera donc pas à même de constater directement une activité dissimulée. Or, la reconstitution de recettes est une opération assez lourde et qui suppose un certain montant de revenus dissimulés pour être véritablement probante. Les méthodes de contrôle ne permettent donc pas vraiment de détecter une activité dissimulée de faible ampleur, surtout dans les secteurs où le paiement en espèces est fréquent (restauration, commerce...). De plus, même lorsqu'il y a reconstitution de recettes, il n'est pas forcément évident d'en déduire un recours à de la main d'œuvre dissimulée.

Enfin, les redressements effectués au titre d'une activité dissimulée ne sont pas suffisamment exploités du côté des URSSAF, compte tenu des problèmes de coordination et de transmission d'informations entre la sphère fiscale et la sphère sociale (cf. *infra*).

# **Chapitre VI- Les outils de programmation et de contrôle doivent être adaptés**

La première étape des opérations de contrôle réalisées par les services de la DGI ou des URSSAF consiste à déterminer les entreprises qui vont en faire l'objet. Cette programmation était jusqu'ici beaucoup alimentée par les activités de gestion de ces administrations. Depuis plusieurs années, elle a été renforcée par le recours à des systèmes d'analyse risque mais leur efficacité reste limitée par les restrictions en matière d'interconnexion de fichiers.

S'agissant des contrôles en tant que tels, les services semblent aujourd'hui privilégier des procédures longues et exhaustives, qui apparaissent relativement inadaptées par rapport à certaines tendances de fraude identifiées au début du rapport. Le développement de formes de contrôles plus courts apparaît donc nécessaire.

De plus, l'efficacité de ces contrôles pâtit d'une coordination insuffisamment active entre les différents acteurs de la lutte contre la fraude. Entre la sphère fiscale et la sphère sociale, les échanges d'informations sont trop ponctuels. Avec les services répressifs, police et gendarmerie, dont l'intervention est indispensable pour certains cas plus graves, la coordination semble également perfectible. Enfin, alors que la fraude a de plus en plus une composante internationale, le travail en commun des administrations européennes n'avance que lentement, et principalement dans la sphère fiscale.

## **I - L'analyse-risque se développe mais pourrait davantage utiliser les fichiers administratifs**

Dans un contexte où les taux de couverture sont assez faibles et donc où la probabilité pour une entreprise d'être contrôlée est limitée, il est important que les administrations fiscales puissent cibler les contribuables les plus à risque au moment du choix des entreprises contrôlées.

Cette nécessité est d'autant plus forte que la fraude est aujourd'hui plus difficilement décelable. En effet, dans le passé, les services de contrôles étaient alimentés par les services de gestion qui détectaient les entreprises à risque, par exemple à l'occasion d'un contrôle sur pièces. Or, la comptabilité étant de moins en moins utile pour identifier directement une fraude, comme on l'a souligné en première partie, le développement d'autres systèmes de détection était indispensable.

C'est pourquoi les administrations en charge du recouvrement ont fortement investi dans des systèmes d'analyse risque. L'efficacité de cette détection pourrait être poussée plus loin grâce à l'interconnexion des fichiers informatisés.

### **A - Le développement de l'analyse-risque est un axe majeur de la programmation des contrôles**

#### **1 - A la direction générale des impôts, l'analyse risque est utilisée en complément des services de recherche**

Les services de contrôle de la DGI disposent, traditionnellement, de trois sources d'information pour programmer leurs contrôles fiscaux externes :

- les anomalies détectées lors du contrôle sur pièces depuis le bureau et transmises aux services de vérification ;
- les services de recherche - la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) au niveau national et, dans chaque département, une brigade de contrôle et de recherche – chargés de collecter des informations permettant de déclencher des contrôles fiscaux, à travers notamment le droit d'enquête prévu à l'article L. 80 du livre des procédures fiscales ;
- et, enfin, les listes fournies par les outils d'analyse-risque.

La part des contrôles découlant des activités de gestion reste encore prépondérante : en 2004, les services de gestion étaient ainsi à l'origine de plus de 40% de la programmation des DIRCOFI et de près de 70% de la programmation des DSF. Le rôle des services d'enquête est également très important : 18 % des contrôles réalisés au niveau départemental et 10 % des contrôles au niveau interrégional. Le reste des contrôles est effectué sur la base d'une « auto-programmation » qui s'appuie en grande partie sur des logiciels d'analyse-risque.

Parmi ceux-ci, qui sont d'ailleurs également utilisés dans le cadre du contrôle sur pièces, la base de données OASIS (outil d'aide à la sélection pour les inspections spécialisées) permet d'identifier les redevables, d'obtenir des informations numériques issues des déclarations fiscales professionnelles et des ratios repères (fourchettes statistiques de ratios pour un secteur d'activité) permettant de procéder à des contrôles de cohérence et de détecter des anomalies.

Cette base a donc pour fonction, pour les professionnels, de détecter les ruptures de comportement ou les évolutions anormales, permettant *in fine* de réaliser un contrôle sur pièces ou de programmer un contrôle sur place.

Une seconde base d'informations, intitulée SYNFONIE, est un outil d'analyse synthétique du tissu fiscal qui permet de choisir les entreprises en fonction de critères déterminés (TVAI, chiffre d'affaires, sous-traitance, secteur économique, etc.).

Enfin, concernant les contrôles sur les particuliers, L'application SIRIUS permet de réaliser des analyses croisées des revenus et du patrimoine (exemple : lister l'ensemble des contribuables déclarant un montant élevé de revenu depuis 3 ans et qui ne déclarent pas à l'ISF), de coter le risque de fraude concernant les dossiers ISF (otation des contribuables par redressements potentiels et par nombre de requêtes en anomalie) et d'étudier l'évolution des éléments déclarés.

## **2 - Le réseau des URSSAF s'est également doté de nouveaux outils de contrôle**

La question du ciblage des contrôles se pose, dans les URSSAF, avec une acuité un peu moindre qu'à la DGI, dans la mesure où une entreprise a statistiquement plus de chances d'être contrôlée.

Néanmoins, le réseau des URSSAF a entamé, à partir de 2002, une réflexion structurée sur l'analyse des risques afin d'améliorer le ciblage des contrôles et on a vu précédemment que cette stratégie avait permis d'améliorer les montants redressés tout en diminuant le nombre de

contrôles comptables d'assiette. Cette réflexion s'est appuyée notamment sur les travaux de l'Observatoire National des Cotisants et des Risques, mis en place à la fin de l'année 2002.

Pour déterminer les plans de contrôle dans chaque URSSAF, plusieurs outils nationaux de gestion du risque sont utilisés. Le logiciel SIGMA permet de réaliser un tri des cotisants par ancienneté des contrôles et donc de détecter ceux qui n'ont pas été contrôlés depuis longtemps. De même, le logiciel ISIS sert au ciblage du risque pour les entreprises de 10 à 99 salariés et le logiciel SCORE pour le ciblage du risque pour les très petites entreprises (1 à 9 salariés). Ces deux applications sont en cours de rapprochement de façon à mettre en place un outil de planification unique et intégré.

## **B - Le développement de l'analyse-risque pourrait davantage s'appuyer sur le recours aux fichiers administratifs**

Si le recours aux procédures d'analyse risque se développe dans la programmation des contrôles, il reste néanmoins limité par rapport à ce qui se pratique dans d'autres Etats de l'OCDE.

En effet, pour identifier les risques de fraude ou d'irrégularités, beaucoup d'administrations s'appuient sur le croisement de fichiers informatisés et le recouplement de données de sources diverses. Cette procédure a plusieurs avantages. D'abord, elle permet de détecter des contribuables qui se sont enregistrés auprès d'une administration mais pas auprès d'une autre. Ensuite, elle permet de gagner du temps en mettant en évidence certaines incohérences et donc d'accélérer le rythme des contrôles.

### **1 - La France a moins recours que ses partenaires à des identifiants uniques permettant de suivre l'activité des contribuables**

Très souvent, les recouplements de fichiers s'appuient sur un numéro unique d'identification des contribuables. Comme le souligne l'OCDE, « *depuis longtemps, l'utilisation obligatoire d'un numéro unique d'identification joue un rôle fondamental lorsqu'il s'agit, pour les autorités fiscales, de contrôler le respect des obligations fiscales d'une personne physique. On peut étendre cette obligation aux entreprises, même au point d'obliger toutes les composantes d'une entreprise à mentionner le numéro*

*d'identification dans leurs transactions avec d'autres entreprises et dans leurs relations avec les autorités fiscales<sup>104</sup> ».*

De ce point de vue, la France est plutôt en retrait avec une utilisation assez limitée de numéros uniques pour identifier les contribuables dans leurs différentes opérations économiques et administratives.

*a) La situation est différente pour les particuliers et pour les entreprises*

Les administrations fiscales et sociales n'utilisent pas un numéro d'identifiant unique pour les particuliers. Ainsi, l'administration fiscale utilise, pour les particuliers, un identifiant spécifique appelé SPI. En revanche, les organismes sociaux ont recours au numéro INSEE, appelé NIR, pour identifier un contribuable dans leurs bases de données.

L'utilisation du NIR par les administrations fiscales a été autorisée en 1998<sup>105</sup>. L'objectif était de permettre aux administrations fiscales de l'utiliser pour certains traitements en matière de contrôle mais aussi pour faciliter les échanges entre les administrations fiscales et les organismes de sécurité sociale de façon à pouvoir recouper les informations fournies de chaque côté par le contribuable.

Cette autorisation a cependant été assortie de strictes réserves de la part du Conseil constitutionnel qui a notamment estimé que l'utilisation du NIR devait rester restreinte et « *se limiter à éviter les erreurs d'identité* ». La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a veillé par la suite au respect de ces réserves.

En revanche, pour les entreprises, il existe un identifiant unique, le numéro SIREN, attribué au moment de leur immatriculation et qui est utilisé aussi bien dans les services de la DGI que dans ceux des URSSAF.

*b) La situation française est assez spécifique par rapport aux autres Etats de l'OCDE*

L'absence d'identifiant unique pour les particuliers est pratiquement une spécificité française, partagée avec l'Allemagne et l'Autriche. La plupart des autres Etats de l'OCDE ont mis en place un numéro unique d'identification des contribuables.

---

104) OCDE, *Gérer l'indiscipline fiscale*, op. cit.

105) Article 107 de la loi de finances du 30 décembre 1998.

Plus généralement, il est regrettable que la France apparaisse en retrait par rapport aux pratiques des autres Etats de l'OCDE et de l'Union européenne, car le recouplement constitue une des méthodes les plus efficaces de lutte contre la fraude, d'autant plus que les obligations de déclaration de certains revenus sont plutôt limitées. Par exemple, en Espagne, les loyers, les prestations de services à la personne, les ventes de biens, les redevances de la propriété intellectuelle ou encore les gains du jeu doivent être signalés par le payeur à l'administration fiscale qui pourra ensuite procéder à des recouvements, alors que ça n'est pas le cas en France pour ce type de revenus.

Autre exemple, sans doute parce qu'elle est plus concernée par le phénomène, l'Italie est particulièrement en pointe sur ce sujet. Chaque contribuable se voit attribuer un code fiscal indispensable pour la plupart des transactions économiques. L'administration fiscale utilise ensuite ce code fiscal pour procéder à des recouvements et les possibilités dans ce domaine ont été récemment élargies. Ainsi, les communes et certains fournisseurs de services devront transmettre en ligne à l'Agence des impôts, des informations concernant, respectivement, les actes de leurs administrés et de leurs clients. Ainsi, *l'Anagrafe Tributaria* s'enrichira des informations contenues dans les actes et contrats suivants :

- permis de construire, déclarations de début d'activité déposées auprès du guichet communal compétent et autres documents relatifs à des travaux immobiliers, transmis par les communes ;
- contrats de fourniture de gaz, d'eau et abonnements téléphoniques mentionnant le code fiscal du contribuable ainsi que les références cadastrales des immeubles concernés, transmis par les fournisseurs de services.

De plus, les établissements postaux et bancaires ainsi que tous les intermédiaires financiers devront tenir à disposition de l'administration l'identité, y compris le code fiscal, de toute personne entretenant avec eux des relations de nature financière. L'ensemble de ces données pourra faire l'objet de recouvements et de tests de cohérence grâce au croisement des fichiers.

## **2 - Les possibilités d'interconnexion de fichiers semblent sous-exploitées même si la situation est en évolution**

Si la CNIL n'autorise pas un recouplement général des fichiers, elle n'a pas pour autant d'opposition de principe aux interconnexions de fichiers lorsqu'elles sont mises en place avec un objectif d'amélioration des contrôles. A partir du moment où il n'y a pas d'opposition de nature législative, la CNIL autorise ainsi généralement les interconnexions

demandées par les administrations, même si elle assortit généralement son autorisation de conditions assez strictes en termes d'information des personnes et de mesures de sécurité devant entourer les échanges.

Ainsi, il existe déjà de nombreux recouplements réalisés de façon automatisée dans les administrations de recouvrement. Ainsi, les services fiscaux peuvent déjà comparer les déclarations des contribuables avec d'autres sources externes d'informations, par exemple les déclarations annuelles des données sociales envoyées par les entreprises, ce qui permet de contrôler les montants déclarés par les salariés. De même, la DGI reçoit également des informations des banques concernant le paiement des intérêts et des dividendes.

Il est vrai que les interconnexions et les recouplements se sont récemment davantage développés pour le contrôle des prestations sociales que pour celui des prélèvements obligatoires. On peut citer, par exemple, la transmission par les services de la direction générale des impôts aux organismes de sécurité sociale et aux institutions de retraite des informations nécessaires à l'appréciation des conditions d'ouverture et de maintien des droits à prestations ou encore au calcul du montant des prestations.

Ces échanges de données informatisées présentent un intérêt certain car ils permettent des contrôles de masse, et présentent une grande efficacité en termes de résultats. D'après des données fournies par la caisse nationale des allocations familiales (CNAF), en 2005, à eux seuls, les échanges informatisés avec la DGI (sur les ressources) et les ASSEDIC (sur la situation professionnelle) ont généré 63% des indus et 44% des rappels liés aux contrôles dans les caisses d'allocations familiales.

Or, il semble que les possibilités existantes dans le domaine des prélèvements obligatoires ne sont pas suffisamment utilisées aujourd'hui, même s'il est clair que l'absence d'un identifiant unique généralisé ne facilite pas le développement de ces recouplements.

Un exemple permet de mettre en évidence certaines difficultés liées à la situation actuelle. Ainsi, il n'existe pas de recouplement automatique entre, d'une part, le fichier des entreprises qui ont déposé une déclaration unique d'embauche (fichier DUE) et, d'autre part, le fichier de paiement des cotisations (base V2). Ainsi, certaines entreprises peuvent se donner l'apparence de la légalité en envoyant des déclarations uniques d'embauche au service compétent, sans pour autant payer ensuite

les cotisations correspondantes<sup>106</sup>. Alors que cette fraude pourrait être repérée par un croisement entre les deux fichiers, les inspecteurs des URSSAF sont actuellement obligés de consulter le fichier des DUE au cas par cas et de faire ensuite les recouplements de façon manuelle. Il y a donc là une déperdition dans l'efficacité de la programmation des contrôles en matière de travail dissimulé.

## **II - Les techniques de contrôle ne favorisent pas toujours la présence sur le terrain et la réactivité des services de contrôle**

### **A - La méthode des sondages et de l'extrapolation pour le contrôle des cotisations sociales ne peut pas être utilisée dans l'état actuel de la réglementation**

Le contrôle sur place peut s'avérer particulièrement complexe et consommateur en temps, en énergie et en hommes pour les organismes de recouvrement, particulièrement lorsque l'entreprise à contrôler possède des effectifs importants et que l'examen des pièces justificatives est lourde.

Le contrôle des frais professionnels (réalité, régularité, montant) des grandes entreprises peut ainsi occuper une part non négligeable du temps des inspecteurs du recouvrement d'une URSSAF.

Afin d'accélérer la procédure et d'économiser leurs ressources, certaines URSSAF ont eu recours à des méthodes d'échantillonnage et d'extrapolation pour établir le montant des redressements. La loi des grands nombres étant rapidement vérifiée dans les entreprises dont les effectifs dépassent 500 personnes, une estimation fiable du redressement correct pouvait être obtenue en procédant d'abord à un contrôle total sur un effectif limité, déterminé par sondage, puis à une extrapolation à l'ensemble des effectifs de l'établissement. Afin d'éviter un redressement excessif, les URSSAF retenaient, pour cette extrapolation, la limite basse de l'intervalle de confiance fourni par les tables statistiques.

---

106) Même si l'envoi d'une déclaration unique d'embauche n'est pas nécessairement suivi d'une embauche réelle, la possibilité de croiser ces deux fichiers permettrait de détecter plus de situations susceptibles d'être frauduleuses.

Dans un arrêt ADECCO du 24 octobre 2002, la chambre sociale de la Cour de cassation a validé la méthode de la branche du recouvrement mais elle a indiqué que cette méthode, pour être utilisée dans un contrôle, devait préalablement recevoir l'approbation de l'entreprise contrôlée, ce qui en diminue fortement l'intérêt.

Avec les réserves posées par le juge et les réticences de certaines entreprises, le développement de la méthode des sondages et de l'extrapolation a donc été fortement contenu, ce qui prive les URSSAF d'un moyen de faciliter et d'accélérer le contrôle des grandes entreprises.

## **B - Les contrôles longs et exhaustifs limitent la présence sur le terrain des agents de contrôle tout en se révélant très lourds pour les contribuables contrôlés**

Les taux de couverture de la population des contribuables, qui ont été analysés plus haut, dépendent largement des méthodes de contrôle utilisées. En effet, à moyens constants, les services de contrôle peuvent choisir de contrôler une entreprise de façon plus ou moins exhaustive, ce qui influe directement sur le nombre total de contrôles réalisés et donc sur le taux de couverture.

Le choix des administrations en charge du recouvrement des prélèvements obligatoires penche plutôt aujourd'hui vers la réalisation de contrôles exhaustifs de la situation d'une entreprise, même si, en pratique, leur portée et leur durée sont différentes entre les contrôles de la DGI et ceux des URSSAF.

Or, même si le fait de s'intéresser à la situation globale d'un contribuable demeure évidemment indispensable, les procédures actuelles ne semblent que partiellement adaptées aux nouvelles menaces de fraude qui ont été identifiées dans la première partie de ce rapport.

### **1 - Des méthodes de contrôle qui privilégient les contrôles longs et exhaustifs**

Les procédures aujourd'hui privilégiées dans les services de contrôle sont la vérification générale de comptabilité à la direction générale des impôts et le contrôle comptable d'assiette dans les URSSAF.

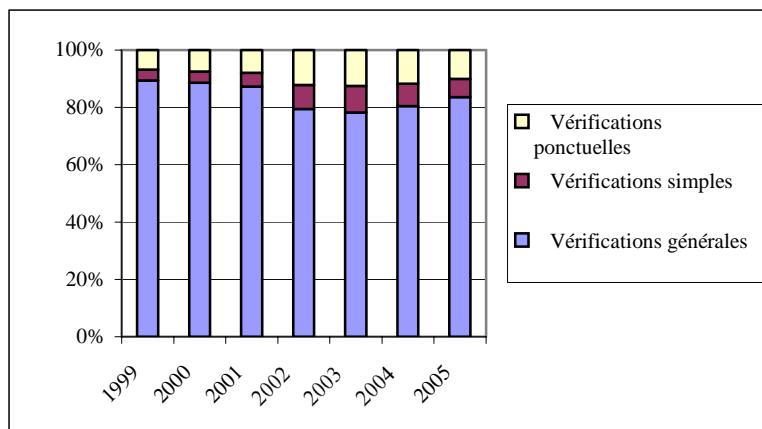
*a) A la direction générale des impôts*

La vérification de comptabilité constitue, comme on l'a vu, le mode privilégié d'intervention du contrôle fiscal. Cette procédure a pour objet d'examiner sur place la comptabilité d'une entreprise et de la confronter à certaines données de fait ou matérielles afin de contrôler l'exactitude et la sincérité des déclarations souscrites et d'assurer éventuellement les redressements nécessaires.

Un inspecteur des impôts, qui réalise une vérification de comptabilité, peut pousser plus ou moins loin ses investigations. Une vérification est considérée comme générale lorsqu'un agent des impôts vérifie la situation fiscale de l'entreprise pour tous les impôts pour lesquels l'entreprise est susceptible d'avoir des obligations déclaratives et de paiement. De plus, cette vérification est dite complète lorsque la comptabilité de l'entreprise est examinée sur toute la durée non prescrite. A l'inverse, on parle de vérification ponctuelle lorsque le contrôle porte sur un point précis ou une période plus courte. Le fait d'avoir une procédure unique qui englobe aussi bien les impôts directs que les impôts indirects constitue une spécificité française, les autres Etats ayant plutôt recours à des contrôles spécialisés par catégorie d'impôts.

Dans ce cadre, la vérification générale est, de loin, la formule la plus utilisée. Elle a représenté, en 2005, 84 % du total des vérifications effectuées par les services fiscaux. On observe cependant une tendance à l'augmentation de la part des autres formes de vérifications, simples et ponctuelles, dont la part est passée de 11 à 16 % entre 1999 et 2005 (cf. graphique suivant).

*Graphique n°12 – Evolution des types de vérifications de comptabilité entre 1999 et 2005*



Or, ce type de contrôle est assez long. La durée moyenne des contrôles sur place, hors ESFP, en 2005 a été de 84 jours, avec des différences sensibles selon les niveaux de contrôle.

*Tableau 23. - Durées moyennes des contrôles dans le cadre du contrôle fiscal externe (hors examen de la situation fiscale personnelle (ESFP) en 2005*

Types de directions	Durée moyenne des contrôles externes (en jours)
DSF	66
DIRCOFI	107
Directions nationales	150
Moyenne	84

L'examen de situation fiscale personnelle (ESFP), qui constitue l'autre mode privilégié de contrôle des services fiscaux, mais pour les particuliers, est également un contrôle global et exhaustif de la situation d'un contribuable.

*b) Dans le réseau des URSSAF*

Dans le réseau des URSSAF, le contrôle comptable d'assiette est la procédure la plus utilisée pour s'assurer du respect par les cotisants de leurs obligations en matière de cotisations sociales. Le contrôle comptable d'assiette peut se définir comme « *le contrôle sur place d'une entreprise dont la situation est vue dans son ensemble. Les investigations portent sur l'ensemble de la législation et non, comme pour le contrôle partiel, sur un point particulier*<sup>107</sup> ». Le contrôle comptable d'assiette constitue la mission principale des services de contrôle. Il représente ainsi 64 % des actions réalisées par les inspecteurs, 90 % du montant des redressements, et 80 % du temps passé au contrôle.

La durée moyenne des contrôles comptables d'assiette tend à s'allonger même si, globalement, l'ordre de grandeur est très différent de celui constaté en matière de vérification fiscale de comptabilité. Le temps moyen est ainsi passé de 1,16 jour/contrôle en 2002 à 1,29 jour/contrôle en 2005.

La différence de durée entre le contrôle comptable d'assiette et la vérification générale de comptabilité s'explique par le fait que les contrôles des URSSAF ne portent que sur un aspect de la gestion de l'entreprise – principalement la gestion des ressources humaines (emploi, paye...) – alors que la vérification de comptabilité concerne un champ plus large. Il faut cependant noter que la durée des contrôles comptables d'assiette peut fortement augmenter en fonction de la taille de l'entreprise et de la complexité de sa situation.

## **2 - Les pratiques dans les autres Etats de l'OCDE sont assez diverses**

Il n'existe pas de modèle unique en Europe et dans les pays de l'OCDE, concernant les modalités d'intervention de l'administration fiscale en contrôle externe<sup>108</sup>.

Néanmoins, on peut noter une caractéristique commune : l'attention portée aux grandes entreprises et à l'enjeu que représente leur contrôle. Dans la plupart des Etats de l'OCDE, l'administration fiscale est très présente sur le contrôle des grandes entreprises. Dans certains Etats,

---

107) ACOSS, *Bilan du contrôle des cotisants 2005*, op. cit.

108) L'approche comparative a été principalement développée pour le domaine fiscal. Une grande partie des chiffres cités sur ce sujet sont repris d'un rapport de la DGI : « *analyse comparative du contrôle fiscal dans 10 pays* », Gérard STRAINCHAMPS et Franck DUVAL, Direction générale des impôts, novembre 2001.

comme au Canada ou aux Etats-Unis, sa présence est quasiment permanente, au point qu'elle dispose de bureaux dédiés au sein des locaux de ces contribuables.

Concernant le contrôle des PME, on peut regrouper les principaux pays de l'OCDE en trois groupes en fonction de critères comme le taux de couverture de la population des contribuables, la part des contrôles partiels...

Le premier groupe est constitué de pays dont le contrôle fiscal repose principalement sur des contrôles partiels et ponctuels de la situation des contribuables. Le Royaume-Uni et les Pays-Bas sont les principaux exemples et affichent donc un taux de couverture de leur fichier qui dépasse 10 % chaque année. Ainsi, le HMRC<sup>109</sup> a réalisé, en 2005, en Grande-Bretagne, 77 786 vérifications ponctuelles ou simples de comptabilité, soit environ 8 fois plus qu'en France.

Le deuxième groupe de pays réalise, au contraire, un nombre global de contrôle moins important, si bien que le taux de couverture du fichier est nettement plus faible, de l'ordre de 1 à 2 %. C'est le cas de la France, des Etats-Unis ou encore du Canada et de l'Italie. Au Canada, l'Agence du revenu affiche ainsi un taux de couverture d'environ 0,85 % sur l'exercice 2004-2005, soit environ 40 000 contrôles.

Enfin, le dernier groupe d'Etats se trouve dans une situation intermédiaire par rapport aux deux précédents. Ce groupe comprend notamment l'Espagne, l'Allemagne ou encore l'Irlande. Leur taux de couverture du fichier des PME se situe entre 5 et 10 %.

Les écarts constatés entre les Etats de l'OCDE trouvent leur explication dans l'histoire et les habitudes des administrations fiscales mais dépendent aussi des choix en termes de méthodes de contrôle et d'affectation de moyens au contrôle. De ce point de vue, la différence entre le nombre de contrôles effectués semble bien principalement liée au choix des méthodes de contrôle et non aux effectifs dédiés à cette fonction au sein des administrations fiscales.

De plus, il est intéressant de noter qu'au vu des montants redressés, aucun choix ne semble plus particulièrement s'imposer. Ainsi, la France et les Pays-Bas, bien qu'ayant choisi des méthodes de contrôles radicalement différentes, récupèrent environ la même proportion de droits à l'issue des opérations de contrôle.

---

109) Her Majesty's Revenue & Customs.

On observe cependant une tendance au développement des contrôles plus ciblés et plus courts dans les Etats qui affichaient jusqu'ici des taux de couverture faibles. Ainsi, au Canada, grâce au développement des systèmes d'analyse risque, les vérifications portent de plus en plus sur un élément précis de la déclaration ou une transaction donnée. Ainsi, l'Agence du revenu du Canada développe des « projets pilotes » qui débouchent sur des contrôles ciblés, par exemple sur les sociétés en commandite ou encore les fiducies de revenu. Aux Etats-Unis, pour réduire la durée de contrôle, l'IRS<sup>110</sup> demande désormais à ses bureaux locaux de se concentrer sur les principales zones de risque de *non compliance* lors des vérifications de comptabilité.

### **3 - Ces méthodes de contrôle présentent des inconvénients**

Par rapport aux grandes tendances de fraude identifiées plus haut, le recours à des procédures longues et exhaustives présente plusieurs inconvénients.

D'abord, mécaniquement, qu'il s'agisse de la vérification de comptabilité ou du contrôle comptable d'assiette, ces procédures limitent, dans l'absolu, la présence des agents de contrôle dans les entreprises. Ainsi, en moyenne, un vérificateur de la DGI va pratiquer entre 12 et 14 contrôles par an et la présence de la DGI sur le terrain se sera donc fait sentir dans autant de PME. Ce chiffre est relativement faible mais correspond aussi à la nécessité d'un contrôle exhaustif. Le choix des procédures actuelles tend donc plutôt à atténuer l'effet dissuasif des contrôles en limitant la présence des vérificateurs dans les entreprises.

Cette situation n'est pas seulement problématique en terme de couverture de la population des contribuables. On a vu, en effet, qu'il était plus difficile aujourd'hui de détecter des fraudes en s'appuyant sur la seule comptabilité, compte tenu de la permissivité de certains logiciels comptables ou encore du fait que certains comportements sont entièrement dissimulés et n'apparaissent donc pas dans les bases et registres des services de contrôle.

Dans ces conditions, il est nécessaire que les services de contrôle puissent avoir une certaine présence sur le terrain de façon à récupérer des informations susceptibles de mettre à jour ces types de fraude. Pour cela, la multiplication des occasions de contact avec des entreprises différentes apparaît plus efficace que des contrôles longs et portant sur un plus petit nombre d'entreprises. Ce besoin se ressent tout particulièrement en matière de travail dissimulé. Or, de ce point de vue, la prééminence des contrôles comptables d'assiette a des conséquences plutôt négatives.

---

110) International Revenue Service.

En effet, elle occupe une partie importante du temps des agents, ce qui représente autant de disponibilité en moins pour la lutte contre le travail dissimulé.

De plus, outre qu'elles limitent la couverture de la population des contribuables, ces méthodes ne sont pas adaptées pour lutter efficacement contre certains phénomènes de fraude en développement.

Par exemple, la vérification de comptabilité comme le contrôle comptable d'assiette impliquent de prévenir à l'avance le contribuable de l'imminence du démarrage d'un contrôle. De cette façon, le fraudeur qui aurait recours à du travail dissimulé peut cesser cette activité et présenter ainsi une apparence de régularité lors de l'arrivée des vérificateurs dans l'entreprise.

De la même manière, la vérification de comptabilité n'est pas adaptée pour détecter et mettre un terme aux fraudes organisées de carrousels de TVA (cf. *supra*). En effet, ce type de fraude repose sur l'existence de sociétés éphémères qui disparaissent rapidement sans avoir reversé la TVA normalement due. L'identification de ce type d'opérateurs défaillants doit donc être précoce et la réaction de l'administration fiscale rapide pour appréhender au plus vite les auteurs de la fraude. D'après la direction générale des impôts, cette difficulté va croissant dans la mesure où la durée de vie des sociétés taxis tend à se réduire : estimée à 18 mois environ entre 1998 et 2002, elle ne dépasse pas aujourd'hui quatre mois.

Ce besoin de réactivité n'est donc pas compatible avec la lourdeur et le formalisme de la procédure de vérification de comptabilité<sup>111</sup>. L'article L 47 du livre des procédures fiscales ne pallie que partiellement cette difficulté. Il permet certes des contrôles inopinés, mais uniquement sur des constats matériels relatifs à des éléments physiques de l'exploitation ou à l'existence et à l'état des documents comptables. Dès lors, après ces premiers constats, le fraudeur a le temps de disparaître avant que ne commence la vérification proprement dite<sup>112</sup>.

---

111) Ce point peut néanmoins être nuancé, compte tenu de la possibilité pour l'administration fiscale de remonter, dans certains cas, la chaîne de fraude et s'en prendre à l'acheteur ou au vendeur des biens ayant fait l'objet d'un carrousel. Voir notamment la décision du Conseil d'Etat, CE 27 juillet 2005, *Société Fauba France*. Dans ce cas, une vérification de comptabilité peut être utilisée pour mettre en évidence un carrousel. L'administration se heurtera néanmoins à la difficulté de prouver la mauvaise foi du vendeur ou de l'acheteur.

112) Voir, sur ce point et, plus généralement, sur la fraude à la TVA, le rapport du Conseil des impôts, *La TVA – XIXième rapport au Président de la République*, juin 2001.

Dernier élément, les procédures de contrôle telles qu'elles sont majoritairement utilisées aujourd'hui sont lourdes pour le contribuable, qui, dans la majorité des cas, n'est pas fraudeur et pour lequel le contrôle occasionne des contraintes importantes. L'acceptation du contrôle n'est donc pas toujours évidente. De plus, des contrôles exhaustifs aboutissent nécessairement à des montants de redressements élevés. Pour le contrôle fiscal, la moyenne des droits nets rappelés par contrôle s'élevait ainsi 131 280 €. Ce chiffre est beaucoup plus faible pour les contrôles comptables d'assiette, dont le montant moyen va de 2 000 à 10 000 € selon les motifs de redressement. Les entreprises redressées peuvent donc se retrouver dans des situations difficiles en termes de trésorerie pour régler le redressement, ce qui explique en partie les difficultés de recouvrement (*cf. supra*).

Ainsi, sans remettre en cause la nécessité de vérifier périodiquement la situation globale d'une entreprise ou d'un particulier au regard de ses obligations fiscales et sociales, il apparaît que les procédures aujourd'hui privilégiées ne sont pas totalement adaptées pour lutter contre les tendances lourdes de la fraude et assurer une présence suffisamment dissuasive sur le terrain. Ce constat, qui plaide pour le développement de nouvelles formes de contrôle, a conduit les administrations en charge du recouvrement à commencer à diversifier leur mode d'intervention.

## C - La tendance est au développement de nouvelles formes de contrôle

### 1 - Le développement de contrôles préventifs et associant davantage le contribuable

Comme on l'a vu, une large partie des motifs de redressement suite à contrôle correspond à de simples irrégularités : erreurs factuelles, divergences d'interprétation de la réglementation... Dans ces cas, fréquents du fait de la complexité de la législation, et lorsque la bonne foi du redevable n'est pas en cause, les procédures habituelles de contrôle peuvent se révéler assez intrusives et pénalisantes pour les contribuables qui en font l'objet.

C'est pourquoi, dans un souci de développement du service rendu à l'usager et d'amélioration des relations avec les contribuables, des formules de « contrôle à la demande » ou de contrôles préventifs ont été mis en place tant pour les impôts que pour les cotisations sociales.

Ce mode de contrôle, assez répandu dans d'autres Etats, offre la possibilité aux services de la DGI et des URSSAF d'améliorer leur taux de couverture des redevables et de développer leur présence sur le terrain tout en évitant, en amont, que les contribuables ne commettent certaines irrégularités.

Il reste que le contrôle préventif a encore du mal à se développer car il souffre de la mauvaise image traditionnelle du contrôle et suscite une certaine méfiance de la part des contribuables de bonne foi, qui doutent parfois, à tort, des bonnes intentions des services de contrôle.

*a) Dans les URSSAF, le développement des offres de services aux cotisants*

Depuis 2003, les URSSAF proposent à certaines entreprises des offres de services qui visent à les aider à remplir leurs obligations en matière de cotisations sociales. Deux moments précis sont plus particulièrement ciblés : dans les neuf premiers mois après la création de l'entreprise ou lors de la signature d'un accord d'entreprise concernant l'épargne salariale (intéressement, plan d'épargne d'entreprise, plan d'épargne investissement, plan partenarial d'épargne salariale volontaire, etc).

Ces offres de service s'inscrivent dans une démarche de service et d'accompagnement individuel et visent à réduire les irrégularités que les entreprises sont susceptibles de commettre en les assistant en amont. En 2005, il y a ainsi eu 2 001 visites auprès d'entreprises nouvelles et 605 visites préalables à la mise en place d'un accord collectif, ce qui a débouché sur 1 512 rappels des règles applicables pour 753 employeurs.

Ces offres de service ne sont au demeurant qu'une des modalités de la prévention que les URSSAF se sont efforcées de développer pour réduire les irrégularités et la fraude. D'après l'ACOSS, au cours de l'année 2005, 17 119 actions de prévention ont été réalisées qui, outre les offres de service, ont pris la forme de séances d'informations collectives à l'attention de publics ciblés ou encore l'examen, en partenariat avec les directions départementales de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle (DDETFP) d'accords d'épargne salariale.

En dépit des efforts des URSSAF, ce type de services semble encore avoir du mal à convaincre les cotisants, notamment parce que ceux-ci bénéficient déjà des conseils de professionnels (avocats, experts-comptables), ou parce qu'ils ne sont pas entièrement convaincus de l'aspect préventif et partenarial de ce type de contrôles. De plus, la mise en œuvre de ces offres de service nécessite un effort important de la part des URSSAF en termes de communication et d'information de façon à

faire connaître ces possibilités aux chefs d'entreprise. Ceci implique donc une charge de travail non négligeable : envois de mailing, suivi des réponses...

Or, l'intérêt des cotisants pour ces procédures n'est pas évident et le taux de réponse apparaît souvent décevant. Par exemple, en Seine-Saint-Denis, le taux de retour est de 3 %. De même, à l'URSSAF de Périgueux, les offres de service font l'objet d'une vingtaine de demandes par an pour environ 100 créations d'entreprises par mois, soit un taux d'entreprises ayant recours à cette formule de seulement 1,6 %.

Il reste donc un important effort de communication à réaliser auprès des cotisants pour essayer de changer l'image des contrôles et populariser la notion de contrôles préventifs.

*b) A la direction générale des impôts, des contrôles à la demande sont désormais possibles*

EN 2004, le rapport GIBERT soulignait l'existence d'une « *forte demande, en France comme à l'étranger, du développement du règlement en amont des questions fiscales<sup>113</sup>* ». A la suite de ce rapport, différentes mesures ont été adoptées de façon à offrir plus de sécurité juridique aux entreprises dans leurs obligations fiscales.

En particulier, dans la loi de finances rectificatives pour 2004, a été créée la possibilité pour les PME de demander une intervention sur place de l'administration fiscale pour les aider à bien appliquer les règles fiscales. Cette procédure est assortie de la possibilité, pour les contribuables de bonne foi, de régulariser leur situation en cours de contrôle, sans pénalités et moyennant un intérêt de retard réduit de 50 %.

Cette nouvelle possibilité est encore peu utilisée par les entreprises et il faudra certainement du temps pour changer l'image traditionnelle du contrôle fiscal. Néanmoins, elle atteste de la volonté de l'administration fiscale de développer de nouvelles formes de contrôle et de trouver des modalités d'intervention qui soient moins pénalisantes pour le contribuable de bonne foi.

Dans le même esprit, la DGI a mis en place pour les particuliers, à l'automne 2005, un dispositif de relance amiable qui permet aux contribuables de régulariser rapidement et sans sanctions les discordances relevées sur leurs déclarations d'impôt sur le revenu, pourvu qu'il

---

113) Bruno GIBERT, *Améliorer la sécurité du droit fiscal pour renforcer l'attractivité du territoire – rapport au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie*, septembre 2004.

s'agisse d'erreurs de bonne foi. Cette mesure, qui a bénéficié à 400 000 foyers, est un autre exemple du développement de nouvelles modalités de contrôle partenarial et préventif.

## **2 - Le contrôle sur pièces est en phase de démarrage dans le réseau des URSSAF**

Dans le réseau des URSSAF, le contrôle sur pièces est peu développé, même si certaines URSSAF y ont recours depuis une dizaine d'années. Il tend cependant à se généraliser avec le déploiement dans tous les organismes d'un outil informatique, SCORE.

Le contrôle sur pièces comprend plusieurs aspects :

- la vérification de la cohérence des données portées sur la déclaration elle-même ;
- le recueil et le recouplement des pièces justificatives ;
- les échanges d'informations avec les services fiscaux et les services déconcentrés de l'emploi.

Le contrôle sur pièces, même s'il ne permet pas nécessairement de repérer toutes les irrégularités qu'un contrôle comptable d'assiette aurait pu déceler, permet là encore d'accroître le taux de couverture de la population des cotisants, de maintenir une certaine vigilance sur les TPE alors même qu'elles sont moins souvent contrôlées par les services de contrôle. Il permet également de réaliser facilement certains redressements grâce à la transmission d'informations des services fiscaux, sous réserve que cette information se fasse de façon fluide (cf. *infra*).

Dans ce cadre, la nouvelle convention d'objectifs et de gestion pour la période 2006-2008 prévoit que « *le contrôle sur pièces sera développé pour les petites entreprises en s'appuyant sur un dispositif juridique sécurisé, selon une méthodologie définie au niveau national et le développement d'un « métier » de contrôleur du recouvrement* ».

## **3 - A la direction générale des impôts, de nouvelles structures expérimentent un contrôle à mi-chemin entre contrôle sur pièces et contrôle sur place**

A la direction générale des impôts, le contrôle sur pièces des entreprises et des travailleurs indépendants doit faire face à la diminution de ses résultats et aux difficultés croissantes de contrôler des déclarations de plus en plus dématérialisées et traitées par des logiciels d'optimisation comptable et fiscale.

Face à cette situation, l'administration fiscale a, dans un premier temps, créé des structures spécifiques dédiées au contrôle sur pièces des dossiers des professionnels. Auparavant, ce contrôle était réalisé par les équipes qui étaient également en charge de la gestion courante des dossiers. Des structures spécialisées, baptisées inspection de contrôle et d'expertise (ICE), ont donc vu le jour dans le cadre de la fusion entre les centres des impôts et les recettes des impôts. La création de ces structures, dotées d'outils d'analyse-risque, doit permettre une professionnalisation du contrôle sur pièces et une amélioration de ses résultats.

Pour pallier les difficultés à mener un contrôle depuis le bureau, la DGI encourage le développement des contrôles sur place réalisés par les ICE. Ainsi, en 2005, 12% des opérations de CFE et 3% des droits redressés (soit un total de 190 millions d'euros) sont imputables aux ICE.

Cette pratique reste d'une ampleur variable selon les départements. Ainsi, l'implication des ICE dans le contrôle ponctuel sur place, si elle est en cours de développement, n'est pas partout acquise. Or, il apparaît que pour le contrôle des entreprises, cette technique présente de nombreux avantages. En effet, les ICE peuvent constituer un premier niveau intéressant de contrôle, réalisant une forme de contrôle à mi-chemin entre un contrôle sur pièces élaboré et un contrôle sur place simplifié et ponctuel. Ces nouvelles structures constituent donc une opportunité pour augmenter la présence des services de contrôle de la DGI sur le terrain et la couverture de la population des contribuables, tout en développant un contrôle moins long, moins exhaustif, plus partenarial et donc peut-être mieux accepté par les contribuables de bonne foi.

Ainsi, à titre d'exemple, depuis 2005, la direction des services fiscaux de Seine-Saint-Denis a réorienté ses contrôles pour être plus présente sur les régimes simplifiés d'imposition (RSI) et micros, souvent utilisés frauduleusement comme nous l'avons évoqué. A partir des ICE, a été lancée une pratique d'*« l'îlotage fiscal »* qui consiste à aller sur le terrain et à comparer les observations avec les informations détenues en interne. La présence sur le terrain permet de se rendre compte d'incohérences factuelles, que la documentation en interne ne permet pas de vérifier. Cette démarche a été appliquée notamment aux demandes de remboursement de TVA. Les services ont renforcé leur présence sur le terrain en exerçant un droit de communication qui permet d'examiner les factures sans effectuer à proprement parler un contrôle.

### **III - La coopération entre les administrations n'est pas suffisamment active**

Dans un contexte où les prélèvements obligatoires font l'objet d'un recouvrement et d'un contrôle par des administrations et des organismes différents, la coopération administrative est un facteur décisif pour limiter les failles du système de prélèvement et éviter que des fraudeurs n'échappent à leurs obligations fiscales et sociales.

Au demeurant, cette coopération n'implique pas seulement les administrations directement en charge du recouvrement mais doit aussi concerner les administrations répressives (police, gendarmerie, justice), notamment dans les cas de fraude les plus graves.

Or, la coopération entre les administrations en matière de fraude aux prélèvements obligatoires est aujourd'hui largement perfectible.

#### **A - Les échanges au sein de la sphère sociale et avec l'administration fiscale sont beaucoup trop ponctuels**

Les services de contrôle de la direction générale des impôts et des URSSAF interviennent sur des prélèvements obligatoires distincts et selon des modalités et des procédures différentes. Il reste néanmoins qu'ils poursuivent le même objectif - la récupération de prélèvements éludés - et qu'ils contrôlent la même population d'entreprises. De plus, dans certains cas, l'opération qui a permis d'évader des cotisations sociales pourra également avoir conduit à frauder sur des impôts et réciproquement.

Dans ces conditions, les échanges entre ces administrations présentent un intérêt incontestable dans la mesure où ils peuvent permettre de détecter facilement certains comportements frauduleux et de les sanctionner. Elle pourrait ainsi déboucher sur une réelle synergie et une augmentation sensible de l'impact des contrôles réalisés, en termes de répression de la fraude, de montants redressés et de couverture des enjeux.

Il en va de même pour les échanges d'informations entre les différents organismes de protection sociale. Là encore, en mutualisant les informations disponibles, et notamment les résultats des contrôles, ces organismes ont la possibilité d'améliorer l'efficacité et l'effet de leurs interventions.

Pourtant, ces coopérations restent aujourd’hui trop ponctuelles et soumises à la bonne volonté des acteurs locaux. L’absence d’une coopération formalisée et d’une transmission automatisée de certaines données limite donc les synergies et ouvre la possibilité aux contribuables de mauvaise foi de passer entre les mailles des filets des différentes administrations en charge du recouvrement.

### **1 - Le développement inachevé des échanges entre administrations sociales**

L’absence de contrôle des cotisations en matière de retraites complémentaires et d’assurance-chômage a déjà été soulignée (cf. *supra*). D’une façon générale, les organismes coopèrent de façon limitée et échangent peu d’informations. En effet, à l’exception de la mutualité sociale agricole et de quelques mécanismes de guichet unique (comme le GUSO<sup>114</sup> ou le CESU<sup>115</sup>), il n’existe pas de transmission systématique d’informations qui permettraient d’opérer des redressements cohérents sur l’ensemble des cotisations.

La coopération au niveau du recouvrement n’est toutefois pas la seule possible au sein des organismes de la protection sociale. La séparation entre recouvrement et prestation qui s’observe au sein du régime général de sécurité sociale des travailleurs salariés (mais non pour les agriculteurs pour l’assurance chômage et la retraite complémentaire) s’avère en effet pénalisante pour le contrôle dans la mesure où celui-ci ne peut mettre en regard les cotisations payées et les droits revendiqués. Or, ces échanges entre organismes chargés de servir des prestations et organismes en charge du recouvrement ont jusqu’ici été trop rares.

