

## 6 Le pilotage national du contrôle fiscal

Le contrôle fiscal a trois objectifs : l'un, budgétaire, de recouvrement de recettes ; le deuxième, répressif, de sanction des fraudeurs ; le troisième, dissuasif, visant à prévenir les fraudes.

La Cour, après avoir analysé en 2010 l'activité de contrôle accomplie dans les services déconcentrés de l'administration fiscale relevant de la direction générale des finances publiques (DGFIP), a examiné celle des trois directions nationales spécialisées ainsi que le pilotage et l'animation d'ensemble de la politique de contrôle fiscal

### Trois directions nationales spécialisées traitant d'enjeux clés

Trois structures spécialisées sont chargées, au sein de la DGFIP :

- du contrôle fiscal des plus grandes entreprises (la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI)) ;
- du contrôle fiscal des ménages dont les revenus ou le patrimoine sont les plus élevés (la direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF)) ;
- de la recherche, du renseignement et des enquêtes tant au niveau national qu'international (la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF)).

Ces directions traitent certains dossiers particulièrement complexes et les affaires les plus sensibles, avec un montant par dossier souvent très significatif.

Ainsi, à côté des 13 000 agents chargés du contrôle fiscal dans le réseau déconcentré, près de 1 100 agents travaillent au sein des trois directions nationales. Elles emploient 6 % des vérificateurs mais sont à l'origine du quart des droits rappelés et des pénalités appliquées.

Le pilotage de ces trois directions spécialisées est confié au service du contrôle fiscal de la DGFIP, qui est également chargé, au sein de l'administration centrale, de la définition de la politique nationale de contrôle fiscal.

L'activité des trois directions nationales est à rapprocher des ordres de grandeur de la fraude fiscale, dont l'estimation précise est par nature

inconnue. La délégation nationale à la lutte contre la fraude évalue l'ensemble de la fraude y compris aux prélèvements sociaux à un montant compris entre 25 et 39 Md€. D'autres institutions retiennent des fourchettes plus élevées. Aucune évaluation actualisée de la fraude par territoire et par secteur n'est disponible.

Au-delà des estimations chiffrées, le contrôle fiscal constitue un enjeu majeur pour le respect de l'égalité entre les

# Le pilotage national du contrôle fiscal

citoyens, tout particulièrement à un moment où les niveaux atteints par la dette et le déficit publics obligent à des efforts supplémentaires partagés.

## Des performances inégales selon les directions, mais globalement insuffisantes

Au regard de leurs objectifs, les trois directions qui, comme le contrôle fiscal dans son ensemble, sont restées à l'écart de la réforme de la DGFIP, présentent des performances inégales.

La DVNI a su pour l'essentiel faire évoluer ses méthodes et préserver ses résultats. Elle tend cependant à concentrer son activité sur les entreprises à plus forts enjeux, ce qui explique ses résultats au plan budgétaire, mais la conduit à négliger les entreprises à moindres enjeux. La DVNI assure une couverture inégale des différents impôts, la TVA étant sensiblement moins contrôlée que l'impôt sur les sociétés. L'accès aux comptabilités informatisées des entreprises reste à développer.

La DNVSF présente des résultats décevants et n'est pas en situation aujourd'hui d'exercer un contrôle efficace des contribuables les plus fortunés. L'analyse des droits rappelés depuis 10 ans fait apparaître une baisse du rendement du contrôle. Elle n'inscrit en moyenne tous les ans qu'un peu plus d'une dizaine des 500 plus grosses fortunes professionnelles à son programme

d'examens de situations fiscales personnelles. Certes des contrôles sur pièces sont en principe effectués tous les 3 ans. Il reste néanmoins que le nombre d'examens approfondis est faible. La probabilité pour un contribuable fortuné d'être contrôlé en ESFP est d'une fois tous les 40 ans.

La DNEF voit son efficacité pénalisée par le caractère composite de ses missions, le trop faible renouvellement de ses effectifs et sa timidité en matière d'utilisation des outils informatiques. Ainsi, des progrès importants sont à réaliser, comme la fraude massive à la TVA sur les quotas carbone l'a clairement mis en évidence. Les délais actuels des enquêtes sont incompatibles avec une lutte efficace contre les fraudes fiscales les plus graves telles que les carrousels de TVA. La suspension du numéro de TVA qui permet d'écarter rapidement les sociétés frauduleuses obéit à une procédure interne longue de trois mois environ.

## Un pilotage et une organisation à revoir

Au niveau national, la politique de contrôle fiscal est définie et pilotée par le service du contrôle fiscal de la DGFIP.

Rattaché au directeur chargé de la fiscalité, ce service compte une centaine d'agents. Il est responsable du pilotage du réseau, de l'animation du contrôle fiscal, ainsi que de l'examen des dossiers les plus complexes ou sensibles. Dans la

# Le pilotage national du contrôle fiscal

pratique, il ne coordonne pas suffisamment les directions nationales, ce qu'une réorganisation très récente vise à corriger. Les objectifs d'activité fixés au réseau déconcentré apparaissent insuffisamment ambitieux au regard des moyens mobilisés. Les services de contrôle fiscal, qui ont bénéficié d'une « sanctuarisation » des effectifs, se voient assigner depuis une dizaine d'années le même objectif quantitatif en termes de contrôles fiscaux externes (de l'ordre de 52 000), alors même que la montée en puissance de l'outil informatique et la modernisation des méthodes ont rendu possibles des gains de productivité. L'allocation des moyens sur le territoire, fortement dictée par les règles et usages encadrant la mobilité des agents montre que des écarts importants subsistent entre densité du tissu fiscal et moyens affectés.

L'internationalisation des échanges, la dématérialisation des procédures, la multiplication et la diversification des opérateurs transforment en profondeur les enjeux du contrôle fiscal. Face à ces évolutions majeures, l'organisation est restée, dans ses grandes lignes, celle des années 1980 et la mise en place, à compter de 2008, de la DGFIP, ne s'est pas accompagnée d'une réflexion sur les évolutions quantitatives et qualitatives à apporter aux moyens dédiés au contrôle fiscal.

L'administration doit désormais sortir de la logique d'aménagements à la marge, redéfinir ce qu'elle attend des structures nationales de contrôle fiscal et leur articulation avec le réseau déconcentré, en concevant dès aujourd'hui une organisation-cible du contrôle fiscal, dont la réalisation s'échelonnerait sur cinq ans.

## Recommandations

Dix recommandations sont formulées autour de quatre orientations :

- ➔ mieux anticiper les évolutions de la fraude ;
- ➔ rendre plus dynamique le pilotage du réseau ;

- ➔ fixer des objectifs plus ambitieux aux services de contrôle fiscal ;
- ➔ améliorer la gestion des effectifs.