

LA FRAUDE AUX PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ET SON CONTRÔLE

Synthèse

Mars 2007

■ Avertissement

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 présent document est destiné à faciliter la lecture et l'exploitation du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires. Seul le texte du rapport engage le Conseil.

Sommaire

Présentation	5
I - Le système de prélèvements obligatoires est confronté à des risques de fraude en évolution	7
La fraude repose sur des ressorts variés, d'ordre à la fois économique et psychologique	7
Les résultats des contrôles fournissent une photographie partielle de l'irrégularité et de la fraude	7
L'estimation de la fraude fait l'objet de travaux en cours mais demeure un exercice complexe	9
Certaines tendances de fraude sont particulièrement préoccupantes	10
II - L'adaptation des dispositifs de contrôle à ces nouvelles tendances est en cours mais elle reste encore inachevée ..	15
Certains risques de fraude sont imparfaitement contrôlés	15
Les outils de programmation et de contrôle ne sont pas suffisamment adaptés aux nouvelles réalités de la fraude	16
Les sanctions de la fraude ne semblent pas toujours assez dissuasives face aux nouveaux comportements frauduleux	17
III - Propositions	19
Adapter les stratégies de lutte contre la fraude à ses tendances les plus préoccupantes	19
Renforcer l'Europe de la lutte contre la fraude	21

Présentation

Pour son premier rapport, le Conseil des prélèvements obligatoires a choisi de s'intéresser à la question de la fraude aux prélèvements fiscaux et sociaux et à son contrôle.

Bien que bénéficiant parfois d'une certaine mansuétude dans l'opinion publique, la fraude aux prélèvements obligatoires est loin d'être un phénomène bénin. En effet, la fraude 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 qui se sentent frustrés et dont le mécontentement est justifié. Elle constitue donc autant de coups de canif dans le contrat social au risque, si elle s'amplifie, de le mettre sérieusement en danger. De plus en plus, la fraude revêt un caractère beaucoup moins anodin. Lorsqu'elle se traduit par du travail clandestin ou dissimulé, elle signifie aussi souvent pour beaucoup de travailleurs des conditions d'emploi et de vie épouvantables.

Pour déterminer le champ de l'étude, il convenait au préalable de préciser les notions de fraude, d'irrégularité et d'optimisation. La fraude se distingue de la simple irrégularité car elle " suppose un acte intentionnel pour contourner la loi et éluder le paiement du prélèvement " et, à ce titre, elle constitue un sous-ensemble de l'irrégularité, laquelle consiste à ne pas respecter ses obligations, de manière volontaire ou involontaire. La fraude et l'irrégularité se distinguent aussi de l'optimisation qui vise à tirer le meilleur parti des possibilités offertes par la législation.

Le rapport est donc consacré à l'étude des phénomènes d'irrégularité et de fraude aux prélèvements obligatoires, en France, aujourd'hui, et des moyens mis en œuvre pour lutter contre ces phénomènes. En revanche, les questions liées à l'optimisation et à ses conséquences ne sont pas abordées, sinon de façon incidente. De même, le rapport ne traite pas la question de la fraude aux prestations sociales qui n'entre pas dans le champ de compétences du Conseil des prélèvements obligatoires. ■

La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle

1 Le système de prélèvements obligatoires est confronté à des risques de fraude en évolution

La fraude repose sur des ressorts variés, d'ordre à la fois économique et psychologique

La fraude est souvent traitée sous le seul angle de son contrôle et de sa répression alors qu'il importe, pour la combattre efficacement, de comprendre les raisons qui peuvent pousser une personne à ne pas respecter ses obligations fiscales et sociales.

Les premières explications sont d'ordre économique : le contribuable fraude parce qu'il y trouve un intérêt financier. Mais cette explication est insuffisante et des facteurs psychologiques peuvent aussi intervenir.