Pour améliorer cette situation, le nouvel article L.114-12 du code de la sécurité sociale issu de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 prévoit ainsi que « *pour l’application des dispositions législatives et réglementaires relatives à la sécurité sociale, les organismes chargés de la gestion d’un régime obligatoire de sécurité sociale, les caisses assurant le service des congés payés et les organismes mentionnés à l’article L. 351-21 du code du travail se communiquent les renseignements qu’ils détiennent sur leurs ressortissants* ».

---

114) Guichet unique du spectacle occasionnel.

115) Chèque emploi service universel.

Localement, des mécanismes informels de coopération et de signalement des cas de fraude ont été mis en place, sans que ces échanges aient un caractère systématique. Dans certains cas, des conventions de partenariat ont d'ores et déjà été signées, comme par exemple dans le Bas-Rhin. Un accord national de coopération entre organismes de recouvrement et de prestations a ainsi été signé à la fin de l'année 2006 sur ce sujet.

Le code de la sécurité sociale comme le livre des procédures fiscales prévoient des échanges entre l'administration fiscale et les organismes de recouvrement des cotisations sociales<sup>116</sup>.

Cette disposition législative repose sur un besoin réel, qui concerne également le contrôle. En effet, des contrôles réalisés par l'un ou l'autre des services pourraient déboucher facilement sur des redressements pour les différents types de prélèvements.

La réalité des échanges entre administration fiscale et sociale apparaît toutefois insuffisante sur le terrain, dans les deux sens : la coopération est ainsi souvent décrite comme ponctuelle et insuffisamment formalisée. Certaines DSF ont mis en place des conventions avec l'URSSAF correspondante de façon à échanger des données pour comparer les déclarations de ressources envoyées à l'URSSAF et les déclarations de revenu à la DGI. De plus, il arrive régulièrement que les agents de contrôle se rendent dans les locaux de l'autre administration pour avoir accès à certains éléments et certaines données. Les services s'échangent également de façon spontanée des informations à l'aide de bulletins de transmission d'informations envoyés aux administrations intéressées mais, là encore, le nombre de bulletins envoyés apparaît relativement faible.

L'exemple de la direction des services fiscaux de Seine-Saint-Denis, s'il n'est pas nécessairement représentatif à lui seul, vient confirmer ce constat, comme le montre le tableau suivant. Ainsi, le nombre de contrôles diligentés suite à des informations des organismes sociaux est très faible.

---

116) Voir notamment l'article L. 114-14 du code de la sécurité sociale ou encore l'article L. 152 du livre des procédures fiscales.

*Tableau n°24. - Informations obtenues par la direction des services fiscaux de Seine-Saint-Denis des administrations partenaires (en nombre de contrôles externes diligentés)*

Année	2003	2004	2005
DGDDI	2	4	3
Gendarmerie	1	1	4
Inspection du travail	1		1
Justice	1	7	16
Organismes sociaux	1	4	7
Police		9	9
Autres	2	5	10
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>30</b>	<b>50</b>

D'une façon générale, les informations fournies par les organismes sociaux ne représentent qu'une part très limitée des informations utilisées par les services fiscaux pour diligenter des contrôles, comme le montre le tableau suivant, tiré d'une étude réalisée par la DGI<sup>117</sup>.

*Tableau 25. - Répartition par source des affaires ayant une origine externe dans un échantillon de 6 directions des services fiscaux*

Origine des sources externes	Gendarmerie	Police	Justice (dont GIR et COLTI)	Douanes	URSSAF, DDTEFP, DDCCRF	Autres sources externes des brigades de recherche	Total
Part dans le total des sources externes	11,60%	8,90%	9,90%	17,00%	7,10%	45,50%	100,00%

Un autre exemple peut être donné concernant le travail dissimulé. Ainsi, d'après l'ACOSS, les services fiscaux ont bénéficié de 8 % des informations transmises par les URSSAF, contre 38 % au profit des services de police et de gendarmerie. En sens inverse, les URSSAF n'ont reçu que 5 % de leurs informations en matière de travail dissimulé des services de la direction générale des impôts.

Ainsi, la coopération entre la sphère fiscale et la sphère sociale a généralement un caractère ponctuel. En particulier, les services de la DGI n'informent pas systématiquement l'URSSAF des redressements qu'ils ont réalisés et il en va de même dans l'autre sens.

117) DGI – Mission d'expertise et de liaison, *Etude sur la programmation d'origine recherche en DSF et DIRCOFI*, juin 2005.

Même si le décret n°2002-771 du 3 mai 2002 met en place une procédure de transfert des données fiscales, aucun de ses arrêtés d'application ne prévoit de communication de données aux URSSAF pour le contrôle des déclarations relatives aux cotisations de sécurité sociale. La branche du recouvrement se retrouve ainsi exclue du seul système existant de transfert des données provenant de l'administration fiscale.

Ainsi, même s'il existe des échanges entre les services dont l'ampleur et la régularité varient selon les départements, la situation actuelle n'est pas satisfaisante dans la mesure où elle prive les services de contrôle d'informations précieuses qui pourrait faciliter leur propre travail de détection et de vérification.

### **B - La coopération avec les administrations répressives est mieux formalisée mais reste d'une portée variable selon les départements**

Contrairement à d'autres Etats, qui ont fait le choix de confier à certains services de leur administration en charge du recouvrement des compétences de police judiciaire, la France n'est pas allée jusque là, même si les pouvoirs d'investigation des services français sont assez étendus.

Une coopération avec les services de police et de gendarmerie est donc indispensable dans certains cas, notamment parce que les fraudeurs qui sont poursuivis présentent un niveau de dangerosité élevé ou parce que des investigations lourdes et approfondies sont indispensables pour mettre en évidence la fraude.

Cette coopération apparaît aujourd'hui d'une importance et d'une portée variables selon les départements. Pour la renforcer, des structures de coordination, comme les comités opérationnels de lutte contre le travail illégal ou les groupements d'intervention régionaux, ont été mises en place.

#### **1 - Les administrations en charge du recouvrement ne disposent pas de compétence de police judiciaire**

Ni les services de contrôle de la DGI, ni ceux des URSSAF ne disposent des attributions attachées à la qualité d'officier de police judiciaire et les procédures qu'ils mettent en œuvre sont celles prévues par le code général des impôts, le code de la sécurité sociale ou le code du travail, mais pas par le code pénal.

*a) Un choix différent dans d'autres Etats ou pour d'autres administrations*

Dans plusieurs Etats de l'OCDE, il existe un service, indépendant ou rattaché à l'administration fiscale, qui dispose de compétences de police judiciaire pour procéder, sous le contrôle d'un magistrat, à des enquêtes en matière de fraude aux prélevements obligatoires.

Aux Etats-Unis, la division *Criminal Investigation* de l'IRS dispose de compétences légales proches de celles d'autres agences fédérales comme le FBI ou encore le Secret service. Son rôle consiste à détecer et réprimer les cas les plus graves de fraude fiscale, susceptible de faire l'objet d'un procès pénal. Ce service dispose de 4 400 agents, dont 2 800 ayant un statut de *Special Agent* et, si son cœur de métier est bien la lutte contre la fraude fiscale, il intervient également en matière de terrorisme et de blanchiment d'argent.

De même, en Italie, la *Guardia di Finanza*, qui est habilitée à effectuer des perquisitions dans des locaux professionnels ou à domicile, ainsi qu'à saisir ou reproduire tout document comptable, est tenue d'informer le magistrat du Parquet compétent de tout fait constituant une irrégularité : « *le délit fiscal est donc entièrement assimilé à un délit de droit commun et traité comme tel* »<sup>118</sup>.

En France, cette évolution a d'ailleurs été retenue, depuis 1999, pour les services de la direction générale des douanes et des droits indirects avec la création d'un service national de la douane judiciaire (cf. encadré suivant).

---

118) Jacques BRURON, *Droit pénal fiscal*, LGDI, 1993, p. 151.

**Encadré n°8 : le service national de la douane judiciaire**

L'article 28 de la loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale a en effet introduit dans le code de procédure pénale un nouvel article 28-1, en vertu duquel les agents des douanes de catégorie A et B, spécialement désignés à cette fin par arrêté des ministres chargés de la justice et du budget, sont dotés de pouvoirs similaires à ceux des officiers de police judiciaire.

Concrètement, ces agents sont compétents sur l'ensemble du territoire national pour constater « *les infractions prévues par le code des douanes, les infractions en matière de contributions indirectes, les infractions prévues aux articles L. 716-9 à L. 716-11 du code de la propriété intellectuelle, ainsi que pour les infractions qui leur sont connexes* ». Ils peuvent effectuer des enquêtes judiciaires sur réquisition du procureur de la République ou sur commission rogatoire du juge d'instruction, ce qui implique qu'ils puissent procéder à des perquisitions, à des saisies de documents, placer sous scellés les objets et documents saisis, requérir des informations auprès des opérateurs de télécommunication, défendre à toute personne de s'éloigner du lieu d'une infraction, ou encore entendre les témoins qu'ils souhaitent.

La loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité a encore accru les pouvoirs conférés aux agents de la douane judiciaire, en étendant le champ des infractions pour lequel ils sont compétents au délit d'escroquerie en matière de TVA.

**b) Les administrations disposent néanmoins de pouvoirs d'investigation étendus**

Les URSSAF ou la DGI ne disposent pas de prérogatives de police judiciaire, la législation leur confie cependant des pouvoirs d'investigation assez étendus. Ceux-ci permettent de contrôler et de sanctionner la fraude et l'irrégularité mais sont sans doute insuffisants pour déceler et réprimer les formes de fraude les plus graves et les plus complexes.

Le tableau suivant présente ainsi, de façon rapide, les pouvoirs de l'administration fiscale pour déceler les agissements frauduleux.

*Tableau n°26. - Procédures susceptibles d'être utilisées par l'administration fiscale aux fins de déceler des agissements frauduleux*

<b>Recherches auprès du contribuable</b>	<b>Recherches auprès de tiers</b>
Demande d'information (article L. 10 LPF)	Demande d'information (article L. 10 LPF)
Audition (article L. 15 LPF)	Droit de communication (articles L. 81 à L. 102 AA LPF)
Demande d'éclaircissement ou de justifications (articles L. 16, L. 19, L. 20 et L. 23 LPF selon l'impôt en cause)	Droit d'enquête pour le contrôle du respect des règles de facturation (article L. 80 F LPF)
Droit de vérification (articles L. 12 et L. 13 LPF)	Droit de visite et de saisie (article L. 16 B LPF)
Droit d'enquête pour le contrôle du respect des règles de facturation (article L. 80 F LPF)	
Droit de visite et de saisie (article L. 16 B LPF)	
Droit de contrôle en matière de TVA des redevables placés sous RSI (article L. 16 D LPF)	

En particulier, l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales (LPF), qui confie aux agents de la direction générale des impôts un droit de visite et de saisie est un outil d'enquête particulièrement puissant. De fait, son usage est encadré et la DGI n'y a recours que de façon modérée. D'abord, le recours à l'article L. 16 B est soumis à l'autorisation du juge judiciaire et les opérations de visite et de saisie de documents qui sont réalisées dans ce cadre s'effectuent sous le contrôle d'un officier de police judiciaire. De plus, seuls certains agents de contrôle, ceux rattachés à la direction nationale des enquêtes fiscales, peuvent mettre en œuvre le droit de visite et de saisie et l'utilisation de l'article L. 16 B est restreinte. Ainsi, en 2005, 240 visites domiciliées ont été organisées sur le fondement de l'article L. 16 B du LPF, et ce dans trois types de dossiers :

- des dossiers où les enjeux financiers sont importants, comme les dossiers de fraude de type « *carrousel* » ;

- des dossiers où sont à l'œuvre des mécanismes de fraude nouveaux, qu'il est urgent de comprendre pour éviter la généralisation de la fraude ;
- des dossiers, enfin, où le mécanisme en jeu est susceptible de bénéficier, même pour un faible montant, à un grand nombre de contribuables.

En matière de travail dissimulé, les pouvoirs des administrations de contrôle sont également importants. D'abord, comme le rappelle l'article L.325-12 du code du travail, « *pour la recherche et la constatation de ces infractions, les agents précités disposent des pouvoirs d'investigation accordés par les textes particuliers qui leur sont applicables* ». De plus, le même article précise l'ensemble des documents que les agents compétents pour la lutte contre le travail dissimulé peuvent se faire présenter immédiatement lors d'un contrôle<sup>119</sup>. Il s'agit :

- des documents relatifs à l'immatriculation et aux déclarations effectuées auprès des organismes de protection sociale ;
- des documents justifiant que l'entreprise a procédé aux vérifications légales concernant ses sous-traitants ;
- des documents commerciaux relatifs aux prestations exécutées en infraction à la législation sur le travail dissimulé.

Les agents peuvent en outre se faire communiquer par les services préfectoraux tout document relatif à l'exercice d'une profession réglementée.

En vue de la verbalisation du travail dissimulé, les agents disposent, outre des pouvoirs d'enquête déjà mentionnés, d'un pouvoir très large d'audition. Ils peuvent ainsi entendre « *toute personne rémunérée, ayant été rémunérée ou présumée être ou avoir été rémunérée par l'employeur ou par un travailleur indépendant afin de connaître la nature de ses activités, ses conditions d'emploi et le montant des rémunérations s'y rapportant, y compris les avantages en nature* ». Ces auditions peuvent également être consignées par procès-verbal. Enfin, les agents de contrôle sont habilités à demander à toute personne figurant sur le procès-verbal d'audition de justifier de son nom et de son adresse.

Les pouvoirs dont disposent les agents de contrôle en matière de recouvrement des prélèvements obligatoires sont donc importants. Pour autant, ils restent limités par rapport à ceux dont disposent des officiers de police judiciaire.

---

119) Ils peuvent également en exiger une copie.

Ainsi, l'article L. 16 B, dans le domaine fiscal, ne prévoit pas de procédure d'audition formalisée, ni la possibilité de recourir à des gardes à vue. D'une façon générale, les pouvoirs des administrations de contrôle font l'objet d'un encadrement procédural beaucoup plus strict, et donc beaucoup plus contraignant, par rapport à celui des officiers de police judiciaire. Cela signifie que, dans certains cas, les vérificateurs sont empêchés de prendre connaissance de certains faits ou de certains agissements car ils doivent rester dans les limites que leurs procédures spécifiques imposent.

De plus, faute pour ces agents d'avoir la qualité d'officiers de police judiciaire, les constatations effectuées dans le cadre des opérations de contrôle n'ont pas, devant le juge pénal, valeur de preuve. Ainsi, le juge judiciaire « *ne peut pas faire son siège sur des comparaisons, des estimations ou des valeurs moyennes opposables au contribuable* »<sup>120</sup>. Les éléments versés au procès pénal par les administrations ne valent ainsi qu'à titre de renseignements.

Cette situation oblige les services de la direction générale des impôts ou des URSSAF, dans certaines affaires particulièrement complexes ou dangereuses, et nécessitant des moyens d'investigation étendus, à recourir à l'appui de la police ou de la gendarmerie. On a déjà vu que ces services étaient associés à la lutte contre le travail dissimulé, avec notamment la création récente de l'office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI – cf. *supra*).

On retrouve également cette situation dans le domaine fiscal. En effet, les infractions fiscales, dans un certain nombre de cas, sont commises en même temps que d'autres délits de droit commun : usurpation d'identité, abus de biens sociaux, faux et usages de faux, pour n'en citer que quelques uns. Cette connexité justifie l'existence de services de police judiciaire qui mobilisent l'expertise des agents de l'administration fiscale, comme par exemple la brigade nationale d'enquête économique (BNEE).

---

120) Cass. Crim. 12 mai 1976, Bull. Crim., n° 154, note RENOUX, D. 1984, p. 616.

**Encadré n°9 : la brigade nationale d'enquêtes économiques**

La **brigade nationale d'enquêtes économiques** (BNEE), créée en 1948 pour lutter contre le marché noir et les infractions économiques, est chargée d'apporter une assistance à la police judiciaire dans les enquêtes qui requièrent les capacités d'expertise financière et fiscale des inspecteurs des impôts, notamment dans le cadre des informations judiciaires qui peuvent être ouvertes dans le cadre de poursuites pour fraude fiscale ou pour escroquerie à la TVA. Elle est exclusivement composée de fonctionnaires de la DGI. Son siège est situé dans les locaux de la direction centrale de la police judiciaire à Nanterre, le reste des effectifs étant implanté dans les services régionaux de la police judiciaire sous la forme de groupes régionaux d'enquêtes économiques (GREE).

Par ailleurs, depuis 1999, la DGI met une dizaine d'agents à la disposition du ministère de la Justice. Ces agents dépendent soit de l'instruction, soit du Parquet, et sont rattachés aux juridictions de Paris, Lyon et Bordeaux, Fort de France, Versailles, Aix en Provence et Bastia<sup>121</sup>.

Dans un certain nombre de cas, l'action de recherche et de sanction de la fraude menée par la DGI et les URSSAF implique donc l'intervention des services répressifs de police et de gendarmerie. La mobilisation de ces services, et de ceux du Parquet qui les contrôle, n'est cependant pas toujours évidente dans la mesure où ils ont leurs propres priorités. Par exemple, sur 13 000 actions conjointes menées par le réseau des URSSAF en 2005, la gendarmerie a participé à ces actions dans 18 % des cas et les services de police dans 16 % des cas.

Pour améliorer la coordination, des structures formalisées ont ainsi été mises en place : les comités opérationnels de lutte contre le travail illégal (COLTI) et les groupes d'intervention régionaux (GIR).

## **2 - Les comités opérationnels de lutte contre le travail illégal**

Crées par l'article 11 du décret de 1997, les comités opérationnels de lutte contre le travail illégal sont présidés par le procureur – en pratique un vice-procureur ou un substitut – et sont chargés de la coordination opérationnelle des acteurs du contrôle. En particulier, les COLTI sont chargés de la programmation et de la préparation des actions concertées entre plusieurs services.

---

121) Source : Assemblée nationale, *Rapport d'information n° 1098 sur les groupes d'intervention régionaux*, enregistré le 1er octobre 2003 et présenté par M. Marc LE FUR.

Le renforcement du rôle des COLTI était un des objectifs du plan national de lutte contre le travail illégal (cf. *supra*). De fait, on constate qu'environ 18 % des opérations conduites en 2005 dans les secteurs du plan national se sont déroulées dans le cadre du COLTI contre 14 % en 2004. Cette coordination a été particulièrement renforcée dans certains secteurs, comme l'agriculture où 37 % des opérations programmées l'ont été sous l'égide des COLTI. Ces structures ont permis notamment de mettre en place des actions de contrôle d'envergure : 600 opérations ont ainsi eu lieu entre août et décembre 2005.

Le bilan des COLTI est cependant très inégal selon les départements et dépend souvent de l'implication du procureur et du secrétaire permanent. Celui-ci est en effet chargé des différents aspects logistiques, du suivi des actions judiciaires, de la communication des procès-verbaux aux organismes de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et du traitement statistique de la verbalisation du travail illégal.

Ainsi les départements où les services du procureur et le secrétaire sont fortement impliqués dans la lutte contre le travail illégal obtiennent-ils des résultats probants. Dans ces cas-là, le COLTI est un véritable lieu d'impulsion pour des actions communes. A l'inverse, certains départements n'ont même pas mis en place de secrétariat permanent – le décret ne précise pas quel service doit être mis à disposition pour cette tâche assez lourde – et les COLTI sont, au mieux, le lieu d'enregistrement d'actions concertées qui lui sont étrangères. En tout état de cause, l'absence d'évaluation et de pilotage national aboutit à une forte hétérogénéité et sans doute à une sous-utilisation des potentialités du dispositif.

### **3 - Les groupements d'intervention régionaux**

Pour combattre la délinquance entretenu par l'économie souterraine, en voie de développement notamment dans les quartiers sensibles, les coopérations existant entre les services de police judiciaire et l'administration fiscale paraissaient toutefois insuffisantes. Comme le relève un rapport parlementaire<sup>122</sup>, les échanges entre les services fiscaux et les services de police judiciaire restaient « rares » et « de fait limités aux enquêtes portant sur des affaires particulièrement lourdes, fort éloignées de l'activité habituelle des services locaux d'enquête ».

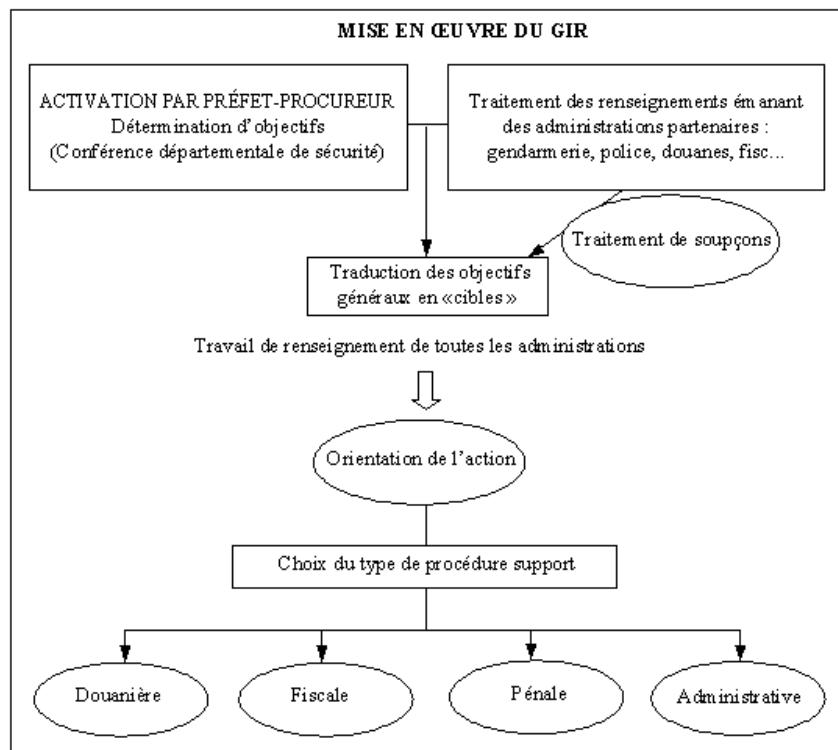
---

122) Rapport d'information n° 1098 sur les groupes d'intervention régionaux, présenté par le député Marc Le FUR, Assemblée nationale.

C'est donc pour faciliter et élargir la coopération entre ces services que la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure a institué les groupements d'intervention régionaux (GIR).

Les URSSAF ne sont pas membres en tant que telles des GIR, même si elles peuvent être associées à leurs opérations. Cette situation, qui s'explique par le fait qu'elles ont un statut d'organisme de droit privé, laisse cependant de côté un acteur qui pourrait être particulièrement précieux dans les affaires impliquant des infractions de travail illégal.

*Graphique n°13- Représentation schématique du fonctionnement d'un GIR*



La mise en place des GIR s'est accompagnée d'un aménagement des règles relatives au secret professionnel des agents des services fiscaux, rendu nécessaire pour des actions de coopération avec d'autres services.<sup>123</sup>

Au 30 juin 2003, l'action des groupements d'intervention régionaux avait permis de constater 486 infractions à la législation fiscale.

*Tableau 27.- Infractions poursuivies dans le cadre de l'action des GIR*<sup>124</sup>

Type d'infractions	Infractions recherchées	Infractions découvertes
Infractions pénales	343	491
Dont trafics de stupéfiants	120	127
Vols et recels	99	134
Trafics de véhicules	46	50
Blanchiment et « proxénétisme de la drogue »	12	22
Associations de malfaiteurs	11	12
Infractions fiscales	0	486
Infractions douanières	27	248
Infractions au code du travail	10	42
Infractions aux règles de l'hygiène et de la sécurité	1	13
Tromperies sur les déclarations à l'URSSAF	1	1
Infractions à la législation sur l'urbanisme	3	5
Recouvrement de créances du Trésor	1	1
Total	386	1 287

Ces infractions ont donné lieu à l'engagement de plus de 100 contrôles fiscaux externes et de 107 contrôles sur pièces, 119 autres contrôles externes étant par ailleurs programmés pour le second semestre de l'année 2003<sup>125</sup>. A ce jour, néanmoins, seule une faible proportion de ces contrôles fiscaux ont donné lieu à des poursuites correctionnelles.

123) Article 5 de la loi du 29 août 2002, tel que modifié par l'article 16 de la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

124) Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, cité par Assemblée nationale, *Rapport d'information n° 1098 sur les groupes d'intervention régionaux*, enregistré le 1er octobre 2003 et présenté par M. Marc Le Fur.

125) Source : Assemblée nationale, ouvrage précité.

La collaboration avec l'administration fiscale peut prendre deux formes :

- les éléments recueillis par le GIR ne mettent pas en évidence une infraction pénale caractérisée mais sont néanmoins susceptibles d'intéresser la direction générale des impôts ; une fiche technique d'information rapide pour suite fiscale à donner lui est alors transmise ;
- les éléments recueillis par le GIR sont suffisants pour retenir l'infraction pénale et intéresser par la suite la brigade de contrôle et de recherche (BCR) ; dans ce contexte, un juge suivra le dossier ; les informations transmises devront être validées par le biais d'un droit de communication.

Ces collaborations ont induit des changements de méthode, les services fiscaux agissant moins directement et utilisant davantage ces collaborations, ce qui peut s'avérer plus efficace pour certaines catégories de fraude ou certaines populations. Ainsi, dans le cas d'un groupe de micro-entreprises frauduleuses, l'intervention seule des services fiscaux peut conduire à la disparition rapide des véritables organisateurs de la fraude. Aussi le GIR permet-il d'agir autrement, d'une part en contrôlant la situation irrégulière des étrangers, avec une intervention policière, d'autre part en s'attaquant à l'abus de biens sociaux que les services signalent à la justice.

La principale difficulté dans le fonctionnement des groupements d'intervention régionaux (GIR) est liée aux différences d'approche et de procédures entre les services, dans la mesure où les modalités d'intervention de la police et de la gendarmerie ne correspondent pas nécessairement à celles qui sont nécessaires pour constater et sanctionner une fraude fiscale. Ainsi, pour mettre en évidence une fraude, les services fiscaux ont généralement besoin de laisser passer au moins une échéance déclarative, ce qui est souvent peu compatible avec le calendrier d'intervention des GIR. De plus, s'agissant de l'appréhension des revenus illicites, les agents de la direction générale des impôts se heurtent à la difficulté que les personnes interpellées ont généralement un faible patrimoine, ayant transféré la propriété juridique de leurs biens à d'autres personnes,, ce qui limite les possibilités de recouvrement.

## **C - La coopération européenne dans la lutte contre la fraude reste encore largement à développer**

Lorsqu'elles acquièrent une dimension internationale, les infractions aux prélèvements obligatoires ne peuvent être détectées qu'avec le concours des Etats étrangers concernés.

A cela vient s'ajouter une deuxième dimension spécifique à la situation européenne. En effet, jusqu'à la suppression des frontières, en 1993, dans le cadre de la mise en place du marché intérieur, les Etats étaient relativement à même de suivre et contrôler les flux, notamment de travailleurs et de marchandises grâce aux contrôles effectués aux frontières par les services des douanes. Avec le Marché unique européen, les organismes publics ne disposent plus directement de ces informations et doivent donc les obtenir auprès des autres Etats.

La coopération entre les administrations en charge du recouvrement revêt donc une importance cruciale dans un contexte où l'horizon des entreprises mais aussi des fraudeurs est de plus en plus international.

La situation actuelle est assez différente selon que l'on regarde les administrations fiscales ou les administrations sociales, même si, globalement, le niveau de coopération ne paraît pas encore adapté aux enjeux.

### **1 - Au niveau des administrations fiscales, les mécanismes de coopération et d'échanges d'information sont trop longs**

La Commission européenne a mis en place, pour la coopération fiscale administrative, un cadre légal qui vise à favoriser le développement des échanges et des collaborations entre les administrations fiscales des Etats membres.

Pourtant, en dépit de ces efforts, la coopération fiscale n'apparaît pas suffisamment efficace face au défi posé par la fraude.

#### *a) Un cadre juridique communautaire renforcé*

Mis en place dans les années 1970 et 1980, le cadre juridique de la coopération administrative a été significativement renforcé au début des années 2000. Aujourd'hui, à l'exception des dispositions relatives aux impôts directs, la Commission estime que les textes actuels sont suffisants et offrent de réelles perspectives de coopération.

Encadré n°10 : La rénovation du cadre juridique de coopération fiscale au début des années 2000

La suppression des frontières physiques lors de la création du marché unique a entraîné le développement rapide des échanges transfrontaliers et une mobilité accrue des contribuables et des bases fiscales. Dès lors, les Etats européens et la Commission se sont efforcés de moderniser continuellement les instruments juridiques d'assistance mutuelle et de rendre plus efficace la coopération entre administrations fiscales.

Plusieurs textes récents sont venus moderniser les dispositions existantes en matière d'assistance administrative mutuelle :

- la coopération administrative en matière de TVA, mise en place en 1981, a été réformée par le règlement 1798/2003 du Conseil;
- la coopération administrative en matière d'accises, dont les premiers éléments avaient été adoptés en 1993, a été réformée par le règlement 2073/2004 du Conseil et la directive 2004/106 du Conseil;
- l'assistance mutuelle en matière de fiscalité directe qui, historiquement, avait fait l'objet du premier texte en 1977, a été modernisée par la directive 2004/56/CE du Conseil;
- enfin, l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances a été modernisée et étendue par la directive 2001/44/CE du Conseil et la directive 2002/94 de la Commission.

En matière de TVA, le règlement n°1798/2003 réaffirme une obligation d'assistance entre les administrations fiscales des Etats membres. Pour cela, il prévoit la possibilité pour une administration de demander des renseignements, voire une enquête précise, à une autre administration qui est tenue d'y répondre dans les trois mois. Le règlement autorise également la possibilité de détacher un fonctionnaire dans les bureaux d'une autre administration fiscale, la participation de fonctionnaires à des enquêtes fiscales dans un autre Etat ou encore la réalisation de contrôles simultanés dans différents pays de l'Union. Le règlement pose enfin un principe d'échange spontané d'informations, si possible de façon automatisée, lorsqu'un Etat a connaissance d'éléments ou d'indices laissant penser qu'une fraude va être ou bien a été commise dans un autre Etat membre.

En matière d'accises, la directive et le règlement de 2004 fixent des règles et des obligations similaires pour les échanges d'informations.

Le niveau de coopération prévu par les textes européens en matière d'impôts directs est moins ambitieux. En particulier, les administrations fiscales peuvent refuser de réaliser certaines enquêtes ou de fournir certaines informations « *dès lors que la réalisation de telles enquêtes (...) est contraire à [leur] législation ou à [leurs] pratiques administratives*<sup>126</sup> ».

En parallèle à la mise en place d'un cadre légal pour favoriser la coopération administrative, l'Union européenne finance des programmes destinés à rapprocher les administrations fiscales, en particulier le programme FISCALIS.

#### Encadré n°11 : le programme FISCALIS

Mis en place par la décision 2235/2002/CE, le programme FISCALIS 2003-2007 est un programme visant à améliorer le fonctionnement des systèmes fiscaux dans le marché intérieur en renforçant la coopération entre les pays participants, leurs administrations et leurs fonctionnaires. Le programme dispose pour cela d'un budget de 56 M€ sur cinq ans.

Le programme FISCALIS est centré sur la lutte contre la fraude et, parmi ses objectifs, figurent notamment une meilleure collaboration entre administrations fiscales, la formation des fonctionnaires nationaux, le développement des outils et des méthodes d'analyse-risque.

Pour atteindre ces objectifs, le programme prévoit plusieurs outils. Le premier d'entre eux est l'amélioration des systèmes de communication et d'échange d'informations, notamment le système VIES pour la TVA (cf. *infra*). Un autre outil est le développement d'échanges de fonctionnaires, l'organisation de séminaires sur des thèmes liés à la fraude internationale ou enfin le développement de contrôles multilatéraux.

#### b) Les possibilités de coopération sont peu utilisées et sont généralement assez lentes

En dépit de ce cadre propice à la collaboration, un constat s'impose, comme la Commission elle-même le reconnaît : « *les Etats membres n'utilisent pas suffisamment les possibilités nouvelles ainsi offertes et le niveau d'utilisation de la coopération administrative n'est pas en proportion avec la dimension du commerce intracommunautaire*<sup>127</sup> ».

126) Article 1 de la directive 2004/56/CE du Conseil du 21 avril 2004 modifiant la directive 77/799/CEE.

127) Commission européenne, *Communication sur la nécessité de développer une stratégie coordonnée en vue d'améliorer la lutte contre la fraude fiscale*, op. cit.

Certes, le nombre de demandes d'assistance mutuelle en matière de TVA est en nette augmentation depuis 10 ans. D'après les dernières données disponibles, il a été multiplié par 4 entre 1995 à 2002, passant ainsi de 4 204 demandes à 17 059<sup>128</sup>.

Néanmoins, dans le même temps, le nombre de contrôles simultanés, toujours pour la TVA, qui constitue le principal enjeu communautaire, a tendance à stagner. La Commission en recense ainsi 3 en 2003, 4 en 2002 et 8 en 2001. Comme le souligne la Commission, il s'agit d'un niveau très faible comparé au 1,5 million d'entreprises qui ont une activité intra-communautaire.

De plus, la coopération intra-communautaire est marquée par une certaine lenteur et un manque de réactivité qui nuisent à son efficacité, particulièrement en matière de détection et de répression des carrousels. D'après la Commission, plus de la moitié des réponses ne sont pas fournies dans le délai de trois mois pourtant prévu dans le règlement.

Cette lenteur de l'assistance administrative peut d'ailleurs être vérifiée à travers l'exemple de la direction du contrôle fiscal (DIRCOFI) Sud-Est. Le tableau suivant montre ainsi les délais moyens de réponse aux demandes d'assistance émises par les vérificateurs de la DIRCOFI.

---

128) Cf. Commission européenne, *Rapport sur le recours aux mécanismes de la coopération administrative dans la lutte contre la fraude à la TVA*, 16/04/2004.

*Tableau n°28. – Délai moyen de réponse aux demandes d'assistance administrative envoyées par la DIRCOFI Sud-est de 2004 à 2006*

Pays	Nombre de demandes concernées (du 01/01/04 au 30/10/06)	Délai moyen de réponse (en jours)
Allemagne	3	242
Autriche	1	816
Belgique	13	137
Danemark	4	205
Espagne	14	190
GB	15	156
Italie	16	261
Liban	1	96
Luxembourg	14	137
Monaco	39	57
Pays Bas	2	397
Portugal	1	253
USA	3	187
<b>MOYENNE</b>		<b>241</b>
<b>MEDIANE</b>		<b>190</b>

Le délai moyen de réponse est ainsi de plus de 6 mois et le tableau précédent montre que ce problème ne concerne pas seulement les Etats membres de l'Union européenne.

Parmi les facteurs qui contribuent à ces déficiences de la coopération administrative, la Commission recense notamment « *les problèmes de langue, le manque de ressources humaines et de connaissance des procédures de coopération au niveau des agents contrôleurs* ». Elle souligne également l'absence d'une « culture administrative communautaire » comme un élément majeur qui explique les difficultés de coordonner la lutte contre la fraude.

*c) Les systèmes d'échanges automatisés d'informations ne sont pas suffisamment utilisés*

De plus, les systèmes d'échange automatisés d'informations, qui permettraient de nettement fluidifier la coopération, ne sont pas très développés et ne fonctionnent pas de façon optimale.

Le principal système existant, le système VIES, concerne aujourd'hui les échanges de biens intra-communautaires, afin de permettre aux Etats membres de procéder à des contrôles en matière de TVA (cf. encadré).

**Encadré n°12 : le système VIES**

Ainsi, l'article 28 nonies de la sixième directive et le règlement n° 218/1992 du 27 janvier 1992 sur la coopération administrative dans le domaine des impôts indirects ont institué des mécanismes d'échanges de données concernant les déclarations d'échanges de biens (DEB), auxquelles sont en principe astreints les assujettis à la TVA réalisant des opérations intracommunautaires.

En vertu de ces textes, chaque assujetti à la TVA réalisant des transactions communautaires est identifié par un numéro. L'entreprise vendeuse doit en principe vérifier la validité de ce numéro avant de procéder à une livraison intracommunautaire. Chaque trimestre, elle doit en outre communiquer à l'administration fiscale un état récapitulatif des livraisons intracommunautaires auxquelles elle a procédé, et ce en identifiant chacun de ses clients. Les renseignements ainsi fournis sont consignés dans une base de données tenue par l'administration fiscale de l'Etat membre concerné.

Une passerelle informatique commune, le système VIES (*VAT Information Exchange System*) permet d'échanger de manière automatique les informations collectées de la sorte par chaque Etat membre qui communique à chacun de ses partenaires le montant des livraisons intracommunautaires effectuées à destination d'opérateurs inscrits à son registre national. Les résultats agrégés dans la base de recouvrement entre Etats membres (BREM) permettent de recouper les acquisitions intracommunautaires, soit à partir du montant global par pays des acquisitions de chaque opérateur, soit à partir du montant individualisé des acquisitions effectuées auprès de chacun des fournisseurs.

Le système VIES est fréquemment utilisé par les administrations fiscales. Ainsi, les Etats membres introduisent chaque année près de 15 millions de demandes d'informations spécifiques. De plus, le nombre de validations de numéros d'identification TVA sur Internet dépassait, en 2004, trois millions par mois.

Pourtant, le système VIES souffre de plusieurs défauts qui réduisent fortement son utilité pour les services de contrôle. En effet, mis en place en 1992, il n'a pas été modernisé depuis et sa technologie de gestion des bases de données est devenue obsolète.

Ainsi, il faut en moyenne trois mois entre la date d'une opération d'échange de biens et la transmission des données. Ce délai est beaucoup trop long pour pouvoir, dans le cadre de la lutte anti-carrousel, détecter des opérateurs défaillants qui auront disparu bien avant. De plus, la qualité des données entrées dans VIES dépend de l'exhaustivité et de l'exactitude des déclarations des contribuables et peut se révéler très variable, d'autant que ces déclarations sont encore souvent saisies sous forme papier.

Enfin, beaucoup d'informations ne sont pas intégrées dans VIES, en particulier tout ce qui a trait aux prestations de services. De plus, certains mécanismes particuliers comme les ventes à distance ne sont pas recensés.

Un autre système automatisé d'informations est en train d'être mis en place dans le cadre de la directive sur les revenus de l'épargne de 2003<sup>129</sup>. Ainsi, tous les États membres doivent, depuis 2005, procéder à l'échange automatique d'informations sur les paiements d'intérêts effectués par les agents payeurs établis sur leur territoire à des personnes physiques qui résident dans d'autres Etats membres; à l'exception de la Belgique, du Luxembourg et de l'Autriche.

En dehors de ces deux exemples, la Commission souligne qu'il « *y a peu d'échanges automatiques ou spontanés d'informations entre Etats membres* ».

Des perspectives d'amélioration ont néanmoins été avancées récemment. Dans sa communication de mai 2006, la Commission se fixe ainsi comme objectif la modernisation du système VIES avec le développement d'une deuxième version.

De plus, le Parlement et le Conseil ont prévu, dans une décision du 16 juin 2003, de mettre en place, à horizon 2009, un système informatisé de suivi des mouvements des produits d'accises en suspension de taxe, ce qui devrait permettre de sécuriser le suivi des échanges de ce type de biens qui n'est actuellement réalisé que sous forme papier.

---

129) Directive 2003/48/CE.

## **2 - La coopération internationale des organismes sociaux est encore balbutiante**

En matière de cotisations sociales et de travail dissimulé, la coopération européenne est beaucoup moins avancée que dans la sphère fiscale, alors que les enjeux, notamment concernant la fraude aux prestations transnationales, se développent (cf. *supra*).

On peut néanmoins constater une évolution positive. Alors que la coopération portait principalement sur des discussions à haut niveau et des échanges de bonnes pratiques, elle tend à prendre, de plus en plus, un aspect opérationnel.

### *a) Une coopération initialement centrée sur des échanges de bonnes pratiques*

Une des lignes directrices adoptées en 2003 dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi vise à « *transformer le travail dissimulé en emploi régulier* ». Les Etats membres s'engagent ainsi à mettre en œuvre des actions pour éliminer le travail dissimulé, en combinant des mesures de simplification, des mesures d'incitation fiscale et d'amélioration de la politique de contrôles et de sanctions.

L'application de cette ligne directrice a notamment donné lieu à des discussions à haut niveau, par exemple dans le cadre d'un Conseil des ministres informel en juillet 2003, sur les méthodes de lutte contre le travail dissimulé. Une résolution a ensuite été adoptée par le Conseil en octobre 2003 et la Commission a réalisé un exercice d'évaluation du travail dissimulé, terminé en mai 2004.

Parallèlement, le réseau européen contre le travail non déclaré est une initiative lancée en 2004 et financée par la Commission européenne dans le cadre de son programme « *d'apprentissage réciproque* ». Il s'agit d'un espace commun d'échanges de bonnes pratiques et de partage d'informations impliquant cinq pays européens : l'Italie, la France, l'Allemagne, la Belgique et la Roumanie. Il se réunit régulièrement à un haut niveau (pour la France, ce sont des directeurs d'administration centrale ou des chefs de service qui le représentent en général) et publie des rapports sur la situation du travail au noir dans les pays membres.

L'essentiel de la coopération a donc été réalisé à un haut niveau et s'est concentré sur des questions de mesure, d'analyse du phénomène et d'échanges de bonnes pratiques.

*b) Le développement d'échanges opérationnels d'informations concernant le détachement de travailleurs*

Un cadre législatif et opérationnel se met progressivement en place pour développer les échanges d'informations et la collaboration entre les organismes chargés du recouvrement des cotisations sociales et de la lutte contre le travail dissimulé. Celui-ci s'inscrit notamment dans le contrôle des dispositions relatives à la libre prestation de services et au détachement. En effet, ce type d'opérations peut permettre de couvrir des activités de travail dissimulé. Sa mise en œuvre concrète se heurte cependant à de nombreuses limites.

La directive n°96/71/CE du 16 décembre 1996, relative au détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, prévoit une coopération et un échange d'information pour la surveillance des conditions de travail et d'emploi prévues dans la directive, en particulier en cas d'activités transnationales présumées illégales. Ainsi, un bureau de liaison est mis en place dans chaque pays pour répondre aux demandes éventuelles des services de contrôle. En France, c'est la délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal (DILTI) qui est chargée de ce rôle.

La Commission européenne, dans un rapport récent, note cependant que « *si plusieurs Etats membres font des efforts considérables pour atteindre cet objectif, force est de constater que d'autres devront se donner plus de peine pour respecter non seulement la lettre de l'article 4, mais également son esprit<sup>130</sup>* ».

En pratique, le contrôle du détachement européen pose de sérieuses difficultés, liées à son caractère normalement temporaire et à la confrontation de systèmes juridiques différents.

La première difficulté a trait à la langue. Les services de contrôle français sont en effet confrontés à devoir contrôler des documents rédigés dans la langue d'origine des travailleurs détachés.

---

130) Commission européenne, *Rapport sur la mise en œuvre de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services*, avril 2006.

De plus, l'application des règles de la directive, et notamment celles qui concernent l'existence d'une législation équivalente dans le pays d'origine, complique également le contrôle. En effet, les services de contrôle ne peuvent pas se contenter de vérifier la bonne application du droit du travail interne, car l'entreprise peut également appliquer une législation équivalente de son pays d'établissement. Il appartient donc aux inspecteurs de connaître la législation des autres Etats et d'apprécier leur équivalence par rapport au droit français.

Le bilan de la mise en œuvre des dispositions de la directive sur la coopération administrative et l'échange d'informations fait également l'objet d'un jugement très critique : effectifs insuffisants des bureaux de liaison, faiblesse des demandes d'informations, délais de réponse très longs...

Dans le cadre du plan national de lutte contre le travail illégal 2006-2007, la DILTI a annoncé son intention d'améliorer la coopération administrative entre les bureaux de liaisons européens, ce qui passe notamment par un renforcement des relations avec les autorités compétentes de pays dont les entreprises de main d'œuvre interviennent de façon importante en France (Royaume-Uni, Irlande, Portugal, Luxembourg) et avec lesquels la coopération administrative demeure insuffisante. Toujours dans le cadre du plan national, la DILTI souhaite approfondir les actions de coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale.

## **Chapitre VII- Les sanctions de la fraude**

La sanction constitue le point d'aboutissement indispensable des procédures de contrôle mises en œuvre par les administrations en charge du recouvrement des prélèvements obligatoires. En l'absence d'une sanction adaptée, la portée du contrôle sera en effet considérablement affaiblie voire annulée.

Il apparaît pourtant que les modalités de sanctions de la fraude présentent certaines déficiences qui pénalisent l'efficacité de l'action des services de contrôle.

Dans la sphère sociale, malgré une certaine diversification des modes de sanctions du travail dissimulé, l'échelle des sanctions concernant la fraude aux cotisations sociales ne paraît pas suffisamment progressive, surtout quand on la compare aux sanctions fiscales.

Concernant les sanctions fiscales, on peut noter une diversité des pratiques selon les départements et une tendance à l'augmentation du taux de pénalités infligées suite à contrôle. Se pose néanmoins la question de l'articulation de ces sanctions avec le recours à l'action pénale et, plus généralement, le choix par l'administration fiscale des dossiers faisant l'objet d'une procédure pénale appelle quelques remarques.

Enfin, il apparaît que la sanction pénale des fraudes en matière de prélèvements obligatoires est relativement clémence, peut-être parce que les sanctions administratives - et notamment fiscales – sont déjà importantes et constituent des pénalités fort utiles pour la répression de la fraude courante.

