

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	1
<i>Première partie - Le système de prélèvements obligatoires est confronté à des risques de fraude en évolution</i>	7
Chapitre I - 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
Chapitre II - 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

Chapitre III - Les travaux d'estimation de la fraude sont balbutiants et, en tout état de cause, imprécis	49
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
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
III.	
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
Chapitre IV - Le système de prélèvements obligatoires français est confronté au développement de certains types de fraude liés aux évolutions économique et technologiques	73
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
	Chapitre V – Certains risques de fraude sont imparfaitement contrôlés	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

Chapitre VI – Les outils de programmation et de contrôle doivent être adaptés	141
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
Chapitre VII – Les sanctions de la fraude	187
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
	Troisième partie - Propositions	207
	Chapitre VIII – Adapter les stratégies de lutte contre la fraude à ses tendances les plus préoccupantes	209
I.	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
	Chapitre IX – Renforcer l'Europe de la lutte contre la fraude	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
	Liste des propositions du rapport	258
	Liste des personnalités rencontrées	262
	Annexe I – Les résultats des contrôles de la DGI et des URSSAF	271
	Annexe II – Typologie de la fraude par type de prélèvements obligatoires	281
	Annexe III – Une méthode directe simplifiée d'estimation de la fraude	303
	Glossaire	327