Au-delà de la "peur du gendarme", c'est le sens civique qui pousse le plus les citoyens à respecter leurs obligations. Il implique une bonne compréhension de l'utilité des prélèvements obligatoires. Il implique aussi que le système soit ressenti comme équitable et simple dans son application.

Cependant, la fraude existe. Il faut en comprendre les raisons pour définir une stratégie de lutte qui ne soit pas une réponse uniforme et standardisée fondée uniquement sur le développement des contrôles et des sanctions.

Les résultats des contrôles fournissent une photographie partielle de l'irrégularité et de la fraude

En 2005, les contrôles fiscaux et sociaux ont abouti à un montant total de redressements de 15,1 Md€.

Ces résultats doivent cependant être analysés avec précaution. D'abord, ils mêlent ce qui relève de la fraude stricto sensu et ce qui relève de l'irrégularité. En effet, beaucoup de contrôles aboutissent en fait soit à corriger de simples erreurs du contribuable, soit à constater des divergences d'interprétation de la loi fiscale entre le contribuable et l'administration, sans qu'il y ait eu véritablement d'intention de frauder.

Le système de prélèvements obligatoires est confronté à des risques de fraude en évolution

De plus, les redressements réalisés après un contrôle ne conduisent pas nécessairement à des recettes supplémentaires pour l'Etat ou pour la sécurité sociale, soit parce que ces redressements sont ensuite annulés par l'administration ou le juge, soit parce que les montants redressés ne peuvent pas être récupérés du fait de l'insolvabilité du contribuable. Enfin, les montants redressés ne reflètent qu'une partie de l'effet réel des contrôles, indépendamment de l'effet dissuasif, pourtant très sensible, qu'ils exercent sur les contribuables. Pour toutes ces raisons, les résultats des contrôles ne doivent pas servir à mesurer l'efficacité de l'action des services de contrôle et ne suffisent pas à fournir une estimation du niveau global d'irrégularité et de fraude dans notre pays. Ils peuvent néanmoins être pris en compte pour dresser une typologie de la fraude et de l'irrégularité.

Il en ressort que les grandes entreprises fraudent peu même si elles se retrouvent souvent, et pour des montants importants, dans des situations d'irrégularité. Ainsi, à la direction des vérifications nationales, le service de la direction générale des impôts qui contrôle les plus grands groupes, près de 86 % des dossiers contrôlés entre 2002 et 2005 comportaient au moins un redressement mais seulement 3,5 % d'entre eux avaient fait l'objet d'une pénalité exclusive de bonne foi.

De ce constat, qui se retrouve également en matière de cotisations sociales, il ne faudrait pas en conclure que les grandes entreprises ne cherchent pas à réduire le montant de leurs prélèvements. Pour y parvenir, elles ont recours à des mécanismes d'optimisation légaux, même si l'utilisation qu'elles en font s'écarte parfois des intentions initiales du législateur et si la réduction de leurs prélèvements qui en découle peut atteindre des montants très importants.

A l'inverse, les PME présentent un risque de fraude et d'irrégularité plus important. Cela s'explique par leur poids économique (elles représentent plus de 60 % de l'emploi) mais aussi par le fait qu'elles sont davantage exposées à deux types de risque : le risque de commettre des erreurs et des irrégularités, faute d'avoir toujours les moyens de faire appel à une assistance extérieure, et le risque de connaître des difficultés économiques susceptibles de les conduire à des comportements de fuite devant les prélèvements obligatoires.

Enfin, la fraude des particuliers est plus difficile à appréhender, ne serait-ce que parce qu'elle fait l'objet de moins de contrôles, l'enjeu budgétaire étant plus faible que pour les entreprises. Il existe une fraude "bas de gamme", qui porte sur des montants assez limités et passe par la dissimulation de petits revenus, et une fraude des particuliers les plus fortunés qui ont parfois recours à des montages de fraude extrêmement

Le système de prélèvements obligatoires est confronté à des risques de fraude en évolution

sophistiqués pour échapper à l'impôt, principalement dans le domaine patrimonial (droits de succession, plus-values, impôt de solidarité sur la fortune...).