Ce constat est préoccupant au regard des évolutions récentes constatées en matière de fraude. En effet, s'il est évident que, compte tenu de ses conséquences, la sanction pénale ne peut qu'être réservée aux cas les plus graves ; elle ne demeure pas moins indispensable pour contrer le comportement de certains fraudeurs. On observe ainsi que ceux-ci se révèlent de moins en moins sensibles aux risques liés aux sanctions traditionnelles, notamment parce qu'ils ont recours à la liquidation judiciaire pour échapper à toute forme de recouvrement des sanctions pécuniaires. Dans ces conditions, seule la sanction pénale et, très concrètement, le risque d'emprisonnement, peuvent avoir véritablement un effet dissuasif face à ce type d'individus. C'est pourquoi, même si elles ne doivent représenter qu'une partie minoritaire de la politique de lutte contre la fraude, l'existence de sanctions pénales constitue un élément déterminant dans la dissuasion et la répression de la fraude.

## **I - Dans la sphère sociale, les sanctions sont assez faibles, même si elles ont été récemment diversifiées**

### **A - La fraude aux cotisations sociales est plutôt moins sanctionnée que la fraude fiscale**

La comparaison avec le droit fiscal est éclairante. Non seulement le code général des impôts définit un délit général de fraude fiscale mais il sanctionne également un ensemble de comportements frauduleux – entremise illicite, délivrance de renseignements inexacts, omission d'écritures comptables – par des peines correctionnelles au regard desquelles le code de la sécurité sociale apparaît clément. Enfin, la fraude fiscale peut dans certains cas, comme celui de la fraude à la TVA, être constitutive du délit d'escroquerie. La fraude aux cotisations sociales ne bénéficie pas d'un tel traitement. En particulier, il n'existe pas de délit pénal général de fraude aux cotisations sociales.

La fraude fiscale et la fraude aux cotisations sociales, malgré leurs caractéristiques proches, ne sont pas donc pas définies avec la même précision, ne sont pas sanctionnées de la même manière et sont poursuivies différemment. Ces différences, explicables par l'histoire des prélèvements ne s'arrêtent d'ailleurs pas aux incriminations pénales : les sanctions civiles encourues sont également différentes, comme le montre le tableau suivant.

*Tableau 29. - Récapitulatif des sanctions civiles en cas d'irrégularité dans la déclaration et le paiement des cotisations sociales*

Irrégularité	Sanction	Sanction fiscale correspondante*
Retard dans le paiement des cotisations (patronales et ouvrières)	Majoration de 10 % des cotisations augmentée de 2 % par trimestre échu. <i>Article R.243-18 CSS</i>	Majoration de retard de 10 % du montant de l'impôt et intérêt de retard de 0,4 % par mois. <i>Articles L.1730 et L.1727 CGI</i>
Défaillance ou retard de production du BRC ou des tableaux récapitulatifs	7,5 € par salarié dans la limite de 450 € pour les inexactitudes et de 750 € pour les retards. <i>Article R.243-16 CSS</i>	Majoration de 10 % à 80 % du montant de l'impôt selon le retard et son motif. <i>Article L. 1728 CGI</i>
Comptabilité défaillante	Taxation forfaitaire <i>Article R.242-5 CSS</i>	Taxation d'office <i>Articles L.66 à L.72A LPF</i>
Non versement des cotisations	Taxation provisionnelle <i>Article R.242-5 CSS</i>	Taxation d'office <i>Articles L.66 à L.72A LPF</i>
Toute irrégularité ayant entraîné un préjudice à la sécurité sociale	Dommages-intérêts <i>Article L.1382 du code civil</i>	—

\* La sanction fiscale correspondante est la sanction qui s'applique au contrevenant qui a commis une irrégularité fiscale comparable à l'irrégularité sociale présentée

La gamme de sanctions fiscales administratives apparaît donc plus diversifiée, plus progressive et probablement plus dissuasive que celle que peut utiliser le réseau des URSSAF.

Néanmoins, cette situation tend à être désormais partiellement compensée par le développement de nouvelles sanctions, particulièrement en matière de travail dissimulé.

## B - En matière de travail dissimulé, la gamme des sanctions a été élargie

Au-delà des sanctions pénales du travail dissimulé et des sanctions liées au non-paiement des cotisations sociales, l'arsenal répressif à la disposition des services de contrôle a été récemment diversifié et renforcé.

La loi du 2 août 2005 permet ainsi de refuser le bénéfice des aides publiques aux entreprises ayant fait l'objet d'un procès-verbal pour travail illégal. Les aides publiques susceptibles d'être refusées sont recensées par l'article D.325-1 du code du travail et le champ de l'exclusion est large : contrats aidés (contrat d'apprentissage, contrat de professionnalisation, etc.), concours du Fonds social européen (FSE), les subventions publiques accordées au spectacle, mesures de soutien à la consommation et à l'investissement dans le secteur des hôtels-cafés-restaurants, aides au développement économique délivrées par les collectivités territoriales. Toutes ces aides sont susceptibles d'être refusées par l'autorité administrative compétente pendant une période maximale de cinq ans en fonction de la gravité du délit.

La nouveauté de ce dispositif est qu'il ne nécessite pas l'intervention du juge pour être effectif : sans attendre le verdict pénal, l'autorité administrative peut prendre des sanctions sur la seule base du procès-verbal.

Dès lors que le principe du refus des aides publiques avait été consacré par la loi, il était logique que les mesures d'exonération de cotisations de sécurité sociale fussent, elles aussi, conditionnées par l'absence d'une verbalisation. Ainsi, les exonérations dont a bénéficié l'employeur verbalisé pour travail illégal doivent désormais être remboursées, en vertu de l'article L.133-4-2 du code du travail. Cette annulation est toutefois plafonnée par un décret du 30 juin 2006 à 45 000 €.

Enfin, outre les sanctions pécuniaires, certains acteurs en charge de la lutte contre le travail illégal ont eu recours à des sanctions plus immédiatement contraignantes dans le domaine des hôtels-cafés-restaurants (HCR), prenant appui sur les dispositions de l'article L.3332-15 du code de la santé publique. Celui-ci dispose en effet que la fermeture d'un établissement pour six mois, assortie d'une annulation du permis d'exploitation, peut être motivée par « *des actes criminels ou délictueux prévus par les dispositions pénales en vigueur* ». Le fondement juridique de ces décisions apparaît cependant relativement fragile.

## **II - Dans la sphère fiscale, le nombre de dossiers faisant l'objet de suites pénales est limité**

Pour sanctionner la fraude fiscale, les agents en charge du contrôle peuvent d'abord infliger les pénalités prévues à l'article 1729 du code général des impôts. Depuis plusieurs années, on constate une augmentation du taux moyen de pénalités infligées, ce qui reflète, en principe, un meilleur ciblage des contrôles. Dans le même temps, les pratiques apparaissent très variables selon les directions.

A l'inverse, les poursuites pénales dans le domaine fiscal s'inscrivent dans une procédure spécifique et centralisée, qui vise à soumettre au contrôle d'une commission indépendante les décisions de recourir à l'arme pénale face à certains comportements frauduleux.

De fait, le nombre de dossiers faisant l'objet de poursuites pénales est stable – de l'ordre de 1 000 dossiers par an – et plutôt limité par rapport au nombre total de contrôles. Ainsi, environ 1,5 à 2 % des dossiers font l'objet d'un traitement pénal.

Il est difficile de porter un jugement sur ce choix d'une faible pénalisation des dossiers de fraude, d'autant qu'il reflète non seulement les choix de la DGI mais aussi une anticipation de l'appréciation des juges.

Néanmoins, au-delà du nombre absolu de dossiers transférés, certains choix de la DGI peuvent apparaître plus contestables, notamment celui de ne pas toujours poursuivre pénalement certains dossiers où les montants à recouvrer sont importants ou encore les complices de certains fraudeurs<sup>131</sup>.

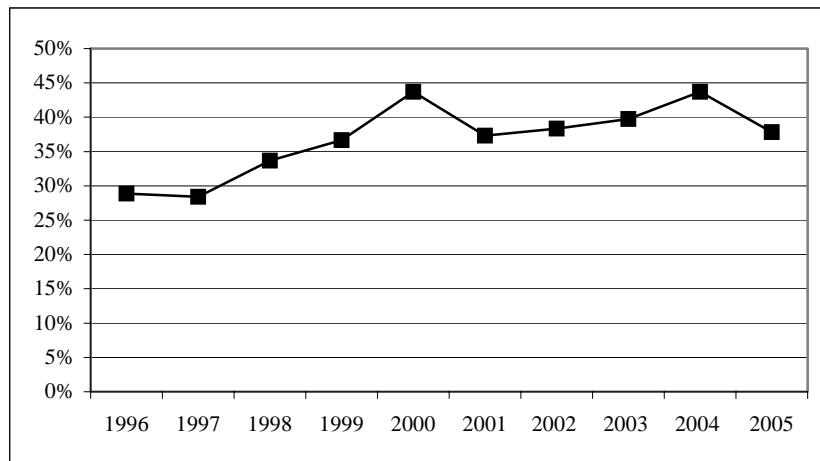
### **A - Le recours aux sanctions fiscales fait l'objet de pratiques très diverses selon les départements**

Le montant total des pénalités infligées par les services de contrôles s'élève à 2,7 Md€en 2005, ce qui représente un taux moyen de pénalités de 38 % des droits redressés. Depuis 1996, ce taux moyen est en constante augmentation, comme le montre le graphique suivant.

---

131) Même si, sur ce dernier point, la DGI n'est pas seule en cause. Il appartient également aux services du Parquet ou au magistrat instructeur de procéder à la recherche d'éventuelles complicités.

*Graphique n°14 – Taux moyen de pénalités en pourcentage des droits redressés*



Cette augmentation du taux moyen de pénalités reflète d'abord les efforts de la DGI concernant le ciblage des contrôles sur les affaires de fraude les plus graves. Cette évolution est attestée par l'augmentation de la part des contrôles à caractère répressif qui est passée de 14,1 % en 2000 à 18,7 % en 2005.

Cependant, on observe dans le même temps de très fortes disparités entre les directions qui ne paraissent qu'imparfaitement corrélées aux risques de leur tissu fiscal. Ainsi, même si les 94,6 % de pénalités observés en 2000 dans la Creuse sont, sans doute, le résultat de quelques affaires exceptionnelles et sans lendemain, on peut s'étonner que le Tarn-et-Garonne culmine à 76,1 % en 2002 et à 73,9 % en 2003. Ce chiffre apparaît très élevé en comparaison de celui constaté dans la direction des services fiscaux voisine de Toulouse (38,4 % en 2002 et 37,6 % en 2003). Dans le même ordre d'idée, le Pas-de-Calais a infligé 61,7 % en 2002 et 67,9 % en 2003 de pénalités contre 27,5 % et 36,5 % en 2002 et 2003 dans les Alpes-Maritimes, où le risque de fraude apparaît pourtant plus important. En 2003, la DSF de Paris-Ouest est à 57,6 % alors que celle de Paris-Nord est à 20,1 %. Enfin, certaines DSF affichent un taux assez anormalement faible de pénalités : 14,1 % en 2002 et 15,8 % en 2003 dans le territoire de Belfort, 10,5 % en 2002 et 11,0 % en 2000 dans le Cantal.

De plus, les taux de pénalités présentent, pour une même DSF, des variations très importantes d'une année sur l'autre. En se limitant à des DSF importantes, effectuant autour d'un demi-millier de contrôles chaque année, on constate assez fréquemment des sauts brusques de résultats.

Ainsi, l'Isère passe de 33,9 % de pénalités en 2002 à 63,3 % en 2003. La DSF de Paris-Nord connaît une évolution inverse, passant de 38,5 à 20,1 %. De façon encore plus marquée, la DSF du Lot est passée d'un taux de pénalités de 23,3 % en 2002 à 61,4 % en 2003 alors que, dans le même temps, son taux de poursuites pénales passait de 5,6 % à 0 %.

Ces variations peuvent trouver une explication, notamment du fait de quelques affaires exceptionnelles. Cependant, dans les cas mentionnés ci-dessus, les différences d'une année sur l'autre sont trop importantes pour n'être liées qu'à ce seul facteur.

Ces constats conduisent à s'interroger sur l'encadrement des pratiques des directions des services fiscaux en matière de taux de pénalités. Actuellement, les services départementaux disposent d'une très grande marge de manœuvre dans l'application des pénalités. Cette liberté entraîne une diversité des pratiques qui peut poser problème de cohérence de l'action répressive sur l'ensemble du territoire mais aussi d'égalité devant l'impôt. Ainsi, si dans certains cas, le niveau global des pénalités apparaît trop faible, inversement, il semble très élevé dans un certain nombre de départements.

## **B - Peu de dossiers de contrôle reçoivent des suites pénales**

### **1 - Le filtre de la Commission des infractions fiscales évite la multiplication des affaires pénales**

Les poursuites pénales obéissent à certaines règles spécifiques et dérogatoires au droit commun de la procédure pénale prévues à l'article L. 228 du LPF.

D'abord, en matière de répression pénale de la fraude fiscale, c'est l'administration fiscale qui décide d'engager des poursuites, et non le procureur de la République de sa propre initiative. Néanmoins, cette décision doit être validée par la Commission des infractions fiscales (CIF), créée par la loi du 29 décembre 1977.

**Encadré n°13 : La Commission des infractions fiscales**

Avant l'intervention de la loi du 29 décembre 1977, l'administration décidait seule de porter plainte contre un contribuable. Sa marge de manœuvre pour ce faire était importante dans la mesure où, si elle pouvait être déférée devant le juge administratif, la décision de poursuivre ou de ne pas poursuivre un contribuable n'était soumise qu'à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, à l'époque exercé par le juge administratif.

C'est à une restriction de ce pouvoir d'appréciation que la loi du 29 décembre 1977 a voulu procéder, à une époque où l'administration avait entrepris d'accroître le nombre des plaintes déposées devant les juridictions répressives aux fins de faire sanctionner pénalement des infractions fiscales. Entre 1969 et 1975, le nombre de ces plaintes, en effet, était passé de 64 à 740. Les travaux préparatoires de la loi indiquent ainsi que « *l'objet de l'article 1<sup>er</sup> est d'enlever à l'administration fiscale la prérogative de décider seule et librement du dépôt d'une plainte pour fraude fiscale* »<sup>132</sup>. Par ailleurs, la loi du 29 décembre 1977 entendait accroître les garanties procédurales des contribuables. Les travaux préparatoires de la loi révèlent ainsi l'attention portée par le législateur de l'époque à ce que « *l'engagement des poursuites correctionnelles se fasse en pleine clarté et selon une procédure offrant aux redevables toutes garanties d'impartialité* ».

Pour offrir de telles garanties, la Commission des infractions fiscales (CIF), créée par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 29 décembre 1977 précitée, a été conçue comme une autorité administrative indépendante. Elle est composée de douze membres titulaires et de douze membres suppléants, qui sont des conseillers d'Etat et des conseillers maîtres à la Cour des comptes, en activité ou à la retraite. Les travaux préparatoires de la loi du 29 décembre 1977 révèlent le souci de garantir l'indépendance de cette commission et de préserver la liberté d'appréciation des juges judiciaires qui, après l'avis rendu par la CIF, seraient amenés à se prononcer sur le dossier.

La CIF joue ainsi un rôle de filtre par rapport aux poursuites pénales que les services de la DGI souhaitent lancer. Dans la très grande majorité des cas, elle donne un avis favorable à l'engagement de poursuites correctionnelles dans les dossiers qui lui sont transmis par l'administration. Depuis 2001, le taux de rejet s'établit entre 4 et 5,5 % des dossiers présentés par la DGI. Une fois l'avis de la CIF donné, les procureurs utilisent généralement la procédure de la citation directe pour poursuivre les faits dénoncés par l'administration fiscale, ce qui présente l'inconvénient de ne pas mettre en cause la responsabilité des complices.

L'importance du taux d'avis favorables donnés par la CIF ne signifie pas que celle-ci ne protège pas le contribuable contre le risque de poursuites correctionnelles abusives en matière fiscale. En effet, la plupart des dossiers transmis à la CIF ne posent pas vraiment de

132) JOAN, 1977, n° 2997.

difficultés d'appréciation quant au caractère intentionnel du non paiement des droits. De plus, le passage d'un dossier devant la CIF est précédé d'un grand nombre de « *filtres* » au niveau local puis au niveau de l'administration centrale de la direction générale des impôts.

## **2 - L'administration transmet à la CIF des dossiers sélectionnés au vu de critères d'ordre fiscal, pénal et personnel**

La circulaire Justice – Budget 13 N-3-81 du 30 octobre 1981 indique que « (...) *le choix des affaires susceptibles de donner lieu à l'engagement de poursuites correctionnelles s'effectue essentiellement en considération de la nature, de l'importance et de la gravité de la fraude, sans qu'il soit fait exception de la qualité sociale ou professionnelle de ses auteurs. Ceci n'exclut pas, bien entendu, qu'il soit tenu compte, le cas échéant, des circonstances humaines, notamment, propres à chaque cas particulier* ».

Il ressort de ces dispositions que, dans la décision de porter plainte pour fraude fiscale, l'administration se détermine au vu de critères qui sont de trois ordres : fiscal, pénal et personnel. La pertinence de ces critères est confortée par l'analyse des principales caractéristiques des dossiers qui sont transmis à la Commission des infractions fiscales.

Le montant des droits fraudés est le premier critère. L'administration transmet à la Commission des infractions fiscales des dossiers où les droits éludés sont, en moyenne, plus importants que dans les dossiers ayant donné lieu à des redressements. Ainsi, le montant moyen des droits éludés dans les dossiers transmis à la CIF est 2 à 3 fois supérieur au montant moyen des droits éludés dans les dossiers de même nature ayant donné lieu à redressement.

Un autre critère de choix est également la régularité de la procédure administrative d'imposition. L'administration sélectionne également les dossiers qu'elle transmet à la Commission des infractions fiscales en fonction du soin avec lequel a été conduite la procédure d'imposition, pour éviter un éventuel vice de procédure devant le juge pénal.

Concernant les critères d'ordre pénal, la nature et la gravité de la fraude sont les critères les plus importants. Certains mécanismes frauduleux rentrent ainsi dans cette catégorie : les activités occultes, la dissimulation de recettes au moyen d'un logiciel frauduleux, l'utilisation de factures fictives, la participation à un carrousel de TVA, les domiciliations fictives à l'étranger...

L'administration, enfin, tient compte, dans sa décision de saisir la CIF, de critères qui tiennent à la situation personnelle du contribuable, et vont pouvoir justifier de l'indulgence. A cet égard, elle pourra prendre en compte l'âge du contribuable ou sa volonté manifeste de s'amender, par exemple lorsqu'il a acquitté les droits éludés.

D'autres éléments, au contraire, plaideront dans le sens de la sévérité à l'égard des contribuables. C'est notamment le cas de ceux qui exercent des professions comptables, financières ou juridiques. L'administration examine également avec une rigueur particulière le cas des contribuables qui ont déjà fait l'objet de poursuites pénales ou de pénalités fiscales à caractère répressif, et ce même s'il n'y a pas récidive au sens pénal du terme, c'est-à-dire commission du même délit, dans un délai de cinq ans, concernant le même impôt.

### **3 - Globalement, le nombre de poursuites pénales est limité**

La DGI a globalement peu recours à la procédure pénale pour sanctionner la fraude fiscale. En moyenne, le nombre de dossiers transmis à la CIF ne dépasse pas 2 % du total des contrôles fiscaux réalisés et, depuis plusieurs années, il oscille dans un intervalle très régulier compris entre 900 et 1 100 dossiers.

*Tableau n°30. - Evolution comparée du nombre des contrôles fiscaux externes et du nombre des saisines de la CIF<sup>133</sup>*

Année	Nombre d'affaires transmises à la CIF	Nombre de contrôles fiscaux externes effectués l'année précédente	Ratio (en %)
1994	869	43 036	2,02
1995	903	45 456	1,98
1996	914	48 303	1,89
...	...	...	...
2005	1026	52 226	1,96

Le nombre de poursuites pénales apparaît également limité si on le rapporte au nombre de cas de fraude détectés, c'est-à-dire au total des contrôles ayant donné lieu à l'application de pénalités exclusives de bonne foi. En 2005, seuls 11 % de ces dossiers ont fait l'objet d'une transmission à la Commission des infractions fiscales.

133) Source : DGI et Assemblée nationale, *Rapport n° 1105 sur l'évasion et la fraude fiscales*, enregistré le 6 octobre 1998 et présenté par M. Jean-Pierre BRARD.

En la matière, les comparaisons internationales sont délicates du fait de modalités d'enquêtes, de sanctions et de systèmes juridiques très différents. Au Canada, le nombre total de renvois devant le juge pénal est de l'ordre de 150 par an, ce qui est beaucoup plus faible qu'en France. Au Royaume-Uni, le *Revenue and customs prosecutions office*, organisme indépendant rattaché à l'*Attorney general* et chargé de poursuivre les affaires de fraude, a conduit environ 1 400 personnes devant les tribunaux répressifs pour des affaires de fraude aux prélevements obligatoires (y compris les affaires douanières). Aux Etats-Unis, la *Criminal investigation* de l'*IRS*, chargée de poursuivre les fraudes les plus graves, a recommandé la poursuite de 2 859 affaires, ce qui, rapporté à l'échelle du pays, est assez proche de la pratique française.

Le faible nombre de plaintes déposées par l'administration du chef de fraude fiscale contraste avec l'ampleur du champ d'application de l'article 1741 du CGI qui, on l'a dit, permet en théorie de faire sanctionner une très grande variété et un très grand nombre de comportements indélicats.

Il est difficile de porter un jugement dans l'absolu sur le nombre de poursuites et sur l'opportunité de l'augmenter ou de le diminuer. En fait, d'autres critères sont aussi importants que le nombre de poursuites en tant que tel : le choix des dossiers poursuivis, le niveau effectif de condamnation ou encore la publicité faite à ces condamnations. C'est seulement sur la base de l'ensemble de ces éléments que l'on peut porter un jugement sur l'efficacité du recours à la procédure pénale pour lutter contre la fraude fiscale.

## **C - La sélection opérée par l'administration apparaît, dans certains cas, discutable**

### **1 - La cohérence du recours aux sanctions pénales n'est pas toujours évidente**

Dans certains départements, le recours aux sanctions pénales est rare, voire inexistant. En 2003, 10 DSF, dont la Seine-et-Marne qui figure pourtant dans le groupe des directions des services fiscaux les plus importantes, n'ont porté aucune affaire au pénal, ce qui paraît étonnant dans une perspective d'utilisation des sanctions pénales comme outil de dissuasion.

De plus, la cohérence entre le choix des sanctions pénales ou des sanctions fiscales apparaît parfois délicate. En théorie, il serait logique de constater l'existence d'une relation entre le taux des pénalités et celui de la correctionnalisation. Certes, cette relation peut-être assez lâche, mais *a priori* le caractère plus ou moins « fraudogène » du tissu fiscal devrait conduire à ce que l'on observe une concomitance entre un niveau élevé de sanctions fiscales et, dans le même temps, un recours assez fréquent aux sanctions pénales.

Or, si cette concomitance se retrouve effectivement dans beaucoup de DSF, certains départements présentent en revanche des comportements de sanctions moins cohérents. Ainsi, le département de la Creuse, en 2000, a un taux de pénalités de 94,6 % mais aucun cas de renvoi devant le juge pénal. En 2003, quatre directions des services fiscaux, qui se situent dans le groupe de celles qui ont le plus fort taux de pénalités ou de poursuites correctionnelles, se situent aussi dans le groupe des directions des services fiscaux où l'autre catégorie de sanctions est la moins fréquente.

## 2 - Des complices rarement mis en cause

Les dispositions de l'article 1742 du CGI relatives à la complicité du délit de fraude fiscale ne sont apparemment que rarement appliquées par les juridictions répressives. Cette affirmation s'appuie sur le constat que le nombre de condamnations prononcées, qu'elles soient ou non définitives, n'est que faiblement supérieur au nombre total des décisions de justice en la matière.

*Tableau 31. - Comparaison du nombre de décisions rendues par les juridictions répressives et du nombre de personnes condamnées, de manière définitive ou non<sup>134</sup>*

	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Nombre de décisions	1 075	1 079	1 069	982	1 107
Nombre de personnes condamnées ou relaxées	1 218	1 236	1 252	1 123	1 259
Ratio	1,13	1,14	1,17	1,14	1,14

C'est dire que les décisions rendues par les tribunaux répressifs ne concernent, dans la majorité des cas, que le contribuable lui-même, les co-auteurs ou les complices étant peu visés.

---

134) Source : ministère de la justice.

Ce constat peut surprendre, compte tenu de ce que les contribuables condamnés ont souvent bénéficié de conseils de différents types de professionnels. La CIF étant au demeurant saisie *in rem* et non *in personam*, c'est-à-dire saisie des faits et non des personnes, les magistrats judiciaires ont le loisir de mettre en cause, dans le cadre de la procédure d'instruction, des personnes qui, sans avoir été nommément déférées devant la CIF, auraient participé à des agissements dont celle-ci a autorisé la poursuite.

La raison du faible nombre de complices ou de co-auteurs mis en cause est sans doute à rechercher aussi bien du côté de la DGI que de l'action des juridictions. D'une part, le recours massif à la procédure de citation directe limite les investigations effectuées par les magistrats judiciaires. De plus, l'administration fiscale, de son côté, verse aux débats des éléments qui sont, avant tout, centrés sur le contribuable, c'est-à-dire sur son interlocuteur pendant le contrôle fiscal.

### **III - Globalement, les sanctions pénales ne semblent pas très dissuasives**

Parmi les sanctions susceptibles d'être infligées en matière de fraude aux prélevements obligatoires, les sanctions pénales sont celles qui ont vocation à jouer le rôle dissuasif le plus fort. En effet, au-delà de la sanction du comportement frauduleux, la nature de la peine et sa gravité devraient normalement conduire à dissuader d'autres contribuables de s'engager dans ce type de pratiques.

Pourtant, cet objectif ne semble actuellement que très partiellement atteint. En effet, globalement, les peines infligées par les juridictions répressives apparaissent peu sévères et, en particulier dans le domaine fiscal, ne débouchent qu'exceptionnellement sur de la prison ferme.

De plus, la publicité et la communication autour de ces condamnations ne paraissent pas suffisantes pour véritablement avoir un impact dissuasif.

#### **A - En matière de travail dissimulé**

Pour clarifier et unifier les pratiques des procureurs, le ministère de la justice a défini dans une circulaire du 27 juillet 2005, une « *politique pénale pour la répression des infractions relatives au travail illégal* ». Cette circulaire précise les axes prioritaires de la lutte et se termine par une section « traitement judiciaire de la lutte contre le travail illégal ».

La circulaire préconise « une réponse ferme et adaptée ». En particulier, elle recommande un usage limité des mesures alternatives aux poursuites et suggère « *une réponse systématique adaptée à la légalité des faits* ». Tout classement sans suite est donc, sauf exception ou absence d'exactitude matérielle des faits, à proscrire. Les nouvelles procédures pénales - procédure de plaider-coupable et reconnaissance préalable de culpabilité - sont encouragées, de même que la comparution immédiate (comparution devant le juge dans les 24 heures, en général pour les cas de flagrants délits). Enfin, la circulaire invite les procureurs à interjeter appel à chaque sanction décidée par le juge lorsque les peines prononcées ne correspondent ni à la gravité de l'infraction reprochée à l'auteur ni à sa personnalité ou ne prennent pas assez en considération les conséquences économiques et sociales de l'infraction.

Le travail dissimulé est un délit et sa sanction pénale est théoriquement lourde, jusqu'à cinq ans de prison et 75 000 € d'amendes. Mais cette sanction est la plus importante que le juge peut infliger et il n'existe pas de peine minimale : de la relaxe à la prison en passant par l'amende, toutes les options sont offertes au juge.

Le tableau ci-dessous présente les condamnations pour travail dissimulé en 2004.

*Tableau 32. - Peines prononcées pour travail dissimulé en 2004*

Toutes peines	Emprisonnement	Amende	Peine de substitution	Dispense de peine
Exercice d'un travail dissimulé	3 857	1 621	1 896	258
Recours à du travail dissimulé	364	120	224	12
<b>TOTAL</b>	<b>4 376</b>	<b>1 741</b>	<b>2 267</b>	<b>98</b>

*Source : Casier judiciaire national in Lutte contre la travail illégal, Bilan 2005 de l'ACOSS.*

Les chiffres de ce tableau n'incluent pas les classements sans suite et ne mentionnent pas la procédure suivie. De plus, compte tenu du système d'information du ministère de la justice, il n'est pas possible de faire la part entre les condamnations comprenant un emprisonnement ferme et celles qui ne prévoient qu'un emprisonnement avec sursis. On constate, en tout état de cause, que si les peines d'emprisonnement s'affichent à des niveaux relativement élevés, elles restent très inférieures au nombre des amendes. En outre, la condamnation pour recours au travail dissimulé est significativement plus faible : la mise en cause du donneur d'ordre reste une affaire compliquée.

## B - Dans le domaine fiscal

### 1 - La majorité des décisions sont des condamnations

Les décisions rendues par les juridictions répressives en matière fiscale ne le sont que dans un très petit nombre de cas au bénéfice du contribuable. Ainsi, sur les années 1998 à 2002, la proportion des relaxes, non lieux et autres cas d'extinction de l'action publique, n'excède pas 6 % des contribuables faisant l'objet d'une décision des tribunaux répressifs en matière fiscale.

*Tableau n°33. - Nature et sens des décisions de justice<sup>135</sup>*

Année	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Nombre de personnes condamnées</b>	1 163	1 202 (17)	1 152 (18)	1 076 (18)	1 192 (67)
<b>Condamnations non définitives</b>	531 (1)	529 (7)	538 (5)	540 (42)	571
<b>Condamnations définitives</b>	632	673 (13)	614 (10)	536 (13)	621 (25)
<b>Relaxes, non lieux, cas d'extinction de l'action publique</b>	55	34	50 (1)	47 (1)	67 (2)
<b>Taux des relaxes, non lieux et cas d'extinction de l'action publique<sup>136</sup></b>	4,7	2,8	4,3 (4,3)	4,4 (4,4)	5,6 (5,4)

La très forte proportion des décisions de condamnation, définitives ou non, s'explique par la multiplicité des filtres intervenus avant que les juges du siège n'aient à se prononcer. Avant eux, en effet, on l'a dit, les dossiers ont été successivement soumis à l'examen de l'administration fiscale, de la Commission des infractions fiscales et du procureur de la République. Il n'est donc guère surprenant qu'en aval de ce processus de sélection, les juridictions répressives soient amenées, dans la très grande majorité des cas, à conclure à la culpabilité des prévenus.

135) Source : ministère de la justice. Les chiffres mentionnés entre parenthèses correspondent aux décisions pour escroquerie à la TVA.

136) Les ratios mentionnés entre parenthèses tiennent compte des décisions pour escroquerie à la TVA.

## 2 - Les peines infligées sont globalement peu sévères

Cependant, les sanctions prononcées par le juge pénal du fait du délit de fraude fiscale se situent en majorité dans le premier tiers de l'échelle des peines prévues par la loi. L'emprisonnement ferme est rarement prononcé : en 2004, il ne concernait ainsi que 8 % des cas où une peine d'emprisonnement avait été infligée, la durée moyenne d'emprisonnement étant, dans de tels cas, de 11 mois. Dans 92 % des cas où une peine d'emprisonnement était infligée, elle l'était avec sursis, la durée moyenne de la peine d'emprisonnement étant alors de 9 mois. Les peines d'amende, enfin, demeuraient modestes : 90 % d'entre elles étaient inférieures à 15 000 €.

Le délit d'escroquerie à la TVA donne lieu à des sanctions plus sévères. Ainsi, en 2002, des peines d'emprisonnement fermes avaient été prononcées dans la moitié des cas de condamnation. Dans le même ordre de grandeur, sur les 29 condamnations définitives intervenues en 2004 en matière d'escroquerie à la TVA, 14 peines d'emprisonnement ferme avaient été prononcées. À 12 reprises, elles avaient été accompagnées d'une amende.

*Tableau n°34. - Décisions de justice rendues depuis 1998 concernant les infractions visées par le code général des impôts*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Décisions de justice rendues</b>	1 064	1 068	1 051	964	1 074	1 127	1 250
<b>Condamnations prononcées,</b>	1 163	1 188	1 135	1 058	1 125	1 172	1 230
<i>Dont condamnations définitives</i>	632	660	604	523	596	514	617
<b>Peines de prison, dont :</b>	635	648	573	508	552	487	585
<i>Avec sursis</i>	574	589	536	471	519	456	544
<i>Sans sursis</i>	51	59	37	37	33	31	41
<b>Peines d'amende, dont :</b>	311	324	276	232	307	232	262
<i>Avec sursis</i>	10	9	7	7	15	8	16
<i>Sans sursis</i>	301	315	269	225	292	214	246
<b>Interdiction d'exercer une profession commerciale ou libérale</b>	45	53	41	41	46	59	41

Au demeurant, les peines prononcées en cas de condamnation pour fraude fiscale apparaissent moins sévères que celles infligées par les

tribunaux correctionnels pour les autres actes de délinquance astucieuse et financière.

*Tableau n°35. - Comparaison de la sévérité des peines infligées en matière de délinquance astucieuse et financière (année 2004)<sup>137</sup>*

	Nombre de condamnations	dont prison ferme	Proportion des peines de prison fermes par rapport au total des condamnations	Durée moyenne des peines de prison ferme infligées (en mois)
<b>Escroquerie</b>	5 544	1 479	27 %	9
<b>Escroquerie en bande organisée</b>	282	193	68 %	18
<b>Abus de biens sociaux</b>	123	17	14 %	17
<b>Banqueroute</b>	451	60	13 %	10
<b>Fraude fiscale</b>	714	55	8 %	11

En particulier, les peines d'emprisonnement ferme sont nettement moins fréquentes en matière de fraude fiscale que pour toutes les autres infractions astucieuses ou financières. Elles sont en outre moins lourdes que pour un certain nombre de ces infractions, notamment l'escroquerie en bande organisée et l'abus de biens sociaux.

Plusieurs éléments peuvent permettre d'expliquer la relative indulgence des juges répressifs face au délit de fraude fiscale.

D'abord, les spécificités de la procédure selon laquelle ce délit est poursuivi aboutissent à ce que des informations judiciaires ne soient qu'exceptionnellement ouvertes lorsque des poursuites correctionnelles sont engagées du chef de fraude fiscale. Dans la très grande majorité des cas, ces affaires donnent lieu à la procédure de citation directe. Il en résulte que les magistrats judiciaires n'investissent pas la matière fiscale de la même manière que les autres champs du droit pénal financier. En particulier, ils ne participent dans les mêmes proportions à la recherche des éléments de preuve propres à déterminer si le délit est ou non constitué. Il n'est donc guère surprenant qu'à l'audience, le réquisitoire du magistrat du Parquet ait plus de peine qu'en d'autres matières à convaincre de la nécessité d'appliquer une peine sévère.

---

137) Source : DGI.

L'existence, ensuite, à côté des sanctions pénales, d'un système de sanctions fiscales aura déjà permis à l'administration de mettre de lourdes pénalités à la charge du contribuable fraudeur. Certes, rien ne fait obstacle, en l'état actuel du droit, au cumul des sanctions pénales et des sanctions fiscales, ainsi que l'ont jugé la Cour européenne des droits de l'homme<sup>138</sup> et le Conseil d'Etat<sup>139</sup>. Mais il est probable que les juridictions répressives prennent en compte, au moment de décider du *quantum* de la peine à infliger, les pénalités fiscales déjà mises à la charge du contribuable fraudeur. La relative indulgence des magistrats judiciaires à l'égard du délit de fraude fiscale serait alors la manifestation de la concurrence que se font les deux systèmes de sanctions applicables en cas d'infractions fiscales.

Une troisième explication, enfin, qui est avancée par certains auteurs, doit être mentionnée pour souligner qu'elle paraît peu convaincante. Elle repose sur l'idée selon laquelle les magistrats judiciaires seraient moins enclins à requérir et infliger de lourdes peines à l'égard des contribuables fraudeurs au motif que ces personnes sont économiquement bien intégrées et se rendent coupables d'un comportement qui ne porte pas de trouble majeur à l'ordre public. Cette explication, néanmoins, ne permet pas de justifier la différence de traitement constatée avec le délit d'abus de biens sociaux, qui concerne le même type de population.

On relèvera par ailleurs que l'administration fiscale et le ministère de la justice indiquent que très peu d'affaires donnent lieu à l'application des dispositions relatives à la récidive. Aucune statistique précise, néanmoins, n'a pu être trouvée sur ce point.

### **3 - La publicité donnée aux décisions pénales est limitée**

Les poursuites pénales ont pour objet de pénaliser les contribuables qui ne respectent pas la loi et de décourager d'autres personnes de commettre les mêmes infractions. Pour maximiser l'effet dissuasif, les condamnations résultant de poursuites doivent faire l'objet d'une publicité suffisante.

---

138) CEDH 14 septembre 1999, *Ponsetti c/ France et Chesnel c/ France*, RJF 3/00, n° 443. Dans cette affaire, la CEDH ne s'est toutefois prononcée que sur le cas des pénalités pour défaut de déclaration. Le cas du cumul d'une sanction pénale avec les pénalités pour mauvaise foi ou pour manœuvres frauduleuses, qui supposent un élément intentionnel, n'a, à ce jour, donné lieu à aucune décision de sa part.

139) Avis CE 4 avril 1997, *Jamet*, RJF 05/97, n° 469.

Or, sur ce sujet, en dépit de l'obligation qui leur est faite par l'article 1741 du code général des impôts, les juridictions répressives n'assortissent pas systématiquement les condamnations pour fraude fiscale d'une peine de publication et d'affichage. Ainsi, en 2003, sur 514 condamnations prononcées, 213 n'ont pas été assorties de la peine de publication et d'affichage, soit un peu plus de 40 %.

L'administration se pourvoit très rarement en appel ou en cassation contre des arrêts de condamnation au motif qu'ils auraient omis de prononcer les peines complémentaires obligatoires. Ce moyen, du reste, n'est plus au nombre de ceux que la Cour de cassation relève d'office.

Ainsi, au-delà de certains cas médiatiques ou d'affaires ponctuelles, la communication de la direction générale des impôts autour des condamnations pour fraude fiscale est limitée.

D'autres administrations fiscales ont une politique plus active dans ce domaine. Au Canada, depuis 1994, les poursuites pour évasion fiscale visant des impôts de 250 000 \$ ou plus et les cas d'intérêt national doivent être diffusés dans l'ensemble du pays au moyen de communiqués. Des communiqués régionaux font état des cas d'évasion fiscale concernant des sommes moins élevées. Tous ces communiqués font mention de l'accusation, des détails de la cause, de la pénalité et de l'identité du contrevenant. Ces communiqués sont également disponibles sur le site Internet de l'Agence du revenu du Canada. D'après le vérificateur général du Canada, la publicité semble avoir un effet positif sur les contribuables contrevenants. Ainsi, au cours du dernier exercice, le nombre de divulgations volontaires de revenus non déclarés<sup>140</sup> a augmenté de plus de 100 p. 100, passant de 268 à 587. L'année dernière, le motif le plus souvent invoqué pour les divulgations volontaires a été la publicité faite par le Ministère.

---

140) Procédure qui permet à un contribuable de se présenter spontanément à l'administration fiscale de façon à subir un redressement sur des revenus non déclarés, tout en bénéficiant de pénalités atténuées.

## **Troisième partie : Propositions**

A l'issue de cet examen des tendances de fraude et de l'adéquation du dispositif de contrôle, quel bilan peut-on tirer ?

Bien que l'estimation soit extrêmement fragile et appelle des travaux complémentaires, la fraude et l'irrégularité, évaluées autour de 2 % du PIB apparaissent importantes, évidemment excessives, mais ne semblent pas non plus atteindre des montants tels qu'ils justifieraient un bouleversement général du système actuel et un renforcement sensible des efforts de contrôle et des sanctions.

Il reste cependant que les tendances présentées dans la première partie du rapport sont inquiétantes, qu'il s'agisse du travail dissimulé, du développement de la fraude à composante internationale ou encore du recours aux technologies de l'information et de la communication comme vecteur de fraude. Ces évolutions sont d'autant plus préoccupantes qu'elles sont de plus en plus difficiles à détecter, ce qui fait que l'ampleur réelle de ces problèmes est complexe à appréhender.

Aussi, le rapport présente des propositions pour améliorer la réponse des pouvoirs publics face aux risques de fraude. Compte tenu de la diversité des mécanismes et des ressorts de la fraude, compte tenu aussi des difficultés du contrôle présentées ci-dessus, la réponse qui est proposée ne se veut pas seulement fondée sur la répression et la sanction.

Au contraire, le premier chapitre présente différentes mesures destinées à adapter les stratégies de lutte contre la fraude aux tendances identifiées dans la première partie. Ces mesures visent notamment à développer, en amont, la prévention de l'irrégularité et de la fraude.

Le second chapitre est entièrement consacré aux aspects européens. En effet, une des principales conclusions du rapport est le fait que les contribuables et notamment les contribuables fraudeurs évoluent aujourd'hui dans un environnement international où, paradoxalement, la frontière les protège contre l'action des administrations de recouvrement. C'est pourquoi il est urgent de renforcer l'Europe de la lutte contre la fraude en faisant passer la coopération entre les Etats à une vitesse supérieure.

## **Chapitre VIII- Adapter les stratégies de lutte contre la fraude à ses tendances les plus préoccupantes**

Face aux tendances de fraude pointées dans ce rapport et pour corriger les inadaptations des administrations de contrôle qui ont été relevées, il apparaît nécessaire de compléter les stratégies déployées par les administrations en charge du recouvrement.

Les mesures proposées dans ce chapitre ne se veulent pas une révolution ou un bouleversement. Au contraire, elles se situent dans le prolongement direct des évolutions et des réformes entreprises par la direction générale des impôts et par le réseau des URSSAF depuis plusieurs années. En effet, parallèlement à la démarche d'amélioration de la qualité de service qui doit faciliter le respect de leurs obligations par les contribuables de bonne foi, il est nécessaire de mettre en œuvre une action volontariste contre les contribuables qui cherchent délibérément à éluder le paiement des prélèvements dus.

Pour autant, ces mesures ne sont pas seulement focalisées sur les aspects répressifs. Au contraire, la diversité des ressorts de la fraude et des mécanismes utilisés plaide pour une réponse diversifiée, qui, certes, garantisse l'efficacité dissuasive des contrôles et des sanctions mais qui puisse aussi aborder le problème en amont et prévenir au maximum la survenue des cas de fraude.

Dès lors, après avoir écarté certains axes auxquels on pourrait spontanément penser pour lutter contre la fraude, les différentes mesures proposées sont développées dans les paragraphes suivants.

Pour porter ces mesures, et en particulier celles qui concernent à la fois la sphère fiscale et la sphère sociale, il n'est pas apparu opportun de créer une nouvelle structure ou un nouveau comité, compte tenu de l'existence de relations anciennes et régulières entre la DGI et l'ACOSS. Pour autant, afin de formaliser la volonté des deux réseaux de travailler de façon coordonnée dans la lutte contre la fraude, il serait souhaitable de procéder à la signature d'une convention qui fixerait les modalités de coopération, au niveau national comme au niveau local, et déterminerait les principaux chantiers communs à mener pour améliorer l'efficacité de la lutte contre la fraude.

## **I - Eviter certaines mesures non adaptées aux enjeux actuels**

### **A - Baisser les prélèvements obligatoires pour lutter contre la fraude**

A partir du moment où le niveau des prélèvements obligatoires constitue un des principaux ressorts de la fraude, il pourrait sembler logique de proposer de baisser ces prélèvements pour réduire le niveau global de fraude.

Une telle démarche avait ainsi été suivie concernant la baisse du taux de TVA sur le bâtiment en 1999 (cf. *supra*) même si la réussite de cette mesure est aussi liée à des circonstances exceptionnelles et aux particularités du secteur. De plus, le coût de cette mesure pour les finances publiques est élevé : il est estimé, par la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTE), à 4,4 Md€ pour 2005 et il est supérieur à 4 Md€ depuis plusieurs années. Il s'agit certes d'un coût brut qui ne prend pas en compte les recettes indirectement générées par le surcroît de demande et les créations d'emploi. Néanmoins, le coût de la mesure apparaît élevé par rapport à son seul impact sur le « blanchiment » de l'économie souterraine, estimé à 3 Md€ de chiffres d'affaires supplémentaires sur la période 1999-2001. Le coût de la mesure par rapport à la fraude évitée peut sembler disproportionné.

Ce constat s'explique aisément par le fait qu'une baisse d'un prélèvement bénéficie à l'ensemble des contribuables concernés et non pas aux seuls fraudeurs. L'avantage bénéficie donc à tous les contribuables alors que son objectif est de modifier les comportements de seulement certains d'entre eux. Le fait que la mesure soit générale explique donc son coût élevé au regard du seul objectif de lutte contre la fraude.

Il ne s'agit pas de dire qu'une baisse d'un ou plusieurs prélèvements obligatoires n'est jamais justifiée. Cette question est étrangère au champ du présent rapport et relève avant tout d'un choix des pouvoirs publics.

### **B - Augmenter le nombre des contrôles dans leur forme actuelle**

Face aux tendances de la fraude telles qu'elles ont été présentées plus haut, la multiplication des vérifications de comptabilité ou des contrôles comptables d'assiette, tels que ces contrôles sont aujourd'hui réalisés, ne serait pas de nature à enrayer les phénomènes en développement. La réponse à apporter face à ces comportements frauduleux ne saurait donc être un durcissement de la répression dans sa forme actuelle.

