

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*⁷⁵ ». 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 unifié. 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*⁷⁶ ». 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 détachés⁷⁷. 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^{er} de la directive du 16 décembre 1996 précitée, **la prestation de service** peut consister :

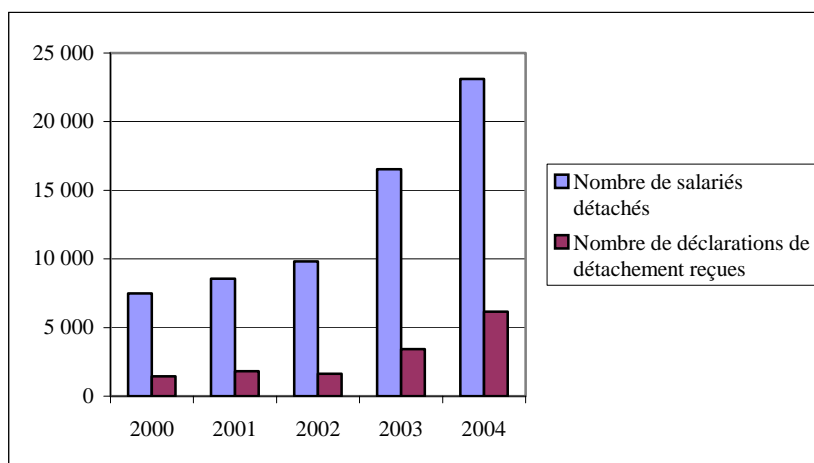
- soit dans l'exécution de travaux par une entreprise, pour son compte et sous sa direction, dans le cadre d'un contrat conclu entre cette entreprise et le destinataire de la prestation de service ;
- soit dans la mise à disposition de travailleurs, en vue de leur utilisation par une entreprise dans 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)⁷⁸.

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-café-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 rémunère⁷⁹.

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 inexistantes 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 inexistante ou insignifiante ;
- il est possible de créer des sociétés sans que celles-ci n'aient d'activités substantielles⁸⁰.

L'existence de « paradis fiscaux » permet à des contribuables indécidés 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 chiffre 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 Marshall⁸¹.

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 TVA⁸² ».

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.

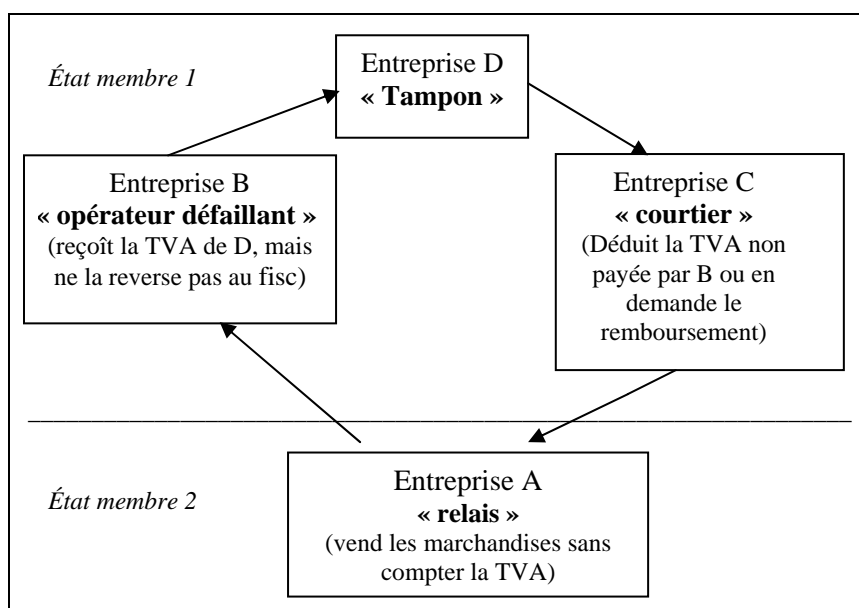
Les schémas de type « carrousel » impliquent au moins trois entreprises dans au moins deux Etats membres différents. Ils ont pour objet l'exploitation abusive des règles selon lesquelles les Etats membres de la Communauté européenne taxent, depuis 1993, les opérations effectuées par des entreprises situées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



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'autoliquider 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 « *carousel* » 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€⁸³.

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 membres⁸⁴.

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.