L'estimation de la fraude fait l'objet de travaux en cours mais demeure un exercice complexe

L'estimation d'un niveau global d'irrégularité et de fraude est particulièrement difficile puisqu'il s'agit d'évaluer une dissimulation.

D'une façon générale, les experts retiennent les méthodes directes qui cherchent à quantifier le phénomène à partir d'éléments disponibles (résultats des contrôles, observations d'anomalies statistiques) et excluent les méthodes indirectes fondées sur des hypothèses macroéconomiques fragiles.

Plusieurs Etats de l'OCDE ont procédé, au cours des années récentes, à des évaluations de la fraude et de l'irrégularité. Aux Etats-Unis, la pratique est ancienne et l'administration fiscale américaine, *l'Internal Revenue Service (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"⁽¹⁾. En Europe, on trouve peu d'études de ce type. Des travaux ont néanmoins été réalisés, à partir du début des années 2000, au Royaume-Uni, en Allemagne et en Italie. L'Union européenne a également lancé, en mai 2006, une étude pour parvenir à une estimation de la fraude dans les différents Etats membres.

En France, les travaux disponibles étaient jusqu'ici assez rares, leur valeur et leur portée scientifiques disparates. Cette situation a cependant récemment évolué grâce au lancement, par l'ACOSS, de travaux d'évaluation du travail dissimulé dans certains secteurs, qui s'appuient sur une méthode d'estimation directe fondée sur la réalisation de contrôles aléatoires, ce qui permet de neutraliser les biais liés au ciblage des entreprises contrôlées.

Or, si la réalisation de telles évaluations est un exercice complexe, elle présente un intérêt réel, ne serait-ce que parce qu'elle permet d'avoir une idée de son ampleur, ce qui est important pour définir des stratégies adaptées de lutte contre la fraude.

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

Le système de prélèvements obligatoires est confronté à des risques de fraude en évolution

Le Conseil des prélèvements obligatoires a fait réaliser une estimation de l'irrégularité et de la fraude, fondée sur une méthode directe simplifiée. Celle-ci, qui consiste à exploiter les données issues des contrôles de la direction générale des impôts et des URSSAF⁽²⁾, reste cependant très fruste et présente des limites importantes, si bien que des travaux complémentaires seront indispensables.

Le montant global des prélèvements érudés au titre de l'irrégularité et de la fraude auquel on parvient est compris entre 29 et 40 Md€, ce qui représente entre 1,7 et 2,3 % du PIB. Compte tenu des biais que comporte la méthode utilisée, cette estimation est probablement une fourchette plutôt basse et ne distingue pas la véritable fraude de l'irrégularité.

Ce montant ne saurait être considéré comme une “cagnotte” dont les pouvoirs publics pourraient disposer grâce à une intensification de la lutte contre la fraude. Il faut en effet éviter des raisonnements simplistes consistant à mettre face à face le niveau de fraude et le niveau de déficit public et à en déduire qu'il existe un moyen facile, en combattant la fraude, de résorber les déficits publics.

Certaines tendances de fraude sont particulièrement préoccupantes

La fraude est un phénomène en constante évolution : les services de contrôle s'adaptent en fonction des nouveaux procédés utilisés par les fraudeurs qui, en retour, vont chercher de nouvelles voies pour tenter d'échapper à leurs obligations fiscales et sociales.

Trois tendances apparaissent aujourd'hui plus particulièrement préoccupantes : le recours au travail dissimulé, le développement d'une fraude à caractère transnational et l'utilisation des technologies de l'information et de la communication comme nouveaux vecteurs de fraude. Au demeurant, ces tendances ne sont pas indépendantes les unes par rapport aux autres. Au contraire, elles se complètent et se renforcent.

(2) Unions pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales.