L'enjeu consiste donc à mettre en œuvre des solutions multiples, à la fois préventives et répressives, qui prennent en compte plusieurs impératifs et notamment l'amélioration de la présence sur le terrain des administrations en charge du recouvrement, pour mieux détecter les activités dissimulées, la sophistication des moyens de détection, le renforcement de la coordination entre administrations, tout particulièrement au niveau européen. Ces différentes pistes sont développées dans la suite de cette partie.

## **II - Prévenir les irrégularités**

Comme on l'a vu tout au long du rapport, les redressements réalisés par les services de contrôle, tant à la direction générale des impôts que dans les URSSAF, concernent aussi bien des irrégularités que des fraudes *stricto sensu*. Ainsi, une grande partie des montants rappelés ne provient pas d'une intention délibérée de la part du contribuable d'échapper à ses obligations, mais provient plutôt d'erreurs ou de divergences d'interprétation dans l'application de la règle.

On a également souligné qu'il était extrêmement difficile de faire la part entre ce qui relève de la fraude et ce qui relève de l'irrégularité, soit parce que les systèmes de suivi des contrôles n'intègrent pas cette distinction, soit parce que celle-ci est pratiquement impossible à faire, notamment dans le cadre du contrôle sur pièces.

Ce niveau élevé d'irrégularités est peu satisfaisant. Les contribuables vivent généralement mal de devoir, après coup, payer davantage que ce qu'ils avaient calculé et anticipé. Du côté des administrations, ces irrégularités mobilisent fortement les services de contrôle sur des enjeux qui pourraient être traités en amont. De plus, un niveau élevé d'irrégularités crée un contexte assez favorable pour le développement de la fraude.

Dans ces conditions, la réduction des irrégularités reste un objectif indispensable qui passe principalement par la simplification de la législation et des démarches des contribuables.

Des actions fortes dans ce sens ont déjà été engagées au cours des années récentes. Outre la stratégie d'amélioration de la qualité de service engagée par la direction générale des impôts et par les URSSAF, plusieurs séries de mesures ont été adoptées par voie d'ordonnances pour simplifier les textes. Parmi celles-ci, figurent notamment trois ordonnances de simplification fiscale adoptées entre 2003 et 2005<sup>141</sup>. Ces textes clarifient certaines règles fiscales, notamment concernant les pénalités mais aussi allège sensiblement certaines obligations déclaratives des contribuables. Le total représente, d'après les calculs du ministère du budget, près de 1,6 million de documents à remplir en moins chaque année.

De même, toujours dans l'idée de faciliter le respect par les contribuables de leurs obligations fiscales et sociales, des dispositifs importants ont été mis en place. Dans le domaine fiscal, la déclaration pré-remplie permet de simplifier la déclaration par les foyers fiscaux de leurs revenus et de limiter les risques d'erreurs (cf. *supra*). De même, s'agissant des services à la personne et des services à domicile, la mise en place du chèque emploi-service, dont le champ a été récemment étendu avec le chèque emploi service universel, a permis de considérablement simplifier les démarches de paiement de cotisations à domicile pour les particuliers employeurs et, sans doute, de réduire le travail dissimulé.

---

141) Ordonnances de simplification fiscale des 22 décembre 2003, 25 mars 2004 et 7 décembre 2005.

D'autres mesures ont été annoncées dans le même esprit. Néanmoins, force est de constater que, dans le même temps, l'impact de cet effort en termes de lisibilité et de simplicité du système de prélèvements peut sembler brouillé par l'adoption de nombreuses nouvelles mesures dérogatoires, de nouveaux prélèvements ou des changements des règles applicables aux prélèvements existants, par exemple concernant les modalités de paiement de l'impôt sur les sociétés.

Le présent rapport n'a pas l'ambition de traiter la question de la complexité des règles en matière de prélèvements obligatoires et de leur simplification, car elle mériterait une étude en soi. Pour autant, considérant que la réduction des irrégularités serait de nature à faciliter l'action des services de contrôle dans la lutte contre la fraude proprement dite, plusieurs propositions sont avancées qui visent à agir en amont pour réduire la complexité du système de prélèvements et les nombreuses irrégularités qui en découlent.

## A - Mesurer l'irrégularité et la fraude

L'intérêt de procéder à une évaluation du montant global de l'irrégularité et de la fraude a été souligné dans la première partie du rapport. Il s'agit avant tout de mieux cerner ces phénomènes et leur ampleur de façon à ce que les pouvoirs publics soient à même d'y apporter une réponse adaptée et efficace. Une telle mesure fournirait également une indication et un élément parmi d'autres de l'efficacité de la lutte contre la fraude et des politiques de réduction des irrégularités et permettrait de tirer des conclusions opérationnelles, par exemple en matière de ciblage des contrôles.

Cette évaluation pourrait être faite dans le cadre de la préparation et de l'évaluation des documents stratégiques des administrations en charge du recouvrement<sup>142</sup>. S'agissant d'une opération relativement lourde, le caractère pluriannuel de ces documents apparaît particulièrement adapté, d'autant plus que l'évaluation pourrait servir de support pour discuter des résultats du contrat ou de la convention précédents et nourrir le contenu des suivants. Néanmoins, compte tenu des limites de cette estimation, il est clair qu'il s'agira plus d'un élément de contexte général que d'un outil d'évaluation et de gestion des administrations de contrôle.

---

142) Il s'agit du contrat pluriannuel de performance pour la DGI et de la convention d'objectifs et de gestion de l'ACOSS.

S’agissant de la méthode à utiliser, il appartient aux différentes administrations concernées de définir elles-mêmes celle qui leur paraît la plus adaptée, en s’appuyant sur les travaux de leur service statistique. En tout état de cause, les méthodes indirectes de mesure de la fraude devraient être proscrites, compte tenu de leur manque de fiabilité.

Enfin, plus généralement, on ne peut que souhaiter que cette évaluation globale soit accompagnée de travaux de recherche complémentaires portant sur le comportement des contribuables et leur attitude vis-à-vis des prélèvements obligatoires. La réalisation de ce rapport a en effet permis de constater la prédominance des travaux anglo-saxons sur ces sujets.

Il serait souhaitable, toujours dans le souci de mettre en place des stratégies adaptées, que les administrations en charge du recouvrement s’emploient à stimuler et dynamiser la recherche française sur ces aspects.

## **B - Mettre en place un indicateur de complexité des prélèvements obligatoires**

Le constat de la complexité du système de prélèvements obligatoires fait aujourd’hui l’objet d’un large consensus, partagé dans l’ensemble des Etats de l’OCDE. La poursuite des efforts de simplification apparaît donc indispensable, de même qu’il serait souhaitable de limiter et, à tout le moins, de soumettre à une analyse « coûts/avantages » très rigoureuse la création de nouveaux dispositifs ou de nouvelles mesures dérogatoires<sup>143</sup>.

Un des problèmes par rapport à cette orientation est que, au-delà d’un constat général, des réflexions portant sur quelques mesures spécifiques – par exemple, le crédit d’impôt recherche – et du ressenti fortement exprimé par les contribuables, il n’existe pas véritablement aujourd’hui dans le débat public de données permettant de quantifier le phénomène et d’apprécier son évolution au cours du temps. Or, un phénomène qui n’est pas mesuré est un phénomène qu’il est, par nature, difficile de maîtriser.

Pour pallier cette difficulté, il est proposé de mettre en place des moyens de mesurer la complexité de façon à disposer d’éléments tangibles pour apprécier l’impact d’une nouvelle mesure et pouvoir intégrer cet impact dans les critères de prise de décision en matière de prélèvements obligatoires.

---

143) Cf. Conseil des impôts, *La fiscalité dérogatoire – pour un réexamen des dépenses fiscales*, XXIème rapport au Président de la République, septembre 2003.

Une première étape consisterait à mesurer la charge administrative qu’implique le respect des obligations en matière de prélèvements obligatoires. Plusieurs Etats, parmi lesquels l’Australie et les Etats-Unis ou encore le Canada se sont engagés dans cette voie, qui est également explorée par d’autres types d’administrations qui sollicitent beaucoup les usagers, comme par exemple les instituts de statistique publique.

Plusieurs éléments pourraient être utilisés pour mesurer des coûts de *compliance*. On peut d’abord s’appuyer sur des données objectives, comme le nombre moyen de déclarations ou de documents à remplir et renvoyer pour chaque type de contribuable, le nombre de lignes ou d’informations à porter sur ces déclarations ou encore le nombre d’étapes pour procéder au calcul de l’impôt dû. Ces premiers constats pourraient être complétés par des enquêtes auprès des contribuables sur le temps passé pour remplir leurs obligations fiscales. Par exemple, une auto-évaluation, qui n’aurait certes qu’un caractère déclaratif, pourrait être demandée à la fin des différents documents à remplir. Enfin, il pourrait également être intéressant d’intégrer dans cette mesure le recours par les contribuables à des conseils extérieurs pour les aider à respecter leurs obligations, en évaluant la proportion des contribuables ayant recours à un conseil et le montant des honoraires versés.

La mesure de la charge administrative entraînée par les prélèvements obligatoires pourrait ensuite être complétée par d’autres données concernant :

- la complexité de la législation en tant que telle, mesurée selon des critères quantitatifs et un peu abrupts, comme le nombre d’articles du code général des impôts, le nombre de pages, le nombre de mesures dérogatoires, comme les exonérations de cotisations sociales ;
- le niveau de contestation *a posteriori* dont font l’objet les prélèvements, mesuré par le nombre des réclamations ou encore le taux de dégrèvements, le taux de remises.

L’ensemble de ces données pourrait être agrégé dans un indicateur synthétique, qui mesurerait non pas un niveau absolu – sauf peut-être pour la charge administrative qui peut être mesurée en durée ou en montant – mais plutôt l’évolution dans le temps de la complexité. L’encadré ci-dessous présente les grandes lignes de ce que pourrait être cet indicateur synthétique.

Encadré n°14 : éléments pour la construction d'un indicateur synthétique de complexité des prélèvements obligatoires

L'indicateur pourrait être calculé de façon relative en base 100 la première année de calcul (ou l'année précédente). Il s'agirait d'un indicateur synthétique, c'est-à-dire qu'il regrouperait différents sous-indicateurs et serait calculé séparément pour la sphère fiscale et pour la sphère sociale, puis agrégé, sous réserve que cette agrégation ne conduise pas à réduire la lisibilité des évolutions..

On peut regrouper les sous-indicateurs susceptibles d'être intégrés dans l'indicateur synthétique dans trois catégories identiques dans les deux réseaux :

- *des sous-indicateurs relatifs à la charge administrative qui pèse sur les contribuables* : comme on l'a déjà indiqué, pourraient ainsi être recensés le nombre de documents à remplir et renvoyer, le nombre de lignes ou d'informations par document. Ces éléments pourraient être complétés par des enquêtes sur le temps passé par les contribuables pour accomplir leurs obligations fiscales ;
- *des sous-indicateurs concernant la complexité de la législation* : dans cette catégorie pourraient rentrer en ligne de compte d'abord le nombre de mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires dans la loi de finances ou la loi de financement de la sécurité sociale, de même que le nombre de mesures dérogatoires nouvelles et le nombre total de mesures dérogatoires. Pourraient également être mesurés le nombre d'articles du code général des impôts (et de la partie du code de la sécurité sociale relative aux cotisations sociales), le nombre de lignes, le nombre de pages ou encore le nombre de mots. Par ailleurs, les circulaires et instructions destinées à expliquer au contribuable les modalités d'application de la législation pourraient aussi être intégrées dans le calcul ;
- *des sous-indicateurs relatifs aux réclamations et contestations* exprimées par les contribuables : nombre de réclamations (déjà suivi à la DGI), nombre de dégrèvements ou de remises accordés, le niveau du contentieux devant le juge de l'impôt.

Il faut néanmoins garder à l'esprit que la multiplication des données de nature et de portée différente pourrait réduire la lisibilité des résultats constatés. De plus, certaines évolutions peuvent avoir un sens ambivalent par rapport à l'objectif de simplification. Par exemple, le nombre de données demandées à un contribuable dans un formulaire peut augmenter le temps de remplissage du formulaire mais aussi lui faire gagner du temps sur d'autres procédures.

La quantification de la complexité des prélèvements obligatoires pour tenter de la réduire s'inscrit directement dans les orientations décidées récemment par le gouvernement en matière de simplifications administratives<sup>144</sup>.

La mise en place d'un tel indicateur nécessitera des études complémentaires, tant du côté de la direction générale des impôts que de l'ACOSS, pour fiabiliser les données de base, s'assurer de leur disponibilité dans les systèmes d'information et déterminer précisément le contenu de l'indicateur. Une fois ces travaux préliminaires achevés, le nouvel indicateur pourrait être intégré dans les projets annuels de performance des programmes budgétaires concernés et servir à éclairer les choix de politique fiscale du gouvernement et du Parlement.

## **C - Améliorer la sécurité juridique des contribuables grâce aux procédures de rescrit**

Les procédures de rescrit, qui permettent au contribuable de demander en amont à l'administration de se prononcer sur la validité d'une opération ou d'un montage, ont été fortement mises en avant dans les années récentes.

Elles présentent de nombreux avantages, notamment en termes de sécurité juridique pour le contribuable et de visibilité sur l'application de la législation pour les administrations en charge du recouvrement. La consultation préalable de l'administration par la procédure du rescrit permet en effet de traiter en amont les difficultés avec le contribuable et donc de réduire les irrégularités détectées lors des contrôles.

Il y a donc un intérêt réel à poursuivre le développement de ces procédures. Pour cela, une extension du champ des décisions de rescrit apparaît nécessaire en matière de cotisations sociales. S'agissant de la sphère fiscale, des avancées importantes ont déjà été réalisées.

### **1 - Généraliser le rescrit social**

Afin d'assurer plus de stabilité juridique aux cotisants, l'ordonnance n°2005-651 du 6 juin 2005 a institué un rescrit social, codifié aux articles L.243-3 du code la sécurité sociale et L.725-24 du code rural. Celui-ci permet à tout cotisant ou futur cotisant en sa qualité d'employeur, de solliciter de son organisme de recouvrement une décision explicite sur l'application à son cas de la législation relative aux

---

144) Voir notamment le deuxième volet du plan PME 2007 qui prévoit de fixer des objectifs de réduction quantitative de certaines formalités administratives.

cotisations de sécurité sociale. La réponse, que l'URSSAF doit fournir dans les quatre mois, l'engage pour l'avenir : elle lui sera opposable lors d'un contrôle. Elle peut toutefois modifier sa position mais il lui faut alors en informer l'intéressé, qui peut solliciter l'arbitrage de l'ACOSS.

Le champ d'application du recrédit social ne s'étend pour l'heure qu'à trois domaines :

- les contributions dues par les employeurs en cas de mise en place de régime de retraite supplémentaire ou de prévoyance ;
- les avantages en nature et les frais professionnels ;
- certaines exonérations de cotisations de sécurité sociale liées à une zone géographique déterminée : zones de redynamisation rurale (ZRR), zones de revitalisation urbaine (ZRU) et zones franches urbaines (ZFU).

Le développement du recrédit social est assez lent du fait de son caractère récent mais aussi de son champ limité. Ainsi, entre janvier et novembre 2006, seulement 156 demandes de recrédit ont été validées, portant en majorité sur les dispositifs zonés. Dès lors, il est proposé de généraliser cette procédure à l'ensemble des domaines pouvant faire l'objet d'un contrôle et, le cas échéant, d'un redressement.

Cette généralisation aurait ainsi trois conséquences positives. D'abord, elle constituerait un moyen d'assurer une effectivité réelle à l'obligation d'information qui incombe aux URSSAF. Elle permettrait ensuite d'amplifier la sécurité juridique des cotisants. Elle serait enfin l'occasion de modifier les relations entre les organismes de recouvrement et les cotisants en renversant la charge de la distinction entre la bonne et la mauvaise foi : une interprétation de la loi n'ayant pas fait l'objet d'un recrédit devrait être sérieusement argumentée lors du contrôle.

## **2 - Dans la sphère fiscale, poursuivre la politique engagée**

Suite au rapport GIBERT<sup>145</sup> et aux travaux de la DGI, différentes mesures ont été adoptées pour favoriser le recours au recrédit par les entreprises et notamment :

- l'extension des procédures à certains domaines précis (prix de transfert, établissements stables...) ;

---

145) Bruno GIBERT, *Améliorer la sécurité du droit fiscal pour renforcer l'attractivité du territoire*, op. cit.

- la publication de ces rescrits de façon à informer les autres contribuables des mesures de portée générale que l'administration fiscale a pu être amenée à prendre ;
- la création, à la DGI, d'une cellule chargée de l'animation de la politique des rescrits ;
- la création d'un « rescrit-contrôle », c'est-à-dire que les décisions des services fiscaux sur les points examinés en cours de contrôle deviennent ensuite opposables à l'administration.

Le dispositif législatif et réglementaire apparaît donc en place pour permettre un développement des rescrits. Il appartient désormais à la DGI d'animer le dispositif et d'encourager les entreprises à y avoir recours.

#### **D - Développer les contrôles préventifs en concertation avec les organisations professionnelles**

La pratique des contrôles préventifs ou de contrôle à la demande est de nature à prévenir les irrégularités en amont tout en développant la présence des administrations sur le terrain. De plus, elle peut contribuer à réduire le nombre tout en dédramatisant le contrôle vis-à-vis des contribuables de bonne foi.

Il s'agit donc d'une pratique à encourager. Pour améliorer la participation des contribuables à ces opérations, il pourrait être envisagé de développer des opérations ciblées sur certains points précis – par exemple, la mise en place d'une nouvelle législation – en coordination avec les organisations professionnelles ou les réseaux consulaires.

Ce travail en coopération avec des professionnels existe depuis longtemps avec les centres de gestion agréés, créés en 1974, et qui regroupent souvent différents partenaires des entreprises (experts-comptables, organismes consulaires...). Les centres de gestion agréés apportent une assistance à la gestion pour les chefs d'entreprises et les aident à se conformer à leurs obligations fiscales et pourraient constituer une aide à la lutte contre l'irrégularité grâce à leurs propres travaux de contrôle des dossiers de leurs adhérents.

Des initiatives dans le même ordre d'idée ont également déjà été prises au niveau local. Par exemple, l'URSSAF de Marseille a mené, en 2002, une opération préventive avec l'ensemble des entreprises implantées dans la zone franche urbaine afin de s'assurer que celles-ci appliquaient correctement les dispositions en vigueur. Cette opération a permis ainsi de corriger les pratiques de certains cotisants et de fiabiliser les déclarations des entreprises dans un contexte réglementaire très complexe.

Cette pratique est également courante dans les administrations étrangères. Par exemple, aux Etats-Unis, après une analyse de risque, l'IRS peut cibler une catégorie de contribuables jugée à risque en termes de respect de la loi fiscale. Elle va ensuite engager une démarche de contrôle partenarial sans pénalités pour aider les personnes concernées à se conformer à leurs obligations. L'opération pourra ensuite se terminer par des contrôles plus répressifs à l'encontre des contribuables qui n'auraient pas participé aux contrôles partenariaux.

Il est donc souhaitable que les URSSAF et la direction générale des impôts développent de telles opérations en direction de leurs contribuables.

### **III - Développer de nouveaux outils contre le travail dissimulé**

Le travail dissimulé est un enjeu particulièrement préoccupant et l'on a vu que les efforts entrepris n'étaient pas véritablement à la hauteur des enjeux.

Par rapport à l'Italie, qui consacre 1 900 agents à la lutte contre le travail dissimulé, les effectifs disponibles en France sont nettement plus faibles : environ 200 agents dans les URSSAF<sup>146</sup> auxquels il faudrait ajouter une partie des 400 inspecteurs du travail, les effectifs de police et de gendarmerie pour la part de leur temps consacrée à la lutte contre le travail illégal, une partie des services fiscaux...

Par rapport à ce constat, il convient cependant d'abord de préciser que le phénomène de travail dissimulé atteint probablement un niveau endémique en Italie. Ainsi, l'ISTAT évaluait en 2005 le nombre de travailleurs dissimulés à 3,2 millions, pour une économie souterraine représentant 16 % du PIB.

Pour renforcer la lutte contre le travail dissimulé, des augmentations d'effectifs sont, au demeurant, déjà programmés. Ainsi, les effectifs de l'inspection du travail vont être augmentés dans les prochaines années d'environ 700 postes. De même, la convention d'objectifs et de gestion signée entre l'Etat et l'ACOSS prévoit la création de 100 postes supplémentaires d'inspecteurs du recouvrement dédiés à la lutte contre le travail dissimulé. Cette augmentation des effectifs apparaît nécessaire mais il existe aussi un enjeu d'amélioration

---

146) Sur la base de 1 500 inspecteurs dédiés au contrôle qui consacrent 13,19 % de leur temps à la lutte contre le travail dissimulé.

de la performance et de l'efficacité de la lutte actuellement menée : les montants redressés par agent s'élèvent à 521 K€ en Italie contre seulement 298 K€ en France en 2005.

C'est pourquoi plusieurs propositions sont avancées ici pour fournir de nouveaux outils aux agents chargés de lutter contre le travail illégal afin d'améliorer l'impact de leur action. Ces propositions vont dans deux directions complémentaires : d'une part, la prévention du travail dissimulé, notamment à l'occasion des marchés publics et, d'autre part, la diversification des moyens de sanctions et de répression du travail dissimulé. Au-delà, c'est également grâce à leur présence sur le terrain que les administrations pourront mieux détecter le travail dissimulé, ce qui renvoie aux propositions développées dans la partie suivante.

### **A - Mettre en place des références pour aider les donneurs d'ordre à détecter le travail dissimulé**

A l'occasion de la passation des marchés publics, la volonté des entreprises de proposer les prix les plus bas possibles conduit parfois celles-ci à recourir au travail dissimulé, dans l'exécution du contrat, pour respecter le prix auquel le marché a été attribué. C'est particulièrement vrai dans certains secteurs comme le BTP ou encore les services (gardiennage...).

Pour éviter cette situation, il apparaît souhaitable de fournir aux autorités qui passent des marchés des éléments susceptibles de détecter, en amont, un risque de recours au travail dissimulé. Néanmoins, ces mesures de précaution ne doivent pas aboutir à une réduction de la concurrence entre les participants qui pourrait se traduire par un renchérissement injustifié des coûts pour les collectivités publiques.

Aussi, plutôt qu'un système de références juridiquement opposables comme celui qui a été mis en place en Italie, il est suggéré de privilégier une action non normative et d'engager une concertation entre l'ensemble des donneurs d'ordre et des professionnels concernés pour définir des standards minimaux d'usage de main d'œuvre et de coûts dans les marchés publics. Une telle démarche a déjà été engagée au niveau local en France, avec la signature de conventions avec les professionnels du bâtiment ou des hôtels et cafés pour définir des références pour exécuter certains travaux, notamment dans le département de Seine - Maritime.

Ces références pourraient ensuite être utilisées, en amont, par les donneurs d'ordre pour écarter les propositions dont le prix, manifestement trop bas, indiquerait la présence de travail dissimulé. Les agents de contrôle pourraient également les utiliser pour programmer une partie de leurs contrôles.

### **B - Donner une base légale aux fermetures administratives pour en faire une sanction applicable réellement dissuasive**

La pratique, à la base légale incertaine, de fermeture de débits de boisson après verbalisation pour travail illégal par certains préfets, a toutefois montré son efficacité. L'article 3332-15 du code la santé publique pourrait ainsi être modifié pour permettre explicitement au préfet de procéder à une telle fermeture en la fondant sur une verbalisation pour travail dissimulé. La mise en œuvre de cette disposition nécessiterait toutefois une application mesurée, compte tenu des risques contentieux : son principal impact serait dissuasif.

Même en modifiant le code de la santé publique, cette mesure ne concernerait que les débits de boisson. Il pourrait donc être envisagé de l'étendre à d'autres secteurs d'activités en créant un nouvel article L.325-8 dans le code du travail qui pourrait être rédigé comme suit : « le représentant de l'État dans le département peut, sur proposition du directeur départemental du travail<sup>147</sup>, décider par arrêté motivé de la cessation temporaire d'activité de l'entité verbalisée pour travail illégal. Les modalités de cette fermeture, qui ne peut excéder six mois et peut s'accompagner de la saisie à titre conservatoire du matériel professionnel des contrevenants, sont fixées par décret en conseil d'État ».

En cas de verbalisation sur un chantier, celui-ci pourrait ainsi être interrompu avec, le cas échéant, saisie conservatoire du matériel. Cette sanction serait vraisemblablement dissuasive à l'égard d'un grand nombre de contrevenants potentiels.

### **C - Prévoir un redressement forfaitaire lors de la verbalisation du travail dissimulé**

Une des difficultés les plus fréquemment rencontrés par les services en charge de la lutte contre le travail dissimulé est de démontrer l'antériorité de la fraude, les employeurs pris sur le fait déclarant

---

147) Les services de l'URSSAF pourraient communiquer leurs demandes de fermetures administratives au directeur départemental du travail.

généralement que le salarié non déclaré a été embauché le matin même du contrôle.

L'article R.242-5 du code de la sécurité sociale prévoit une possibilité de redressement forfaitaire dans les cas où la détermination de l'assiette à partir de la comptabilité de l'employeur est rendue impossible. Ce redressement s'effectue à partir des conventions collectives en vigueur voire des salaires pratiqués localement. Le même article précise que « *La durée de l'emploi est déterminée d'après les déclarations des intéressés ou par tout autre moyen de preuve* ».

Certaines URSSAF ont décidé d'opérer systématiquement trois mois de redressement dans les cas où la durée du travail dissimulé ne pouvait être estimée avec certitude. Cette évaluation n'est pas en contradiction formelle avec les dispositifs de l'article R.242-5 mais pourrait se voir opposer les témoignages des salariés cherchant à se concilier leurs employeurs pour ne pas perdre leur source de revenus.

L'article R.242-5 pourrait explicitement prévoir la possibilité d'effectuer un redressement forfaitaire de trois ou six mois de cotisations en cas de verbalisation, sauf preuve contraire.

## D - Mettre en cause plus fréquemment les donneurs d'ordre

La mise en cause des clients est fondamentale pour assurer l'effectivité de la sanction, car la sous-traitance en cascade permet souvent à certaines entreprises, notamment du BTP, et aux clients (y compris publics) de se décharger de leur responsabilité sur de plus petites entreprises.

Les obligations qui s'imposent au donneur d'ordre ont été renforcées par la loi du 2 août 2005. Mais il s'agit d'obligations de moyens qui peuvent être satisfaites relativement facilement par les entreprises et qui n'empêchent pas le recours à la sous-traitance en cascade, avec des risques élevés de travail dissimulé.

Aussi, la loi devrait faciliter la mise en cause des donneurs d'ordre en renversant la charge de la preuve dans certains cas. Ainsi, lorsqu'un cas de travail dissimulé serait détecté par les services de contrôle dans des conditions telles que le donneur d'ordre ne pouvait manifestement pas ignorer que ses sous-traitants auraient recours au travail dissimulé, la responsabilité financière du paiement des cotisations et des amendes incomberait alors au donneur d'ordre initial qui aurait la possibilité de se retourner contre son cocontractant pour récupérer les sommes versées.

## **IV - Améliorer la présence des administrations sur le terrain en développant de nouvelles modalités de contrôle et de coordination**

Les trois grandes tendances de fraude, qu'il s'agisse du travail dissimulé, de la fraude internationale ou de la fraude utilisant les technologies de l'information et de la communication, ont une caractéristique commune : elles sont de plus en plus difficiles à détecter par l'analyse de la seule comptabilité de l'entreprise. Les contrôles traditionnels, comme la vérification de comptabilité ou le contrôle comptable d'assiette, apparaissent donc de moins en moins opérants face à ces types de fraude.

Aussi, la présence de l'administration sur le terrain, auprès des contribuables, apparaît comme un élément indispensable, d'autant plus que cette présence a un effet dissuasif certain.

Le développement de la présence peut se matérialiser de différentes façons – contrôle sur place ponctuel, contrôle sur pièces plus fréquent... – même si l'objectif est bien de multiplier les contacts avec le contribuable. Il passe également par une amélioration de la coordination entre les administrations de contrôle, de façon à accroître l'impact des contrôles réalisés.

### **A - Développer la couverture du tissu fiscal**

La présence des administrations de recouvrement sur le terrain, de façon à afficher leur vigilance face au risque de fraude, a toujours constitué un enjeu fondamental au regard duquel les taux de couverture du tissu fiscal par les contrôles peuvent sembler aujourd'hui un peu décevants.

Cet enjeu prend encore plus d'importance dans un contexte où la fraude est de moins en moins détectable depuis le bureau. C'est pourquoi les mesures proposées ci-après vont dans le sens d'une augmentation de la présence de l'administration grâce au développement de nouvelles modalités de contrôles

Cette orientation a au demeurant déjà été largement engagée par les administrations en charge du recouvrement avec pour objectif d'améliorer, à moyens constants, la couverture de leur fichier de contribuables.

### **1 - Mettre en œuvre les contrôles sur les cotisations de la protection sociale**

La loi de financement de la sécurité sociale de 2007 a permis de mettre fin à une des situations les plus choquantes pointées dans ce rapport : l'absence de contrôles réalisés sur les cotisations de retraite complémentaire ainsi que sur les cotisations d'assurance-chômage.

En effet, à son article 30, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 prévoit que les agents de contrôle des URSSAF pourront désormais vérifier l'assiette, le taux et le calcul de ces cotisations. Les résultats de ces vérifications seront ensuite transmis aux institutions concernées en vue du recouvrement.

Des conventions doivent néanmoins être signées entre ces organismes et l'ACOSS afin de fixer les modalités de transmission des résultats et la rémunération du service rendu par les URSSAF. Il importe que les discussions avec les ASSEDIC, l'ARRCO et l'AGIRC soient engagées au plus vite de façon à ce que les véritables friches du contrôle qui ont existé dans ce domaine soient supprimées.

La signature de ces conventions permettra d'étendre le champ du contrôle des URSSAF à des prélèvements qui, jusqu'ici, ne faisaient l'objet daucun contrôle.

### **2 - Dans la sphère sociale, le contrôle sur pièces doit être fortement développé**

Le développement du contrôle sur pièces dans le réseau des URSSAF est, comme on l'a vu, un des objectifs prioritaires fixés dans la nouvelle convention d'objectifs et de gestion pour la période 2006-2008. Celle-ci dispose ainsi que « *le contrôle sur pièces sera développé pour les petites entreprises en s'appuyant sur un dispositif juridique sécurisé, selon une méthodologie définie au niveau national* ». L'ACOSS envisage, dans ce cadre, la mise en place d'un contrôle à distance, qui se ferait par communication aux URSSAF des pièces justificatives.

Pour faciliter ces contrôles, plusieurs améliorations devraient être apportées aux modalités de déclaration par les entreprises de leurs cotisations sociales, dans le cadre des travaux du groupement d'intérêt public « Modernisation des déclarations sociales » :

- fournir deux données supplémentaires faciles à obtenir, en plus de celles déjà exigées : le nombre d'heures rémunérées en dessous de 1,6 SMIC et les effectifs correspondants. Avec cette mention, un contrôle de cohérence de masse pourrait ainsi être réalisé sur les mesures d'allègement de charges sociales ;
- obliger les entreprises d'une certaine taille à dématérialiser les déclarations transmises aux URSSAF, ce qui libérerait des ressources aujourd'hui encore consacrées à la saisie et au vidéocodage des bordereaux. Une telle obligation est déjà en vigueur pour le paiement des cotisations sociales<sup>148</sup> ainsi qu'en matière de déclaration et de paiement de la TVA.

Au-delà de ces mesures qui sont susceptibles d'être mises en œuvre rapidement, la convention d'objectifs et de gestion prévoit que soit expérimentée une transmission des données relatives aux cotisations qui serait individualisée par salarié. En effet, les documents actuellement transmis aux URSSAF font masse de l'ensemble des salariés d'un établissement, ce qui ne permet pas un contrôle sur pièces fin et complique le contrôle sur place.

Cette individualisation, qui impliquera la dématérialisation des transmissions, est déjà pratiquée par la Mutualité sociale agricole sans problème technique particulier. Néanmoins, La généralisation de ce procédé, qui doit engager l'ensemble des organismes de recouvrement (y compris UNEDIC et AGIRC-ARRCO) à l'ensemble des entreprises apparaît à la fois complexe et souhaitable. Une large concertation avec les acteurs économiques sur la base des résultats de cette expérimentation est donc nécessaire avant d'envisager sa généralisation.

### **3 - Dans le domaine fiscal, développer les vérifications ponctuelles sur place**

Pour la DGI, l'enjeu consiste à augmenter sa présence sur le terrain en utilisant les ressources qui ont été affectées au contrôle dans le cadre de la fusion entre les centres et les recettes des impôts. Il s'agirait de faire des inspections de contrôle et d'expertise (ICE), des structures effectuant à la fois des contrôles sur pièces sur les entreprises mais aussi des contrôles simples et ponctuels sur place.

---

148) Article L.243-14 du code de la sécurité sociale.

Des objectifs de nombre de contrôles pourraient ainsi leur être assignés de façon à développer la couverture du tissu fiscal. Ces contrôles n'auraient pas vocation à déboucher sur un niveau élevé de droits redressés et pourraient ne pas aboutir à des redressements. Néanmoins, ils marqueraient la présence de l'administration fiscale sur le terrain, permettraient de détecter des anomalies plus graves, non visibles depuis le bureau et susceptibles de faire l'objet d'une vérification générale. Ce niveau de « contrôle fiscal de proximité » permettrait aussi de développer les contrôles à la demande chez les PME de façon à réduire les niveaux d'irrégularités tout en dédramatisant le contrôle pour les contribuables de bonne foi.

Encadré n°15 : un exemple de bonne pratique – le développement de l'îlotage fiscal en Seine-Saint-Denis

Ainsi, à titre d'exemple, depuis 2005, la DSF du 93 a réorienté ses contrôles pour être plus présente sur les régimes simplifiés d'imposition (RSI) et micros, souvent utilisés frauduleusement (cf. *supra*).

A partir des ICE, a été lancée une pratique d'« l'îlotage fiscal » qui consiste à aller sur le terrain et à comparer les observations avec les informations détenues en interne. La présence sur le terrain permet de se rendre compte d'incohérences factuelles, que la documentation en interne ne permet pas de vérifier.

Cette démarche a été appliquée notamment aux demandes de remboursement de TVA. Les services ont renforcé leur présence sur le terrain en exerçant un droit de communication qui permet d'examiner les factures sans effectuer à proprement parler un contrôle.

Cette réforme est déjà largement engagée. Ainsi, en 2005, 12% des opérations de contrôle fiscal externe et 3% des droits redressés (soit un total de 210 M€) sont imputables aux inspections de contrôle et d'expertise (ICE). Sa poursuite et son approfondissement supposent néanmoins que deux conditions soient remplies.

La première condition est largement symbolique mais elle a son importance dans le débat public. L'orientation qui est suggérée ici implique que le nombre total de contrôles effectués par la DGI augmente et dépasse l'horizon des 50 000 contrôles par an pour augmenter de façon non négligeable au fil du temps. Dans ces conditions, il sera nécessaire d'assumer une augmentation du nombre de contrôles, même s'il ne s'agira pas des mêmes contrôles qu'auparavant.

La deuxième condition est qu'une impulsion suffisante soit donnée à cette évolution. Actuellement, la situation n'est pas homogène sur le territoire et la fréquence de sortie sur le terrain des agents des ICE est très variable selon les DSF. Les moyens nécessaires en formation et en termes d'outils informatiques devront également être fournis pour accompagner les agents dans l'évolution de leur activité.

## B - Faciliter la détection et le contrôle

En complément du développement des nouvelles formes de contrôle mentionnées ci dessus, le renforcement de la présence de l'administration passe aussi par une meilleure utilisation des contrôles existants grâce à une meilleure coordination entre les administrations.

Ceci devrait notamment permettre de faciliter la détection de la fraude et, en conséquence, d'améliorer l'efficacité des services de contrôle et donc également de dégager des marges de manœuvre pour renforcer la couverture du tissu fiscal.

### 1 - Développer les interconnexions de fichiers

Comme on l'a montré en deuxième partie, l'interconnexion des fichiers, qui facilite la détection de la fraude, semble aujourd'hui insuffisamment utilisée.

Il ne s'agit pas de généraliser l'usage d'un numéro unique d'identifiant qui serait largement utilisé dans les transactions économiques, comme cela se pratique dans d'autres Etats de l'OCDE. Au-delà du chantier informatique et administratif très important que cela impliquerait, une telle option constituerait une évolution profonde par rapport aux équilibres construits depuis la loi de 1978 sur l'informatique et les libertés. Or, le niveau de la fraude, tel qu'il est approché dans ce rapport, ne semble pas justifier que l'on s'engage dans une voie aussi radicalement différente de celle suivie jusqu'ici.

Pour autant, cela ne doit pas empêcher les administrations en charge du recouvrement des prélèvements obligatoires de développer les interconnexions lorsqu'elles apparaissent utiles pour détecter certains comportements frauduleux. On peut d'ailleurs noter que le contexte administratif et réglementaire a récemment évolué dans ce sens avec notamment :

- la création d'un comité national de lutte contre la fraude en matière de protection sociale, en octobre 2006<sup>149</sup> qui pourrait constituer un lieu d'échanges sur les interconnexions et les recouplements possibles de fichiers ;
- la création, par la loi de financement de la sécurité sociale de 2007, d'un répertoire commun à l'ensemble des organismes de protection sociale, concernant les bénéficiaires des prestations sociales. Ce fichier, lorsqu'il sera opérationnel, pourra constituer une source intéressante pour développer les interconnexions.

Avant même de mettre en place des échanges entre services, les **administrations de contrôle doivent se mettre en mesure de croiser l'ensemble des données dont elles disposent déjà**. Par exemple, dans le réseau des URSSAF, si les données relatives aux déclarations uniques d'embauche étaient comparées à celles des « grands comptes », les entreprises qui déclarent des embauches sans déclarer les salaires correspondant pourraient être immédiatement repérées par les inspecteurs.

C'est pourquoi il serait intéressant de procéder à un recensement, dans chaque administration participant au recouvrement des prélevements obligatoires, des fichiers et bases de données susceptibles de faire l'objet d'interconnexions ou de recouplements. Ce recensement pourrait au demeurant aller au-delà de leurs propres fichiers et inclure ceux gérés par d'autres administrations et notamment les tribunaux de commerce, dont les informations dont ils disposent seraient des plus utiles.

Cette première étape serait ensuite suivie d'une mise en œuvre des croisements jugés les plus utiles pour la lutte contre la fraude.

## **2 - Faciliter les moyens de contrôle des grandes entreprises par les URSSAF**

Les services de contrôle rencontrent parfois des difficultés d'ordre matériel pour procéder au contrôle des grandes entreprises, celles-ci utilisant parfois les failles de la législation pour compliquer la tâche des vérificateurs. Les mesures proposées visent donc à pallier ces éventuelles difficultés.

---

149) Décret du 23 octobre 2006.

Ainsi, concernant le contrôle des cotisations sociales, il est nécessaire que le recours à l'échantillonnage puisse être utilisé par les URSSAF sans avoir à demander l'autorisation de l'entreprise contrôlée. Pour cela, il est proposé qu'après une concertation avec les organisations représentatives des employeurs, afin de déterminer, le cas échéant, une marge d'appréciation ou toute autre considération méthodologique, un décret soit pris pour valider cette technique de contrôle et permettre aux contrôleurs de l'URSSAF de l'utiliser.

### **3 - Améliorer la coordination entre les services de la direction générale des impôts et ceux des URSSAF**

La coordination entre les administrations fiscales et sociales constitue un axe majeur pour amplifier la portée des contrôles réalisés, faciliter le travail de détection et mieux lutter contre la fraude.

Dans le prolongement de la proposition précédente, le premier aspect à améliorer dans cette coordination concerne les échanges d'informations. Les arrêtés interministériels du 28 mars 2006 précités prévoient des transferts de données fiscales vers les organismes de sécurité sociale pour contrôler la régularité des prestations. Il n'existe en revanche pas d'arrêté ni de convention visant le décret du 3 mai 2002 susmentionné et permettant un transfert de données à la branche du recouvrement (*cf. supra*). Il apparaît nécessaire de prévoir un dispositif réglementaire permettant, sinon ces transferts, du moins une consultation des dossiers par les URSSAF dans deux cas au moins : les liasses fiscales des indépendants et certaines données du contrôle des entreprises salariées. Réciproquement, il apparaîtrait logique de permettre à l'administration fiscale un accès aux données correspondantes au sein des URSSAF.

Les liasses fiscales des indépendants représentent une source d'informations précieuses pour le recouvrement car elles permettent de vérifier que les déclarations de revenus déclarés aux services des impôts et aux gestionnaires du régime social des indépendants (RSI) - qui les transmettent aux URSSAF - correspondent effectivement, ce qui n'est absolument pas contrôlé aujourd'hui. De même, un redressement opéré par l'administration fiscale sur ces revenus, bien que ne liant pas les URSSAF, constituerait un élément d'assiette leur permettant d'effectuer un redressement.

Dans le cas des entreprises, certaines données du contrôle opéré par les services fiscaux pourraient intéresser les URSSAF, essentiellement en ce qui concerne la masse salariale.

Afin de faciliter les échanges d'informations, il est proposé que, sous le contrôle de la CNIL, soit mis en place un système automatisé de communication des redressements réalisés et susceptibles d'intéresser l'autre service de contrôle. Ce système pourrait prendre la forme de l'envoi de listes informatisées sur les données et les résultats du contrôle ou bien la mise en place d'un Intranet commun, même si cette dernière solution apparaît relativement lourde et techniquement complexe.

Faut-il aller plus loin dans la coordination, notamment sur des aspects plus opérationnels ? Les expérimentations concernant les contrôles conjoints ou coordonnés, ne plaident pas véritablement dans ce sens, pas plus que le bilan assez mitigé des comités opérationnels de lutte contre le travail illégal (COLTI). Une piste pourrait être d'expérimenter la participation aux réunions de programmation de chaque service d'un représentant de l'autre administration susceptible d'apporter des informations. Par exemple, le responsable local de la brigade de contrôle et de recherche (BCR) participerait à la préparation du plan de contrôle de l'URSSAF, tandis que le responsable de la lutte contre le travail dissimulé dans les URSSAF assisterait aux réunions de programmation des contrôles dans les brigades.

#### **4 - Etudier l'opportunité de confier des missions de police judiciaire à certains services de contrôle**

Parmi les propositions avancées plus haut, plusieurs devraient permettre de faciliter le travail de détection de la fraude par les services de contrôle. Il reste néanmoins que l'action de ceux-ci reste parfois insuffisante face à des fraudes de grande ampleur ou particulièrement bien dissimulées et nécessitant des moyens d'investigation que les procédures actuelles ne permettent pas d'entreprendre.

Cette situation a conduit certains experts à proposer d'habiliter certains agents de l'administration fiscale à mener des missions de police judiciaire<sup>150</sup>. Dans ce cas, qui pourrait également trouver à s'appliquer en matière de lutte contre le travail dissimulé pour certains agents de l'URSSAF, les agents concernés pourraient effectuer des enquêtes judiciaires sur réquisition du procureur de la République ou sur commission rogatoire du juge d'instruction, ce qui impliquerait qu'ils puissent procéder à des perquisitions, à des saisies de documents, placer sous scellés les objets et documents saisis, requérir des informations auprès des opérateurs de télécommunication, défendre à toute personne de s'éloigner du lieu d'une infraction, ou encore entendre les témoins jugés nécessaires.

---

150) Voir notamment la note de l'Institut de l'entreprise, « *Propositions pour une réforme du contrôle fiscal* », mai 2006.

Une telle proposition apparaît assez intéressante dans un contexte de criminalisation de la fraude aux prélèvements obligatoires, qui rend les procédures existantes de moins en moins opérantes pour mettre en évidence la fraude et en détecter les éléments d'intentionnalité.

Pour autant, le fait d'habiliter certains agents ou services à accomplir des missions de police judiciaire constituerait une évolution sensible par rapport à l'organisation actuelle, avec des conséquences à évaluer précisément en termes de procédure judiciaire et fiscale. Dès lors, l'intérêt d'une telle réforme et sa portée mériteraient d'être étudiés de façon plus approfondie, le présent rapport s'étant contenté de souligner les grandes lignes du problème.

C'est pourquoi le Conseil recommande que la possibilité d'habiliter des agents en charge du contrôle, à la direction générale des impôts ou dans les URSSAF, pour réaliser des missions de police judiciaire fasse l'objet d'une évaluation plus approfondie par les administrations concernées en liaison étroite avec le ministère de la justice. Cette évaluation porterait notamment sur le fait de donner à des agents des administrations fiscales et sociales la possibilité d'effectuer des actes de police judiciaire, notamment lorsque les infractions entrant dans leurs attributions sont connexes avec des crimes ou délits de droit commun relevant de la délinquance organisée. Elle aborderait également les conséquences d'une telle réforme sur les règles spécifiques de la procédure pénale fiscale.

## V - Améliorer l'effet dissuasif des sanctions

L'existence d'un système de sanctions efficace est une condition indispensable, non seulement pour punir ceux qui se sont livrés à des comportements frauduleux, mais aussi, et peut-être surtout, pour dissuader ceux qui pourraient être tentés de frauder et garantir aux contribuables honnêtes qu'ils ont raison de rester dans le droit chemin.

Pour être efficaces, les sanctions doivent être proportionnées, adaptées et être réellement mises en œuvre. Comme le note l'OCDE, « *les sanctions seront crédibles dès lors que le contribuable sera dans une situation plus mauvaise après la sanction que s'il s'était conformé d'emblée à ces obligations* ».

Il n'est pas évident que cette situation soit aujourd'hui vérifiée dans notre pays, compte tenu des déficiences des sanctions de la fraude analysées plus haut, en dehors des pénalités fiscales. C'est pourquoi des

propositions ont déjà été formulées pour enrichir l'arsenal des sanctions en ce qui concerne le travail dissimulé (cf. *infra*).

Au-delà de cette diversification, deux axes semblent devoir être privilégiés. D'abord, en s'appuyant sur les analyses des ressorts de la fraude présentées en première partie, il apparaît qu'un effort de communication autour de la fraude et de sa sanction serait utile pour changer la perception de l'opinion et renforcer l'effet dissuasif des contrôles.

Ensuite, dans certains cas, il apparaît nécessaire d'agir directement sur le niveau des sanctions, soit directement, en renforçant les sanctions en matière de fraude aux cotisations sociales, soit indirectement en sensibilisant le juge répressif à l'importance de la sanction pénale dans le domaine de la fraude aux prélèvements obligatoires.

## A - Communiquer davantage en matière de fraude

La communication autour du thème de la fraude est encore assez rare dans notre pays. Au-delà de la publication des résultats des contrôles, cette question n'apparaît dans les médias qu'à travers certaines affaires saillantes, soit parce qu'elles concernent des personnalités, soit parce qu'il s'agit de fraude d'une certaine ampleur.

D'une façon générale, les administrations en charge du recouvrement font preuve d'une certaine prudence en la matière et préfèrent mettre l'accent sur leurs efforts en matière de qualité de service. Cette situation commence néanmoins à évoluer. Des campagnes de communication sur le travail dissimulé en direction du grand public ont déjà été organisées, au niveau local, à l'initiative de certaines URSSAF, notamment à Rouen et à Toulouse.

L'analyse des ressorts de la fraude, développée en première partie, met en évidence l'importance des facteurs psychologiques dans les comportements de fraude : la peur du gendarme, les normes sociales ou encore le degré de satisfaction vis-à-vis du système de prélèvements obligatoires sont autant de facteurs qui influencent l'attitude du contribuable. Or, sans forcer le trait, on peut constater que la fraude aux prélèvements obligatoires bénéficie d'une certaine mansuétude dans l'opinion publique. De ce point de vue, la relative clémence des magistrats pénaux vis-à-vis des fraudeurs (cf. *supra*) apparaît comme le reflet de l'attitude globale de la société vis-à-vis de la fraude, de même que l'image du couple du fraudeur sympathique victime d'un vérificateur acariâtre souvent véhiculée par le cinéma.

Plusieurs exemples de comportements dont l'acceptation sociale a été fortement réduite, notamment grâce à une communication efficace couplée avec un renforcement des sanctions, montrent qu'il n'y a pas de fatalité en la matière. Qu'il s'agisse de la sécurité routière, de la lutte contre le tabagisme ou encore des efforts contre la contrefaçon, ces trois cas montrent que l'on peut réduire la mansuétude du corps social vis-à-vis d'attitudes qui le pénalisent directement.

C'est pourquoi il est recommandé que les administrations adoptent une politique plus active de communication autour du thème de la fraude.

Sous réserve des études à réaliser par des professionnels dans ce domaine, cette politique pourrait s'appuyer sur deux volets. D'abord, des campagnes nationales de sensibilisation permettraient de faire ressortir les conséquences négatives de la fraude, non seulement pour le financement des biens collectifs en général mais aussi pour chaque contribuable et pour les autres victimes de la fraude (risques pour les travailleurs illégaux...).

Cette politique de sensibilisation pourrait être complétée par des actions de communication orchestrées par les services de contrôle au niveau national et local. Ces actions porteraient notamment sur les sanctions encourues car, comme l'indique l'OCDE, « *l'autorité fiscale ne doit pas seulement être dotée de pouvoirs crédibles de sanction ; il lui faut aussi bien faire savoir qu'elle exerce ces pouvoirs* ».

Cette communication pourrait porter à la fois sur la politique générale du contrôle, comme cela se pratique en Suède ou en Australie où l'homologue du directeur général des impôts commente chaque année le programme de lutte contre la fraude. Elle pourrait enfin porter sur les risques de fraude, par exemple en indiquant aux contribuables les montages considérés comme frauduleux et détectés à l'occasion des contrôles.

Les premiers travaux réalisés<sup>151</sup> sur cette question semblent indiquer que le premier type de communication est préférable. Dans un contexte où les individus ont une perception minimale du risque de contrôle, une communication donnant une information spécifique sur un type de fraude ou une probabilité de contrôle, par exemple, aurait tendance à renforcer l'optimisme des fraudeurs. Une politique véhiculant un message général dissuasif (du type « le contrôle n'arrive pas qu'aux autres »,...) serait plus efficace.

---

151) Cf. les travaux de recherche du laboratoire GATE impulsés par l'ACOSS : « Etude expérimentale des activités illégales sur le marché du travail », rapport de Recherche du GATE pour l'ACOSS, septembre 2006.

Ceci pourrait être relayé au niveau local par des actions de communication dans les médias locaux autour des affaires réalisées et des sanctions infligées, afin de renforcer l'exemplarité et le caractère dissuasif des sanctions. Pour appuyer cette démarche, les services de contrôle devraient s'assurer que les tribunaux répressifs assortissent bien leurs condamnations en matière de fraude des peines complémentaires de publicité et d'affichage.

### **B - Instaurer des « pénalités sociales »**

Actuellement, la fraude aux cotisations sociales peut être sanctionnée par des pénalités de retard ou par des contraventions. La difficulté est que ces contraventions de 3<sup>ième</sup> ou 5<sup>ième</sup> classe doivent être prononcées par un tribunal de police, ce qui alourdit sensiblement la procédure de sanctions.

A l'inverse, le code général des impôts français prévoit également un système de sanction beaucoup plus large que celui issu de la législation sociale : les pénalités de retard, les majorations de droit et les amendes fiscales prévues par le chapitre II du livre II du code général des impôts n'ont pas d'équivalents en matière sociale.

Afin de donner aux agents des URSSAF la possibilité de sanctionner eux-mêmes directement les comportements manifestement frauduleux, il est proposé de créer un système de pénalités sociales, proportionnées au montant des cotisations redressées et qui seraient infligées par les agents de contrôle, sous le contrôle du juge civil, pour les cas où la mauvaise foi du contribuable leur semble établie. Cette mesure aurait l'avantage de créer une sanction à la fraude aux cotisations sociales qui interviendrait immédiatement après le contrôle sans avoir à passer devant le juge. Elle permettrait également de punir plus sévèrement et plus lourdement les comportements frauduleux en matière de cotisations sociales.

### **C - Sensibiliser les juridictions répressives aux questions liées à la fraude aux prélèvements obligatoires**

Dans le domaine des prélèvements obligatoires, la sanction pénale ne doit être infligée qu'à titre exceptionnel. Face aux tendances les plus préoccupantes de la fraude, elle n'en demeure pas moins indispensable, surtout pour une certaine catégorie de fraudeurs, exerçant des activités dissimulées et qui utilisent la liquidation judiciaire pour échapper au recouvrement et sont peu effrayés par la perspective d'une condamnation pénale assortie de sursis.

Actuellement, les délits liés à la fraude aux prélevements obligatoires font l'objet d'une certaine clémence de la part des magistrats qui débouche sur des peines relativement faibles par rapport aux peines prévues dans la loi. Rien ne justifie cette situation et il paraît légitime, ainsi que le reconnaît d'ailleurs le ministère de la justice, que la fraude soit punie avec la même sévérité que les autres infractions financières.

L'amélioration de la situation actuelle ne passe sans doute pas par une aggravation des peines encourues, telles qu'elles sont fixées par les textes, dans la mesure où les causes de l'indulgence des juges, on l'a vu, ne résident pas dans le plafonnement excessif de l'échelle des sanctions pénales.

Si ces causes, comme l'hypothèse en a été émise, se trouvent dans l'insuffisante appropriation par les magistrats judiciaires des questions liées aux prélevements obligatoires, c'est par la formation et par la sensibilisation des magistrats qu'il faut essayer de faire évoluer les comportements.

Une telle politique de sensibilisation doit donc être poursuivie sur le long terme et passe par le renforcement de la formation au droit pénal fiscal et au droit applicable en matière de travail dissimulé à l'Ecole nationale de la magistrature. Cette action sur la formation initiale pourrait être complétée par une série de manifestations organisées par les administrations en charge du recouvrement au niveau national et au niveau local : séminaires, journées de formation, stages de magistrats à la direction générale des impôts ou dans les ACOSS, réalisation d'un guide de la fraude disponible sur Internet, *newsletter* retracant les évolutions récentes de la législation et de la jurisprudence... Aucune piste ne doit être négligée pour faire mieux prendre conscience aux magistrats de l'importance de leur sévérité dans les affaires de fraude les plus graves.

Une circulaire du ministre de la justice, en outre, pourrait faire connaître aux magistrats du siège, sans préjudice de l'indépendance dont ceux-ci bénéficient, les principes qui peuvent guider le juge dans le choix de la peine à infliger dans les affaires de fraude fiscale.

## **Chapitre IX– Renforcer l’Europe de la lutte contre la fraude**

En 1785, confrontés à une fraude massive sur un prélèvement de l’époque – l’octroi, les fermiers généraux, alors chargés de collecter l’impôt pour le compte de la monarchie, firent construire un mur autour de Paris. Long de 24 kilomètres et doté de 64 bureaux d’octroi, ce mur avait pour objectif d’obliger au paiement de l’octroi pour les marchandises entrant dans Paris. Devenues très rapidement extrêmement impopulaires auprès de la population parisienne, les barrières furent attaquées et incendiées du 10 au 14 juillet 1789 et, en mai 1791, l’octroi fut supprimé et l’entrée de Paris redevenait libre. L’heure n’était plus aux murs...

Les Etats de l’Union européenne se trouvent aujourd’hui *mutatis mutandis* dans une position qui s’apparente à celle des fermiers généraux. Face au développement d’une fraude transfrontalière, tout particulièrement en matière de TVA, chaque Etat est tenté de réagir de façon isolée en mettant en place de nouvelles barrières pour empêcher le départ frauduleux de ses bases fiscales.

Pourtant, ce sont les Etats européens eux-mêmes qui ont décidé, en 1986, de la suppression des murs et des barrières, tarifaires et surtout douanières dans le cadre de la construction d’un grand marché unique européen, au sein duquel les marchandises, les capitaux et les hommes circulaient librement. Ce projet est devenu, depuis 1993, une réalité dont les économies européennes ont largement bénéficié.

Ainsi, le problème est aujourd’hui que cette suppression des frontières pour les agents économiques, y compris les fraudeurs parmi eux, ne s'est pas accompagnée d'une suppression concomitante des différences dans les modes de fonctionnement nationaux et des cloisonnements des administrations en charge des prélèvements obligatoires dans les différents pays de l'Union européenne.

Et l'on se retrouve donc dans une situation paradoxale où la frontière n'existe plus que pour ces administrations. Leur champ de compétences et leurs prérogatives, aussi étendus qu'ils soient au niveau national, restent étroitement circonscrits aux limites du territoire, tandis que les fraudeurs peuvent circuler librement et organiser frauduleusement leur activité économique et leurs flux de revenus entre différents Etats.

Faute d'une coordination et d'une coopération suffisante entre les Etats, les frontières protègent ainsi les fraudeurs. Ce constat n'est pas nouveau mais il prend une acuité particulière dans le cadre du marché unique européen.

Il n'y a cependant pas de fatalité à cette situation et de plus en plus d'Etats, de même que les institutions européennes, sont conscients de la nécessité d'une réaction face au développement des différentes formes de fraude transfrontalière. Le risque est néanmoins que, confrontés à ces fraudes, les Etats réagissent en ordre dispersé et ne cherchent qu'à mettre en place des solutions nationales. Outre que la validité juridique de ces situations n'est pas évidente dans le cadre européen, cette attitude pourrait conduire à remettre en cause certaines avancées et certains bénéfices liés à la construction européenne.

C'est pourquoi il est urgent de mettre en place une réponse commune face à la fraude. La difficulté vient du fait que, dans le domaine fiscal comme dans celui qui touche à la sécurité sociale, l'unanimité est requise pour la prise de décision. Compte tenu des enjeux, il n'est cependant pas exclu d'arriver à mobiliser l'ensemble des Etats sur ces sujets et la présidence française du Conseil, en 2008, constituera une opportunité intéressante pour faire avancer ces sujets.

Aussi, après avoir expliqué pourquoi la coopération européenne est la seule voie possible pour concilier la lutte contre la fraude avec l'approfondissement du Marché intérieur, plusieurs propositions seront avancées, tant dans le domaine fiscal qu'en matière de cotisations sociales et de travail dissimulé, pour améliorer la coopération entre les administrations européennes et aller plus loin dans le renforcement de la coopération et de la solidarité entre les Etats en matière de lutte contre la fraude.

## **I - Le développement de la coopération est indispensable pour concilier l'approfondissement du marché unique avec les exigences de la lutte contre la fraude**

On a déjà vu comment la mise en place du marché commun avait ouvert des opportunités de fraude pour les contribuables mal intentionnés et que les administrations en charge du recouvrement des prélèvements obligatoires avaient eu du mal à adapter leur mode de fonctionnement et le niveau de leur coopération européenne à cette nouvelle réalité.

Or, la poursuite des réformes destinées à favoriser les échanges au sein de l'Union européenne risque d'aggraver encore cette situation. En effet, conformément à la mission qui lui est confiée par le traité sur l'Union européenne, la Commission continue de lancer et de mettre en œuvre plusieurs projets destinés à faciliter, pour les entreprises, la réalisation de leurs opérations au sein de l'Union européenne. Ces projets s'appuient généralement sur la réduction des obligations préalables et des formalités administratives nécessaires pour réaliser des opérations intra-européennes. Dès lors, sans un réel accroissement de la coopération entre les administrations européennes, l'adoption et la mise en œuvre de ces projets risquent de compliquer encore la tâche des administrations de recouvrement.

Deux exemples en cours de discussion au niveau européen illustrent parfaitement cette problématique : la mise en place d'un guichet unique pour la TVA et la proposition de directive sur les services dans le marché intérieur.

### **A - Le projet de guichet unique pour la TVA rendra plus difficiles les contrôles à l'entrée du système européen de TVA**

La Commission européenne a fait de la simplification des obligations fiscales des entreprises européennes une de ses priorités dans le cadre de sa stratégie fiscale<sup>152</sup>. En particulier, en matière de TVA, la Commission défend le principe du guichet unique comme un élément clé de cette simplification. Actuellement, les entreprises qui exercent des activités dans différents pays de l'Union sont soumises à autant d'obligations déclaratives et de paiement différentes.

---

152) Voir notamment la communication n° COM (2003) 614 de la Commission d'octobre 2003.

Pour réduire les coûts de gestion qui découlent de cette situation, la Commission a proposé la mise en place d'un guichet unique pour les assujettis à la TVA réalisant des opérations pour lesquelles ils sont redevables de la taxe dans un Etat membre où ils ne sont pas établis.

Dans un tel système, ces entreprises pourraient s'immatriculer, déposer leurs déclarations et demander le remboursement de la TVA dans leur pays d'établissement pour les opérations réalisées dans un autre Etat membre. Les informations seraient ensuite transmises par le pays d'établissement à l'administration de l'Etat où la TVA est effectivement due. Le paiement se ferait également dans le pays de consommation et non dans le pays d'établissement.

La mise en place d'un tel guichet unique constituerait une simplification pour les entreprises qui réalisent des opérations intra-européennes sans nécessairement être implantées dans chacun de ces Etats.

Pour autant, au regard de la lutte contre la fraude à la TVA, l'existence d'un guichet unique suscite de nombreuses questions. D'abord, il rendrait quasiment inopérants tous les systèmes destinés à empêcher des fraudeurs potentiels de s'identifier à la TVA et d'utiliser un numéro de TVA intracommunautaire. La France a peu utilisé cette possibilité mais certains pays, comme le Royaume-Uni ont mis en place un système de contrôle avant l'immatriculation pour éviter d'attribuer un numéro de TVA intra-communautaire à des opérateurs susceptibles ensuite de réaliser des opérations frauduleuses<sup>153</sup>. Avec le guichet unique, cette vérification préalable avant l'attribution du numéro devient pratiquement inopérante dans la mesure où il suffit pour un fraudeur de créer fictivement une entreprise dans un Etat qui ne pratique pas ces contrôles pour ensuite venir réaliser des opérations dans les pays de l'UE depuis son pays d'origine.

D'une façon générale, la mise en place d'un guichet unique réduirait, pour les administrations fiscales de l'Etat où la TVA est due, leur niveau de connaissance directe des contribuables et leur capacité à pratiquer un contrôle sur pièces dans la mesure où elles ne recevraient plus directement les déclarations du redevable. Ainsi, l'Etat membre de consommation resterait responsable de la vérification des déclarations, de l'application de ses propres règles et du recouvrement de la taxe, alors même que l'essentiel des formalités administratives serait réalisé dans un

---

153) Le numéro de TVA intracommunautaire constitue en effet un « sésame » indispensable pour les fraudeurs car il s'agit d'une condition indispensable pour pouvoir ensuite réaliser des opérations économiques intracommunautaires avec d'autres opérateurs immatriculés.

autre Etat. Le système nécessiterait au demeurant d'importants investissements informatiques pour mettre en place une base de données performante concernant les déclarations.

Il ne s'agit pas ici de se prononcer sur la pertinence ou l'intérêt du système de guichet unique tel qu'il est proposé par la Commission européenne. Néanmoins, il convient de noter que ce système, qui fait l'objet d'un « paquet » de mesures fiscales actuellement en discussion devant le Conseil des ministres, risque de réduire encore la capacité des administrations fiscales à mener des contrôles efficaces en matière de TVA, ce qui plaide donc pour un renforcement important de la coopération entre administrations au sein de l'Union européenne.

## B - Le problème de la fraude au détachement et le projet de directive sur les services

Dans le domaine social, les difficultés d'adoption de la directive sur les services dans le marché intérieur, dite directive BOLKENSTEIN, illustrent également la tension entre la volonté de progresser dans l'intégration économique européenne et la nécessité des Etats de procéder à des contrôles pour garantir leurs recettes.

Avant même la discussion sur ce projet, la Cour de justice des communautés européennes avait, selon la Commission, très strictement encadré les mesures de contrôle que les Etats membres pouvaient mettre en œuvre pour s'assurer que les détachements de salariés sur leur territoire, correspondaient bien aux dispositions de la directive 96/71/CE<sup>154</sup>.

En effet, la Cour de justice, qui a toujours reconnu le bien-fondé de mesures de contrôles pour vérifier le respect des exigences de la directive sur le détachement, s'est également attachée à vérifier, dans sa jurisprudence, que les Etats n'adoptaient pas des restrictions injustifiées et disproportionnées par rapport au principe de libre prestation de services.

---

154) On rappellera que la fraude au détachement international ne correspond pas nécessairement à du travail dissimulé mais qu'elle en est souvent un vecteur.

Ainsi, la Cour de justice a jugé que l'exigence d'avoir une succursale sur le territoire national constituait « *la négation même de la libre prestation de services*<sup>155</sup> ». De même, elle a, de manière constante, interdit de subordonner à une autorisation préalable l'exercice de prestations de services dans un Etat membre par une entreprise implantée dans un autre Etat membre, à l'exception de certaines activités réglementées ou de motifs impératifs d'intérêt général<sup>156</sup>.

Certaines formalités sont néanmoins admises, comme la possibilité de soumettre l'exercice d'une prestation de services à une déclaration préalable à des fins d'information des autorités du pays d'accueil. La Cour admet également qu'il soit exigé du prestataire qu'il tienne certains documents sociaux ( registre du temps de travail, documents relatifs aux conditions de santé et de sécurité) à disposition des autorités de contrôle du territoire d'accueil en un lieu accessible et clairement identifié. Cependant, elle a précisé que cette exigence était valide, « *faute, notamment, d'un système organisé de coopération ou d'échange d'informations entre Etats membres, tel que prévu à l'article 4 de la directive 96/71/CE*<sup>157</sup> ».

De plus, la Cour a fortement limité la portée de cette possibilité en estimant qu'il n'était pas acceptable que les documents de sécurité sociale puissent être exigés, dans la mesure où ils font l'objet d'une procédure spécifique dans le pays d'origine, conformément au règlement n°1408/71 (cf. *supra*). Il n'est donc pas possible, lors d'un contrôle, de vérifier directement l'affiliation des travailleurs détachés à la sécurité sociale de leur pays d'origine, dans la mesure où l'employeur n'a pas nécessairement à conserver les documents correspondants dans le pays où il réalise la prestation de services.

Néanmoins, comme la Commission l'a rappelé dans une communication d'avril 2006, la jurisprudence de la Cour continue de s'appliquer et fixe un cadre assez restrictif pour l'exercice de mesures de contrôles afin d'éviter des fraudes liées au détachement international. Dans ce contexte, le développement de la coopération entre les services de contrôle au niveau européen apparaît d'autant plus indispensable.

---

155) CJCE, affaire C-279/00, *Commission c. République italienne*, arrêt du 7 février 2002, point 18.

156) CJCE, affaire C-43/91, *Raymond Vander Elst c. Office des migrations internationales*, arrêt du 9 août 1994.

157) CJCE, affaires jointes C-369/96 et 376/96, *Ministère public c. Jean-Claude Arblade et autres*, arrêt du 23 novembre 1999.

## **II - Dans le domaine fiscal, aller plus loin dans la coopération et la solidarité entre Etats**

Le principal sujet de discussions au niveau européen en matière de fraude concerne aujourd’hui la TVA. Face au constat d’un développement préoccupant de cette fraude, plusieurs pistes de solutions sont évoquées qui vont d’une simple adaptation à une remise en cause profonde du système européen de TVA en vigueur depuis pratiquement trente ans.

Les solutions « maximalistes » ne semblent cependant pas capables de véritablement régler les problèmes actuels, ce qui conduit le conseil des prélèvements obligatoires à insister sur l’importance d’un renforcement sensible de la coopération entre les administrations fiscales des Etats et à avancer différentes propositions dans ce sens.

### **A - La remise en cause du système actuel de TVA doit être évitée**

Des propositions ont été avancées par certains Etats membres pour lutter contre la fraude à la TVA. Ces propositions visent notamment à développer des systèmes d’auto-liquidation de la TVA en lieu et place du système actuel de paiements fractionnés. De son côté, la Commission propose la mise en place du régime de TVA repoussé par les Etats en 1993 (« régime définitif »). Enfin, une autre piste consisterait à renforcer les conditions de participation au commerce intra-communautaire en mettant en place un système d’opérateurs agréés.

Néanmoins, pour des raisons différentes, aucune de ces pistes ne semble apporter une réelle solution au problème de la fraude.

## 1 - Le développement de l'auto-liquidation présente des risques

L'Allemagne et l'Autriche ont exprimé leur souhait, pour lutter contre la fraude intra-communautaire à la TVA, de substituer au régime de droit commun de la 6<sup>ème</sup> directive un mécanisme d'auto-liquidation pour les transactions internes au-delà d'un certain montant<sup>158</sup>.

En fait, la proposition allemande revient à ce que toutes les opérations d'un montant supérieur à 5 000 € et réalisées entre assujettis ne fassent plus l'objet d'un paiement de TVA, du fait de l'auto-liquidation. Seuls les assujettis qui vendent à des consommateurs finaux seraient réellement collecteurs de la taxe. Les transactions supérieures à 5 000 € entre assujettis seraient assorties d'une obligation mensuelle de déclaration électronique, détaillée opération par opération pour permettre la surveillance du seuil, et recoupée avec la déclaration d'auto-liquidation des clients (à l'image du dispositif de contrôle intracommunautaire). Ce gigantesque outil de suivi des opérations commerciales entre entreprises, presque en temps réel, s'appuierait sur une méthodologie de gestion du risque censée trier entre les inévitables anomalies de recouvrement et les discordances révélatrices de fraude.

Cette proposition supprime la possibilité de mettre en place des circuits de fraude de type carrousel. En effet, à partir du moment où les entreprises collectent et déduisent la TVA de façon concomitante, le principal ressort de la fraude carrousel, c'est-à-dire la possibilité de déduire une TVA qui n'a pas été encaissée, disparaît. L'auto-liquidation ciblée peut donc constituer une réponse appropriée pour des secteurs où les entreprises en bout de chaîne sont considérées comme plus vertueuses que les entreprises en début de chaîne. Dans ce cas, le fait de reporter la collecte de la taxe en bout de chaîne génère peu de risque, moins en tout cas que le système classique de TVA.

Néanmoins, si cette proposition constituerait incontestablement un moyen d'éviter les fraudes carrousels, elle présente de sérieux inconvénients.

---

158) Liquidation de la taxe non plus par le vendeur ou le prestataire, mais par le client s'il est lui-même assujetti. Le même client ayant, en règle générale, le droit de déduire la taxe ainsi « auto liquidée », il n'a de fait aucune taxe à reverser à l'Etat. Ne sont donc plus collecteurs effectifs que les assujettis qui s'adressent à des consommateurs finaux.

D'abord, l'auto-liquidation généralisée remplace le mécanisme actuel des paiements fractionnés par un mode de recouvrement au niveau des opérateurs qui vendent aux consommateurs finaux. Or, il n'est pas évident qu'il soit plus facile de contrôler la TVA à ce niveau plutôt qu'au niveau des opérateurs actuels.

En effet, aujourd'hui, 80 % de la TVA est payée par moins de 10 % des assujettis et les administrations peuvent donc contrôler efficacement l'essentiel de leurs recettes de TVA, même si une fraude importante se développe à la marge. Comme l'indique la Commission européenne, dans sa réponse à la demande allemande, « *l'application de l'auto-liquidation généralisée signifierait que la taxe serait perçue par un groupe nettement plus important d'assujettis, ce qui compliquerait d'autant le contrôle*<sup>159</sup> ».

En fait, le système d'auto-liquidation revient à transformer la TVA en un impôt proche de la *sales tax* américaine. Or, les estimations de la fraude sur cette taxe sont très élevées, jusqu'à 40 % du montant théorique à collecter<sup>160</sup>. L'option proposée risque ainsi de favoriser le développement des ventes dissimulées, de même que la tentation de disparaître pour la dernière entreprise de la chaîne de livraison.

Le système de suivi électronique des transactions, proposé pour pallier ces difficultés, risque de ne pas être suffisamment efficace. Il est en effet permis d'être extrêmement sceptique sur la capacité du système proposé à maîtriser les incohérences statistiques inévitables dans le traitement des données reçues. De plus, on peut s'interroger sur la capacité technique et politique des services de contrôle à assurer une pression suffisante sur le commerce de détail dont la tentation d'échapper à une partie de son chiffre d'affaires taxable ne sera plus amortie par la déduction de la taxe d'amont<sup>161</sup>.

---

159) Commission européenne, *Communication au Conseil conformément à l'article 27, paragraphe 3, de la directive 77/388/CE*, juillet 2006. La Commission a rejeté les demandes allemandes et autrichiennes.

160) Voir W. Fox et M Murray. “*Sales Taxation in a Global Economy*”. Dans l'ouvrage de James Alm, Jorge Martinez-Vasquez et Sally Wallace, *Taxing the Hard-to-Tax*. Elsevier, 2004.

161) Le danger est encore plus fort concernant les demandes de l'Autriche qui revendique la liberté de généraliser l'auto liquidation au delà d'un seuil un peu plus élevé, mais sans s'encombrer d'obligations déclaratives supplémentaires.

Ensuite, le système proposé soulève de nombreuses questions techniques – coûts administratifs, nouvelles contraintes pour les entreprises<sup>162</sup>, complexité tenant à la gestion du seuil de 5 000 € effet négatif de trésorerie pour l'Etat l'année de la mise en œuvre – même si ces questions ne concerneraient que l'Etat qui choisirait le nouveau système.

On peut également noter que, pour les entreprises, la situation pourrait devenir extrêmement complexe dans la mesure où les assujettis relèveraient de trois régimes de TVA différents : le système interne normal de TVA, le système de l'auto-liquidation pour les livraisons entre entreprises et le système intracommunautaire.

Enfin, l'auto-liquidation comporte une menace de transfert de la fraude vers les Etats qui n'adhéreraient pas au nouveau système. En effet, alors que les administrations nationales sont aujourd'hui motivées à surveiller l'exonération applicable aux livraisons intra-communautaires, pour se protéger contre le risque de déductions abusives au titre de la taxe d'amont, l'effacement de l'essentiel de cette taxe, en cas d'auto-liquidation, les inciterait naturellement à reporter leur effort sur les opérations intérieures. Il s'en suivrait inévitablement une dégradation de la fiabilité des informations de recouvrement transmises aux Etats partenaires qui faciliterait chez eux les fraudes de type carrousel.

Certains Etats appliquent cependant déjà des mécanismes d'autoliquidation qu'ils réservent à certains secteurs ciblés bien précis. Ainsi, ce mécanisme est déjà appliqué au sein de l'Union européenne : en France pour le secteur des déchets, en Allemagne et en Autriche pour le secteur du nettoyage, aux Pays-Bas pour le secteur du textile. De même, la loi de finances pour 2006 prévoit que, lorsque le prestataire ou le vendeur n'est pas établi en France, il y aura auto-liquidation des opérations internes. Ce dispositif est entré en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre 2006. Dans ce cadre, le Royaume-Uni a également déposé une demande pour appliquer les mécanismes d'auto-liquidation à certains secteurs faisant l'objet d'importantes fraudes carrousels comme les téléphones mobiles ou les composants électroniques.

---

162) Le patronat allemand est apparu jusqu'à présent très réservé, en raison des contraintes déclaratives et de l'insécurité juridique détectée sur les conditions d'exonération du vendeur ou du prestataire.

## 2 - Le passage au régime permanent évoqué par la Commission ne résoudrait pas nécessairement les difficultés

Si l'auto-liquidation n'apparaît pas comme une réponse pertinente au problème de la fraude à la TVA intracommunautaire, on peut s'interroger sur l'opportunité de mettre en place le régime définitif de TVA proposé par la Commission en 1993. Dans sa communication sur la fraude de mai 2006, celle-ci rappelle que « *le régime définitif de TVA auquel ont souscrit les instances communautaires serait susceptible d'apporter des réponses à ces faiblesses ainsi qu'à certains types de fraude* ».

En effet, le régime définitif prévoit la taxation des échanges intracommunautaires dans le pays du domicile fiscal de l'exportateur (principe du pays d'origine). Il n'y a donc plus, dans ce système, de marchandises qui circulent en suspension de TVA dans le cadre des échanges intracommunautaires puisque la TVA est acquittée dès que la marchandise sort de l'entreprise qui réalise la livraison intracommunautaire. Ainsi, le risque d'une disparition de la marchandise (qui sera ensuite écoulée sur des marchés parallèles sans TVA) ou encore le risque de carrousel diminue.

Pour autant, cette vision apparaît relativement optimiste. En effet, le régime définitif ne supprime pas toute possibilité de fraude. Au contraire, il fait naître un nouveau risque dans la mesure où les Etats doivent accepter les déductions de TVA sans qu'ils soient nécessairement sûrs qu'elle a bien été acquittée dans le pays de départ des marchandises.

Ainsi, le risque d'autoriser des déductions de TVA injustifiées ne disparaît pas avec le régime définitif mais il n'intervient plus au sein d'un seul et même pays mais entre deux Etats différents. C'est-à-dire que l'opérateur défaillant (la « société-taxi »), au lieu d'être implanté dans le même pays que l'entreprise qui bénéficie de la déduction indue serait désormais implanté dans un autre Etat et donc, potentiellement, plus difficile à contrôler. Néanmoins, l'ampleur de la fraude serait moins importante, dans la mesure où, par le jeu de la chaîne des taxations/déductions, la fraude ne porterait que sur la marge, c'est-à-dire la différence entre la TVA collectée et la TVA déduite.

Ce risque de fraude est d'ailleurs une des raisons qui ont conduit les Etats membres à repousser *sine die* l'entrée en vigueur du régime définitif<sup>163</sup>.

Toutefois, des solutions nouvelles se font jour grâce aux possibilités offertes par les technologies de l'information et de la communication. En effet, dès lors qu'elle serait fiabilisée, tant dans ses conditions de dépôt que par l'engagement de la responsabilité de l'Etat d'origine<sup>164</sup>, la déclaration d'échange de biens pourrait servir à la fois de garantie que le droit à déduction dans l'Etat de destination répond à une taxation effective dans l'Etat d'origine, et de support au remboursement dû par le second Etat au premier. Cette solution permettrait d'éviter le risque de fraude lié au passage au régime définitif tout en se plaçant dans le prolongement direct des améliorations envisagées du système existant.

### **3 - Un système d'opérateurs agréés ne semble pas compatible avec la volonté de simplifier les opérations fiscales des entreprises**

Le point d'entrée pour mettre en place une fraude à la TVA intracommunautaire est de disposer d'un numéro d'identification. En effet, ce numéro permet de recevoir en franchise de droits des marchandises en livraison intracommunautaires. Pour une « société-taxi » impliquée dans un carrousel de TVA, il est donc indispensable de disposer de ce numéro pour pouvoir recevoir des livraisons intracommunautaires, revendre ces biens à une autre entreprise qui déduira la TVA correspondante, puis disparaître sans avoir acquitté la TVA due au titre de l'opération intra-communautaire.

C'est pourquoi certains Etats ont mis l'accent sur les contrôles préalables avant l'attribution du numéro pour détecter les entreprises à risque et les empêcher de pouvoir réaliser des échanges intracommunautaires.

On pourrait envisager de poursuivre dans cette direction et de renforcer considérablement les obligations préalables à l'obtention du numéro, ce qui reviendrait *de facto* à mettre en place un système d'opérateurs agréés à participer au commerce intracommunautaire. Ainsi seules les entreprises qui répondraient à certaines conditions voire produiraient des garanties spécifiques seraient autorisées à réaliser des livraisons et des acquisitions intracommunautaires.

---

163) Il ne s'agit pas de la seule raison. Le régime définitif entraînerait également une redistribution importante des recettes de TVA entre Etats et obligerait donc, pour conserver les niveaux actuels, à mettre en place une forme de redistribution dont les contours et les modalités pratiques sont apparus complexes à définir.

164) Cf. proposition *infra* en matière de responsabilité partagée.

Une telle proposition a pu être avancée pour « verrouiller » l'entrée dans le système de commerce intra-européen et faire la part, en amont, entre les entreprises honnêtes et les fraudeurs potentiels.

Cependant, cette piste apparaît difficile à concilier avec le principe fondateur de libre circulation des marchandises, prévu dans les traités européens ainsi qu'avec l'objectif de simplification et de facilitation des formalités administratives des entreprises. Ses chances d'adoption apparaissent donc très limitées.

## B - Le renforcement de la coopération et de la responsabilité entre les Etats membres

Au-delà des propositions qui ont été présentées ci-dessus, la réponse des Etats membres face au risque de fraude à la TVA a été essentiellement apportée au niveau national. Ainsi, en France, plusieurs dispositions législatives sont venues, au cours des années récentes, renforcer les moyens juridiques de la DGI de contrôler et sanctionner les organisateurs d'une fraude de type carrousel<sup>165</sup>.

Par exemple, la loi de finances rectificative pour 2006 autorise désormais l'administration fiscale à :

- remettre en cause le droit à déduction exercé par un acheteur lorsqu'il est établi que cet acheteur participait sciemment par son achat à une opération de fraude à la TVA ;
- remettre en cause l'exonération de la livraison intracommunautaire lorsqu'il est établi que le fournisseur savait, ou ne pouvait ignorer, que le destinataire présumé n'avait pas d'activité réelle ;
- rendre les entreprises clientes, qui participent en connaissance de cause à la chaîne frauduleuse, solidairement responsables du paiement de la TVA collectée qui a été éludée par les fournisseurs directs ou indirects.

---

165) Par exemple, l'article 90 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 portant loi de finances rectificative pour 2005, qui introduit dans le LPF un article L. 16 D165 aux termes duquel : « *Les opérations réalisées ou facturées par les redevables de la taxe sur la valeur ajoutée soumis au régime simplifié de liquidation des taxes sur le chiffre d'affaires prévu à l'article 302 septies A du code général des impôts peuvent faire l'objet d'un contrôle à compter du début du deuxième mois suivant leur réalisation ou leur facturation, dans les conditions prévues aux articles L. 47 à L. 52 A, à l'exception des articles L. 47 C et L. 50 (...)* ».

Pour autant, l'adoption de dispositions strictement nationales ne sera pas suffisante pour régler le problème et il apparaît clairement que la priorité doit être donnée au développement de la coordination et au renforcement de la responsabilité partagée des Etats membres.

Cette préoccupation est au demeurant désormais partagée par les institutions européennes. En avril 2006, dans sa communication sur la fraude, la Commission indique ainsi que « *la fraude pourrait être mieux maîtrisée par une action conjuguée de la Commission et des Etats membres et par une organisation efficace et moderne accompagnée d'une coopération forte et rapide entre les Etats membres et, le cas échéant, l'OLAF sur la base d'instruments juridiques appropriés*<sup>166</sup> ». De même, le Conseil ECOFIN, lors de sa réunion du 28 novembre 2006, a reconnu le besoin urgent d'établir une stratégie contre la fraude au niveau de l'Union.

Les propositions qui suivent vont dans ce sens. Il convient de garder à l'esprit qu'elles nécessiteraient l'accord de l'ensemble des Etats de l'Union sans exception pour pouvoir être mises en œuvre.

### **1 - Développer les outils de la coopération actuelle**

Comme cela a été rappelé précédemment, les bases juridiques de la coopération entre Etats ont été sensiblement renforcées au cours des années récentes, si bien que l'amélioration de la coopération ne passe pas, au moins à court terme, par des changements dans les textes mais par des solutions pratiques et un engagement fort de la part des Etats.

#### *a) Fixer des objectifs précis en matière de coopération et en assurer le suivi au niveau politique*

La coopération entre les administrations fiscales souffre aujourd'hui de délais de réponse trop longs et d'un certain manque d'implication des administrations fiscales des Etats.

C'est pourquoi il est proposé la mise en place d'un meilleur suivi par la Commission de quelques indicateurs clés en matière de coopération administrative et notamment, le délai moyen de réponse aux demandes d'assistance administrative ou encore le nombre de contrôles simultanés réalisés. Ces indicateurs pourraient être mis en place, avec des objectifs précis, dans le cadre du renouvellement du programme FISCALIS pour la période 2007-2013. L'évolution de ces indicateurs pourrait ensuite faire

---

166) Commission européenne, *Communication sur la nécessité de développer une stratégie coordonnée en vue d'améliorer la lutte contre la fraude fiscale*, op. cit.

l'objet d'une présentation périodique par la Commission devant le conseil ECOFIN et d'une discussion des ministres sur ce sujet.

*b) Renforcer et développer les systèmes informatiques facilitant les échanges d'information*

La modernisation du système VIES a déjà été annoncée comme une des priorités de la Commission (cf. *supra*). On a vu que le délai d'actualisation du système est trop long : il faut près de six mois pour que la base de recouplement entre Etats membres, c'est-à-dire la base de données qui permet de confronter les déclarations de livraisons et d'acquisitions intra-communautaires, soit mise à jour.

Une grande partie de ce délai est due à la nécessité de re-saisir dans VIES les déclarations d'échanges de biens envoyées par les entreprises sous format papier.

Il est donc proposé, dans le cadre de la refonte du système VIES d'obliger les opérateurs réalisant des opérations intracommunautaires d'adresser leur déclaration d'échanges de biens uniquement sous format électronique, de façon à accélérer leur intégration dans la base et donc leur exploitation afin de détecter d'éventuelles anomalies.

Par ailleurs, la mise en place d'un fichier communautaire des opérateurs défaillants pourrait permettre d'éviter que certains fraudeurs ayant exploité des schémas de fraudes dans un Etat membre ne s'installent dans un autre Etat pour reprendre leurs activités frauduleuses.

Plus généralement, on constate qu'une partie de l'assistance administrative consiste simplement à interroger une administration fiscale sur la situation d'un contribuable. Pour y répondre, l'administration fiscale concernée n'a parfois qu'à consulter ses bases de données nationales. Il pourrait donc être utile d'envisager la possibilité d'accélérer la procédure de demande d'assistance en facilitant l'accès aux fichiers nationaux des administrations fiscales étrangères.

Ces deux propositions posent cependant de nombreuses difficultés, non seulement techniques mais aussi juridiques, notamment concernant la protection des données individuelles. C'est pourquoi la mise en place d'un groupe de travail sous l'égide de la Commission apparaît comme un préalable indispensable avant d'envisager de s'engager dans cette voie.

## **2 - Aller plus loin dans la responsabilité partagée entre les Etats membres en matière de lutte contre la fraude**

Au-delà de la démarche de coopération dont les bases juridiques existent déjà mais pour laquelle les administrations fiscales doivent s'engager plus fortement, il est apparu nécessaire d'avancer des propositions plus ambitieuses, compte tenu des enjeux importants auxquels l'Union et ses membres sont aujourd'hui confrontés.

En effet, dans un contexte où les échanges européens sont de plus en plus faciles et rapides et où les contribuables malhonnêtes ont parfaitement intégré cette évolution, il est indispensable que les Etats membres dépassent les clivages nationaux habituels en matière de fiscalité et s'engagent dans une intégration de plus en plus étroite du fonctionnement de leurs administrations fiscales.

### *a) En matière de TVA intracommunautaire, mettre en place une responsabilité partagée entre le pays de destination et le pays d'origine*

Dans un schéma de fraude « carrousel » à la TVA, les Etats sur le territoire desquels se déroule la fraude ne sont pas affectés de la même façon. En effet, c'est l'Etat de destination qui est la victime du schéma de fraude puisque la TVA normalement due ne va pas être versée par la « société-taxi » tandis que son client va bénéficier de la possibilité de déduire le montant de la taxe éludée de la TVA qu'il a lui-même collectée.

En revanche, pour l'Etat d'origine, d'où est partie la livraison intra-communautaire, la fraude n'a pas de conséquences. A la rigueur, si le schéma de carrousel vise à diminuer artificiellement le prix d'un produit, les consommateurs de l'Etat d'origine, où la marchandise reviendra *in fine*, vont même bénéficier de la baisse de prix engendrée par la fraude.

Ce constat ne vaut que si l'on est bien dans une configuration de « carrousel ». Néanmoins, il est tout à fait possible que l'opérateur de départ, dans le pays d'origine ne soit pas impliqué dans la fraude qui ne concerne alors que la « société taxi » et son client. Dans ce cas, cet opérateur aura envoyé une déclaration d'échanges de biens. Comme *a priori*, la « société-taxi » n'enverra pas, de son côté, cette déclaration,

l'administration du pays de destination est théoriquement à même de détecter l'anomalie et d'intervenir<sup>167</sup>.

En revanche, si l'opérateur du pays d'origine est complice de la fraude, il est probable qu'il n'aura pas envoyé de déclarations d'échanges de biens pour ne pas éveiller les soupçons du pays de destination. L'absence de cette formalité pourtant obligatoire n'entraîne en effet quasiment aucune sanction aujourd'hui.

Il est donc proposé de faire de l'absence de déclaration d'échanges de biens un motif de retrait de l'exonération de TVA dont a bénéficié l'expéditeur des biens et de mettre en place une solidarité financière pour que la TVA correspondante soit ensuite reversée au pays de destination qui a été victime de la fraude.

Dans ce schéma, si un Etat constate qu'il a été victime d'une fraude de type carrousel, il procède à une vérification des déclarations d'échanges de biens. Si celle de l'opérateur situé dans le pays d'origine n'a pas été envoyée, l'Etat de destination peut alors saisir l'Etat d'origine pour qu'il revienne sur l'exonération accordée initialement, applique donc le taux normal de TVA puis reverse les montants concernés à l'Etat de destination.

Il est donc proposé de mettre en place une responsabilité partagée entre les Etats en matière de TVA intracommunautaire sur la base du respect de l'obligation de dépôt de la déclaration d'échanges de biens. Ainsi, en cas de fraude et d'absence de la déclaration correspondante, le pays victime de la fraude pourra se retourner vers le pays d'origine pour obtenir une réparation. Celui-ci récupérera les montants concernés en revenant sur l'exonération de TVA qu'il avait accordée à l'exportateur.

Cette proposition ne réglerait pas tous les problèmes liés à la fraude à la TVA intra-communautaire mais constituerait néanmoins une avancée significative dans la mise en place de l'Europe de la lutte contre la fraude.

*b) Mettre en place une structure d'alerte et d'échanges de renseignements au niveau européen*

L'essentiel de la coopération administrative passe aujourd'hui par des bureaux de liaisons prévus dans les directives relatives à la coopération fiscale. Afin de renforcer l'efficacité de la coopération entre les administrations, la mise en place d'une structure européenne de

---

167) On a vu cependant que les problèmes de la base VIES rendent cette confrontation entre les deux DEB trop tardive pour être véritablement utile.

coordination pourrait être envisagée, dans l'esprit de ce qui existe en matière de police avec EUROPOL ou en matière de justice avec EUROJUST.

Cette structure pourrait ainsi être chargée d'accélérer les échanges d'informations entre les administrations fiscales. Elle serait composée d'agents de chacune des administrations fiscales des Etats membres.

Elle pourrait notamment gérer la base de données relative aux opérateurs défaillants proposée plus haut et également interroger les bases de données nationales pour le compte des services de contrôle d'un autre pays. Cette structure pourrait également être le point nodal d'un réseau d'alerte en matière de fraude à la TVA permettant, lorsqu'une anomalie a été détectée dans un Etat, de relayer très rapidement l'information dans les services opérationnels pour éviter que les fraudeurs ne disparaissent.

Cette structure pourrait également servir de poste de coordination pour la préparation et le suivi des opérations de contrôles simultanés, en fournissant des propositions de contrôles, des analyses opérationnelles et en assurant la mutualisation des informations et des résultats.

Enfin, cette structure pourrait être chargée de mener des études sur les grandes tendances de fraude constatées au sein de l'Union et de mettre en commun les bonnes pratiques mises en œuvre dans chaque Etat pour essayer d'y répondre.