Le système de prélèvements obligatoires est confronté à des risques de fraude en évolution

Le travail dissimulé s'inscrit dans le développement des activités de services

Le travail dissimulé se développe plus facilement dans des économies de services dans lesquelles les coûts de main d'œuvre sont élevés, notamment lorsque la protection sociale est financée par la taxation du travail. Compte tenu du niveau des cotisations sociales, le recours au travail dissimulé représente un véritable intérêt pour des employeurs indécidés. Mais il entraîne une perte de ressources publiques et des distorsions de concurrence au détriment des entreprises honnêtes. Par ailleurs, il s'accompagne souvent de conditions de travail et de vie difficiles et dangereuses pour les travailleurs employés illégalement.

Le travail dissimulé peut prendre des formes diverses qui vont de la non-déclaration à la sous-déclaration du travail jusqu'à l'utilisation de la fausse sous-traitance.

Certains secteurs sont plus particulièrement concernés par le recours au travail dissimulé en raison de leurs caractéristiques propres : forte saisonnalité, importance des coûts de main d'œuvre, recours fréquent au paiement en espèces, structures de petite taille ayant souvent des difficultés économiques et donc tentées de surmonter ces difficultés en recourant à

la fraude. Les secteurs les plus concernés sont ceux du bâtiment et des travaux publics, de l'hôtellerie et de la restauration ou encore de l'agriculture. Mais le phénomène semble se diffuser dans d'autres secteurs tels que ceux du commerce, du transport routier et, plus généralement, des services à la personne ou aux entreprises.

L'ouverture des frontières offre de nouvelles opportunités pour les fraudeurs

De plus en plus de fraudeurs s'abritent derrière des opérations économiques transfrontalières pour masquer leurs comportements frauduleux et soustraire illégalement une partie de leurs revenus aux prélèvements obligatoires nationaux. Ils tirent ainsi profit du fait que, si les administrations en charge du recouvrement des prélèvements obligatoires disposent de pouvoirs étendus dans le cadre national, elles sont assez démunies lorsqu'il s'agit d'appréhender ce qui se passe dans des Etats étrangers. Cette tendance de fraude concerne aussi bien les prélèvements sociaux que fiscaux et se retrouve dans l'ensemble des Etats de l'OCDE.

Plusieurs exemples en sont représentatifs : il s'agit de la fraude aux prestations de services transnationales, du recours à des pays à fiscalité

Le système de prélèvements obligatoires est confronté à des risques de fraude en évolution

priviligée pour dissimuler des revenus et surtout de la fraude à la TVA communautaire organisée en véritables filières internationales qui en constitue une des formes les plus préoccupantes.

Les mécanismes dits de “carrousel” de TVA ou d'opérateur défaillant (*missing trader*) constituent l'archétype de cette fraude internationale. Cette fraude à la TVA s'appuie sur les règles applicables aux opérations intracommunautaires. Dans un carrousel de TVA, un des opérateurs facture de la TVA et “disparaît” sans l'acquitter tout en permettant à un autre opérateur de la récupérer. Ce type de fraude implique l'utilisation de fausses factures et concerne le plus souvent la vente de marchandises de faible volume à forte valeur ajoutée, comme les composants électroniques ou les téléphones portables. Il conduit généralement à une distorsion de concurrence forte dès lors qu'il permet des baisses de prix de ces produits.

La fraude à la TVA intracommunautaire s'est développée, au point de devenir un phénomène particulièrement préoccupant pour certains Etats membres. D'après un rapport de la Commission européenne de 2004, le niveau de la fraude pourrait

dépasser 10 % des recettes nettes de TVA dans plusieurs Etats membres⁽³⁾. 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 activité des services de contrôle pour ce type de fraude. Ainsi, 112 affaires ont été réalisées dans ce domaine en 2005, qui ont représenté 239 M€ de droits rappelés et 481 M€ de pénalités.

Le recours aux technologies de l'information et de la communication peut faciliter la fraude

Les nouvelles technologies peuvent favoriser la fraude et rendre sa détection plus difficile.

Le développement des comptabilités informatisées soulève des difficultés de contrôle. Des applications existantes peuvent offrir aux entreprises une certaine souplesse dans le suivi des

(3) 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.

Le système de prélèvements obligatoires est confronté à des risques de fraude en évolution

opérations et les modalités d'élaboration des écritures comptables. Cette souplesse peut permettre de redonner de la cohérence *a posteriori* à une comptabilité qui en était dépourvue, ce qui rend la fraude difficilement décelable.

Le développement du commerce électronique et des échanges dématérialisés rend aussi de plus en plus

complexes l'application des règles fiscales traditionnelles ainsi que le suivi des opérations et des opérateurs par les services de contrôle, ce qui pourrait conduire à de nouvelles opportunités de fraude dans les prochaines années⁽⁴⁾.

(4) Voir notamment sur ce point le rapport de la commission LEVY-JOUYET sur "L'économie de l'immatériel - La croissance de demain", décembre 2006.

La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle

2 L'adaptation des dispositifs de contrôle à ces nouvelles tendances est en cours mais elle reste encore inachevée

Les trois tendances qui viennent d'être présentées ont une caractéristique commune : elles rendent la fraude de plus en plus difficile à détecter par les seules méthodes traditionnelles de contrôle, fondées principalement sur l'examen des comptabilités. Aussi, il était nécessaire de s'interroger sur l'adéquation entre les dispositifs actuels de contrôle et les nouveaux risques de fraude.

Certains risques de fraude sont imparfaitement contrôlés

Contrairement à d'autres Etats de l'OCDE qui ont eu tendance à relâcher leurs efforts en matière de contrôle pour privilégier une logique de service aux redevables, les administrations françaises ont maintenu leurs contrôles à un niveau assez stable. La direction générale des impôts réalise ainsi, depuis de nombreuses années, environ 50 000 contrôles par an, dont près de 90 % sont

des vérifications de comptabilité des entreprises. Dans le réseau des URSSAF, la diversification des modes de contrôle a permis d'augmenter le nombre d'entreprises dont la situation a été vérifiée. Ce nombre était de 173 866 en 2005.

Globalement, les administrations en charge du recouvrement sont très présentes sur le terrain lorsqu'il existe des enjeux budgétaires importants, c'est-à-dire dans le secteur des grandes et moyennes entreprises. La situation est nettement plus disparate en ce qui concerne les petites structures où le taux des contrôles fiscaux n'était que de 0,6 % en 2005 et celui des contrôles sociaux de 4,2 %, ce qui paraît faible pour maintenir une présence et une visibilité suffisamment dissuasives.

De plus, certains prélèvements ou certains secteurs sont insuffisamment vérifiés. C'est surtout le cas des cotisations d'assurance-chômage et de retraites complémentaires - soit, au total, près de 75 Md€ de cotisations - qui, jusqu'en 2007, n'ont pratiquement jamais été contrôlées par les organismes

L'adaptation des dispositifs de contrôle à ces nouvelles tendances est en cours mais elle reste encore inachevée

chargés de les collecter. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 devrait normalement mettre fin à cette situation.

Enfin, en dépit d'un renforcement réel des moyens de contrôle du travail dissimulé au cours des dernières années, la recherche et la répression de cette forme de fraude sont encore insuffisantes au regard des enjeux. En particulier les montants redressés, 59 M€ en 2005, apparaissent encore relativement décevants.

Les outils de programmation et de contrôle ne sont pas suffisamment adaptés aux nouvelles réalités de la fraude

Les techniques de contrôle ne favorisent pas toujours la présence sur le terrain et la réactivité des services de contrôle

Les techniques de contrôle ne favorisent pas toujours la présence sur le terrain et la réactivité des services de

contrôle. Le choix des administrations, surtout celui de la direction générale des impôts de réaliser des contrôles longs et exhaustifs dans le secteur des entreprises, en est une des causes.

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 identifiées : elles limitent nécessairement la présence des agents de contrôle dans les entreprises ; elles limitent aussi les possibilités de conduire des contrôles à caractère inopiné, pourtant nécessaires en matière de travail dissimulé ou de carrousel de TVA ; elles sont assez lourdes et mal ressenties par les contribuables eux-mêmes.

La direction générale des impôts (DGI) et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) ont conscience de la nécessité de diversifier leur mode d'intervention et de réduire la part des contrôles longs et exhaustifs dans leur programme d'action. En particulier, on constate le développement de contrôles préventifs et davantage partenariaux. Ils prennent la forme d'offres de services aux cotisants par les URSSAF ou de contrôle fiscal à la demande par la DGI.

L'adaptation des dispositifs de contrôle à ces nouvelles tendances est en cours mais elle reste encore inachevée

La coopération entre les administrations n'est pas suffisamment active

Les services de contrôle de la DGI et des URSSAF interviennent sur des prélèvements obligatoires distincts mais poursuivent le même objectif. Aussi, le renforcement des échanges d'informations entre ces services permettrait de mieux détecter et sanctionner les comportements frauduleux. Il conduirait à une amélioration sensible de l'impact des contrôles réalisés. Pourtant, les échanges entre les services fiscaux et les URSSAF ont trop souvent un caractère ponctuel et insuffisamment formalisé. En particulier, les services de la DGI n'informent pas systématiquement les URSSAF des redressements qu'ils ont réalisés et inversement.

Par ailleurs, une coordination plus efficace est également indispensable avec la police et la gendarmerie puisque les agents chargés du contrôle des prélèvements obligatoires n'ont pas de compétence de police judiciaire alors que la recherche des fraudes les plus graves nécessiterait qu'ils puissent disposer de telles compétences.

La coopération avec ces services a été formalisée et mieux structurée avec la mise en place des groupements d'intervention régionaux (GIR) et des comités opérationnels de lutte contre le travail illégal (COLTI). Ces structures

ont amélioré le travail en commun des différentes administrations concernées et ont obtenu, dans beaucoup de cas, des résultats probants.

Enfin, alors même qu'elle revêt une importance cruciale face au développement de la fraude à caractère international, la coopération européenne reste largement à développer. Même au niveau des administrations fiscales, alors même qu'il existe un cadre juridique européen pour favoriser la coopération, les mécanismes d'échanges d'informations apparaissent peu utilisés et, globalement, le délai de leur mise en œuvre est trop long. Au niveau des organismes sociaux, la coopération européenne est encore limitée et les échanges d'informations, notamment en ce qui concerne les détachements transnationaux, restent, là encore, insuffisants.

Les sanctions de la fraude ne semblent pas toujours assez dissuasives face aux nouveaux comportements frauduleux

En l'absence d'une sanction adaptée, la portée du contrôle est considérablement affaiblie, voire annulée. De ce point de vue, le jugement

L'adaptation des dispositifs de contrôle à ces nouvelles tendances est en cours mais elle reste encore inachevée

que l'on peut porter sur les régimes actuels de sanctions diffère selon le type de prélèvement concerné. Dans le domaine fiscal, les pénalités, qui peuvent aller de 40 à 80 % du montant total des droits redressés, constituent un instrument de sanction particulièrement puissant, ce qui peut expliquer pourquoi seulement 1000 dossiers font l'objet chaque année de poursuites pénales.

La fraude aux cotisations sociales est, en revanche, passible de sanctions moins fortes que celles retenues pour fraude fiscale. Ainsi, il n'existe ni délit pénal de fraude aux cotisations sociales, ni pénalités exclusives de bonne foi

malgré une diversification des peines en matière de travail dissimulé.

Enfin, si la sanction pénale de la fraude aux prélèvements obligatoires reste et doit rester exceptionnelle, elle n'en est pas moins indispensable dans certains cas, à l'égard de certains contribuables peu sensibles aux sanctions traditionnelles, notamment ceux qui ont recours à la liquidation judiciaire pour éviter le paiement des sanctions pécuniaires. Or, les peines infligées par les juridictions répressives apparaissent aujourd'hui peu sévères, en particulier dans le domaine fiscal.

La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle

3 Propositions

De l'examen de tendances de fraude et de l'adéquation à celles-ci du dispositif de contrôle, quel bilan peut-on tirer ? Bien que l'estimation soit extrêmement fragile, le niveau de fraude et d'irrégularités, évalué autour de 2 % du PIB, apparaît important mais ne semble pas atteindre un montant tel qu'il justifierait un bouleversement général de l'organisation actuelle du contrôle.

Cependant, face aux tendances de fraude les plus préoccupantes, les administrations en charge du recouvrement doivent adapter leurs stratégies. Compte tenu de la diversité des mécanismes et des ressorts de la fraude et des difficultés de contrôle, les adaptations proposées ne se veulent pas seulement fondées sur la répression et la sanction, mais aussi sur la prévention.

Adapter les stratégies de lutte contre la fraude à ses tendances les plus préoccupantes

Le premier axe d'amélioration vise à prévenir les irrégularités. Pour cela, une première étape doit viser à arrêter la

progression de la complexité des prélèvements obligatoires, en renforçant les efforts de simplification et en évitant la création de nouvelles mesures dérogatoires. Aussi est-il proposé de mettre en place plusieurs instruments de mesure : évaluation périodique du niveau global de l'irrégularité et de la fraude, mise en place d'un indicateur de complexité des prélèvements obligatoires. Ils devraient permettre aux administrations, au Gouvernement et au Parlement de disposer d'éléments plus concrets et mieux quantifiés pour définir la réponse à donner face aux phénomènes d'irrégularité et de fraude. Il faudrait par ailleurs améliorer la sécurité juridique des contribuables et traiter en amont certaines irrégularités. Aussi la procédure d'accord préalable (rescrit) pourrait-elle être généralisée en matière de cotisations sociales tandis que le développement de contrôles préventifs doit être poursuivi.

Le deuxième axe concerne plus spécifiquement le travail dissimulé, qui constitue certainement actuellement un des risques de fraude les plus préoccupants. Pour compléter le renforcement des moyens donnés à l'Inspection du travail et aux URSSAF, il est proposé de diversifier les moyens de

sanction et de répression, comme par exemple par le lancement d'une concertation entre les donneurs d'ordre des marchés publics et les professionnels afin de définir des références qui, sans être juridiquement opposables, permettraient de définir des standards minimaux de coûts et d'usage de main d'œuvre pour certains travaux. Ces références permettraient ainsi aux donneurs d'ordre de détecter un risque de travail dissimulé dans les offres qui leurs sont proposées.

Par ailleurs, il serait souhaitable de donner aux services des bases juridiques pour mieux sanctionner le travail dissimulé, notamment à travers les fermetures administratives de chantiers ou d'établissement, la création d'un redressement forfaitaire de trois ou six mois en cas de travail dissimulé, sauf preuve contraire apportée par le contribuable verbalisé, ce qui reviendrait en fait à renverser la charge de la preuve concernant la durée de l'infraction, ou encore la mise en cause plus fréquente des donneurs d'ordre, lorsque ceux-ci ne pouvaient manifestement pas ignorer l'existence de travail dissimulé chez leurs cocontractants.

Le troisième axe de propositions vise à améliorer la présence des administrations de recouvrement sur le terrain, à moyens constants, grâce au développement de nouvelles modalités de contrôle et de coordination. Il s'agit de contrôler ce qui ne l'était pas jusqu'ici, notamment les cotisations du régime

d'assurance-chômage et de retraite complémentaire. A cette fin, les conventions prévues dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 devraient être signées dans les meilleurs délais de façon que les agents des URSSAF puissent le plus rapidement possible procéder à des contrôles de ces cotisations. Par ailleurs, pour développer le contrôle sur pièces dans le réseau des URSSAF il conviendrait de modifier et de dématérialiser certaines déclarations.

Pour faciliter la détection de la fraude, il conviendrait de mieux utiliser les recoupements et les interconnexions de fichiers. Ainsi, un recensement des fichiers existants, y compris dans d'autres administrations ou institutions que celles du recouvrement des prélèvements obligatoires, comme les tribunaux de commerce, permettrait d'identifier les interconnexions qui seraient les plus utiles dans la lutte contre la fraude. De même, pour améliorer la coordination entre les URSSAF et les services fiscaux, il est proposé que soit mis en place un système informatisé de communication des dossiers contrôlés et des redressements réalisés, susceptibles d'intéresser chacun des deux services de contrôle.

Le dernier axe de propositions concerne l'amélioration de l'effet dissuasif des sanctions.

Un travail de communication apparaît nécessaire pour faire évoluer le

regard de l'opinion sur la fraude aux prélèvements obligatoires. Une communication plus active devrait donc être développée tant par la DGI que par le réseau des URSSAF, dans le sens d'une sensibilisation aux conséquences négatives de la fraude et d'une meilleure information sur les risques liés aux contrôles.

Au-delà de cette sensibilisation préventive, la mise en place de pénalités exclusives de bonne foi en matière de cotisations sociales, sur le modèle de ce qui existe dans le domaine fiscal, permettrait de rendre plus dissuasives et plus immédiates les sanctions infligées par les agents de contrôle des URSSAF. Enfin, pour parvenir à un durcissement de la répression pénale des cas de fraude les plus graves, un travail de sensibilisation et de formation doit être entrepris par les administrations de recouvrement en direction des magistrats de l'ordre judiciaire.

Renforcer l'Europe de la lutte contre la fraude

Dans une communication au Parlement européen et au Conseil, la Commission européenne indique 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 rend les Etats de moins en moins capables de combattre la fraude fiscale de façon isolée”⁽⁵⁾. Il y a donc urgence à développer une meilleure coopération entre les administrations chargées du recouvrement des prélèvements obligatoires au sein de l'Union européenne.

La coopération entre les administrations fiscales, notamment en matière de TVA, doit être privilégiée par rapport aux propositions de modification radicale du régime actuel de TVA soutenue par certains Etats. A cette fin, il faut assurer un suivi plus actif et au plus haut niveau des objectifs et des indicateurs en matière de coopération (délais de réponse, nombre de contrôles simultanés..).

Il faut, comme au niveau national, renforcer les systèmes informatisés destinés aux échanges d'informations, notamment par l'amélioration indispensable du système VIES et la dématérialisation obligatoire de la déclaration d'échanges de biens.

D'autres propositions permettraient de franchir véritablement une nouvelle étape dans la coopération administrative et de progresser dans la mise en place d'une Europe de la lutte contre la

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

fraude, comme par exemple la mise en place d'une structure européenne de coordination des administrations fiscales, dans l'esprit de ce qui existe en matière de police avec EUROPOL ou en matière de justice avec EUROJUST.

Concernant les administrations de sécurité sociale, il faudrait améliorer les conditions actuelles d'échange d'informations et favoriser l'émergence d'une culture administrative commune entre les administrations concernées.

Ces propositions nécessiteront, compte tenu de la règle de décision à l'unanimité, l'approbation de l'ensemble de nos partenaires pour pouvoir être adoptées. La difficulté d'obtenir un consensus sur les mesures préconisées

ne doit cependant pas conduire à renoncer à s'engager dans la voie d'une amélioration sensible de la coopération entre les Etats de l'Union européenne, compte tenu de l'importance de l'enjeu que représente la mise en place d'une véritable Europe de la lutte contre la fraude.