### **III - Accélérer la mise en place d'un cadre commun de coopération pour les administrations sociales**

En matière de travail dissimulé, la prise de conscience d'une nécessité d'agir au niveau européen est plus récente que dans le domaine fiscal où les premières bases avaient été mises en place dès les années 1970. En effet, les phénomènes de détachements illégaux ou de « fausses » prestations de services transnationales, même s'ils peuvent exister depuis longtemps, notamment dans les zones frontalières, ont commencé à prendre de l'ampleur à partir de l'ouverture des frontières, en 1993, et ont probablement connu une accélération avec l'entrée dans l'Union des nouveaux Etats membres issus de l'Europe centrale et orientale en 2004.

On a vu que, comme en matière de fiscalité, les institutions européennes et les Etats membres étaient confrontés à deux exigences assez contradictoires : renforcer l'intégration économique au sein du marché intérieur mais aussi, dans le même temps, disposer de moyens de contrôles suffisants pour faire respecter la législation nationale en matière de droit du travail et de cotisations sociales. Seule une coopération administrative plus forte entre les Etats permettra véritablement de sortir de ce dilemme.

Celle-ci pourrait être renforcée à partir de deux axes : l'amélioration de la coopération administrative en matière de détachement et la mise en œuvre du nouveau règlement sur la coordination des régimes de sécurité sociale.

### **A - Améliorer la coopération et l'échange d'informations entre administrations européennes en matière de détachement transnational**

La question du détachement et de la libre prestation de services concentre aujourd'hui l'essentiel des difficultés en matière de coordination européenne dans la lutte contre la fraude, qu'il s'agisse d'une fraude au détachement *stricto sensu* ou d'une infraction de travail dissimulé s'appuyant sur un détachement.

Le texte de la directive sur les services ayant été définitivement adopté en décembre 2006 par le Parlement et le Conseil, l'enjeu porte désormais sur la coopération entre administrations nationales. Plusieurs mesures en ce sens sont présentées ici.

Le bilan tiré tant par la Commission européenne que par d'autres acteurs sur la coopération des administrations européennes dans ce domaine est clairement négatif.

Pour améliorer cette situation, il semble nécessaire d'impliquer davantage les administrations concernées. Pour cela, il pourrait être intéressant de modifier la directive 96/71/CE pour y développer la partie relative aux échanges entre les administrations.

Actuellement, c'est l'article 4 de la directive précitée qui fixe le cadre de la coopération en matière de détachement. Il prévoit la mise en place de bureaux de liaison – en France, la DILTI – ainsi qu'une coopération qui « *consiste en particulier à répondre aux demandes d'informations motivées de ces administrations publiques relatives à la mise à disposition transnationale de travailleurs, y compris en ce qui concerne des abus manifestes ou des cas d'activités transnationales présumées illégales* ».

Il pourrait être proposé de préciser et de développer les modalités de cette coopération dans une nouvelle directive modificatrice. En particulier, sur le modèle de ce qui a été mis en place dans le domaine fiscal, un délai maximal de trois mois pourrait être imposé à la réponse à une demande de renseignements d'un autre Etat membre. De même, la possibilité de détacher un fonctionnaire dans l'administration du pays d'établissement de l'entreprise prestataire pourrait également être autorisée.

Enfin, le programme de coopération des administrations de contrôle serait également de nature à favoriser les échanges entre les administrations concernées.

## **B - Préparer la mise en œuvre du nouveau règlement sur la coordination des organismes de sécurité sociale**

### **1 - Appuyer l'initiative de la Commission pour la mise en place du réseau informatisé d'échanges d'information**

Le règlement n°883/2004, adopté par le Parlement et le Conseil, fixe le nouveau cadre de coordination des organismes de sécurité sociale au sein de l'Union européenne. Ce nouveau règlement, officiellement en vigueur, ne sera toutefois opposable qu'avec l'adoption d'un règlement d'application dont un premier projet a été présenté en janvier 2006. Son application effective est donc prévue pour 2009 ou 2010.

Le nouveau règlement vise essentiellement à définir les procédures concrètes de la coordination entre institutions de sécurité sociale de façon à ce que les citoyens puissent pleinement bénéficier de leurs droits sociaux au sein de l'Union européenne. Il comporte néanmoins certaines dispositions intéressantes pour renforcer les échanges et la coopération qui pourraient faciliter la lutte contre la fraude aux cotisations sociales.

Pour préparer la mise en œuvre de ces nouveaux textes, il est proposé de soutenir très fortement dès aujourd'hui l'initiative de la Commission pour la mise en place du réseau d'échanges informatisés entre les organismes européens de sécurité sociale. La mise en place de ce réseau représentera en effet un projet de grande ampleur et il paraît donc souhaitable que, sans attendre l'adoption du règlement d'application du règlement n°883/2004, les Etats préparent son entrée en vigueur en lançant ce chantier.

## 2 - Développer les échanges et les coopérations bilatérales dans le nouveau cadre

En parallèle de la mise en place du nouveau cadre de coordination, il faudrait travailler au resserrement des liens entre les différents acteurs impliqués dans la lutte contre la fraude aux cotisations sociales au niveau européen. Pour développer cette culture administrative commune, outre les propositions qui ont déjà été avancées, on peut envisager la mise en place d'un programme de coopération sur le modèle du programme FISCALIS dans le domaine fiscal.

Ce programme serait financé par l'Union européenne et concernerait les fonctionnaires chargés des contrôles en matière de cotisations sociales et de travail dissimulé, c'est-à-dire, pour la France, principalement les agents des URSSAF et les inspecteurs du travail. Ce programme pourrait comporter des offres de formation à la législation des différents Etats membres, l'organisation de séminaires sur des thèmes communs et en vue de la mutualisation de bonnes pratiques ou encore des échanges de fonctionnaires. Il viendrait ainsi compléter le réseau européen de lutte contre le travail dissimulé (*cf. supra*) et diffuser aux services de terrain une culture européenne plus fournie.

Enfin, pour compléter les règles actuellement en vigueur et renforcer l'implication de nos partenaires dans la lutte contre le travail dissimulé, la conclusion d'accords bilatéraux apparaît comme un outil intéressant. Les services du ministère de l'emploi et de la cohésion sociale ont ainsi élaboré un projet d'accord-type bilatéral en matière de lutte contre le travail illégal. Cet accord-type, amendé le cas échéant pour tenir compte des spécificités nationales, a vocation à être signé au niveau bilatéral entre la France et ses partenaires européens. Il prévoit la possibilité d'opérer des signalements entre organismes de sécurité sociale et de procéder à des vérifications d'immatriculations transnationales.

Par ailleurs, des accords bilatéraux en matière d'entraide administrative sont proposés par le ministère chargé des affaires sociales. Ces accords visent notamment à faire reconnaître le principe de l'exequatur et à fixer un cadre bilatéral pour l'entraide administrative dans la lutte contre la fraude à la Sécurité sociale. Un accord a déjà été passé avec le Luxembourg et des négociations sont en cours avec la République Tchèque, la Pologne et la Belgique.

Ce processus de contractualisation dans un cadre européen, qui constitue une préoccupation forte de la direction de la sécurité sociale depuis plusieurs années, apparaît indispensable et doit être poursuivi.

# Liste des propositions du rapport

## Prévenir les irrégularités

**Proposition n°1 :** Procéder tous les trois ans, dans le cadre du contrat pluriannuel de performance de la DGI et de la convention d'objectifs et de gestion de l'ACOSS, à une évaluation globale de l'irrégularité et de la fraude fondée sur une méthode statistique fiable. Plus généralement, développer la recherche, les études et la connaissance sur ces phénomènes et sur le comportement des contribuables.

**Proposition n°2** Mesurer le niveau de complexité du système de prélèvements obligatoires en mettant en place des mesures des coûts du respect des obligations fiscales et sociales, puis en construisant sur cette base un indice synthétique de complexité des prélèvements obligatoires.

**Proposition n°3:** Généraliser la procédure de recouvrement dans le domaine des cotisations sociales à l'ensemble des domaines pouvant faire l'objet d'un contrôle par les URSSAF.

**Proposition n°4 :** Développer les opérations ciblées de contrôles partenariaux préventifs en coordination avec les organisations professionnelles et les réseaux consulaires.

## Développer de nouveaux outils contre le travail dissimulé

**Proposition n°5 :** Pour les marchés publics, définir des standards minimaux indicatifs de main d'œuvre et de coûts en coopération avec les organismes professionnels, pour permettre aux donneurs d'ordre de détecter les offres où la probabilité de recours à du travail dissimulé apparaît très élevée.

**Proposition n°6 :** Donner une base légale aux fermetures administratives suite à verbalisation pour travail dissimulé.

**Proposition n°7 :** Prévoir, dans le code de la sécurité sociale, la possibilité de procéder à un redressement forfaitaire de trois ou six mois de cotisations en cas de verbalisation pour travail dissimulé. Il appartiendrait à l'employeur verbalisé d'apporter la preuve que le recours au travail dissimulé a duré moins longtemps.

**Proposition n°8 :** Etendre au donneur d'ordre initial la responsabilité financière du paiement des cotisations et des amendes en cas de constat de travail dissimulé chez un de ses sous-traitants, dans les cas où le donneur d'ordre ne pouvait manifestement pas ignorer ce recours au travail dissimulé.

**Améliorer la présence des administrations sur le terrain en développant de nouvelles formes de contrôle**

**Proposition n°9 :** Mettre en place une convention entre la DGI, la direction de la sécurité sociale et l'ACOSS qui fixerait les modalités de coopération et les principaux chantiers communs à mener pour améliorer l'efficacité de la lutte contre la fraude.

**Proposition n°10 :** Recenser les fichiers et les bases de données dont l'interconnexion pourrait permettre de faciliter la détection de certains types de fraude, au sein de chaque administration et entre elles. Lorsque les perspectives semblent intéressantes, mettre en place ces interconnexions et ces recoupements de façon informatisée.

**Proposition n°11 :** Pour faciliter le développement du contrôle sur pièces dans les URSSAF, modifier les modalités de déclaration des entreprises auprès des URSSAF en les obligeant, au-dessus d'une certaine taille, à télédéclarer, et en leur demandant des informations supplémentaires simples qui faciliteraient les contrôles de cohérences sur les exonérations de charges sociales.

**Proposition n°12 :** Autoriser par décret les services des URSSAF à procéder à des contrôles des cotisations sociales des **grandes entreprises** sur la base de la **technique de l'échantillonnage et de l'extrapolation**.

**Proposition n°13 :** Parvenir, au plus vite, à la signature des conventions prévues à l'article 30 du PLFSS 2007 entre l'ACOSS, l'UNEDIC, l'ARRCO et l'AGIRC, de façon à ce que **les inspecteurs des URSSAF puissent désormais contrôler les cotisations d'assurance-chômage et les cotisations de retraite complémentaire**.

**Proposition n°14 :** Mettre en place, entre l'URSSAF et la DGI, un **système automatisé de communication des contrôles réalisés et des redressements effectués**, pour les opérations susceptibles d'intéresser l'autre administration. Améliorer également les échanges d'informations avec les services de la DGDDI chargés de la lutte contre la fraude ainsi qu'avec TRACFIN.

**Proposition n°15 :** Etudier la possibilité d'habiliter des agents de la DGI ou des URSSAF à effectuer des missions de police judiciaire sous le contrôle de l'autorité judiciaire

#### Améliorer l'effet dissuasif des sanctions

**Proposition n°16 :** Mener une **politique de communication plus active** dans le domaine de la fraude en lançant des campagnes nationales de sensibilisation sur les effets négatifs de ces comportements et en ayant une présence plus soutenue dans les médias sur la politique de contrôle, les sanctions infligées et les risques de fraude.

**Proposition n°17 :** Mettre en place un **système de « pénalités sociales »** pour permettre aux agents des URSSAF d'infliger directement une majoration de droits à des cotisants manifestement de mauvaise foi, dans l'esprit des amendes fiscales.

**Proposition n°18 :** Entreprendre une **politique de sensibilisation des magistrats répressifs** aux enjeux de la fraude aux prélèvements obligatoires de façon à les inciter à faire preuve de davantage de sévérité pour les cas les plus graves qu'ils ont à juger. Pour cela, lancer des actions tant au niveau de la formation initiale que par le biais de différentes manifestations (séminaires, journées d'études...).

#### Renforcer l'Europe de la lutte contre la fraude

**Proposition n°19 :** En matière de **coopération entre les administrations fiscales de l'Union européenne, définir des objectifs précis sur certains indicateurs clés**, comme le délai moyen de réponse aux demandes d'assistance administrative ou encore le nombre de contrôles et assurer ensuite un suivi de ces indicateurs devant le Conseil ECOFIN.

**Proposition n°20 :** Dans le cadre de la refonte du système VIES d'échanges d'informations sur les opérations intracommunautaires, obliger les entreprises à **transmettre leurs déclarations d'échanges de biens sous forme électronique**.

**Proposition n°21 :** Proposer la mise en place d'un groupe de travail pour étudier les conditions juridiques et les problèmes techniques concernant la mise en place d'un **fichier européen des opérateurs défaillants à la TVA et l'ouverture aux autres administrations fiscales européennes des bases de données** dont disposent les administrations fiscales nationales.

**Proposition n°22 :** Proposer l'instauration d'une **solidarité entre pays d'origine et pays de destination** dans le cadre d'une opération intracommunautaire frauduleuse à partir du respect de l'obligation de dépôt de la déclaration d'échanges de biens.

**Proposition n°23 :** Sur le modèle de ce qui existe en matière de police et de justice, proposer la mise en place d'une **structure de coordination et de renseignements en matière de fiscalité au niveau européen**, chargée de faciliter la circulation de l'information entre les administrations fiscales, d'animer un réseau d'alerte en matière de fraude à la TVA et de coordonner la réalisation de contrôles simultanés.

**Proposition n°24 :** Proposer de renforcer les exigences de coopération entre administrations prévues dans la directive n°96/71/CE, par une directive modificatrice qui fixerait un délai impératif de réponse aux demandes de renseignement et prévoirait la possibilité de détacher des agents de contrôle dans un autre Etat pour y mener des enquêtes en matière de fraude au détachement.

**Proposition n°25 :** Lancer dès aujourd'hui une initiative européenne pour démarrer les travaux sur la mise en place du réseau européen d'échanges d'informations entre organismes de sécurité sociale.

**Proposition n°26 :** Proposer la mise en place, sur le modèle de FISCALIS, d'un programme de coopération et d'échanges, réunissant les inspecteurs du travail et les agents de contrôle des organismes de sécurité sociale, afin de développer une culture administrative commune grâce à des formations communes, des séminaires de mutualisation de bonnes pratiques ou encore des échanges de fonctionnaires.

**Proposition n°27 :** Poursuivre les efforts de conclusion d'accords bilatéraux avec nos partenaires européens en matière de lutte contre la fraude sociale et le travail dissimulé.

# Liste des personnalités rencontrées

## JURIDICTIONS ET AUTORITES ADMINISTRATIVES

### *CONSEIL D'ETAT*

M. Olivier FOUQUET, Président de la section des finances du Conseil d'Etat

### *COMMISSION DES INFRACTIONS FISCALES*

M. François LAVONDES, Conseiller d'Etat honoraire, président de la commission des infractions fiscales

### *COMMISSION NATIONALE « INFORMATIQUE ET LIBERTES »*

Mme Sophie VULLIET-TAVERNIER, directeur des affaires juridiques

M. Jeanne BOSSI, chef de la division affaires publiques et sociales

M. Guillaume DELAFOSSE, chargé de mission au pôle fisc, collectivités et administration électronique

## MINISTERE DES FINANCES

### **INSPECTION GENERALE DES FINANCES**

M. André BARILARI, ancien directeur général des impôts, inspecteur général des finances

M. Sébastien PROTO, inspecteur des finances

### **DIRECTION GENERALE DES IMPOTS**

#### *Administration centrale*

M. Bruno PARENT, directeur général des impôts

M. Jean-Pierre LIEB, chef du service juridique de la direction générale des impôts

M. Jean-Louis GAUTIER, sous-directeur du contrôle fiscal

M. Jean-Marc VALES, chef du bureau CF1 de la sous-direction du contrôle fiscal (jusqu'en avril 2006)

M. Jean-Luc BARÇON-MAURIN, chef du bureau CF1 de la sous-direction du contrôle fiscal (à partir d'avril 2006)

M. Guy FOULQUIER, chef du bureau J3 du service juridique de la direction générale des impôts

M. Thierry DUFANT, chef du bureau M1

M. Olivier TOUVENIN, chef du bureau P2

M. Jérôme HELIAS, Inspecteur principal Bureau CF 1

*Direction de la législation fiscale*

M. Marc WOLF, directeur adjoint, chargé de la sous-direction D à la direction de la législation fiscale

M. Pierre HEILBRONN, inspecteur des finances, chargé du bureau E2 à la direction de la législation fiscale

*Direction des vérifications nationales et internationales (DVNI)*

M. Jean-Pierre LAVAL, directeur interrégional dirigeant la DVNI

M. Michel ROULET, directeur départemental

*Direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF)*

M. Fernand PIERRE, directeur de la direction nationale d'enquêtes fiscales

M. Antoine SAINT-VOIRIN, directeur divisionnaire, chef de la division « logistique et enquêtes » de la direction nationale d'enquêtes fiscales

M. Bruno BENARD, chef de la deuxième brigade interrégionale d'intervention (Paris Nord) de la direction nationale d'enquêtes fiscales

Mme Martine ZWOLENIK, chef de la deuxième brigade d'intervention rapide de la direction nationale d'enquêtes fiscales

M. Jean-René DAVY, chef du pôle documentaire à la direction nationale d'enquêtes fiscales

*Délégation Interrégionale Ile-de-France*

M. Jacques PERENNES, délégué Interrégional

M. Thierry CLERGET, directeur départemental à la délégation inter-régionale

M. Roland CHARBONNIER, chef des services fiscaux, DIRCOFI  
Île de France Est

M. Gilbert LISI, directeur départemental, DIRCOFI Île de France  
Est

M. Didier VALENTIN, directeur divisionnaire, DIRCOFI Île de  
France Est

M. Serge KLENDEK, directeur des services fiscaux de Seine Saint  
Denis

*Délégation Interrégionale Nord*

M. Bernard HOUTEER, délégué Interrégional Nord

M. Roger SANTISTEBE, directeur des services fiscaux, DIRCOFI  
Nord

M. Marc EMPATZ, directeur départemental, DIRCOFI Nord

M. Serge HEDIN, directeur des services fiscaux, Lille Nord

M. Gérard LEROY, directeur divisionnaire chargé du contrôle  
fiscal à la DSF

**DIRECTION GENERALE DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE**

M. Gérard BOURIANE, trésorier payeur général du Morbihan,  
ancien sous-directeur du contrôle fiscal à la DGI

**MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES**

**DIRECTION DE LA SECURITE SOCIALE**

M. Dominique LIBAULT, directeur de la sécurité sociale

M. Jean-Louis REY, Chef de service, adjoint au directeur

Mme Laurence ASSOUS, chef du bureau de la législation  
financière

M. Jean-Luc DECOBERT, chef du bureau du recouvrement

M. Jean-Luc IZARD, chef de la division des affaires  
communautaires et internationales (DACI)

M. Jean-Claude FILLON, adjoint au chef de la DACI

**DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLEGAL (DILTI)**

M. Thierry PRIESTLEY, secrétaire général

*DIRECTION REGIONALE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE (DRTEFP)*

M. Patrick SOLD, responsable de la coopération transfrontalière, ancien directeur adjoint de la DDTEFP du Bas-Rhin

*DIRECTION DEPARTEMENTALE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE (DDTEFP) DE SEINE-MARITIME*

Mme Yasmina TAIEB, directrice du travail

M. Sylvian CHICOTE, directeur adjoint du travail

*DDTEFP DE LA GIRONDE*

Mme Sylvie BOUTHORS, directrice adjointe du travail

M. Jean-François MOTHES, secrétaire du COLTI

M. Dominique COLLARD, inspecteur du travail

Mme Eliane BRACOT, contrôleur du travail

Mme Michèle JAMIN, contrôleur du travail

**ORGANISMES DE PROTECTION SOCIALE****ACOSS (ET RESEAU DES URSSAF)**

M. Jean-Luc TAVERNIER, directeur de l'ACOSS

M. Alain GUBIAN, directeur des statistiques, des études et de la prévision (membre du conseil des prélèvements obligatoires)

M. Pierre MAYEUR, directeur de la réglementation, du recouvrement et du service

M. Pierre SAMSONOFF, sous-directeur des entreprises

M. Marie-Gabrielle DUBREUIL, sous-directrice juridique et réglementaire

M. Emmanuel DELLACHERIE, sous-directeur en charge du secteur public et des politiques de recouvrement et de contrôle.

M. Marianne CORNU-PAUCHET, responsable de la mission recherche, études, publications à la DISEP

*URSSAF de Rouen*

M. Gérard GILMANT, directeur (membre du conseil des prélevements obligatoires)

M. Jean-François THIERY, responsable de la mission d'information, de communication, de conseil et de contrôle

*URSSAF du Havre*

M. François COULLET, directeur

*URSSAF de Paris*

M. Jean HUE, directeur adjoint

Mme Gisèle RUESZ-VILLENA, responsable de la division des recours amiables et judiciaires

Mme Maryse FILIBERTI, adjointe à la responsable de la division des recours amiables et judiciaires

*URSSAF de Strasbourg*

Mme Isabelle USTIG, directrice adjointe

M. Albert LAUTMANN, sous-directeur

M. Richard BRENGARD, responsable du contrôle

**CENTRE DES LIAISONS EUROPEENNES ET INTERNATIONALES DE SECURITE SOCIALE (CLEISS)**

Mme Denise FORNES, secrétaire générale

Mme Françoise ROGER, responsable du service juridique

Mme Sylvie DOUHERET, adjointe à la responsable du service juridique

**CAISSE CENTRALE DE LA MUTUALITE SOCIALE AGRICOLE (CCMSA)**

Mme Danièle SAINT-MARTIN, directeur délégué au financement, agent comptable

M. Elie QUIDU, sous-directeur à la direction de la protection sociale (DPS)

Mme Annabelle FRANCISCI, responsable du contrôle interne

#### **GIE AGIRC/ARRCO**

M. Pierre CHAPERON, directeur du cabinet

Mme Hélène APECHE, adjointe au directeur du contrôle des objectifs et de la qualité

M. Jean-Charles WILLARD, économiste

#### **UNEDIC**

M. Michel MONIER, directeur général adjoint à la gestion au contrôle

M. André MARIN, directeur du département de la prévention des fraudes et du contrôle interne

#### **MINISTÈRE DE LA JUSTICE**

M. Bernard HACQUIN, direction des affaires criminelles et des grâces, sous-direction de la justice pénale spécialisée

M. Jean-Pierre VALENSI, procureur de la République d'Arras

M. Michel MAES, substitut du procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris (pôle financier)

Mme Marjorie OBADIA, vice-procureure à la section S1 économique et sociale (tribunal de grande instance de Paris)

M. Pascal CLADIERE, substitut du Procureur de la République de Rouen (tribunal de grande instance de Rouen)

#### **CABINETS D'AVOCATS**

M. Michel TALY, ancien directeur de la législation fiscale, avocat associé, Arsene

M. Hervé LEHERISSEL, ancien directeur de la législation fiscale, avocat associé, Ernst & Young Law

M. Noël CHAHID-NOURAÏ, conseiller d'Etat, avocat associé, Allen & Overy

M. Patrice LEFEVRE-PEARON, avocat associé, Morgan Lewis

Mme Isabelle DUQUESNE-CLERC, avocate, Farthouat

Mme Catherine HILGERS, avocate, Ernst & Young Law

M. Philippe DEROUIN, avocat, Linklaters

Me Jean-Jacques GATINEAU, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, SCP J.-J. Gatineau

### **ENTREPRISES**

M. Jean-Pascal BEAUFRET, ancien directeur général des impôts, directeur financier d'Alcatel

M. Patrice POULIGUEN, responsable du département « Affaires fiscales groupe », BNP-Paribas

M. Patrick SUET, secrétaire général adjoint, Société générale

M. François VILLEROY de GALHAU, ancien directeur général des impôts, PDG de CETELEM

### **ORGANISATIONS SYNDICALES ET PROFESSIONNELLES**

Mme Véronique CAZALS, directrice de la protection sociale au MEDEF

M. Vincent DREZET, secrétaire national du Syndicat national unifié des impôts

M. Jean-Louis TERDJMAN, directeur des affaires sociales à la Fédération française du bâtiment

### **UNIVERSITAIRES**

Pr Philippe COURSIER, maître de conférences à la Faculté de droit de Montpellier

### **DEPLACEMENTS INTERNATIONAUX**

#### **COMMISSION EUROPEENNE**

M. Michel AUJEAN, directeur des analyses et des politiques fiscales

M. Denato RAPONI, chef d'unité

**ESPAGNE**

Mme Blandine LEGOUT, conseillère sociale à l'ambassade de France en Espagne

M. Manuel ALIA RAMOS, sous-directeur général de l'inspection pour la sécurité sociale et l'économie irrégulière

**ITALIE**

Lt-Col Giovanni AVITABILE, chef de la section des impôts sur le revenu de la Guardia di Finanza

Maj Antonio MANCAZZO, chef de la section antifraude et de la coopération internationale de la Guardia di Finanza

Cap Paolo CONSIGLIO, adjoint au chef de la section sur l'impôt sur le revenu de la Guardia di Finanza

M. Francesco LOTITO, président du CIV (service en charge de l'inspection) à l'INPS (organisme de protection sociale)

M. Francesco SPADACCIA, directeur des ressources humaines de la *Task force* contre l'émergence

Mme Claudia CARLETTI, directrice des services informatiques et télécommunications de la task force contre l'émergence

M. Alfredo FERRANTE, directeur de la division des projets innovants au ministère du travail et des affaires sociales

Mme Grazia STRANO, directrice générale du département pour l'innovation technologique au ministère des affaires sociales

M. Alessandro GENOVESI, directeur du département travail du syndicat CGIL

**ETATS-UNIS**

Mme Kelly L. CABLES, directeur de la gestion de la performance et du management de la qualité, division des grandes et moyennes entreprises à l'Internal revenue service (IRS)

Mme Grace ROBERTSON, analyste de programmes, Internal revenue service

M James C LEE, analyste à la division internationale de la section des investigations criminelles à l'Internal revenue service

**CANADA**

M. André LAMOTHE, directeur, direction des petites et moyennes entreprises, direction générale des programmes d'observation à l'Agence du revenu du Canada

M. Phillip DIGUER, gestionnaire, direction du secteur international et des grandes entreprises, direction générale des programmes d'observation à l'Agence du revenu du Canada

## Annexe I - Les résultats des contrôles de la DGI et des URSSAF

En 2005, les contrôles réalisés tant dans la sphère fiscale que dans la sphère sociale ont abouti à un montant total de redressements de 15,1 Md€ Ce montant est en progression de 17 % par rapport à 2001.

Tableau n°1 – Résultat global des contrôles

	2001	2002	2003	2004	2005	Variation 2001-2005
Sphère sociale (URSSAF, travail illégal)	842	739	723	772	921	9,4%
Sphère fiscale (contrôles sur place et sur pièces)	12 072	13 180	13 515	13 747	14 157	17,3%
Total des droits redressés	12 914	13 919	14 238	14 519	15 078	16,8%

### A - La sphère fiscale

Les résultats du contrôle fiscal externe constituent la première source d'informations sur la fraude détectée par les services de la DGI. Ils doivent être complétés par les résultats des contrôles sur pièces menés depuis le bureau par les services des impôts.

#### 3 - Les résultats du contrôle fiscal externe

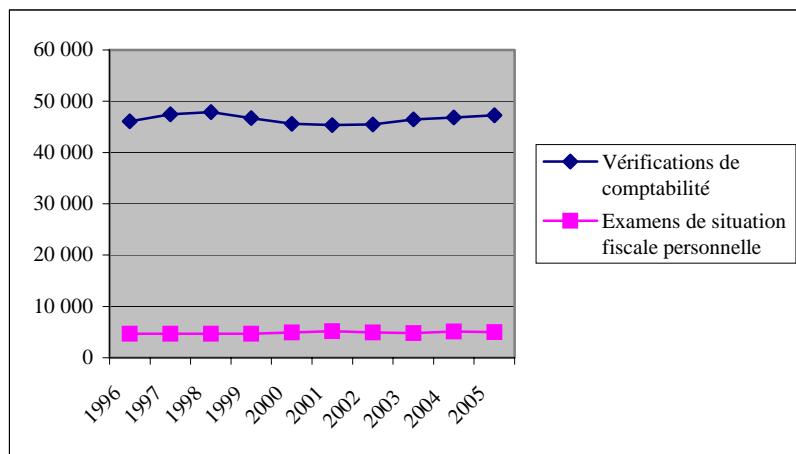
Il existe deux types de contrôle fiscal externe, c'est-à-dire réalisé sur place :

- les *vérifications de comptabilité*, prévues à l'article L13 du livre des procédures fiscales, concernent les entreprises et les professions libérales ;
- *l'examen contradictoire de l'ensemble de la situation fiscale personnelle (ESFP)*, prévu à l'article L12 du LPF, concerne les contribuables personnes physiques et porte sur l'ensemble de leurs revenus.

Dans l'ensemble, l'activité de la DGI en matière de contrôle fiscal externe est plutôt stable depuis une dizaine d'années : le nombre de contrôles est passé de 50 767 en 1996 à 52 226 en 2005, soit une

progression de 2,9 %. Le nombre de vérifications de comptabilité oscille entre 45 000 et 47 000 depuis 1996, tandis que le nombre d'ESFP connaît une progression plus sensible (+ 6,3 %) et s'établit à 4 959 contrôles en 2005.

**Graphique n°1 : évolution de l'activité de contrôle fiscal externe de la DGI**



Sur la période, le total des droits redressés et des pénalités, qui atteint 9,8 Md€ en 2005, progresse d'environ 40 %. Toutefois, en neutralisant l'effet de la hausse des prix, on constate que la hausse globale est de 20 %. Cette hausse masque de plus une évolution contrastée entre les droits proprement dits et les pénalités infligées par les services fiscaux. Alors que les premiers n'augmentent que de 28 % en euros courants sur la période 1996-2005, les pénalités ont augmenté de près de 68 %, toujours en euros courants.

*Tableau n°2 – Résultat du contrôle fiscal externe*

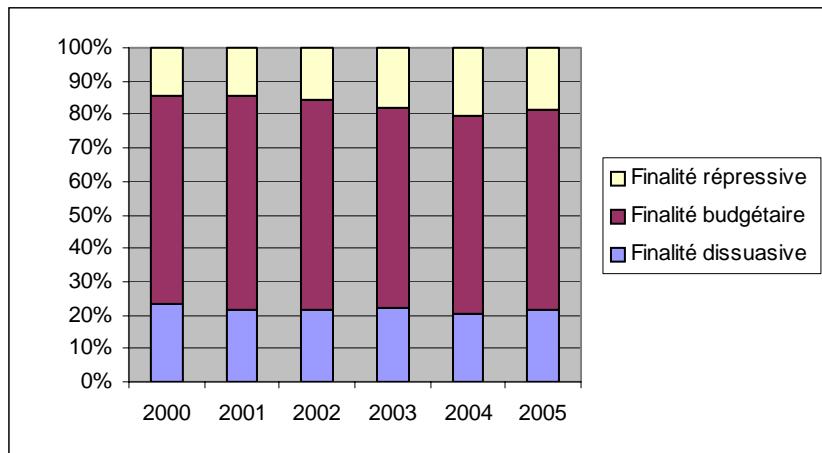
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Variation 1996-2005
Droits nets rappelés	6 087	6 787	7 308	6 675	6 595	6 769	6 954	7 078	6 938	6 856	13%
Pénalités	1 862	2 023	2 536	2 517	2 875	2 607	2 729	2 844	2 976	2 947	58%
Total	7 949	8 810	9 844	9 192	9 470	9 376	9 683	9 922	9 914	9 803	23%

Les résultats du contrôle fiscal externe de la DGI englobent cependant des montants redressés qui ne correspondent pas nécessairement à des comportements frauduleux. Certaines opérations de contrôle ont en effet pu déboucher sur des rappels de droits sans que l'intention frauduleuse ait été établie, par exemple dans le cas d'erreurs involontaires dans les déclarations ou de divergences d'interprétation de la loi fiscale entre le contribuable et l'administration fiscale.

Pour quantifier cet aspect, la DGI a mis en place une typologie des finalités du contrôle fiscal :

- les opérations de contrôle à finalité « dissuasive » visent à inciter les contribuables à s'acquitter de leurs obligations fiscales en couvrant de manière réfléchie et proportionnée aux enjeux les différentes catégories de contribuables. Ces opérations peuvent donner lieu à des redressements mais la « bonne foi » du contribuable n'est cependant pas contestée ;
- les opérations à finalité « budgétaire » visent à récupérer le plus rapidement possible des montants de droits éludés par les redevables, sans que, là encore, leur « bonne foi » ne soit mise en cause ;
- les opérations à finalité « répressive » visent à sanctionner les comportements les plus frauduleux. Le caractère « répressif » d'une opération de contrôle est attribué *a posteriori* aux opérations de contrôle fiscal externe sur la base de deux critères : les propositions de poursuite pénale et un niveau de pénalité exclusif de bonne foi (soit un montant global de pénalités supérieur à 7 500 € et représentant au moins 30 % des droits rappelés).

**Graphique n°2 : répartition des opérations de contrôle fiscal en fonction des finalités du contrôle**



Au regard de cette typologie, seules les opérations à finalité répressive relèvent réellement de la fraude, conformément à la définition donnée précédemment, soit 21,4 % des opérations en 2004 (cf. graphique). Cette part est en nette augmentation depuis 2000, où elle n'était que de 14 %.

Cette typologie doit certes être regardée avec prudence dans la mesure où :

- l'établissement de la mauvaise foi du contribuable n'est pas toujours évident<sup>168</sup> et il est possible que, dans le doute, les vérificateurs de la DGI préfèrent ne pas appliquer les pénalités les plus sévères, aboutissant, en pratique, à minimiser la part des opérations répressives dans le total ;
- le minimum de 7 500 € de pénalités utilisé pour classer une opération dans la finalité répressive conduit à exclure du champ de la fraude des « petites » opérations pour lesquelles des pénalités exclusives de bonne foi ont pu cependant être appliquées.

Il n'en demeure pas moins que la fraude *stricto sensu* apparaît assez limitée dans le total des résultats des opérations de contrôle fiscal externe de la DGI.

168) On pense notamment à la détermination de la frontière entre optimisation et fraude s'agissant des entreprises.

#### 4 - Les résultats du contrôle sur pièces

Le contrôle sur pièces est un contrôle réalisé par les services de la DGI sur la base des déclarations et des éléments justificatifs fournis par le contribuable. Celui-ci n'est pas nécessairement informé de la réalisation de ce contrôle même s'il peut être contacté pour une demande de renseignements ou de justifications. A l'issue du contrôle, le cas échéant, l'agent des impôts adresse au contribuable une notification de redressements.

Le contrôle sur pièces est réalisé dans les centres des impôts et dans les services des impôts des entreprises. Un précédent rapport du Conseil des impôts estimait que 6 % des dossiers des particuliers et 15 % des dossiers des entreprises font l'objet d'un contrôle annuel<sup>169</sup>.

Tableau n°3 – Résultat du contrôle sur pièces<sup>170</sup>

Contrôle du bureau (en M€)	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2 005	Variation 1996-2005
Impôt sur les sociétés	477	474	478	447	378	377	410	424	372	327	-31%
Impôt sur le revenu	1 259	1 353	1 347	1 357	1 363	1 428	1 287	1 325	1 463	1 596	27%
Taxes sur le chiffre d'affaires	1 020	1 002	911	746	731	649	702	649	624	579	-43%
Droits d'enregistrement	530	549	582	696	731	936	1 028	1 122	1 290	1 566	195%
Impôt de solidarité sur la fortune	44	51	47	65	65	81	64	68	76	198	351%
Impôts divers	10	9	7	9	9	8	6	5	8	88	775%
<b>Droits nets</b>	<b>3 340</b>	<b>3 438</b>	<b>3 372</b>	<b>3 320</b>	<b>3 278</b>	<b>3 479</b>	<b>3 497</b>	<b>3 593</b>	<b>3 833</b>	<b>4 354</b>	<b>30%</b>

Entre 1996 et 2005, le montant des droits redressés au titre du contrôle sur pièces augmente de 30 % en euros courants. De plus, on constate une évolution assez nette dans les types d'impôts concernés : la part des droits redressés au titre de l'impôt sur les sociétés et de la TVA passe de 31 % à 13 % entre 1996 et 2005, tandis qu'en 2005, les droits d'enregistrement représentent désormais plus d'un tiers des montants redressés.

169) Conseil des impôts, *XXe rapport au Président de la République – Les relations entre les contribuables et l'administration fiscale*, 2002.

170) Hors rejet des remboursements de crédit de TVA.

Pour autant, il est difficile de tirer de ces résultats du CSP des éléments précis en vue d'une estimation de la fraude. En effet, il n'existe pas d'éléments permettant de savoir si la rectification réalisée correspond à une intention de fraude du contribuable ou à une simple erreur<sup>171</sup>. Les résultats du CSP entrent donc dans la catégorie générale des irrégularités fiscales.

### B - La sphère sociale

L'article L. 243-7 du code de la sécurité sociale confie aux organismes chargés du recouvrement des cotisations du régime général le contrôle de l'application de l'ensemble de la législation de sécurité sociale par les employeurs, personnes privées ou publiques. La principale source d'informations concernant la fraude détectée en matière de prélevements sociaux provient donc des contrôles réalisés dans les URSSAF<sup>172</sup>.

#### 5 - Les contrôles comptables d'assiette

Le contrôle comptable d'assiette peut se définir comme le contrôle sur place d'une entreprise dont la situation est vue dans son ensemble. Les investigations portent sur l'ensemble de la législation et non, comme pour le contrôle partiel, sur un point particulier<sup>173</sup>.

Le contrôle comptable d'assiette représente la mission principale des 1 500 postes budgétaires dédiés au contrôle au sein des URSSAF. Près de 99,6 % de ces contrôles sont réalisés en entreprise.

Le nombre de contrôles comptables d'assiette est en baisse : - 25 % entre 1999 et 2005. Rapporté au nombre de personnes à contrôler, la tendance est identique : le taux de contrôle des redevables s'établit à 5,30% en 2005, en baisse d'environ 25 % par rapport à 1999.

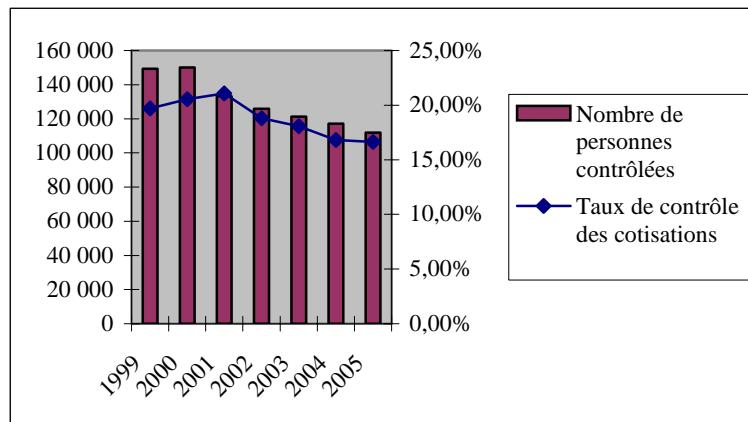
---

171) Dans la plupart des cas, le vérificateur ne cherche même pas à le déterminer.

172) Cf. notamment le rapport annuel « Bilan du contrôle des cotisants » réalisé par la direction de la réglementation, du recouvrement et du service de l'ACOSS.

173) Le contrôle comptable d'assiette apparaît donc comme l'équivalent, dans la sphère sociale, de la vérification générale de comptabilité réalisée par les services fiscaux.

**Graphique n°3 : évolution de l'activité de contrôle comptable d'assiette des URSSAF**



Le taux de contrôle des cotisations est également en diminution. Ceci traduit notamment une politique mise en œuvre par l'ACOSS de réduction des contrôles sur les grandes entreprises présentant des risques minorés. Le taux de contrôle des cotisations reste cependant à un niveau élevé : en trois ans, les URSSAF vérifient plus de la moitié (51,42 %) des cotisations.

Concernant les résultats des contrôles, ceux-ci atteignent 827 M€ en 2005, soit une augmentation de 40 % entre 1999 et 2005.

Parallèlement, l'ACOSS recense le nombre d'entreprises présentant des anomalies dans l'application de la gestion (75 317 en 2004), que ces anomalies aient donné lieu ou non à un redressement. Cet élément peut constituer un indicateur concernant le civisme des redevables en matière de cotisations sociales : le taux d'anomalies s'établit à 64,34 %.

#### 6 - La lutte contre le travail dissimulé

Le cadre général de la lutte contre le travail illégal est fixé par la loi et le décret du 11 mars 1997. Le travail dissimulé est une des fraudes que couvre la notion de travail illégal<sup>174</sup>. La lutte contre le travail illégal a reçu une nouvelle impulsion en 2004 avec la réunion de la commission

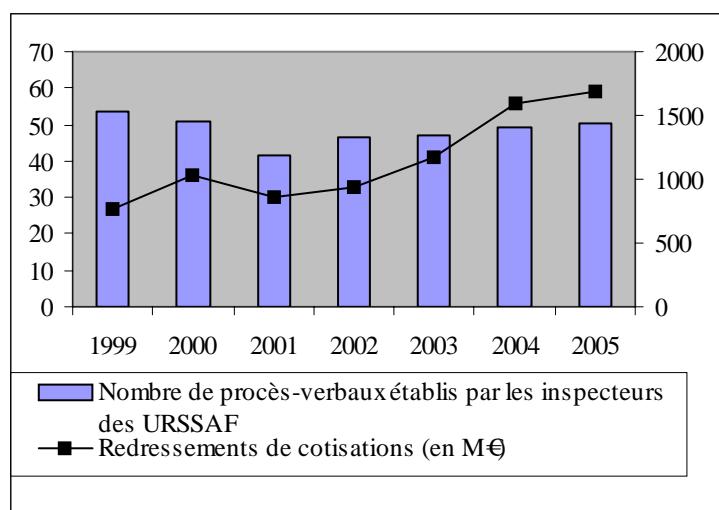
174) Les autres infractions sont le marchandage, le prêt illicite de personnel, l'emploi d'un étranger démunie de titre de travail, le cumul irrégulier d'emplois, la fraude aux revenus de remplacement.

nationale *ad hoc* et l'adoption d'un plan national de lutte contre le travail illégal pour la période 2004-2005. Ce plan ciblait notamment quatre secteurs (agriculture, spectacle vivant et enregistré, hôtellerie-restauration et BTP) sur lesquels les corps de contrôle devaient faire porter leurs efforts en priorité.

La lutte contre le travail dissimulé a représenté, en 2005, 13,19 % du temps consacré au contrôle dans les URSSAF. Cette part est en augmentation régulière depuis 1995, où elle n'était alors que de 5,36 %.

Dans ce cadre, le réseau des URSSAF a réalisé 35 530 actions, en 2005, au titre du travail dissimulé. Près de 76 % de ces actions étaient des actions de prévention et n'ont donc pas donné lieu à contrôle ou à redressement. Par ailleurs, 1 435 procès-verbaux de travail dissimulé ont pu être recensés en 2005.

**Graphique n°4 : Résultats des actions contre le travail illégal menées par les URSSAF**



Les actions de contrôle en matière de travail dissimulé peuvent déboucher sur une mise en recouvrement des cotisations et contributions éludées. Le montant des résultats opérés en 2005 s'élève à près de 59 M€. Les montants redressés sont en forte augmentation depuis 1999 (+ 118 %).

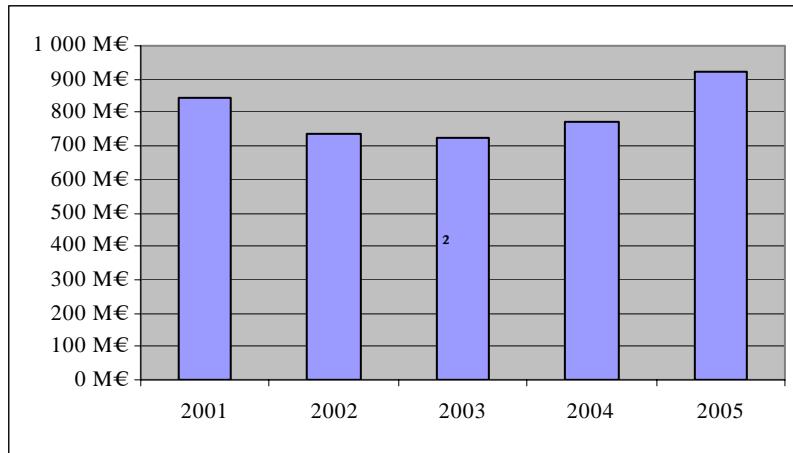
## 7 - Synthèse des contrôles du réseau des URSSAF

Outre les contrôles comptables d'assiette et l'action contre le travail illégal, le réseau des URSSAF réalise d'autres types d'action qui entrent dans le champ de la lutte contre la fraude et l'indiscipline :

- des actions de prévention sont réalisées afin d'améliorer le civisme des cotisants. Près de 17 119 actions ont ainsi été menées en 2005, soit trois fois plus qu'en 1999, ce qui traduit l'engagement fort des URSSAF en matière de prévention ;
- le contrôle forfaitaire et celui des travailleurs indépendants, qui concerne le contrôle d'assiette des travailleurs indépendants, des praticiens et auxiliaires médicaux, des employés de maison et des assistantes maternelles. Environ 11 500 actions ont été conduites dans ce cadre en 2004, pour un montant redressé de l'ordre de 8 M€;
- d'autres types de contrôles des entreprises (contrôles partiels, compléments suite à contrôle et enquêtes d'assujettissement). Plus de 54 000 actions de ce type ont été effectuées par les URSSAF en 2005. On peut en particulier noter l'augmentation de la part des contrôles partiels qui traduit le développement du contrôle sur pièces dans services de contrôle.

Au total, près de 141 540 personnes ont fait l'objet d'une action des URSSAF susceptible de faire l'objet de redressements et le montant total des redressements atteint 921,2 M€ en 2005. L'évolution de ce montant total est présentée dans le graphique suivant.

*Graphique n°5 : évolution du montant total des montants redressés par le réseau des URSSAF*



Comme pour les résultats du contrôle fiscal, il est probable que ces montants recouvrent des comportements très variés de la part des cotisants et que seule une partie de ces redressements s'apparente à de la fraude *stricto sensu*. Ceci peut notamment être confirmé par le fait que les contrôles des URSSAF peuvent également donner lieu à des ajustements positifs pour les entreprises : environ 167 M€ en 2005, soit 18,14% du total des redressements (cf. infra).

## **Annexe II – Typologie de la fraude par type de prélèvements obligatoires**

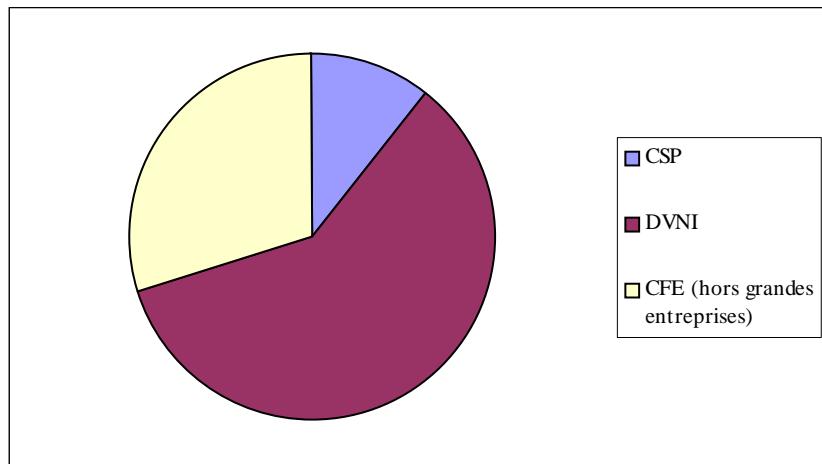
L’objet de cette annexe est de présenter brièvement les principaux mécanismes de fraude observés sur les impositions faisant l’objet des redressements les plus importants. Un des aspects importants consiste notamment à essayer de faire la part entre ce qui relève de la simple irrégularité et ce qui relève de la fraude *stricto sensu*.

### **1. L’impôt sur les sociétés**

En matière d’impôt sur les sociétés, on peut considérer que la part principale des montants redressés s’apparente davantage à des irrégularités qu’à de la fraude *stricto sensu*.

D’abord, près de 60 % des redressements au titre de l’impôt sur les sociétés sont réalisés par la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI), le service de la DGI en charge du contrôle des grandes entreprises. Or, une analyse détaillée des redressements réalisés par la DVNI fait apparaître que ceux-ci sont très rarement assortis de pénalités signalant une intention effective de frauder (cf. infra). Ainsi, en 2005, seulement 5 % des montants redressés au titre de l’impôt sur les sociétés avaient fait l’objet de pénalités exclusives de bonne foi.

*Graphique n°6: répartition des montants redressés au titre de l'impôt sur les sociétés en fonction de l'origine du contrôle*



La part importante des irrégularités en matière d'impôt sur les sociétés par rapport à la véritable fraude s'explique par plusieurs facteurs. D'abord, la matière imposable est en elle-même relativement complexe, compte tenu de la diversité des situations juridiques, couplée avec des organisations d'entreprises parfois très sophistiquées, surtout pour les grands groupes.

De plus, l'établissement de l'impôt donne également lieu à des opérations également complexes puisqu'il faut retraiter les données comptables de l'entreprise et prendre en compte, parfois de façon très détaillée, différents éléments de la vie de l'entreprise, par exemple les amortissements, les provisions ou encore les prix déterminés par l'entreprise pour ses transferts entre filiales. Le tableau suivant montre bien l'importance des questions liées au calcul des provisions dans les redressements opérés lors des contrôles fiscaux.

*Tableau n°4 – Les redressements les plus importants en matière d'impôt sur les sociétés (en base et en M€)*

	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Provision sur titres de participation - LT	1802	2733
Réduction de MVLT	167	1142
Provision devenue sans objet	68	1133
Provision pour dépréciation	582	877
BIC - IS - Transfert de bénéfices à l'étranger	1156	873
Provision pour risques et charges	447	803
Recettes/CA non comptabilisés et non déclarés	728	711
IS - Groupes de sociétés - Art. 223 A à 223 U	324	682
Recettes/CA: exercice rattachement erroné	77	481
Charges non engagées dans l'intérêt de l'entreprise	267	444

Pour déterminer ces éléments, et leurs conséquences fiscales, il existe certes des règles précises définies par le code général des impôts et par la documentation fiscale. Il reste que les entreprises disposent d'une certaine marge de manœuvre pour arrêter le niveau de leurs provisions ou encore déterminer le montant « normal » de redevances à verser à une autre entreprise du groupe. Ces éléments peuvent cependant être contestés par l'administration fiscale qui peut estimer que les niveaux décidés par l'entreprise ne sont pas adéquats et aboutissent à minimiser la charge fiscale de l'entreprise. Ce type de désaccords est fréquent : d'après une étude du cabinet *Ersnt & Young*, près de 35 % des contrôles sur les prix de transfert débouchent sur une modification des montants fixés par l'entreprise<sup>175</sup>. Les désaccords sur les prix de transfert, comme d'ailleurs en matière de provision ou d'amortissement, peuvent donc déboucher sur des redressements sans que l'on puisse parler de véritable intention de fraude de la part de l'entreprise. Il s'agit davantage d'une divergence d'interprétation de certaines dispositions fiscales, qui d'ailleurs, le plus souvent, ne donne pas lieu à l'application de pénalités.

Un autre type d'irrégularités relativement fréquentes concerne les dépenses fiscales. Le crédit d'impôt recherche, codifié à l'article 244 quater B du CGI est un bon exemple. Qualifié de « stroboscope législatif permanent » par le Conseil d'Etat, il a connu près de 23 modifications en 23 ans et la documentation permettant de le mettre en œuvre prend plus

175) Ernst & Young, 2005-2006 *Global transfer pricing surveys*, novembre 2005.

de 40 pages<sup>176</sup>. Dans le même ordre d'idées, et pour citer des dispositions adoptées récemment, on peut relever que l'instruction fiscale de mise en œuvre du crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale compte près de 27 pages, tandis que celle pour le crédit d'impôt pour investissement dans les nouvelles technologies en compte 17.

Il est clair que cette situation est plutôt propice à la réalisation d'irrégularités par les entreprises, notamment concernant le champ et l'éligibilité des dépenses. La frontière entre ce qui peut rentrer dans la dépense fiscale et ce qui n'en fait pas partie peut, dans certains cas être malaisée, ce qui peut, là aussi, déboucher sur des redressements non frauduleux.

Il existe cependant une véritable fraude à l'impôt sur les sociétés qui peut prendre des formes diverses dont seules les principales seront rappelées ici.

La fraude la plus évidente consiste bien évidemment à dissimuler une partie de ses recettes de façon à éviter de devoir payer l'impôt correspondant. Les recettes non déclarées ont ainsi représenté près de 37 % des rappels « frauduleux » - c'est-à-dire ayant donné lieu à application de pénalités exclusives de bonne foi - réalisés par l'administration fiscale en 2005, d'autant qu'il faudrait y ajouter les cas de recettes reconstituées.

Un autre type de fraude porte sur le constat de charges non engagées dans l'intérêt de l'entreprise, comportement réprimé par l'article 39 du CGI (et la construction jurisprudentielle de l'acte anormal de gestion). Cela peut être par exemple des prêts accordés sans intérêt par l'entreprise à des tiers ou encore l'abandon de certaines créances sans que l'entreprise ne bénéficie d'aucune contrepartie.

La réalisation de montages fiscaux peut également constituer la source d'opérations frauduleuses. Les montages sont des opérations ou des contrats qui aboutissent à réduire l'impôt normalement dû. Ils peuvent avoir un caractère frauduleux lorsqu'ils ne présentent pas de véritable intérêt économique pour l'entreprise.

La mise en place de montages – qui, au demeurant, ne sont pas nécessairement frauduleux – est une opération fréquente dans les entreprises qui ont généralement recours pour cela à des services de cabinets d'avocats ou d'expertise-comptable. Ces montages peuvent avoir une composante internationale de façon à modifier la localisation du bénéfice et le transférer dans un pays où la fiscalité est plus clémence.

---

176) Conseil d'Etat, *Rapport public 2006 : sécurité juridique et complexité du droit*, mars 2006.

Aux Etats-Unis, une véritable industrie du montage fiscal, et notamment du montage fiscal abusif, s'est développée au début des années 2000. Comme le souligne un rapport du Sénat américain, « *le développement et la vente de montages fiscaux potentiellement illégaux et frauduleux est devenue une industrie lucrative et plusieurs professions, comme les grands cabinets d'experts-comptables, les banques et les conseillers en investissements en sont devenus des promoteurs importants*<sup>177</sup> ».

En France, il ne semble pas que ce phénomène ait pris la même importance, même s'il s'agit d'une tendance réelle et observée de près par l'administration fiscale. Celle-ci dispose d'ailleurs d'un outil puissant – le contrôle des abus de droit, prévu à l'article L. 64 du CGI, qui lui permet de remettre en cause certaines opérations, même juridiquement régulières, mais n'ayant d'autre objectif que de soustraire certaines recettes à l'impôt.

## 2. La TVA

En matière de TVA, le contrôle fiscal externe aboutit à des redressements nettement supérieurs à ceux du contrôle sur pièces : 2,2 Md€ contre 0,6 M€ Pour autant, il ne faut pas déduire de ces chiffres une répartition entre ce qui relève de l'irrégularité et ce qui relève de la fraude.

En effet, comme le montre le tableau suivant, le contrôle fiscal externe débouche aussi sur des redressements qui s'apparentent davantage à des irrégularités qu'à de la véritable fraude. Ainsi, les redressements qui concernent la déduction anticipée, et qui, en base, représentent les redressements les plus nombreux, correspondent souvent à de simples erreurs et la TVA redressée sera ensuite déduite par l'entreprise sur la bonne période.

---

177) US Senate - Committee on governmental affairs, *US Tax shelter industry: the role of accountants, lawyers and financial professionals*, 2003 (traduction libre).

*Tableau n°5 – Les 10 principaux motifs de redressements en matière de TVA à l'issue d'un contrôle fiscal externe (en base et en M€)*

	<b>2004</b>	<b>2005</b>
TVA déductible - Déduction anticipée	6 586	6 763
TVA déductible - Absence de justificatif., mention sur facture	5 858	6 062
TVA brute -Opérations imposables non déclarées mais comptabilisées	5 581	5 918
Opérations imposables non comptabilisées et non déclarées	4 732	5 166
Remise en cause de la réalité d'une charge	3 555	3 987
Pièces justificatives non présentées	3 688	3 853
TVA brute- Vente à assujetti facturée et non comptabilisée	3 363	3 573
Charges non engagées dans l'intérêt de l'entreprise	3 596	3 548
TVA brute-Vente à assujetti non facturée non comptabilisée.	3 055	3 532
TVA - Fait générateur - exigibilité non respectée	2 988	3 224

En matière de fraude proprement dite, le paiement fractionné rend *a priori* la TVA moins vulnérable à la fraude fiscale qu'un impôt sur le chiffre d'affaires prélevé sur les entreprises en bout de la chaîne de production. Les Etats-Unis, qui pour des raisons tenant à leur organisation fédérale persistent seuls parmi les pays développés à appliquer un système de taxation au stade du détail, doivent ainsi faire face à un taux d'évasion fiscale particulièrement élevé<sup>178</sup>. Le risque de fraude à la TVA existe cependant, comme pour tout autre impôt, d'autant que les taux de TVA sont relativement élevés et constituent donc une véritable incitation à échapper à cet impôt.

La fraude à la TVA consiste nécessairement soit à minorer la TVA brute soit à majorer la TVA déductible. Cela inclut notamment le fait de ne pas reverser à l'administration la taxe collectée.

Les formes les plus courantes de fraude à la TVA s'apparentent donc à celles que l'on rencontre traditionnellement s'agissant des taxes de vente (défaut d'immatriculation des entreprises, sous-estimation des recettes déclarées, utilisation frauduleuse des différents taux et défaut de versement de la taxe perçue aux administrations fiscales) mais il existe

178) De l'ordre de 30 % des recettes de cette taxe, selon des discussions informelles.

aussi d'autres formes de fraude liées à la nature même de la TVA (utilisation de fausses factures, exercice de droits à déduction indus). Un autre élément qui distingue la TVA des autres formes de taxes sur le chiffre d'affaires est le lien entre un programme de contrôle effectif et la capacité de gérer un système de remboursement de crédit de TVA approprié.

Les principaux types de fraude sont au nombre de quatre :

- la fraude classique visant à réduire la taxe collectée : des entreprises qui exercent une activité commerciale légitime sous-estiment le montant de leurs ventes ou surestiment délibérément le montant de leurs achats afin de réduire le montant de TVA versée par rapport à la TVA nette qu'ils ont effectivement collectée ;
- l'économie souterraine : des entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires supérieur au seuil de la franchise ne s'enregistrent délibérément pas ;
- les fraudes intra-communautaires de type chaînon manquant : après s'être enregistrés, les fraudeurs achètent des marchandises exonérées en provenance d'un autre pays de l'Union européenne puis disparaissent après avoir revendu ces marchandises à un prix TTC sans reverser la TVA ainsi collectée ;
- la fraude au remboursement de crédit de TVA : les fraudeurs s'enregistrent à la TVA, produisent de fausses factures pour se faire rembourser un crédit fictif de TVA avant de disparaître.

Les mécanismes à l'œuvre peuvent être les suivants :

- absence de facturation de la TVA sur des opérations devant être assujetties à cet impôt ;
- déduction à tort d'une TVA ayant grevé des biens ou services acquis par la société (une raison possible de non déductibilité de la TVA est que les biens ou les services ne sont pas affectés à l'activité de l'entreprise ou ne sont pas utilisés pour les besoins d'opérations taxables ; le droit à déduction peut être également exclu en raison d'une disposition législative expresse).
- non reversement aux services des impôts de l'excédent de TVA dû après imputation de la TVA déductible ayant grevé les biens ou services acquis par la société ;

- demande de remboursement d'un crédit de TVA indu ou non justifié aux services des impôts, le remboursement pouvant être remis en cause pour des raisons de forme tels qu'un montant insuffisant ou l'absence de certains justificatifs à l'appui de la demande, ou en raison d'une anomalie dans la naissance du crédit (opération n'ouvrant pas droit à déduction, opérations fictives ou demande exercée par des sociétés fictives) ;
- omission de recettes en comptabilité et non déclarées, qui engendrent par conséquent l'omission de la TVA afférente à ces dernières.

Les pertes de recettes de TVA peuvent ainsi provenir d'une gamme de comportements des entreprises, étendue à ce que l'on appelle l'indiscipline fiscale. Cette gamme inclut notamment les erreurs lors de l'envoi des déclarations TVA, le non respect du délai de remise des déclarations de TVA, le non paiement, le non enregistrement à la TVA si le seuil de la franchise est dépassé, la mise en œuvre de schémas d'optimisation artificiels afin de retarder, réduire ou éviter le paiement de la TVA, la sous-estimation délibérée du montant à reverser dans les déclarations fiscales, la dissimulation d'activité à large échelle dans l'économie souterraine, et enfin l'attaque criminelle organisée contre le système de TVA.

### **3. Les droits d'enregistrement**

En matière de droits d'enregistrement, le produit du contrôle sur pièces est près de 10 fois supérieur à celui du contrôle fiscal externe – 1,6 Md€ contre 132 M€, ce qui constitue une originalité par rapport à d'autres types de prélèvements.

Cette situation tient d'abord au fait que le contrôle sur place est juridiquement beaucoup moins facile. En effet, d'après une jurisprudence de la Cour de cassation, les déclarations et actes qui servent à la perception des droits d'enregistrement ne peuvent être assimilés ni aux documents comptables visés par l'article L. 13 du livre des procédures fiscales (L.P.F.) ni aux déclarations visées par l'article R\* 13-1 du même livre et ne peuvent, dès lors, être contrôlés au cours d'une vérification de comptabilité<sup>179</sup>.

---

179) Voir notamment Cass. Com., 17 octobre 1995 publié au BOI 13-L-8-96.

De même, la Cour exclut les droits d'enregistrement du champ de l'examen contradictoire de la situation fiscale des personnes physiques (E.S.F.P.), cette procédure ne devant concerner que l'impôt sur le revenu conformément aux dispositions de l'article L. 12 du L.P.F.

La Cour de cassation admet certes l'utilisation par l'administration d'éléments recueillis lors d'une vérification de comptabilité ou d'un E.S.F.P. pour justifier l'exigibilité des droits d'enregistrement alors même que ces derniers ne figurent pas dans l'avis de vérification<sup>180</sup>. Il n'en demeure pas moins que le contrôle n'est alors qu'indirect et moins évident que pour les autres impôts.

En revanche, on observe un dynamisme marqué dans la progression des résultats du contrôle sur pièces, puisque les droits rappelés ont progressé de près de 200 % entre 1996 et 2005. Cette forte augmentation correspond principalement à la flambée des prix sur les marchés immobiliers, en particulier en région parisienne et dans les grandes villes de province, d'autant que les résultats du contrôle sur pièces incluent les contrôles effectués en matière d'impôt sur la fortune. Ainsi, à l'occasion de contrôle des déclarations, l'administration fiscale a-t-elle été conduite à redresser la valeur ayant servi de base au calcul de l'impôt dû.

Cependant, les droits d'enregistrement font également l'objet de montages complexes, dont l'objectif est de travestir la réalité d'une opération économique et lui donner une autre qualification juridique qui permettra d'échapper à l'impôt. Parmi ces montages, dont certains sont qualifiés d'abus de droit, conformément aux dispositions de l'article L. 64 du LPF, on peut donner quelques exemples :

- des donations d'immeubles déguisées en ventes ;
- des donations successives ayant pour seul objet d'éviter les droits de mutation à titre gratuit.

#### **4. L'impôt sur le revenu**

En matière d'impôt sur le revenu, les résultats du contrôle sur pièces sont supérieurs à ceux du contrôle fiscal externe : 1,5 Md€ contre 0,9 Md. Ce constat traduit, en première analyse, l'importance de l'irrégularité fiscale et s'explique en grande partie par la complexité de la législation et la difficulté pour les contribuables d'appréhender celle-ci et de l'appliquer sans erreur.

---

180) Voir BOI 13 L-4-86, 13 J-1-89, 13 L-8-96 et 13 L-3-99.

Pour autant, l'assimilation entre résultats du contrôle sur pièces et irrégularité peut apparaître, en matière d'impôt sur le revenu, un peu rapide. Lorsque l'on regarde de plus près ces résultats, on note qu'environ 40 % des droits rappelés provient de la relance amiable et du contrôle « montant sur montant » effectué par les agents depuis le bureau. Or, dans les deux cas, il s'agit de différences constatées entre ce que le contribuable a déclaré, d'une part, et les informations communiquées à la DGI par des tiers d'autre part (montant des salaires...). Il est certes possible que le contribuable se soit trompé de bonne foi en remplissant sa déclaration mais, sur cet exemple précis, la frontière entre l'erreur involontaire et l'omission volontaire apparaît particulièrement difficile à établir.

Si la frontière entre irrégularité et fraude n'est pas toujours évidente concernant les résultats du contrôle sur pièces, en revanche le contrôle fiscal externe semble beaucoup plus orienté sur la recherche de la fraude *stricto sensu*. Ceci peut notamment se lire dans le taux élevé de pénalités appliqué suite à un examen de situation fiscale personnelle : 55 % en moyenne en 2005, alors que, pour l'ensemble des impôts, les pénalités ne représentent que 37 % des droits redressés.

L'examen des résultats du contrôle sur place fait apparaître plusieurs mécanismes de fraude souvent utilisés par les contribuables.

D'abord, comme pour l'impôt sur les sociétés ou la TVA, la fraude la plus simple, dans son mécanisme, consiste à chercher à dissimuler tout ou partie de son activité et de son revenu. Le contribuable s'abstient alors de signaler, non seulement à l'administration fiscale mais également souvent aux organismes de sécurité sociale, les revenus dont il a pu bénéficier et dont il pense que les administrations ne réussiront pas à avoir connaissance par ailleurs.

La jurisprudence de la Cour de cassation offre de nombreux exemples de condamnations de personnes physiques pour fraude fiscale par dissimulation de recettes, par exemple, à l'encontre :

- du gérant d'un dancing qui avait mis en place une double billetterie<sup>181</sup> ;
- d'un négociant en gros de fruits et légumes qui procédait à des ventes sans factures à des détaillants, alors que, dans le même temps, il revendait aux collectivités les marchandises de qualité

---

181) Cass. Crim. 10 juillet 1991, *Muglia*, n° 90-84333 Cass. Crim. 10 juillet 1991, *Muglia*, n° 90-84333.

- inférieure, à bas prix et avec factures, de façon à minorer le bénéfice net dégagé par son activité<sup>182</sup> ;
- d'un contribuable qui, exerçant une activité libérale, minorait ses recettes en payant une partie de ses dépenses au moyen de chèques non comptabilisés<sup>183</sup> ;
  - d'un exploitant agricole qui avait procédé à des manipulations comptables ayant pour objet de maintenir le chiffre d'affaires dans les limites du forfait<sup>184</sup>.

La dissimulation de revenus peut également se traduire par des redressements au titre des « revenus d'origine indéterminée », conformément à l'article L. 16 du livre des procédures fiscales : plus de 10 % des redressements frauduleux étaient fondés sur ce motif en 2005. Il s'agit de sommes dont l'existence a été constatée sur les comptes du contribuable mais dont l'origine n'a pas été précisée par le vérificateur.

Un autre mécanisme de fraude à l'impôt sur le revenu porte sur les questions d'établissement du domicile fiscal du contribuable. Cette fraude à la domiciliation concerne les contribuables qui prétendent, de manière mensongère, ne pas résider de manière habituelle en France pour échapper à l'impôt sur le revenu. Le procédé de fraude consiste alors à invoquer les stipulations d'une convention fiscale internationale en vertu de laquelle le contribuable fraudeur serait imposé dans le pays de son lieu de résidence allégué. La jurisprudence offre de nombreux exemples de condamnations pour fausse domiciliation, mettant en jeu des conventions internationales diverses :

- condamnation d'un contribuable qui, prétendant bénéficier de la convention franco-israélienne du 20 août 1963, conclue pour éviter les doubles impositions en matière d'impôt sur le revenu, avait en réalité sa résidence effective en France, où il exerçait son activité principale<sup>185</sup> ;
- condamnations de contribuables qui, par un procédé de fraude similaire, invoquaient respectivement la convention fiscale franco-suisse<sup>186</sup>, la convention franco-togolaise du 24 novembre 1971<sup>187</sup>, la convention du 4 octobre 1985 passée entre la France

---

182) Cass. Crim. 28 novembre 1988, *Ledamoisel*, inédit.

183) Cass. Crim. 21 mai 1979, DF 1979, comm. 2359.

184) Cass. Crim. 21 juin 1982, n° 81-83317, DF 1983, comm. 946 ; Cass. Crim. 19 janvier 1984, *Hennuyer*, Bull. Crim., n° 351.

185) Cass. Crim 18 septembre 1997, *Tiroche*, Bull. Crim., n° 307.

186) Cass. Crim. 3 décembre 1990, *Grillet*, RJF 05/91, n° 696.

187) Cass. Crim. 1er mars 2000, *Bakalian*, Bull. Crim., n° 100.

et l'Union Soviétique<sup>188</sup> ou encore les clauses fiscales du traité de rétrocession de la Suède à la France de l'île de Saint-Barthélemy, en date du 10 août 1887<sup>189</sup> ;

- condamnation d'un contribuable qui tirait argument du caractère international de ses revenus pour ne remettre aucune déclaration<sup>190</sup>.

Dernier mécanisme de fraude assez important en matière d'impôt sur le revenu : le recours à des montages. Il s'agit, comme pour les entreprises en matière d'impôt sur les sociétés, de réaliser certaines opérations économiques qui ont, en réalité, pour finalité unique de chercher à éviter au contribuable de payer l'impôt normalement dû.

Ainsi, près de 60 % des affaires traitées en 2005 par le comité consultatif pour la répression des abus de droit (CCRAD) concernaient l'impôt sur le revenu. Parmi les montages examinés par le CCRAD, on peut citer plusieurs exemples parmi d'autres :

- le cas de donation de la pleine propriété ou de la seule nue-propriété de titres avec pour but d'éviter l'impôt sur le revenu sur la plus-value ;
- la création d'une société civile immobilière dans le seul but de faire échec aux dispositions de l'article 15 II du CGI ;
- l'apport de titres à une société, suivie de leur revente par celle-ci dans le seul but de bénéficier du sursis d'imposition de la plus-value prévue par l'article 150-0 B du CGI ;
- l'utilisation abusive d'un plan d'épargne entreprise.

## **5. Les cotisations sociales**

Compte tenu du nombre élevé de règles régissant le droit des cotisations sociales et de la très grande créativité de certains (non-cotisants), il n'est pas possible de recenser l'ensemble des mécanismes sanctionnés. On peut toutefois, en s'appuyant sur les travaux réalisés par l'URSSAF de Paris, dresser les grandes lignes de « l'évasion redressable »<sup>191</sup>. Celle-ci peut être divisée en quatre grandes catégories : les mesures dérogatoires en faveur de l'emploi, les statuts particuliers, les exclusions d'assiette et les montages juridiques.

---

188) Cass. Crim. 16 mai 2001, *Gaydamak*, Bull. Crim., n° 126.

189) Cass. Crim. 11 février 2004, *Lacour*, Bull. Crim., n° 47.

190) Cass. Crim. 18 mars 1991, *Mialhe*, RJF 07/91, n° 1023.

191) Comme indiqué supra, les mécanismes liés au travail dissimulé dont certains constituent d'ores et déjà des voies d'évasion importante (sous-traitance en cascade, commerce sur internet, fraude au détachement) ne seront pas analysés ici.

*a) Les mesures dérogatoires en faveur de l'emploi*

Comme le montrent les résultats du contrôle de la branche recouvrement, le chef de redressement le plus important concerne les exonérations liées aux mesures dérogatoires en faveur de l'emploi. La première source d'irrégularités et de fraude est donc logiquement liée à l'optimisation des exonérations.

Au total, 49 dispositifs spécifiques étaient recensés à l'annexe 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, qui prévoyait un montant total des exonérations de 23 Md€. Le potentiel de fraude offert par ces dispositifs est donc très important. Toutefois, il faut signaler que la plupart des fraudes relatives aux mécanismes d'exonération sont préjudiciables aux finances de l'État et non à celles de la protection sociale, car les exonérations correspondantes font l'objet d'une compensation budgétaire à 90 %.

A titre d'exemple, on présentera le cas des exonérations applicables aux entreprises implantées en zones franches urbaines, caractéristique des mesures d'exonération liées à un territoire<sup>192</sup>. Ce dispositif, avantageux pour les entreprises mais coûteux pour les finances publiques (la compensation versée par l'État en 2004 s'élevait à 295 M€<sup>193</sup>) est soumis à un certain nombre de conditions :

- l'entreprise bénéficiaire ne doit pas avoir plus de 50 salariés âgés de plus de 26 ans ;
- l'entreprise doit être effectivement implantée dans la zone franche urbaine où doit également se dérouler son activité réelle ;
- les salariés de l'entreprise doivent résider pour partie dans la zone franche.

Chacune de ces conditions fixées par le législateur est l'objet de contournement visant à bénéficier indûment des exonérations :

---

192) Instituées par la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, les zones franches urbaines sont des portions du territoire national où les acteurs économiques bénéficient d'un régime de cotisation exorbitant du droit commun. Les employeurs y sont ainsi exonérés – totalement pendant trois ans puis partiellement pendant six ans – de cotisations de sécurité sociale.

193) Source : annexe 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006.

- Certaines entreprises procèdent ainsi à une installation fictive de leur siège social dans une zone franche urbaine alors qu'elles n'y exercent aucune activité économique. Les sociétés de domiciliation commerciales sont ainsi largement utilisées, ainsi que des déplacements sans objet de salariés dans la zone afin de prouver leur activité sur place.
- Pour atteindre la proportion de salariés résidents, certains d'entre eux sont embauchés puis licenciés presque immédiatement.
- Afin de ne pas dépasser les seuils d'effectifs, certaines entreprises pratiquent des restructurations fictives en scindant leur structure juridique sans aucun effet sur la réalité de l'organisation de l'entreprise.

Les comportements de certains employeurs sont ainsi manifestement frauduleux : dans la plupart des cas, ils n'encourent cependant qu'une majoration de 10 % (plus 2 % par trimestre échu) pour le retard dans le paiement des cotisations qu'ils ont tenté d'éviter.

#### *b) Les statuts particuliers*

Proche de l'utilisation frauduleuse des mesures dérogatoires, l'utilisation abusive de statuts particuliers ne relève pas d'un thème de redressement spécifique identifié par l'ACOSS. Le droit des cotisations sociales n'est en effet pas uniforme pour toutes les professions et certains statuts présentent des avantages séduisants pour des employeurs. Trois exemples peuvent être détaillés : les travailleurs indépendants, les droits d'auteurs et royalties et les stagiaires

##### *- Les travailleurs indépendants*

Les travailleurs indépendants visés à au premier alinéa de l'article L.120-3 du code du travail bénéficient d'un régime spécifique de cotisations sociales s'il n'est pas établi « *que leur activité les place dans un lien de subordination juridique permanente à l'égard d'un donneur d'ordre* » (article L.311-11 du code de la sécurité sociale). Le régime des travailleurs indépendants est particulier en ce que le montant total des cotisations versées est inférieur à celui du régime général mais que ces cotisations sont intégralement à la charge du travailleur, ce qui le place dans une situation moins favorable que s'il était salarié.

Le recours à un travailleur indépendant est donc financièrement intéressant pour l'entreprise qui cherche à minorer le montant de ses cotisations sociales. D'anciens salariés ou de jeunes débutants sont ainsi invités à s'immatriculer auprès des registres du commerce, ce qui permet en outre à l'entreprise de s'affranchir des règles relatives à la durée du travail et à sa rémunération. Les exemples les plus typiques sont ceux des vendeurs par correspondance et des mandataires locaux des sociétés d'assurance.

Les URSSAF redressent systématiquement les cotisations des « faux travailleurs indépendants » et obtiennent un certain succès devant les juridictions, sensibles à une forme de fraude qui vise à échapper aux dispositions contraignantes du droit du travail.

#### - Droits d'auteur et royalties

En vertu des dispositions des articles L.382-1 à L.382-10 du code de la sécurité sociale, un régime spécial est prévu pour les droits d'auteur.

Les droits d'auteur sont les rémunérations allouées aux « *artistes auteurs d'œuvres littéraires et dramatiques, musicales et chorégraphiques, audiovisuelles et cinématographiques, graphiques et plastiques, ainsi que photographiques* »<sup>194</sup> en contrepartie de la cession à un tiers des droits d'exploitation de leur œuvre. Leur régime, plus favorable que celui des autres salariés du régime général, est géré par deux associations loi 1901 : l'association pour la gestion de la sécurité sociale des auteurs (AGESSA) et la maison des artistes.

Afin de bénéficier de ce régime avantageux, les personnes concernées doivent exercer leur activité de façon indépendante et avoir accompli un travail de création. La pratique montre toutefois que la presse utilise très largement ce statut pour des journalistes professionnels, collaborateurs réguliers de presse, pour des médecins qui coordonnent des revues scientifiques ou pour des rédacteurs de questions pour jeux télévisés. Cette pratique s'est également répandue chez les photographes des agences de presse ou des agences photographiques, principalement dans le domaine de l'audiovisuel. La subordination de ces « auteurs » à des employeurs les fait pourtant relever du régime des travailleurs salariés.

---

194) Article L.382-1 du code de la sécurité sociale.

L'utilisation abusive des royalties participe d'un comportement plus explicitement frauduleux. Les royalties, proches des droits d'auteur, sont en effet une rémunération « *due à l'artiste à l'occasion de la vente ou de l'exploitation de l'enregistrement de son interprétation, exécution ou présentation par l'employeur ou tout autre utilisateur dès que la présence physique de l'artiste n'est plus requise pour exploiter ledit enregistrement et que cette rémunération n'est en rien fonction du salaire reçu pour la production de son interprétation, exécution ou présentation, mais au contraire fonction du produit de la vente ou de l'exploitation dudit enregistrement.* »<sup>195</sup>

Les deux conditions cumulatives pour recevoir cette qualification sont donc l'absence physique de l'artiste et le caractère aléatoire de la rémunération, totalement déconnectée du salaire. Or, les entreprises utilisent les royalties pour verser des compléments de salaire sous forme de minima garantis, ce qui est explicitement contraire à la lettre comme à l'esprit de la loi.

- Le recours abusif aux stagiaires

Par dérogation aux principes édictés par l'article L.242-1 du code de la sécurité sociale et en application de l'arrêté du 11 janvier 1978 modifié, les indemnités versées aux stagiaires sont exonérées de cotisations de sécurité sociale pour les stages à caractère obligatoire – les stages à caractère facultatif bénéficiant d'un régime préférentiel lorsque leur rémunération est inférieure à 25 % du SMIC.

Non assujetti aux règles du code du travail concernant le salaire minimum et exempt de cotisations de sécurité sociale, le stagiaire s'avère une main d'œuvre flexible et bon marché. Des entreprises ont donc logiquement abusé de la formule, certaines d'entre elles employant jusqu'à 90 % de stagiaires, grâce à des stagiaires dont le lien avec un organisme de formation était parfois très tenu.

c) *Exclusion de l'assiette des cotisations*

Alternativement à l'assujettissement à un régime spécifique, les cotisants qui veulent minorer le montant de leurs prélèvements obligatoires peuvent chercher à exclure de l'assiette des cotisations certains éléments qui devraient pourtant y figurer. La surévaluation des rémunérations non soumises à cotisations et des frais professionnels représente ainsi 36 % du montant des redressements opérés par les URSSAF (cf. *supra*).

---

195) Article L.762-2 du code du travail.

Quatre voies sont en général utilisées pour exclure une partie de la rémunération de l'assiette des cotisations : les frais professionnels, l'épargne salariale, les transactions et le versement de dividendes.

- La non-déclaration sans justification

La forme la plus simple pour exclure de l'assiette des cotisations une partie de la rémunération est de ne pas la déclarer, sans autre motif que celui d'échapper au prélèvement.

Aucune construction juridique ne venant justifier la non-déclaration, celle-ci pourrait apparaître comme une forme de fraude assez naïve, susceptible de redressements systématiques et importants. Tel n'est pourtant pas le cas, notamment quand les sommes non déclarées sont des avantages en nature consentis par l'entreprise à son salarié. Le contrôle de cet élément de rémunération est en effet très complexe et en l'absence de validation réglementaire de la méthode des sondages, le redressement des avantages en nature est particulièrement consommateur de temps et d'énergie pour les URSSAF.

- L'utilisation abusive des frais professionnels et des frais d'entreprise

Les frais professionnels, définis par l'arrêté du 20 décembre 2002 pris sur le fondement de l'article L.242-1 du code de la sécurité sociale, sont exclus de l'assiette des cotisations sociales. Il est donc particulièrement tentant pour les entreprises de transformer une partie de la rémunération en frais professionnels en remboursant ceux-ci de manière excessive ou en conférant ce qualificatif à des avantages en nature.

Le cas le plus classique de fraude aux notes de frais est offert par l'utilisation abusive des indemnités kilométriques versées à des employés dont certains n'ont même pas le permis de conduire, de même que l'utilisation des forfaits *per diem* pour les déplacements. La transformation d'avantage en nature en frais professionnels est aussi traditionnelle : le salarié prétend que le véhicule d'entreprise dont il a l'usage privé lui sert pour ses déplacements professionnels, que le logement mis à disposition sert de lieu de rendez-vous, etc.

Plus innovant est le recours à la notion de frais d'entreprise. Une circulaire ministérielle a en effet étendu cette notion jurisprudentielle qui permet d'exclure une partie des dépenses de l'assiette des cotisations, lorsque les frais sont exceptionnels, engagés dans l'intérêt de l'entreprise et exposés en dehors de l'exercice normal de l'activité des travailleurs

salariés et assimilés. Par elle-même, l'utilisation des frais d'entreprise en dehors des cas strictement définis par les textes ne serait pas frauduleuse si elle ne se cumulait pas avec l'exonération des forfaits accordés pour frais professionnels : un même repas d'affaire peut ainsi donner lieu à remboursement au titre des frais d'entreprise et à la déduction forfaitaire spécifique pour frais professionnels. Selon les responsables du contrôle des URSSAF, cette pratique connaît un fort développement.

- Epargne salariale, intéressement et stock-options

Le Plan d'épargne entreprise est un système d'épargne collective régi par les dispositions des articles L.443-1 à L.443-9 du code du travail. Il est financé à la fois par les versements volontaires du salarié et par l'aide complémentaire de l'entreprise appelée « abondement », qui bénéficie d'une exemption totale de cotisation de sécurité sociale.

Certaines entreprises utilisent l'épargne salariale pour transformer une partie des salaires en abondement, ce qui est explicitement prohibé par le code du travail (article L.443-7 : « *Les sommes versées par l'entreprise ne peuvent se substituer à aucun des éléments de rémunération* ») mais s'avère souvent complexe à établir.

L'intéressement, défini aux articles L.441-1 à L.441-7 du code du travail, est un élément de rémunération exonéré de cotisations de sécurité sociale s'il revêt un caractère collectif et aléatoire lié aux performances de l'entreprise.

Les entreprises font parfois une interprétation large de la notion de caractère aléatoire, certaines formules d'intéressement se traduisant in fine par l'octroi d'un minimum garanti qui devrait en toute logique réintégrer l'assiette des rémunérations soumises à cotisations.

De même, le caractère collectif est lui aussi contourné par les entreprises, qui accordent parfois un intéressement lié aux performances individuelles d'un employé : cet intéressement est en fait une prime, assujettie aux prélèvements sociaux.

Les options d'achat d'actions, plus couramment appelées stock-options, sont un mécanisme de rémunération inspiré de la pratique anglo-saxonne et régis par les dispositions de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales. Les salariés de l'entreprise peuvent ainsi souscrire des bons d'achat ou acheter directement des actions à des prix fixés à l'avance, lesquels sont en général plus bas que le marché – la différence est appelée rabais. Ce rabais est exonéré de prélèvements sociaux lorsqu'il est inférieur à 5 % du prix de l'action. En outre, la plus-value d'acquisition n'est pas non plus assujettie lorsque le titre est nominatif et

que les titres ont été cédés après un délai supérieur à quatre ans (loi du 15 mai 2001).

Les deux conditions fixées par la loi donnent lieu à des irrégularités : le rabais est supérieur à 5 % ou le délai d'indisponibilité n'est pas respecté.

- Indemnités de licenciement et transactions

Le droit des transactions consécutives aux ruptures du contrat de travail est marqué par une complexité affirmée et fait intervenir des renvois entre plusieurs codes. L'article L.242-1 du code de la sécurité sociale prévoit ainsi que l'indemnité versée lors de la rupture d'un contrat de travail est exonérée de cotisations sociales si elle est non imposable selon les critères définis par l'article L.80 duodecies du code général des impôts. Trois catégories d'indemnités de licenciement font ainsi l'objet d'une exonération partielle :

- les indemnités de licenciement versées dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi au sens des articles L.321-4 et L.321-4-1 du code du travail ;
- les indemnités pour licenciement irrégulier ou abusif prévues à l'article L.122-14-4 du code du travail ;
- toute indemnité de licenciement versée à concurrence de leur montant légal ou conventionnel.

En vertu des dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, les indemnités perçues en exécution d'un accord d'entreprise, d'un contrat de travail ou d'une transaction dépassant le montant légal ou conventionnel demeurent exonérées pour la part égale au plus élevé des deux montants suivants :

- 50 % du montant total de l'indemnité versée ;
- deux fois le montant du salaire brut perçu par le salarié l'année civile précédant la rupture du contrat.

Afin de contenir le montant des exonérations ainsi accordées, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 a limité cette exonération à six fois le plafond annuel de la sécurité sociale.

Les services du recouvrement ont observé que certaines entreprises tiraient les conséquences de ces exonérations en pratiquant des licenciements fictifs, immédiatement suivis de réembauche dans une autre société du groupe. Une autre forme, plus courante, d'évasion sociale peut se trouver dans les « clauses parachutes » accordées à certains cadres supérieurs. Le caractère anticipé des arrangements devrait en effet conférer aux sommes versées le caractère de rémunérations et non de dommages-intérêts censés réparer un préjudice.

-

Le cas particulier des dividendes

Lorsqu'ils ne sont pas versés à titre de rémunération accessoire à des personnels salariés, les dividendes sont totalement exclus de l'assiette des cotisations sociales et ne sont assujettis qu'à la CSG et à la CRDS au titre des revenus. Dans certains cas, ce non-assujettissement occasionne des arbitrages qui ressortissent de l'évasion sociale. Les associés des sociétés d'exercice libéral (SEL) créés par la loi n°90-1258 du 31 décembre 1990 ont ainsi la possibilité de scinder en deux leur rémunération : l'indemnité de gérance pour leur travail et les dividendes pour le capital, ce qui leur procure une importante capacité d'arbitrage.

Différentes caisses de retraites des professions libérales<sup>196</sup> ont entrepris de contester devant le juge l'exclusion des dividendes de l'assiette des cotisations sociales. Ces affaires sont actuellement en instance.

*d) Les formes de rémunération atypiques*

Certaines formes de rémunération ont une nature juridique hybride ou incertaine, ce qui les rend propices à l'évasion sociale lorsque certains employeurs tentent d'abuser de situations qui n'ont pas été explicitement prévues par les textes. Il s'agit notamment des rémunérations allouées par des tiers.

L'article L.242-1 du code de la sécurité sociale dispose que l'assiette des cotisations comprend l'ensemble des éléments de rémunération versés au salarié, notamment les gratifications, les guettes<sup>197</sup> et les avantages en nature (cf. *supra*).

Or, ces différents éléments de rémunération ne sont parfois pas déclarés comme tels lorsqu'ils sont versés par des tiers : c'est notamment le cas lorsque les guettes sont versées aux salariés des entreprises de vente par les entreprises de fournisseur ou lorsque des cadeaux sont offerts par des fabricants à des salariés des distributeurs de la marque.

---

196) Il s'agit de la caisse nationale des barreaux français (la CNBF), la caisse autonome de retraite des chirurgiens dentistes (CARCD) et de la caisse autonome de retraite des chirurgiens français (CARCF).

197) « Prime ou commission allouée à un employé de magasin sur le produit des ventes qu'il réalise » (dictionnaire de l'Académie française, 9ème édition).

Le dispositif peut être toutefois beaucoup plus élaboré et faire appel à un véritable montage juridique : ainsi des associations sont-elles créées puis subventionnées par des employeurs dans le seul but de rémunérer sous forme de prime les salariés qui n'ont pris part à aucune autre activité que celle prévue par leur contrat de travail.

Ces montages étaient redressés avec rigueur par les URSSAF avant les deux arrêts de la Cour de cassation intervenus le 11 mai 2001 URSSAF de Paris c/ Société SCANIA France et URSSAF de Paris c/ Société TUPPERWARE France. Dans ces deux arrêts, la chambre sociale a estimé que les sommes versées aux travailleurs par des sociétés autonomes par rapport à l'entreprise qui les emploie ne revêtaient le caractère de rémunération soumise à cotisation que si elles constituaient la « *contrepartie d'un travail accompli dans un lien de subordination.* » Le lien de subordination étant complexe à prouver dans les cas de rémunérations par des tiers, le montant redressé a connu un certain tassemment.

#### e) *Les montages juridiques par éclatement de la rémunération*

L'évasion sociale implique en soi l'utilisation détournée d'un dispositif juridique. Certains mécanismes récents font toutefois spécifiquement appel à des montages juridiques de plus en plus sophistiqués. Ces montages peuvent être purement nationaux ou bien marqués par leur caractère transnational ; ils connaissent alors une fortune liée aux failles de la coopération entre les différents États. Après la description d'un cas de montage juridique utilisant le seul droit interne, deux exemples serviront à montrer les possibilités aujourd'hui offertes aux spécialistes de l'optimisation sociale. Tous sont marqués par un moyen commun : l'éclatement artificiel de la rémunération du salarié.

##### - Les groupes transnationaux

Les sociétés en participation ne sont pas le seul moyen de faire échapper une partie de la rémunération au paiement des prélèvements sociaux. Les groupes transnationaux offrent des perspectives intéressantes liées à l'absence de coordination des contrôles entre les différentes administrations chargées de recouvrir les cotisations sociales.

Ainsi, certains avantages en nature peuvent-ils faire l'objet d'une prise en charge par une société étrangère appartenant au même groupe, et ne faire ainsi l'objet d'aucun assujettissement, bien que ces sommes constituent des éléments de rémunération soumises aux cotisations sociales selon les dispositions de l'article L.242-1 du code de la sécurité sociale.

Le contrôle des URSSAF s'avère toutefois impossible dans la mesure où l'entreprise qui verse le complément de rémunération n'entre pas dans le ressort du recouvrement français.

- Les partnerships

L'utilisation des *partnerships* est une variante de l'évasion pratiquée par les groupes transnationaux. Ces mécanismes, qui relèvent initialement de l'évasion fiscale, sont l'objet d'un contentieux dont l'issue devrait s'avérer déterminante pour la capacité du URSSAF à redresser cette forme d'évasion transnationale

Les *partnerships* sont des sociétés détenues par plusieurs actionnaires et qui matérialisent des alliances technologiques ou industrielles. Ce type de société, issu du droit anglo-saxon, est particulièrement développé dans les cabinets juridiques, ainsi que dans les sociétés d'audit ou de conseil.

Ces cabinets, installés dans plusieurs pays – dont la France et en général un pays anglo-saxon –, utilisent les conventions bilatérales pour assujettir fiscalement une partie des revenus dans une antenne étrangère, pour peu que ces revenus proviennent de cette antenne. Il suffit alors aux *partnerships* de recruter l'essentiel des clients via l'antenne du pays de leur choix pour jouer sur les différences de taux d'imposition. Des avocats français vivant en France avec des clients exclusivement français déclarent ainsi près de 90 % de leurs revenus à Londres.

Cette éviction fiscale se transforme en éviction sociale lorsque les *partnerships* refusent le paiement (et réclament du même coup le remboursement du trop versé) de la CSG et de la CRDS sur les sommes fiscalement assujetties à l'étranger. Ils se fondent pour cela sur le caractère d'imposition des contributions reconnue par la jurisprudence évoquée *supra*. La réponse à la question préjudiciale posée par le Tribunal des affaires sociales le 30 janvier 2006 à la Cour de justice des communautés européennes déterminera le régime applicable aux *partnerships*<sup>198</sup>.

---

198) Il est à ce titre regrettable que les mémoires rendus par l'État français et l'URSSAF de Paris présentent des conclusions opposées, ce qui risque d'entraîner un déficit de cotisations estimé par l'union de recouvrement à 60 M€

## **Annexe III – Une méthode directe simplifiée d'estimation de la fraude**

Le principe général de cette approche de la mesure de la fraude, fiscale ou sociale, est simple. Il consiste à extrapoler à l'ensemble des contribuables ce que l'on observe en matière de redressements<sup>199</sup> sur « l'échantillon » des contribuables contrôlés. Ainsi, s'agissant des cotisations sociales, on observe, dans le cadre du contrôle comptable d'assiette (CCA) de 2004<sup>200</sup>, un redressement total de 575 millions des 33 milliards d'euros de cotisations liquidées par les 117 000 entreprises contrôlées. Il en ressort un taux de redressement moyen de 1,74 %. Si on applique ce taux aux 200 milliards de cotisations liquidées au régime général par l'ensemble des 2,1 millions d'entreprises, contrôlées ou non, le redressement obtenu s'élève à 3,5 milliards, soit 1,75 milliard d'euros en données annualisées<sup>201</sup>.

On va voir maintenant pourquoi et comment ce calcul doit être affiné.

### **1. Le ciblage des contrôles fiscaux et sociaux**

Les services de contrôle, aussi bien fiscaux que sociaux, savent depuis longtemps que certaines catégories d'entreprises sont, plus que d'autres, susceptibles de frauder : le *risque* qu'elles présentent est, en un sens à préciser, plus élevé que le « risque moyen » de l'ensemble des entreprises. L'échantillon des entreprises contrôlées sur-représente donc en principe ces catégories : il y a *ciblage* des contrôles.

#### **1.1 Les deux aspects du risque de fraude : fréquence et ampleur**

Le risque présenté par les entreprises revêt deux aspects. D'une part, la probabilité que ce risque se réalise, c'est-à-dire que le montant de cotisations qu'elles ont liquidé soit à redresser, et, d'autre part, si redressement il y a, l'ampleur de celui-ci. Le ciblage, dont l'objet est de recouvrer la plus grande part possible des impôts et des cotisations éludés, doit prendre en compte ces deux aspects.

---

199) Rappelons que dans ce rapport, on s'intéresse, plus largement qu'à la fraude, aux redressements en général : erreurs d'application de la législation, interprétation de la législation, ...

200) 2004 est l'année durant laquelle a été pratiqué le contrôle. Celui-ci porte sur les cotisations dues au titre de l'activité des trois années précédentes.

201) On revient en détail sur cette question en 2.2.

Ainsi, la taille des entreprises est un critère central pour l'appréciation du risque de fraude ou plus généralement de redressement. Dans le domaine de la fraude sociale, la probabilité qu'une entreprise contrôlée soit redressée augmente fortement avec sa taille : 44 % chez les très petites entreprises (TPE), 72 % chez les PME et 88 % chez les grandes entreprises (GE)<sup>202</sup> (données du CCA de 2004). De même, et bien que le taux de redressement de l'assiette diminue quand la taille augmente (4,2 % chez les TPE, 2,6 % chez les PME et 1,6 % chez les GE), le montant des redressements augmente, lui, fortement avec les effectifs (tableau infra).

*Tableau n° 6- Fréquence des redressements, dans le cadre du CCA de 2004, des cotisations de sécurité sociale du régime général*

	Fréquence de redressement des personnes contrôlées	Taux de redressement des cotisations des personnes contrôlées
TPE	44 %	4,2 %
PME	72 %	2,6 %
GE	88 %	1,6 %
Total	<b>54 %</b>	2,1 %

*Source : ACOSS - DIRRES*

*Tableau n°7 - Structure des cotisations liquidées du régime général, totales et contrôlés (CCA), en fonction de la taille des entreprises*

	Distribution des cotisations liquidées selon la taille	Montant total des cotisations liquidées (Mds d'euros)
TPE	17,06 %	34
PME	35,22 %	69
GE	47,72 %	94
Total	100 %	197

*Source : ACOSS - DIRRES*

---

202) TPE : au plus 10 salariés, PME : entre 10 et 200 salariés, GE : plus de 200 salariés.

De fait, les grandes entreprises (GE) sont sur-représentées dans le contrôle des URSSAF : alors que, globalement, 5,6 % des entreprises le sont, 22% des GE sont inspectées alors qu'elles ne représentent que 1 % des entreprises. De même 15% des petites et moyennes entreprises sont contrôlées alors qu'elles n'en représentent que 11%. Enfin, seules 4% des très petites entreprises sont contrôlées alors qu'elles représentent 88 % des entreprises (tableau infra).

*Tableau n°8 - Structure des effectifs des entreprises, totaux et contrôlés (CCA en 2004), en fonction de la taille*

	Distribution des personnes selon la taille	Nombre de personnes (milliers)	Taux de contrôle des personnes	Nombre de personnes contrôlées effectivement	Nombre de personnes contrôlées si le contrôle avait été représentatif de la taille des entreprises
TPE	88%	1 841	4,30%	78,2	102,9
PME	11%	227	14,70%	33,4	12,7
GE	1%	24	22,30%	5,4	1,4
Total	100%	2 092	5,60%	117	117

*Source : ACOSS - DIRRES*

Mais ce ciblage des grandes entreprises est largement « mécanique » : les masses de cotisations en jeu avec les grandes entreprises les rendent plus « attractives » au contrôle même si les taux de redressement sont beaucoup plus faibles.

Bien d'autres critères de risque existent, liés directement à la structure de l'entreprise (secteur d'activité, structure du compte de résultat ou de bilan, ...), à la législation ou au contrôle lui-même (probabilité d'être contrôlé, ...). Quels qu'en soient les déterminants, le ciblage conduit à un échantillon *non représentatif* d'entreprises contrôlées. Il induit ainsi un biais dans une extrapolation globale à l'ensemble des entreprises des redressements des entreprises contrôlées : le dispositif de contrôle ne constitue pas un sondage aléatoire simple, mais un *sondage stratifié*.

### 1.2 Une estimation par sondage stratifié

On contourne cette difficulté en stratifiant l'univers des entreprises en classes « homogènes », par exemple de taille et d'activité, puis en appliquant la méthode d'extrapolation précédente au sein de chacune de ces « strates » d'entreprises. Par totalisation sur les classes, on obtient alors une évaluation plus précise de la fraude de l'ensemble des entreprises. Formellement, la méthodologie mise en œuvre pour prendre en compte le ciblage des contrôles consiste à calculer sur les entreprises contrôlées de chacune des strates  $h$  un taux de redressement  $\tau_h$  :

$$\tau_h = \frac{\sum_{i \in e_h} \delta_i}{\sum_{i \in e_h} m_i}$$

( $e_h$  : ensemble des entreprises contrôlées de la strate  $h$ ,  $\delta_i$  redressement de l'entreprise  $i$ ,  $m_i$  cotisations liquidées par l'entreprise  $i$ ) ;

puis à l'appliquer au total des cotisations liquidées par les entreprises de la strate, fournissant ainsi une estimation  $F$  de la fraude de l'univers des entreprises :

$$F = \sum_h \tau_h \sum_{i \in E_h} m_i$$

( $E_h$  : ensemble de toutes les entreprises de la strate)

On obtient ainsi un taux de redressement global en rapportant  $F$  au total des cotisations liquidées par l'univers des entreprises :

$$\tau = \frac{F}{\sum_{i \in E} m_i} = \sum_h \frac{\sum_{i \in E_h} m_i}{\sum_{i \in E} m_i} \tau_h$$

( $E$  : ensemble des entreprises)

Il convient bien sûr de s'assurer qu'il y a suffisamment d'entreprises contrôlées par strate et/ou d'éliminer les entreprises qui sont l'objet de redressements extrêmes, et qui par extrapolation peuvent biaiser l'estimation finale.

Avant d'examiner ce que donne cette méthodologie dans le cadre de la fraude fiscale et sociale, il est indispensable de développer des éléments d'analyse comparative avec l'extrapolation directe. Rappelons que celle-ci consiste plus simplement à calculer directement un taux de redressement global  $t$  de l'ensemble des entreprises contrôlées puis à l'appliquer au total des cotisations liquidées par l'univers des entreprises. On a :

$$t = \frac{\sum_{i \in e} \delta_i}{\sum_{i \in e} m_i}$$

On établit facilement les expressions suivantes des taux de redressement *sans* et *avec* prise en compte du ciblage :

$$t = \frac{\sum_{i \in e_h} m_i}{\sum_{i \in e} m_i} \tau_h$$

$$\tau = \frac{\sum_{i \in E_h} m_i}{\sum_{i \in E} m_i} \tau_h$$

Dans les deux cas, il s'agit d'une moyenne des taux de redressement par strate, taux pondérés dans le premier cas par le poids, en montant de cotisations liquidées, des strates dans l'échantillon des entreprises contrôlées, dans le second par le poids des strates dans l'univers des entreprises. Ainsi, *en l'absence de traitement du ciblage, il y a surpondération des taux de redressement des strates ciblées*<sup>203</sup>. Il en résulte les deux règles suivantes qui seront utiles pour analyser les résultats obtenus par la méthode d'extrapolation par stratification :

---

203) Les strates ciblées par le contrôle sont sur-représentées en effectifs. On suppose que les strates sont suffisamment homogènes pour que cela se traduise aussi par une surpondération en terme de cotisations liquidées.

*Règle 1 : si les taux de redressement sont plus élevés dans les strates ciblées, alors l'absence de traitement du ciblage conduit à une surestimation de la fraude dans l'univers ;*

*Règle 2 : si les taux de redressement sont moins élevés dans les strates ciblées, alors l'absence de traitement du ciblage conduit à une sous-estimation de la fraude dans l'univers.*

On voit ainsi que l'idée selon laquelle la non prise en compte du ciblage conduit à une surestimation de la fraude (règle 1) peut être prise en défaut (règle 2). C'est ce qui se produit, on va le voir, avec un *premier niveau de ciblage*, qui se limite (par définition) à la prise en compte de la *taille* des entreprises et de leur *secteur* d'activité.

## **2. Ciblage de « premier niveau ». Cas de la fraude sociale**

### **2.1 Les données de contrôle des URSSAF fournies par l'ACOSS**

S'agissant de la fraude sociale, la DIRRES – Direction de la réglementation du recouvrement et du service – au sein de l'ACOSS, a fourni, pour l'élaboration de ce rapport, une base de données détaillée sur les contrôles des cotisants par les URSSAF en 2004. Bien que ne contenant pas, contrairement à la base fournie par la DGI, de données individuelles, cette « base ACCESS », bien documentée, est d'une grande richesse informative. Les variables fournies ont été ventilées selon un certains nombre de critères disponibles de nature à expliquer la fraude.

La base de données contient en premier lieu des statistiques sur le *nombre total d'entreprises* en 2004, le *nombre d'entreprises contrôlées* et, enfin, le *nombre d'entreprises redressées*. Pour être exact, plutôt que d'entreprises, il s'agit de « personnes » au sens des URSSAF : les établissements d'une entreprise relevant de la même URSSAF sont regroupés. Plus important, il s'agit, comme on l'a déjà dit, du *nombre de "personnes" redressées* en 2004 au titre des cotisations dues pour les années 2001, 2002 et 2003, sans qu'il soit possible de ventiler les redressements entre chacune des trois années.

Sont également disponibles les effectifs de salariés correspondant à ces différentes catégories d'entreprises : *nombre de salariés des personnes à contrôler* en 2004, *nombre de salariés contrôlés* en 2004 et *nombre de salariés des "personnes" redressées* en 2004 au titre de l'activité 2001 à 2003. Ces effectifs ressortent des derniers BRC de 2003, éventuellement corrigés par le responsable contrôle. Si, dans l'ensemble, la base est de bonne qualité s'agissant des effectifs, des incohérences avec les montants de cotisations ont été détectées. Cette variable, fragile selon la DIRRES, n'a donc pas été exploitée.

Les cotisations liquidées, donnée essentielle, font évidemment partie des variables de la base. Il s'agit des cotisations liquidées en 2004. De même, la base fournit les redressements sur les années 2001-2002-2003. Il s'agit cependant, comme pour le nombre d'entreprises redressées, du cumul sur les trois années contrôlées, la ventilation par année n'étant pas disponible.

Il était nécessaire de disposer d'une ventilation suffisamment fine de ces variables. De fait, l'information précédente est ventilée selon les "classes" obtenues par croisement de multiples critères que l'on précise maintenant.

Les *types de contrôle*. Quatre sont distingués : les contrôles comptables d'assiette (CCA), les actions spécifiques contre le travail illégal, les contrôles « forfaitaire et TI », les autres actions de contrôle.

S'agissant des *chefs de redressement*, la ventilation correspond à celle du document annuel "Bilan du contrôle de cotisants", en distinguant les redressements positifs des redressements négatifs.

Au total, 17 *secteurs d'activité* sont distingués :

- sidérurgie, métallurgie ;
- BTP ;
- bois, matières plastiques ;
- industries chimiques ;
- pierres et terres à feu ;
- caoutchouc, papiers, cartons ;
- livres, presse, édition ;
- textile, cuir ;
- alimentation ;
- transport, manutention ;
- commerces non alimentaires ;
- HCR ;
- travail temporaire ;
- services sociaux, culture, sport ;
- industries diverses ;
- administrations, collectivités territoriales, établissements publics.

Il faut ajouter un 18<sup>ième</sup> secteur, « fictif », qui rassemble les entreprises pour lesquelles l'information n'est pas disponible (entreprises non déclarées notamment).

Les données sont ventilées selon 7 tranches de taille : moins de 10, de 10 à 49, de 50 à 199, de 200 à 499, de 500 à 999, de 1000 à 4999, de plus de 5000 salariés.

Enfin, la localisation géographique des entreprises est disponible dans la base de données par la précision venant des URSSAF chargées du contrôle.

## 2.2 Mise en œuvre

La mise en œuvre de la méthode exposée en 1.2 est délicate du fait de la nature des données du contrôle. En effet, chaque année, le contrôle porte sur les trois années précédentes. L'article L 244.3 du code de la sécurité sociale prévoit en effet que le délai de reprise des cotisations et contributions sociales lors des contrôles est porté à trois années civiles plus éventuellement l'année en cours. En outre, en cas de constatation d'une infraction de travail illégal par procès-verbal, le délai de reprise des cotisations est étendu à cinq années civiles et à l'année en cours. A priori, il convient donc, du moins pour les données issues du CCA puisque ce type de contrôle ne conduit que marginalement à un constat de travail illégal, de diviser par au moins trois les redressements. Or, d'une part, une entreprise n'est pas nécessairement fraudeuse sur toute la période contrôlée ; d'autre part, le contrôle, par manque de moyen ou pour d'autres raisons, peut ne contrôler une entreprise que sur une partie des trois années potentielles. Pour ces raisons, il convient de diviser les montants de redressement mais pas par trois, ce qui serait excessif. On propose ici de ne garder que la moitié du montant des redressements CCA. S'agissant des redressements pour travail illégal, il est très difficile aux contrôleurs d'établir une fraude remontant à plus d'un an. Les données ont donc été considérées comme annuelles.

Autre difficulté : les redressements négatifs. Le montant des redressements pratiqués à l'issue d'un CCA, qui apparaissent dans le Bilan des cotisants publié chaque année par l'ACOSS (693 millions en 2004 par exemple), totalisent le montant des redressements positifs (575 millions d'euros) et négatifs (117 millions d'euros) alors que, dans une logique d'évaluation de la fraude, il ne faut garder que les rappels positifs. Si l'on s'intéresse au « manque à gagner pour l'Etat », les redressements positifs extrapolés doivent même être diminués des redressements négatifs extrapolés. Ces considérations sur la manière de prendre en compte les redressements négatifs ne valent pas pour les redressements pratiqués dans le cadre du travail au noir : ils sont dans ce cas systématiquement positifs !

### 2.3 Résultats

Les résultats obtenus à partir de la méthodologie exposée en 1.2 et les données présentées en 2.1 apparaissent dans les tableaux suivants.

*Tableau n°9 - Extrapolation des redressements, positifs et négatifs, dans le cadre d'un contrôle comptable d'assiette (régime général). Données par secteurs d'activité*

Secteur d'activité	Montant des cotisations liquidées (en Md€)	Montant estimé des redressements positifs à effectuer (en M€)	Montant estimé des redressements négatifs à effectuer (en M€)	Taux de redressement positif des cotisations	Taux de redressement négatif des cotisations
Non identifiée	0,3	3,5	0,6	1,40%	0,20%
Sidérurgie métallurgie	22,3	141,8	35	0,60%	0,20%
Bâtiment travaux publics	10,4	157,5	40,5	1,50%	0,40%
Bois transformé, matières plastiques	3,3	22,3	7,3	0,70%	0,20%
Industries chimiques	4,5	43,8	4,2	1,00%	0,10%
Pierres et terres à feu	1,6	11,8	3,2	0,70%	0,20%
Caoutchouc papiers cartons	1,5	8,2	6	0,50%	0,40%
Livres presse édition	4,8	44,5	12,2	0,90%	0,30%
Textiles cuirs peaux	3,3	42,7	8,3	1,30%	0,20%
Alimentation	11	101	24	0,90%	0,20%
Transports manutention	10,9	116,2	24,6	1,10%	0,20%
Commerce non alimentaires	25,2	252,3	60,5	1,00%	0,20%
Hôtellerie, cafés, restauration	5,6	70,1	26,1	1,30%	0,50%
Travail temporaire	5,8	70,2	9,7	1,20%	0,20%
Serv. Sociaux, culture, sport	23,3	231,3	60,6	1,00%	0,30%
Prestations de services divers	48,4	494,1	86,7	1,00%	0,20%
Industries diverses	1,8	35,8	4,8	2,00%	0,30%
Adm., coll. territ., ets. publics	15,8	67,5	13	0,40%	0,10%
Ensemble des secteurs	199,7	1 914,60	427,3	1,00%	0,20%

Ainsi, les cotisations éludées (relevant du CCA) estimées sur la population totale seraient de l'ordre de 2 milliards d'euros et, ce qui n'est pas négligeable, de plus de 400 millions s'agissant des trop perçus. On observe, sans surprise, des taux de redressement élevés dans les secteurs HCR et du BTP.

Si le ciblage de premier niveau n'était pas pris en compte (cf. 1.2), on obtiendrait un montant de cotisations éludées *inférieur* de 180 millions d'euros. Ainsi, la prise en compte du ciblage de premier niveau joue selon la règle 2 énoncée au paragraphe 1.2. Au sein des strates ciblées, correspondant à des seuils d'effectifs élevés, l'effet « taille » des entreprises l'emporte sur l'effet « secteur d'activité » : si les taux de redressement par entreprise y sont effectivement plus faibles, les montants de redressement en valeur absolue y sont bien supérieurs (ce qui importe au contrôle).

Si l'on s'en tient aux effectifs (tableau suivant), c'est évidemment la règle 1 qui prime : en l'absence de prise en compte du ciblage, un peu plus d'un million d'entreprises seraient considérées comme éludant des cotisations au lieu des 870 000 qui apparaissent dans le tableau suivant.

*Tableau n°10 - Nombre (milliers) et proportion d'entreprises à redresser, positivement et négativement, dans le cadre d'un contrôle comptable d'assiette (régime général). Données par secteurs d'activité*

Secteur d'activité	Nombre d'entreprises	Estimation du nombre d'entreprises à redresser positivement	Estimation du nombre d'entreprises à redresser négativement	Estimation de la proportion d'entreprises à redresser positivement	Estimation de la proportion d'entreprises à redresser négativement
Non identifiée	1,9	0,8	0,3	43,40%	16,80%
Sidérurgie métallurgie	87,9	42,6	18,6	48,50%	21,20%
Bâtiment travaux publics	235	100,5	55,9	42,80%	23,80%
Bois transformé, matières plastiques	19,5	9,2	4,3	47,20%	22,20%
Industries chimiques	7	3,8	1,3	53,30%	19,10%
Pierres et terres à feu	8,2	4,3	1,7	51,80%	21,00%
Caoutchouc papiers cartons	3,5	2	0,9	57,40%	25,50%
Livres presse édition	45,6	21,5	9,2	47,10%	20,30%
Textiles cuirs peaux	57,9	22,4	8,3	38,70%	14,40%
Alimentation	135,5	51,3	22,7	37,90%	16,80%
Transports manutention	65,2	33,5	13,1	51,30%	20,00%
Commerces non alimentaires	368,5	150,5	66,7	40,80%	18,10%
Hôtellerie, cafés, restauration	191,6	80,3	36,3	41,90%	18,90%
Travail temporaire	2,9	2,4	1	80,70%	34,80%
Serv. Sociaux, culture, sport	254,2	108,4	51,2	42,60%	20,20%
Prestations de services divers	535,6	210,6	88,4	39,30%	16,50%
Industries diverses	18,6	7,7	3,1	41,10%	16,80%
Administrations, coll. territ., ets. publics	58,9	19,6	5,8	33,30%	9,90%
<b>Ensemble des secteurs</b>	<b>2 097,50</b>	<b>871,3</b>	<b>389,2</b>	<b>41,50%</b>	<b>18,60%</b>

Les deux tableaux suivants donnent les résultats de l'extrapolation des contrôles comptables d'assiette à l'ensemble des entreprises, mais cette fois par tranche d'effectif.

*Tableau n°11 - extrapolation des redressements, positifs et négatifs, dans le cadre d'un contrôle comptable d'assiette (régime général). Données par tranches d'effectifs*

Tranche d'effectif	Montant des cotisations liquidées (en Md€)	Montant estimé des redressements positifs à effectuer (en M€)	Montant estimé des redressements négatifs à effectuer (en M€)	Taux de redressement positif des cotisations	Taux de redressement négatif des cotisations
0 à 9	36,7	578	149,5	1,60%	0,40%
10 à 49	39,2	431	127,4	1,10%	0,30%
50 à 199	32,1	281,5	76,7	0,90%	0,20%
200 à 499	21,8	155,4	37,2	0,70%	0,20%
500 à 999	15,4	91,4	13,4	0,60%	0,10%
1000 à 4999	26,6	173,3	17,2	0,70%	0,10%
5000 et plus	27,8	203,8	5,9	0,70%	0,00%
<b>Total</b>	<b>199,7</b>	<b>1 914,60</b>	<b>427,3</b>	<b>1,00%</b>	<b>0,20%</b>

Comme on l'a dit, les taux de redressement diminuent quand la taille des entreprises augmente (tableau ci-dessus) alors que la fréquence des redressements augmente au contraire avec celle-ci (tableau ci-dessous).

En prenant également en compte les cotisations applicables aux régimes complémentaires de retraite et d'assurance chômage, on aboutit à un résultat total de 2,2 Md€<sup>204</sup>.

---

204) Evaluation établie à partir des données 2005 de l'ACOSS en retenant un taux de cotisation retraite complémentaire + assurance chômage égal à 20 % du total cotisations de sécurité sociale + CSG. Ce taux n'a été appliqué qu'à 67 % du montant évalué des redressements. En effet, ceux-ci incluent pour 33 % des redressements sur des exonérations de cotisations sociales qui ne s'appliquent pas aux cotisations d'assurance chômage ni à celle pour les régimes complémentaires de retraite.

*Tableau n°12 - Nombre (milliers) et proportion d'entreprises à redresser, positivement et négativement, dans le cadre d'un contrôle comptable d'assiette (régime général). Données par tranches d'effectifs*

Tranche d'effectif	Nombre d'entreprises	Estimation du nombre d'entreprises à redresser positivement	Estimation du nombre d'entreprises à redresser négativement	Estimation de la proportion d'entreprises à redresser positivement	Estimation de la proportion d'entreprises à redresser négativement
0 à 9	1 842,60	699,6	314,7	38,00%	17,10%
10 à 49	205,5	131,9	58,1	64,20%	28,30%
50 à 199	37,5	29,6	12,1	78,80%	32,30%
200 à 499	7,6	6,4	2,7	83,60%	35,10%
500 à 999	2,4	2,1	0,9	86,40%	35,50%
1000 à 4999	1,6	1,5	0,6	92,20%	37,40%
5000 et plus	0,3	0,2	0,1	88,90%	44,50%
<b>Total</b>	<b>2 097,50</b>	<b>871,3</b>	<b>389,2</b>	<b>41,50%</b>	<b>18,60%</b>

Le tableau suivant présente l'extrapolation, à l'ensemble des entreprises, des cotisations éludées du fait de dissimulation de salariés.

*Tableau n°13 - Estimation des cotisations de sécurité sociale éludées dans le cadre du travail dissimulé des salariés. Données par secteurs d'activité*

Secteurs d'activité	Montant des cotisations éludées pour dissimulation de salariés (en M€)
Non identifiée	4,7
Sidérurgie métallurgie	143,1
Bâtiment travaux publics	1089,6
Bois transformé, matières plastiques	3,8
Industries chimiques	10,7
Pierres et terres à feu	10,9
Caoutchouc papiers cartons	8,7
Livres presse édition	40,8
Textiles cuirs peaux	155,3
Alimentation	135,5
Transports manutention	410
Commerce non alimentaires	1 225,40
Hôtellerie, cafés, restauration	298,8
Travail temporaire	10,1
Serv. Sociaux, culture, sport	339,7
Prestations de services divers	1 191,30
Industries diverses	75,3
Administrations, collectivités territoriales, établissements publics	1,8
<b>Ensemble des secteurs</b>	<b>5 155,30</b>

(1) Uniquement les cotisations du régime général de la Sécurité sociale

On insiste sur la fragilité de ces chiffrages du fait du nombre limité de contrôles (10 000) dans le domaine du travail illégal par rapport aux contrôles comptables d'assiette (près de 120 000).

Par rapport à ce résultat de **5,1 Md€** en 2005, qui ne concerne que les cotisations de Sécurité sociale stricto sensu, on y ajoute les cotisations éludées d'assurance chômage et celle de retraite complémentaire – qui sont des cotisations sociales mais pas des cotisations de sécurité sociale, on aboutit à une estimation totale de **6,2 Md€ de cotisations sociales éludées au titre du travail dissimulé**.

### **3. Ciblage de « premier niveau ». Cas de la fraude fiscale**

#### **3.1 Une évaluation de l'économie souterraine à partir des contrôles fiscaux**

On présente ici la méthode d'évaluation de l'économie souterraine telle qu'elle est mise en oeuvre par l'INSEE dans le cadre de l'élaboration des comptes nationaux. Cette méthodologie répond aux exigences européennes en la matière.

##### *3.1.1 Principes généraux*

Le PIB est la somme des valeurs ajoutées produites par les différents secteurs de l'économie. Cette valeur ajoutée est égale à la production (P) de ces secteurs diminuée des consommations intermédiaires induites (CI) :

$$VA = P - CI$$

Si les données du contrôle fiscal fournissent assez directement le redressement de la production (cf. 3.1.4), elles ne permettent pas de connaître de manière fiable le redressement qu'il conviendrait d'appliquer aux consommations intermédiaires. On contourne cette difficulté en exploitant une autre expression classique de la valeur ajoutée. Salariés (leur rémunération S) et entreprises (« l'excédent brut d'exploitation » (l'EBE)) se partagée celle-ci :

$$VA = S + EBE$$

Les données du contrôle fiscal sur place fournissent une bonne estimation du redressement de l'EBE (cf. 3.1.4). Ainsi, avec les deux relations précédentes, on dispose du redressement<sup>205</sup> total des charges des entreprises :

$$\Delta CI + \Delta S = \Delta P - \Delta EBE$$

---

205) Le redressement d'un agrégat est désigné par la lettre  $\Delta$ .

Les données de la DILTI sur le contrôle du travail illégal permettent, à dire d'expert, de déterminer les secteurs d'activité concernés (i.e. ceux pour lesquels  $\Delta S > 0$ ) puis la part  $\alpha$  des salaires dissimulés dans le total des charges dissimulées :

$$\Delta S = \alpha(\Delta P - \Delta EBE)$$

Cette part  $\alpha$  est estimée selon les secteurs. Ainsi, avec la seconde égalité, la valeur ajoutée dissimulée s'exprime :

$$\Delta VA = \alpha\Delta P + (1-\alpha)\Delta EBE$$

dans laquelle  $\Delta P$ ,  $\Delta EBE$  et  $\alpha$  sont estimés pour chaque secteur. Il importe de comprendre la signification du coefficient  $\alpha$  : il représente, dans le total des charges *dissimulées*, la part des salaires relatifs aux emplois non déclarés et aux heures non déclarées effectuées par des salariés déclarés.

Pour les entreprises sans travail au noir ( $\alpha = 0$ ) :

$$\Delta VA = \Delta EBE$$

A l'opposé, pour les entreprises, déclarées ou non, où tout ou partie de la VA est réalisée dans le cadre de travail dissimulé :

$$\Delta VA = \Delta P$$

### 3.1.2 *Les données du contrôle fiscal fournies par la DGI*

Les données du contrôle fiscal désormais disponibles, celles qui seront exploitées en 3.2 pour établir une estimation directe de la fraude fiscale, ne sont plus aussi riches en informations qu'auparavant. Les comptables nationaux, dans le cadre de leur récent travail de mise à jour du redressement du PIB lié à l'économie souterraine<sup>206</sup>, ont pu cependant exploiter les données du contrôle fiscal des campagnes 1996, 1997 et 1998, qui contenaient encore une information abondante. On y relève en effet, pour chaque contribuable (personne physique ou morale), contrôlée par le fisc :

---

206) Pour la « base 2000 ».

- l'*activité principale* du contribuable, c'est-à-dire le code APE de l'entreprise (le cas échéant, le code DGI des professions non commerciales) ;
- le *statut juridico-fiscal*, permettant de distinguer EI et SNF ;
- le *régime fiscal* ;
- les dates (mois et année) de début et fin officielles de la *période de vérification* ;
- les *bases d'imposition* avant et après vérification de la TCA (c'est-à-dire la TVA brute) et de l'IS ou de l'IR (selon le statut fiscal du contribuable et l'objet de la vérification) ;
- les *montants de redressement de l'assiette* de l'IS ou de l'IR (régime des BIC ou BNC ou BA), détaillés par chef de redressement (dont, en particulier, les redressements pour omission ou dissimulation de recettes) ;
- les montants des *droits rappelés* de TVA, détaillés par chef de redressement (dont, en particulier, les rappels de TVA pour omission ou dissimulation de recettes taxables).

### 3.1.3 Difficultés d'exploitation

En dépit de leur grande richesse, ces données du contrôle fiscal soulèvent une importante difficulté d'exploitation, déjà rencontrée avec les contrôles des URSSAF dans le domaine social : elles ne sont pas annuelles. Les montants enregistrés (bases d'imposition, redressements en base, rappels de taxes) au cours d'une campagne de contrôle fiscal se rapportent, on l'a vu, à des périodes de vérification de durée variable d'un contrôle à l'autre. La durée officielle d'un contrôle est le plus souvent comprise entre 12 et 36 mois.

Le calcul des taux moyens de fraude des entreprises contrôlées, au cœur de la méthode d'extrapolation des contrôles, implique d'additionner des montants individuels de bases d'imposition (ou de redressements) se rapportant à des périodes de vérification de durées variables. On ne peut procéder à de tels calculs sans convertir au préalable les montants enregistrés en leurs équivalents annuels.

Or, à la différence des données de contrôle des URSSAF fournies par l'ACOSS pour établir ce rapport, les données DGI sont individuelles et la période de contrôle est connue au mois près. L'annualisation des données peut donc être réalisée plus finement que dans le cadre de l'exploitation des contrôles des cotisations sociales. Pour cela, a été faite l'hypothèse simplificatrice que les montants de bases d'imposition, de

redressements en base et de rappels de TVA enregistrés dans les fichiers de contrôles fiscaux sont proportionnels aux durées des périodes de vérification auxquelles ils se rapportent.

### 3.1.4 *Mise en œuvre*

L'extrapolation des redressements des entreprises contrôlées à l'exhaustif des entreprises a été réalisée conformément à la méthodologie présentée en 1.2.

Aussi bien la population contrôlée que l'univers des entreprises ont été stratifiés selon trois critères :

- le statut juridique (EI ou SNF) ;
- le régime d'imposition (donc la tranche de chiffre d'affaires) ;
- le secteur d'activité (118 secteurs).

Pour chaque entreprise contrôlée, le redressement de la production a été « approximé » par celui de la base de TCA pour omission ou dissimulation de recettes, disponible dans la base du contrôle fiscal. Quant à l'excédent brut d'exploitation, son redressement a été estimé à partir du redressement du résultat fiscal pour omission ou dissimulation de recettes, également disponible dans la base du contrôle fiscal.

On insiste à nouveau sur le fait que les préoccupations des comptables nationaux, si elles sont liées à la question de la mesure de la fraude, n'y apportent de réponse qu'indirectement et partiellement. En particulier, s'agissant de mesurer l'économie souterraine, les comptes nationaux ne s'intéressent naturellement qu'à la partie « pour omission de recette » du redressement du CA et de l'EBE. Le redressement par le fisc de ces postes peut être supérieur, à la dissimulation de recettes pouvant s'ajouter d'autres chefs relatifs par exemple aux amortissements, aux provisions, aux plus-values ou aux moins-values, ...

Le redressement du résultat fiscal n'a pas été rapporté à sa valeur déclarée, bien qu'elle soit disponible dans les données du contrôle fiscal, car un tel résultat peut être nul ou négatif (situation plus fréquente chez les entreprises contrôlées : c'est ce qui a sans doute attiré l'attention du contrôleur). Les redressements de la production comme de l'EBE ont donc été rapportés au total des bases de TCA des entreprises contrôlées de la strate.

### 3.1.5 Résultats

Les taux de redressement ainsi obtenus au niveau des strates d'entreprises par croisement des 118 secteurs d'activités, des deux statuts juridiques retenus et des différents régimes fiscaux ont été appliqués au chiffre d'affaires de l'exhaustif de ces strates, donnant ainsi  $\Delta P$  et  $\Delta EBE$  donc, avec  $\alpha$  (cf. tableau), le redressement de la valeur ajoutée.

*Tableau n°14- Redressement de la valeur ajoutée pour fraude et travail au noir, en 2004*

	En % du PIB	En Mds d'euros
Dissimulation de VA dans les entreprises non déclarées	0,70%	10,8
Dissimulation de VA liée à du travail dissimulé dans les entreprises déclarées	0,60%	10,9
Dissimulation d'EBE sans travail dissimulé	1,50%	25,5
<b>Total</b>	<b>2,80%</b>	<b>47,2</b>

Pour passer au redressement du PIB, il suffit d'ajouter l'écart TVA soit 8,1 milliards. Le total obtenu représente effectivement 3,3 % du PIB.

On dispose maintenant d'une estimation plus adaptée que l'écart TVA de la fraude de TVA : 8,4 Mds d'euros. On applique par ailleurs un « taux de PO hors TVA », soit 36,1 % aux trois composantes figurant dans le tableau ci-dessus de la valeur ajoutée dissimulée. Par totalisation, on obtient une nouvelle estimation de la fraude totale aux PO :

$$\text{PO éludés} = 0,361 * 47,2 + (7,3 \text{ à } 12,4) = 24,3 \text{ à } 29,4 \text{ Mds d'euros}$$

## 3.2 Une estimation directe de la fraude fiscale

### 3.2.1 Présentation de la base de données

Dans le cadre de ce rapport, une base de données des contrôles fiscaux a été fournie par la DGI. Elle regroupe les campagnes du « contrôle sur place » 2002, 2003 et 2004. Il s'agit d'une base de données individuelle. Chaque année, ces campagnes couvrent plus de cinquante mille contribuables, essentiellement des entreprises. On dispose pour chaque entreprise contrôlée de son secteur d'activité, de son régime d'imposition, du montant des redressements nets totaux ainsi que d'une

ventilation par grandes catégories d'impôts : TVA, IS, IR, impôts locaux, droits d'enregistrement et « autres ». On dispose également, pour chacun de ces rappels, de sa décomposition entre redressements en droits et en base. S'agissant de la seconde composante, la base de données contient également une ventilation du redressement de la base d'imposition par grands chefs de redressement. Enfin, la base contient le chiffre d'affaires annuel des entreprises contrôlées.

### 3.2.2 *Mise en oeuvre*

Comme pour la base de contrôle exploitée par les comptables nationaux, il a fallu annualiser les statistiques de contrôles fiscaux, initialement pluriannuelles. Ensuite, la méthodologie utilisée a été, comme avec les données du contrôle social, conforme aux principes présentés au paragraphe 1.2 ci-dessus. Plus précisément, au niveau élémentaire de chacun des 118 secteurs d'activité de la comptabilité nationale et de chacun des régimes d'imposition (BIC-RN, BIC-RSI, BNC-DC, IS-RN, IS-RSI) ont été calculés des « taux de redressement », obtenus en rapportant les redressements par type d'impôt au chiffre d'affaires total des entreprises contrôlées de la strate. Ces taux ont ensuite été appliqués, au sein de chacune de ces strates, au chiffre d'affaires de la totalité des entreprises. Ces extrapolations ont ensuite été totalisées pour fournir une évaluation de la fraude pour chacun des différents types d'impôts.

### 3.2.3 *Résultats*

Les résultats obtenus figurent dans le tableau suivant. On insiste une nouvelle fois sur la fragilité de la méthode. D'une part, elle ne prend en compte qu'une partie du ciblage (que l'on a qualifié ici de « premier niveau ») des contrôles. D'autre part, si la référence, en terme d'extrapolation, au chiffre d'affaires est acceptable pour la fraude de TVA, elle devient problématique pour l'impôt sur les revenus et l'impôt sur les sociétés, et perd beaucoup de sens avec les autres types d'impôts. Malheureusement, le CA est la seule variable d'assiette désormais disponible dans les bases de contrôle de la DGI. Il conviendrait, pour pallier cette difficulté, d'apparier ces données avec les liasses fiscales.

*Tableau n°15- Estimation pour l'ensemble des entreprises des redressements fiscaux à effectuer, par grandes catégories d'impôts en 2001 (en M€)*

	TCA	IS	IR	IDL	autres	Total
Agriculture, sylviculture, pêche	104,1	39	88,4	29,6	28	289,5
Industries agricoles et alimentaires	105,2	90,6	92,6	112	85	485,6
Industries des biens de consommation	205,3	174,8	38	77,1	47	541,8
Industrie automobile	41,8	25,4	0,8	25,7	129	222,2
Industries des biens d'équipement	255,4	178,7	54,9	113,4	77	679,6
Industries des biens intermédiaires	361,1	256,9	49,4	266	70	1 003,00
Energie	102	59,5	0,8	54,9	19	236,1
Construction	1 468,50	445,3	790,6	89,1	133	2 926,90
Commerce	2 088,60	872,7	883,9	283	396	4 524,70
Transports	369,2	129,4	111,9	189	72	871,3
Activités financières	167	433,7	56,8	35,5	91	783,9
Activités immobilières	517,4	433,8	226,4	69,6	487	1 734,10
Services aux entreprises	1 269,80	878,9	620,2	279,9	471	3 519,40
Services aux particuliers	935	462,3	599,4	113,8	186	2 296,40
Education, santé, action sociale	172	91,9	710,6	135,2	94	1 203,80
Administration	45,1	17,4	3,1	10	23	98,1
Activités non identifiées	14,7	2,2	5	0	1	23,1
Ensemble des secteurs	<b>8 222,30</b>	<b>4 592,60</b>	<b>4 332,90</b>	<b>1 883,80</b>	<b>2407,9</b>	<b>21 439,50</b>

Le montant total de la fraude fiscale s'élève ainsi à 21,4 Mds d'euros (en 2001), dont 8,2 Mds pour la fraude de TVA. Ce chiffre est proche de l'évaluation de la comptabilité nationale (7,3 à 12,4 Mds).

#### **4. Une synthèse du chiffrage de la fraude**

L'ensemble des évaluations précédentes permet de dresser un panorama chiffré de la fraude aux prélevements obligatoires. C'est l'objet du tableau suivant, dans lequel les montants sont en milliards d'euros :

Type de prélevement	Prélèvements fiscaux						Prélèvements sociaux			Total PO
	TVA	IS	IR	IDL	Autres	Total	Travail au noir	Hors travail au noir	Total	
Montant éludé (Md€)	7,3 à 12,4	4,6	4,3	1,9	2,4	<b>20,5 à 25,6</b>	6,2 à 12,4 <sup>207</sup>	2,2	<b>8,4 à 14,6</b>	<b>28,9 à 40,2</b>

Les chiffres avancés ne correspondent pas tous à la même année. Toutefois, d'une part ces années sont proches, d'autre part, l'imprécision de ces évaluations rendrait artificielle une actualisation sur la même période (à l'aide, par exemple, de l'évolution du PIB). L'évaluation est proche de celle obtenue à partir des données de la comptabilité nationale (cf. *supra*).

---

207) Ce chiffre correspond à une réévaluation du travail au noir effectuée par l'ACOSS.

## GLOSSAIRE

ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
AGESSA	Association pour la gestion de la sécurité sociale des auteurs
AGIRC	Association générale des institutions de retraite des cadres
ARRCO	Association pour le régime complémentaire des salariés
ASSEDIC	Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
BCR	Brigade de contrôle et de recherche <i>ou</i> Bordereau récapitulatif de cotisations
BNC	Bénéfices non commerciaux
BNEE	Brigade nationale d'enquêtes économiques
BOI	Bulletin officiel des impôts
BREM	Base de recouvrement entre Etats membres
CCA	Contrôle comptable d'assiette
CCRAD	Comité consultatif pour la répression des abus de droit
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CESU	Chèque emploi service
CFE	Contrôle fiscal externe
CGI	Code général des impôts
CIF	Commission des infractions fiscales
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
COG	Convention d'objectifs et de gestion
COLTI	Comité opérationnel de lutte contre le travail illégal
CRA	Commission des recours amiables
CSP	Contrôle sur pièces
DDCCRP	Direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DDTEFP	Direction départementale de l'emploi et de la formation professionnelle
DEB	Déclaration d'échange de biens
DGCP	Direction générale de la comptabilité publique
DGDDI	Direction générale des douanes et droits indirects
DGI	Direction générale des impôts
DGTPE	Direction générale du Trésor et de la politique économique
DILTI	Délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal
DIRCOFI	Direction du contrôle fiscal

DIRRES	Direction de la réglementation, du recouvrement et du service (ACOSS)
DISEP	Direction des statistiques, des études et de la prévision (ACOSS)
DNEF	Direction nationale des enquêtes fiscales
DRTEFP	Direction régionale de l'emploi et de la formation professionnelle
DSF	Direction des services fiscaux
DSS	Direction de la sécurité sociale
DUE	Déclaration unique d'embauche
DVNI	Direction des vérifications nationales et internationales
ESFP	Examen de la situation fiscale personnelle
FMI	Fonds monétaire international
FSE	Fonds social européen
GARP	Groupement des ASSEDIC de la région parisienne
GE	Grandes entreprises
GREE	Groupes régionaux d'enquêtes économiques
GRH	Gestion des ressources humaines
GUSO	Guichet unique du spectacle occasionnel
HMRC	Her Majesty's Revenue & Customs
ICE	Inspection de contrôle et d'expertise
IDL	Impôts directs locaux
IGF	Inspection générale des finances
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRS	International Revenue Service
IS	Impôt sur les sociétés
ITEPSA	Inspection du travail, de l'emploi et de la protection sociale agricole
LPF	Livre des procédures fiscales
MEL	Mission d'expertise et de liaison
MSA	Mutualité sociale agricole
OASIS	Outil d'aide à la sélection pour les inspections spécialisées
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OCLTI	Office central de lutte contre le travail illégal
OLAF	Office européen de lutte anti-fraude
OLCTI	Office central de lutte contre le travail illégal
ONU	Organisation des Nations Unies
PAF	Police aux frontières
PLFSS	Projet de loi de financement de la sécurité sociale
PME	Petites et moyennes entreprises
PPE	Prime pour l'emploi

RF	Revenus fonciers
RSI	Régime simplifié d'imposition <i>ou</i> Régime social des indépendants
SCI	Société civile immobilière
TCA	Taxes sur le chiffre d'affaires
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TPE	Très petites entreprises
TRACFIN	Traitements du renseignement et action contre les circuits clandestins
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
TVAI	Taxe sur la valeur ajoutée intracommunautaire
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
URSSAF	Union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales