

4

La lutte contre la fraude fiscale : des progrès à confirmer

PRÉSENTATION

Condition du consentement à l'impôt, la lutte contre la fraude a pris une importance accrue au cours des dernières années, dans un contexte de crise économique et de tensions sur les finances publiques. En 2014, 1,5 million de contrôles fiscaux ont été réalisés et ont donné lieu à la notification de 19,3 Md€ de redressements (droits et pénalités), lesquels concernent tant les fraudes les plus graves que les simples omissions ou erreurs. Au cours de cette même année, 10,4 Md€ de créances issues du contrôle fiscal ont été recouvrées.

Il revient au ministère de l'économie et des finances, en liaison avec les ministères de l'intérieur et de la justice, de s'assurer que les contribuables remplissent leurs obligations fiscales, mission qui participe au respect du principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt.

Entre 2010 et 2013, la Cour a publié plusieurs rapports relatifs à la lutte contre la fraude fiscale et au contrôle fiscal²⁸³. Après avoir mis en évidence la faiblesse du pilotage du contrôle fiscal, ainsi que

²⁸³ En 2010 : Cour des comptes, *Rapport public annuel 2010*, Tome I, volume 1. Les méthodes et les résultats du contrôle fiscal, p. 171-206. La Documentation française, 666 p., disponible sur www.ccomptes.fr

En 2012 : Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012*. Tome I, volume 1. Le pilotage national du contrôle fiscal, p. 229-266. Et *ibidem*, La fraude à la TVA sur les quotas de carbone, p. 147-196. La Documentation française, 1 033 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Cour des comptes, *Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale : La gestion et le contrôle de la TVA*, février 2012, 144 p., disponible sur www.ccomptes.fr

En 2013 : Cour des comptes, *Référé, Les services de l'État et la lutte contre la fraude fiscale internationale*, 1^{er} août 2013, 15 p., disponible sur www.ccomptes.fr

l'inadaptation de son organisation aux risques de fraude complexes et à fort enjeu financier, la Cour appelait à moderniser les outils informatiques et juridiques du contrôle, à décloisonner l'action des différentes administrations en charge de la lutte contre la fraude et à mieux coordonner les interventions de l'administration fiscale et de l'autorité judiciaire. La Cour a ainsi formulé plus de 40 recommandations : 30 % ont été complètement mise en œuvre, 30 % l'ont été partiellement et 10 % sont encore en cours de mise en œuvre.

Dans un contexte de coopération internationale accrue, la lutte contre la fraude fiscale a bénéficié d'une impulsion politique nouvelle (I). L'organisation du contrôle fiscal a été améliorée, mais des blocages internes freinent encore l'action de l'administration (II) et les réformes engagées ne se sont pas traduites à ce jour par une hausse des recettes tirées des contrôles (III).

I - La lutte contre la fraude fiscale est devenue une priorité

Si la fraude fiscale reste difficile à appréhender et à mesurer, la lutte contre ce phénomène s'est intensifiée depuis 2008, tant au niveau international qu'au plan interne.

A - Fraude et contrôle fiscal : un enjeu de politique publique

1 - La fraude fiscale, un phénomène complexe à cerner

La fraude fiscale recouvre des comportements dissimulés, par nature difficiles à estimer. Les évaluations du Conseil des prélèvements obligatoires en 2007 situaient entre 20,5 et 25,5 Md€ par an les pertes dues à la fraude pour le budget de l'État, soit environ 8 % des recettes fiscales.

Pour la seule TVA, les pertes dues à la fraude étaient estimées entre 7,3 et 12,4 Md€, fourchette réévaluée en 2015 à 10,7 et 16,6 Md€. Cette estimation est proche de celle de la Commission européenne, qui a

chiffré le manque à gagner de la France en matière de TVA à 14,1 Md€ en 2014, après l'avoir longtemps surévalué : l'estimation de la fraude à la TVA pour l'année 2011 est ainsi passée dans les publications de la Commission européenne de 32,2 Md€ en 2012 à 10,6 Md€ aujourd'hui.

Ces variations illustrent la fragilité des méthodes d'évaluation de la fraude inévitablement imprécises et très différentes, qu'elles reposent sur le rapprochement des recettes fiscales et des comptes nationaux ou sur l'extrapolation des résultats des contrôles. En outre, elles sont relativement anciennes et ne sont que rarement actualisées, alors que les phénomènes de fraude évoluent sans cesse et s'inscrivent, désormais, dans un contexte d'internationalisation et de dématérialisation croissantes des échanges qui rendent plus complexes l'appréhension de la fraude et sa quantification.

La fraude fiscale

La fraude fiscale se définit comme une action délibérée et illégale d'un contribuable dans le but de se soustraire à ses obligations fiscales, par exemple en ne déclarant pas ses revenus, une activité économique ou des éléments de patrimoine ou en déclarant des montants sous-évalués. Elle se distingue à la fois :

- des erreurs ou omissions involontaires, pouvant, néanmoins, donner lieu à des rappels de droits et des pénalités en cas de contrôle ;
- de l'optimisation fiscale, qui consiste à tirer parti des possibilités offertes par la législation, en utilisant éventuellement ses failles ou son imprécision, afin de minorer son imposition, sans qu'il y ait pour autant infraction ;
- de l'évasion fiscale, zone grise à la frontière entre la fraude et l'optimisation, qui consiste, notamment, à transférer à l'étranger la « matière taxable » pour la soustraire à la fiscalité nationale.

Les résultats de la lutte contre la fraude fiscale (cf. partie III) s'apprécient par le montant des droits et pénalités notifiés à l'issue des contrôles fiscaux (19,3 Md€ en 2014), d'une part, et le montant des sommes effectivement recouvrées au profit du budget de l'État, d'autre part (10,4 Md€ en 2014).

2 - Les objectifs diversifiés du contrôle fiscal

Le contrôle fiscal poursuit trois finalités complémentaires : budgétaire – assurer un bon niveau de rendement des contrôles et du

montant des droits recouvrés –, répressive – sanctionner les irrégularités intentionnelles – et dissuasive – inciter au civisme fiscal.

Les finalités budgétaire et répressive sont les objectifs prioritaires du contrôle fiscal externe, qui occupe 8 % des emplois de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et peut user de moyens d'investigation lourds et intrusifs pour les contribuables. Les infractions fiscales les plus graves peuvent, en outre, donner lieu à des poursuites correctionnelles devant le juge pénal : en 2014, près de 1 200 dossiers ont ainsi été transmis à l'autorité judiciaire. La finalité dissuasive du contrôle repose pour sa part plutôt sur le contrôle sur pièces.

Méthodes et moyens du contrôle fiscal

Les contrôles sur pièces (CSP) sont réalisés sur les déclarations des contribuables et des informations ponctuelles obtenues de tierces personnes : ils visent à relancer les contribuables défaillants et à corriger les erreurs et irrégularités les plus facilement détectables. Ces contrôles s'effectuent à distance, depuis les bureaux de l'administration, et les contribuables n'en sont informés que si les services leur demandent une information ou leur notifient un rappel.

Les contrôles fiscaux externes (CFE), vérifications de comptabilité pour les entreprises et examens de situation fiscale personnelle pour les particuliers, sont notifiés aux contribuables, suivent des procédures strictement codifiées et permettant aux services fiscaux d'obtenir beaucoup plus d'informations. Lorsqu'il s'agit d'entreprises, les vérificateurs se rendent généralement sur place, alors que les entretiens avec les particuliers ont plutôt lieu dans les locaux de l'administration. Ils peuvent porter sur l'ensemble des revenus et du patrimoine et tous les impôts dus. 12 000 agents équivalents temps plein de la DGFIP sont dédiés au contrôle fiscal, dont 4 500 vérificateurs en charge du contrôle fiscal externe : en 2014, ces agents ont réalisé 1,5 million de contrôles fiscaux, dont 52 000 CFE, parmi lesquels 31 % comportent une action répressive²⁸⁴. Le nombre de contrôles fiscaux externes est stable depuis plusieurs années, de même que le nombre de vérificateurs.

Le contrôle fiscal ne s'exerce pas de manière uniforme sur l'ensemble des impôts et des contribuables : les impôts ou activités pour lesquels des risques ont été identifiés et les contribuables présentant des

²⁸⁴ Contrôles qui ont débouché soit sur des sanctions fiscales supérieures à 7 500 € et à 30 % des droits rappelés, soit sur une proposition de poursuites correctionnelles.

enjeux financiers élevés sont plus fréquemment contrôlés. Certains impôts font, en revanche, l'objet de contrôles plus ponctuels et plus ciblés : tel est le cas notamment de certains « petits impôts », comme la taxe sur les surfaces commerciales, la taxe sur les huiles ou la taxe sur les dépenses de publicité, même si des campagnes de contrôles ont été réalisées en 2013 et 2014.

En complément du contrôle fiscal, l'administration recourt également à des campagnes d'information visant à dissuader la fraude, ou à des opérations exceptionnelles comme celle offrant aux contribuables détenteurs de comptes bancaires non déclarés à l'étranger de régulariser leur situation. Telle est la mission actuellement dévolue au service de traitement des déclarations rectificatives (STDR).

Le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)

À la suite de la présentation du projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière en juin 2013, le Gouvernement a appelé les contribuables détenant des avoirs non déclarés à l'étranger à se mettre en conformité avec la réglementation.

Un service *ad hoc*, le STDR, rattaché à la direction nationale de vérification des situations fiscales (DNVSF), a été créé pour l'examen des demandes de régularisation. Au 1^{er} juin 2015, il avait reçu plus de 40 000 dossiers, dont le traitement a rendu nécessaire la création d'antennes déconcentrées.

Le STDR a connu une montée en charge rapide : alors que les recettes encaissées ne représentaient que 0,1 Md€ en 2013, elles ont atteint 1,9 Md€ en 2014 et la prévision de 2,6 Md€ pour 2015 devrait être dépassée. Le rendement du STDR pourrait, néanmoins, décroître à partir de 2016 (cf. *infra*).

B - Un contexte international plus favorable

1 - Une coopération internationale en net progrès

La coopération entre administrations fiscales a largement progressé depuis 2008, sous l'action conjuguée du G20, de l'OCDE et de l'Union européenne. L'évolution la plus notable est intervenue en matière d'accès au renseignement. L'adoption par les États-Unis de la loi FATCA

(« *Foreign Account Tax Compliance Act* ») en 2010²⁸⁵, puis l'aboutissement, en octobre 2014, des négociations menées dans le cadre de l'OCDE en vue de l'adoption d'une norme d'échange automatique d'informations²⁸⁶ ouvrent, désormais, la voie à la fin du secret bancaire pour lutter contre la fraude fiscale. L'administration fiscale pourra en effet disposer directement, sans demande préalable, d'un large éventail de renseignements sur les résidents fiscaux français détenant des comptes ou ayant des relations économiques ou financières à l'étranger.

Au-delà de la question de la fraude, l'OCDE a également engagé des travaux à la demande du G20, afin de mettre au point un programme de lutte contre l'optimisation fiscale agressive et, notamment, le transfert de profits vers les paradis fiscaux²⁸⁷.

2 - Une mobilisation accrue de l'Union européenne sur les risques de fraude à la TVA

La fraude à la TVA survenue en 2008 sur le marché d'échange des quotas de carbone, analysée par la Cour dans un rapport de 2012, a mis à jour la vulnérabilité du système européen de TVA. En 2012, la Commission européenne a élaboré un plan d'action pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales et proposé une adaptation du régime de la TVA. Le « paquet anti-fraude » de juillet 2013 a ainsi étendu la liste des biens et services auxquels les États membres peuvent appliquer à titre temporaire le système d'autoliquidation de la TVA sans autorisation préalable et mis en place un mécanisme de réaction rapide permettant, sous certaines conditions, à un État membre ayant décelé un risque de fraude d'introduire une mesure temporaire d'autoliquidation²⁸⁸.

²⁸⁵ Entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2014, cette loi oblige les institutions financières de tous les pays à informer systématiquement le fisc américain, par l'intermédiaire des services fiscaux nationaux, sur les comptes détenus par les contribuables américains.

²⁸⁶ Au 4 juin 2015, 94 pays (dont la Suisse) s'étaient engagés à mettre en œuvre la nouvelle norme internationale d'échange d'informations au plus tard en 2018.

²⁸⁷ Un plan d'action, visant à remédier à l'exploitation des failles des législations nationales et des conventions fiscales internationales et à assurer une plus grande transparence sur les pratiques fiscales des multinationales, a été transmis au G20 pour une validation lors du sommet d'Antalya des 15 et 16 novembre 2015.

²⁸⁸ L'autoliquidation conduit les entreprises importatrices à payer la TVA sur les importations en même temps qu'elle est déduite, ce qui élimine le risque de remboursement de montants non payés (fraude de type carousel).

Le comité de la TVA, comité consultatif ayant pour mission de favoriser l'application uniforme de la réglementation relative à la TVA, joue, désormais, un rôle de veille préventive sur les nouveaux marchés d'échange. Il est ainsi à l'origine du projet visant à exonérer de TVA l'achat et la vente des *bitcoins* et autres monnaies virtuelles afin d'éviter un risque de fraude.

Enfin, le réseau Eurofisc, créé en 2011, permet aux administrations fiscales des États membres d'échanger des signalements portant sur des activités frauduleuses et de développer une approche harmonisée de la fraude²⁸⁹. La France est fortement impliquée dans le réseau, dont deux des trois groupes de travail sont pilotés par la DGFIP et la douane.

C - Une impulsion donnée par le législateur et le Gouvernement

De nombreux textes législatifs concrétisant la volonté du Gouvernement et du législateur de renforcer la prévention, la détection et la répression de la fraude fiscale ont été adoptés depuis 2010, notamment les lois du 6 décembre 2013 relatives à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière et au procureur de la République financier. S'il est trop tôt pour apprécier pleinement l'efficacité de ces dispositions, ces évolutions sont conformes aux recommandations de la Cour.

1 - De la vérification fiscale à l'enquête pénale, de nouveaux moyens d'investigation

a) Des activités économiques mieux connues

Le législateur s'est attaché à améliorer l'information à disposition des vérificateurs pour leur permettre d'appréhender des circuits commerciaux et financiers de plus en plus complexes.

²⁸⁹ Plus de 10 600 sociétés suspectes ont été détectées entre janvier 2011 et septembre 2014, mais la pertinence des informations échangées doit encore être améliorée.

Figure parmi ces évolutions la création, à compter de 2016, d'un fichier national des contrats d'assurance-vie, permettant de faciliter le contrôle des impositions sur la fortune ou les successions. De même, l'obligation désormais faite aux entreprises de renseigner l'administration sur les prix des échanges pratiqués au sein d'un même groupe contribue à la lutte contre la délocalisation illégale des résultats de leurs activités imposables en France²⁹⁰. En matière douanière, par ailleurs, l'obligation déclarative lors des transferts intra-communautaires d'espèces, titres et valeurs a été étendue à l'or monétaire, aux jetons de casinos et à la monnaie électronique. Enfin, d'autres mesures concourent à cette connaissance, parmi lesquelles l'abaissement à 1 000 € du seuil pour les paiements en espèces à un professionnel.

b) Des pouvoirs d'investigation renforcés pour les agents du fisc

Un grand nombre de dispositions ont été prises visant à adapter les pouvoirs d'investigation des vérificateurs de la DGFIP à l'évolution des pratiques économiques, financières et comptables des contribuables, particuliers comme professionnels :

- l'accès, la copie, et l'exploitation des données informatiques ont été simplifiés et sécurisés, facilitant en particulier l'examen des comptabilités informatisées, notamment à fins de lutte contre les falsifications (cf. encadré) ;

La lutte contre l'utilisation de logiciels de comptabilité frauduleux

Cette forme de fraude fiscale, relativement courante, s'est développée dans le courant des années 2000, prospérant grâce à la commercialisation de logiciels de comptabilité ou de gestion de caisses comportant des failles de sécurité. Ces logiciels permettent d'effacer des écritures ou opérations de caisse, sans que ces modifications n'aient d'incidence sur le stock de marchandises, éludant ainsi une part plus ou moins significative des recettes et donc de l'assiette de l'impôt. L'utilisation de ce type de logiciel par un grand nombre d'officines de pharmacie, réparties sur l'ensemble du territoire, a été mise au jour en 2010 et réprimée avec la mise en œuvre de sanctions fiscales et pénales.

²⁹⁰ La fixation du prix des échanges entre entités d'un même groupe (« prix de transfert ») peut être l'occasion de minorer artificiellement le résultat de l'entreprise dans certains États et de l'augmenter dans d'autres, afin de bénéficier indument d'un régime fiscal plus favorable.

- l'administration fiscale et la douane ont été autorisées à exploiter dans leurs procédures des informations quelle qu'en soit l'origine, licite ou non. Cette disposition permet, notamment, de lever les obstacles juridiques qui avaient été soulevés à l'occasion des procédures fiscales exploitant la liste dite « HSBC » entre 2009 et 2012 ;
- l'exercice du droit de communication par les agents du fisc a été étendu et peut, désormais, porter sur des personnes non identifiées. Il est ainsi mieux adapté au développement du commerce en ligne, où l'anonymat des intervenants rend les activités frauduleuses plus difficiles à appréhender.

Le principal enjeu est, désormais, la maîtrise de ces dispositifs par les agents en charge du contrôle fiscal.

*c) Des pouvoirs étendus
pour les services de police judiciaire spécialisés*

Les enquêtes pénales en matière de fraude fiscale relèvent principalement de la compétence de services de police spécialisés fiscaux et douaniers, qui ont vu leurs compétences et leurs pouvoirs significativement étendus.

Constituée en 2010, la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF), pour partie composée d'agents de la DGFIP ayant qualité « d'officiers fiscaux judiciaires » et aujourd'hui rattachée à l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions fiscales et financières (cf. *infra*), peut, désormais, être saisie en matière de blanchiment de fraude fiscale et ses agents peuvent recourir à des techniques spéciales d'enquête, telles que l'infiltration et les écoutes téléphoniques. Les agents du service national de la douane judiciaire (SNDJ), notamment compétent en matière de lutte contre la fraude à la TVA, ont également obtenu de pouvoir recourir à ces techniques.

Ces évolutions juridiques ne permettent toutefois pas d'éviter les risques de saturation des moyens de la BNRDF et du SNDJ.

d) Une spécialisation accrue de l'autorité judiciaire

L'instauration du procureur de la République financier par la loi du 6 décembre 2013 doit permettre à l'autorité judiciaire de s'adapter à la technicité croissante des affaires de fraude fiscale. Compétent pour agir

sur l'ensemble du territoire national, il s'appuie sur des magistrats spécialisés en matière financière et fiscale. La création, au sein du tribunal correctionnel de Paris, d'une chambre dédiée à l'examen des affaires de fraude fiscale doit, par ailleurs, contribuer à renforcer la compétence financière des magistrats du siège, ainsi qu'à raccourcir les délais de jugement.

Si ces évolutions sont pertinentes, des interrogations subsistent sur l'efficacité de la collaboration entre les parquets locaux et le parquet financier. En effet, ce dernier dépend, sauf exception (délits boursiers), des parquets locaux pour qu'ils l'informent de leurs dossiers et, le cas échéant, s'en dessaisissent à son profit.

2 - Une articulation plus claire entre suites administratives et suites pénales

a) Une politique transactionnelle plus strictement encadrée

L'harmonisation des politiques pénale et transactionnelle a été renforcée par le législateur, au profit d'une application plus sévère des sanctions prévues par le livre des procédures fiscales : un fraudeur ne peut ainsi plus bénéficier d'une transaction, dès lors qu'il a mis en œuvre des manœuvres dilatoires visant à nuire au bon déroulement du contrôle ou lorsque l'administration envisage des poursuites judiciaires.

b) Un monopole de l'administration fiscale préservé mais s'exerçant dans un cadre plus transparent

Le Gouvernement et le législateur ont préservé le monopole du dépôt de plainte pour fraude fiscale de l'administration²⁹¹, mais ont rendu son fonctionnement plus transparent. Afin de garantir son indépendance, la commission des infractions fiscales (CIF) a vu sa composition réformée, incluant notamment des magistrats judiciaires, tandis que ses membres sont désormais désignés par leurs pairs ou les présidents des assemblées, et non plus nommés par le Gouvernement. Par ailleurs, un rapport d'activité est désormais publié chaque année détaillant les

²⁹¹ En matière d'infraction fiscale et contrairement au droit commun, le procureur de la République n'a pas le pouvoir de décider de l'opportunité ou non de déclencher des poursuites, sauf depuis 2008 s'il s'agit de blanchiment de fraude fiscale. Il ne peut le faire que si une plainte a été déposée par l'administration fiscale, après avis conforme de la commission des infractions fiscales.

dossiers transmis à son examen – notamment par impôt, type d’infraction et catégorie socio-professionnelle des fraudeurs – ainsi que les avis rendus. Néanmoins, l’action de la CIF reste limitée aux seuls dossiers qui lui sont transmis par la DGFIP.

3 - Une aggravation des sanctions pénales, des pratiques évoluant progressivement

Le législateur a entendu réprimer plus sévèrement la fraude fiscale. Le plafond de l’amende pénale a ainsi été porté de 37 500 € à 500 000 €, la fraude fiscale restant, par ailleurs, passible d’une peine d’emprisonnement de cinq ans et de sanctions complémentaires. Un délit de fraude fiscale aggravée, passible d’une amende de 2 M€ et de sept ans d’emprisonnement, a également été créé.

La pénalisation des dossiers de fraude fiscale à fort enjeu a été accrue avec, notamment, le passage de trois à six ans du délai légal pour déposer plainte pour fraude fiscale, facilitant ainsi l’instruction et le dépôt de plainte pour les dossiers relatifs à des activités occultes ou comportant des ramifications à l’étranger. La DGFIP a, par ailleurs, sensibilisé ses agents à la nécessité de proposer des poursuites sur des dossiers complexes, plutôt que sur des fraudes « simples » plus faciles à instruire.

Ces efforts se sont traduits par une augmentation du nombre de dossiers transmis à l’autorité judiciaire : 1 215 dossiers de fraude²⁹² ont ainsi donné lieu à des poursuites correctionnelles en 2014, contre 1 013 en 2009.

Néanmoins, la diversification des plaintes déposées par l’administration ne progresse que lentement et doit être poursuivie : si le nombre de secteurs socioprofessionnels visés est important, les fraudes, certes graves, mais néanmoins peu complexes, dans le secteur du bâtiment, du gardiennage, de la sécurité et du nettoyage représentent 30 % du total des plaintes en 2014, contre 37 % en 2010. La politique de répression pénale des services fiscaux tend ainsi encore trop largement à privilégier les fraudes les plus faciles à identifier.

²⁹² Dont 989 plaintes pour fraude fiscale, 137 plaintes pour escroquerie à la TVA et 89 procédures judiciaires d’enquête fiscale, procédures spéciales permettant à l’administration de judiciaireiser les dossiers pour lesquels elle n’a que des présomptions, mais dont le traitement implique des moyens de police judiciaire.

Enfin, concernant les condamnations prononcées, la tendance constatée jusqu'à présent ne reflète pas une sévérité accrue des jugements. Ainsi, lorsque la fraude fiscale constitue l'infraction unique, des peines de prisons fermes sont certes plus souvent prononcées (19 % des cas en 2013 contre 10 % en 2010), mais leur quantum moyen reste stable à près de 10 mois. Par ailleurs, le montant moyen des amendes fermes tend à diminuer, passant de 8 200 € en 2010 à 7 100 € en 2013. Les effets de l'appel à des sanctions sévères et exemplaires formulé par le législateur ou par la circulaire commune justice-finances du 22 mai 2014, restent donc à venir²⁹³.

II - Une organisation du contrôle fiscal qui doit encore être améliorée

Pour remédier aux lacunes identifiées par la Cour dans l'organisation, le pilotage et les méthodes du contrôle fiscal, l'administration a fait évoluer ses pratiques en renforçant les coopérations entre services et en lançant des réformes internes à la DGFIP. Pourtant, des blocages demeurent qui entravent l'efficacité du contrôle fiscal.

A - Une coordination des administrations en progrès

1 - Des instances de coordination stratégique en partie renouvelées

La coordination des services de l'État participant à la lutte contre la fraude a été confiée à trois instances, de statuts divers et recouvrant des champs d'action différents.

La délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF), créée en 2008, est chargée de la coordination des administrations et des

²⁹³ La première condamnation prononcée en 2015, en première instance, dans le cadre des nouvelles dispositions de la loi de 2013 traduit une sévérité accrue avec une peine de trois ans d'emprisonnement dont un ferme et 1 M€ d'amende pour l'auteur de la fraude, mais aussi une condamnation à un an de prison avec sursis et 10 000 euros d'amende ainsi qu'à la solidarité au paiement de la dette fiscale pour l'avocat de l'auteur de la fraude. Ce jugement a toutefois fait l'objet d'appels.

organismes publics en charge de la lutte contre la fraude fiscale et sociale. Concrètement, elle a essentiellement pour mission de préparer le plan national de lutte contre la fraude et d'en assurer le suivi et de piloter les comités départementaux de lutte contre la fraude (CODAF)²⁹⁴. Si ces derniers contribuent de plus en plus à la détection de la fraude fiscale²⁹⁵, l'action globale de la DNLF demeure plus orientée sur la lutte contre les fraudes sociales et le travail illégal que sur les fraudes fiscales.

Le comité stratégique, créé en septembre 2012 au sein du ministère des finances et des comptes publics afin de réunir autour du directeur de cabinet du ministre les diverses administrations des ministères économiques et financiers concernées par la lutte contre la fraude, demeure informel, en dépit de la recommandation de la Cour visant à le pérenniser. Si le comité intervient essentiellement afin de coordonner la position des services des ministères en charge des finances et du budget dans le cadre de la préparation des textes ayant trait à la lutte contre la fraude, son action réelle reste limitée compte tenu de son mode de fonctionnement.

Enfin, la *Task Force TVA* intervient sur un champ plus restreint, mais recèle des perspectives d'évolution prometteuses. Créée en 2014 par la DGFIP en réponse à une proposition parlementaire visant à instituer une mission interministérielle de lutte contre les fraudes massives à la TVA, la *Task Force* repose sur l'animation d'un réseau de correspondants auquel participent les représentants des différents services de l'État concernés par la lutte contre les fraudes à la TVA. Ce réseau, qui permet de mettre en commun informations et expériences, n'a pas encore de visée opérationnelle mais son positionnement pourrait évoluer²⁹⁶.

²⁹⁴ Les CODAF réunissent les services de l'État et les organismes locaux de protection sociale pour échanger sur la fraude et organiser des opérations conjointes.

²⁹⁵ Les montants des fraudes fiscales mises à jour par les CODAF ont progressé de 59 % depuis 2011.

²⁹⁶ L'article 24 de la loi de finances rectificative pour 2014 prévoit en effet la remise d'un rapport au Parlement sur l'opportunité de mettre en place « une cellule opérationnelle de décèlement précoce des escroqueries à la taxe sur la valeur ajoutée (...) regroupant des agents des impôts, des douanes, de l'organisme Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins, des ministères de l'intérieur et de la justice (...) ».

2 - Des partenariats qui commencent à porter leurs fruits

Conformément aux recommandations de la Cour, la DGFIP a développé depuis plusieurs années un réseau de partenariats, dans le but d'accroître et de diversifier les renseignements qu'elle exploite en vue de détecter la fraude fiscale.

La signature, en 2011, d'un protocole national de coopération entre la DGFIP et la DGDDI (direction générale des douanes et droits indirects), décliné ensuite au niveau des services territoriaux et des directions nationales, a contribué au renforcement des échanges d'informations entre ces deux directions, se traduisant, pour la DGFIP, par un montant croissant de droits et pénalités rappelés à l'occasion de contrôles initiés sur la base de renseignements douaniers (122 M€ en 2013, contre 68 M€ en 2011). Les deux directions ont également entrepris de développer des accès réciproques à leurs bases de données, qui nécessitent cependant encore de recourir à des habilitations manuelles, faute de portail sécurisé toujours en attente de développement.

Les liens entre la DGFIP et la cellule de traitement du renseignement et d'action contre les circuits financiers (Tracfin) se sont resserrés depuis l'entrée de la fraude fiscale dans le périmètre de compétence de Tracfin en 2009, date depuis laquelle l'activité de ce dernier a également connu un développement important²⁹⁷. Depuis 2009, 689 contrôles ont été initiés à partir des renseignements de Tracfin pour un montant total de droits rappelés et pénalités de plus de 717 M€. Un protocole de coopération a été signé en 2013 afin de renforcer l'efficacité des transmissions d'informations entre les deux services.

La coopération entre l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et les services en charge de la lutte contre la fraude et le blanchiment a crû de manière notable sous l'effet des lois du 26 juillet et du 6 décembre 2013. La première fait, désormais, obligation aux autorités de contrôle découvrant des faits susceptibles d'être liés à des opérations de fraude fiscale d'en informer Tracfin sans délai ; la seconde impose à l'ACPR de transmettre directement et simultanément à l'administration fiscale les informations concernant des sommes ou des opérations susceptibles de provenir d'une fraude fiscale et transmises à Tracfin ou au Parquet. L'ACPR prend également mieux en compte le

²⁹⁷ Le nombre d'informations reçues et d'informations envoyées par Tracfin à l'autorité judiciaire, ainsi qu'aux administrations partenaires a doublé en cinq ans.

risque de blanchiment de fraude fiscale dans les documents qu'elle publie à destination des professionnels du secteur financier.

En revanche, en dehors des secteurs de la banque et de l'assurance, la coopération entre Tracfin et les autorités de contrôle des professionnels dans le cadre du dispositif de déclaration de soupçon²⁹⁸ a peu progressé : les professions du droit (avocats, notaires, etc.), notamment, y participent peu en dépit d'un nombre potentiel de déclarants élevé. Comme la Cour l'a déjà souligné en 2013, il conviendrait de mieux impliquer ces professionnels et de formaliser leurs obligations.

3 - Une coordination de l'action pénale à renforcer

S'il est impératif qu'une enquête pénale ne se trouve pas entravée par le déclenchement d'un contrôle fiscal, il est tout aussi important de veiller à ce qu'une action trop tardive de l'administration ne soit pas l'occasion pour un fraudeur d'organiser son insolvabilité. Une bonne coordination est donc nécessaire. À cet égard, les évolutions récentes sont pertinentes, mais leurs effets restent encore incertains.

La création en 2013 de l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales traduit une priorité nouvelle donnée à la lutte contre la fraude fiscale au sein du ministère de l'intérieur, et peut être de nature à réduire le risque de concurrence entre services judiciaires et services fiscaux. Toutefois, l'accroissement continu du nombre de dossiers en cours de traitement (201 fin 2014, contre 123 fin 2013) appelle une vigilance sur le risque de saturation des moyens de ce nouvel office.

La création du procureur de la République financier (cf. *supra*), qui fait de ce dernier l'interlocuteur privilégié des services de police judiciaire et de la DGFIP pour les affaires fiscales, est également de nature à améliorer leur coordination. Enfin, la publication d'une circulaire commune chancellerie-DGFIP le 22 mai 2014, visant à renforcer les échanges d'informations²⁹⁹ et à encourager des sanctions sévères et exemplaires, constitue une démarche pertinente, qui devra être suivie d'effets concrets et pérennes.

²⁹⁸ Pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, certains professionnels sont tenus de déclarer à Tracfin les opérations suspectes dont ils ont connaissance dans le cadre de leur activité.

²⁹⁹ Ces échanges feront, désormais, l'objet d'un rapport annuel au Parlement.

B - Une réorganisation du contrôle fiscal à poursuivre

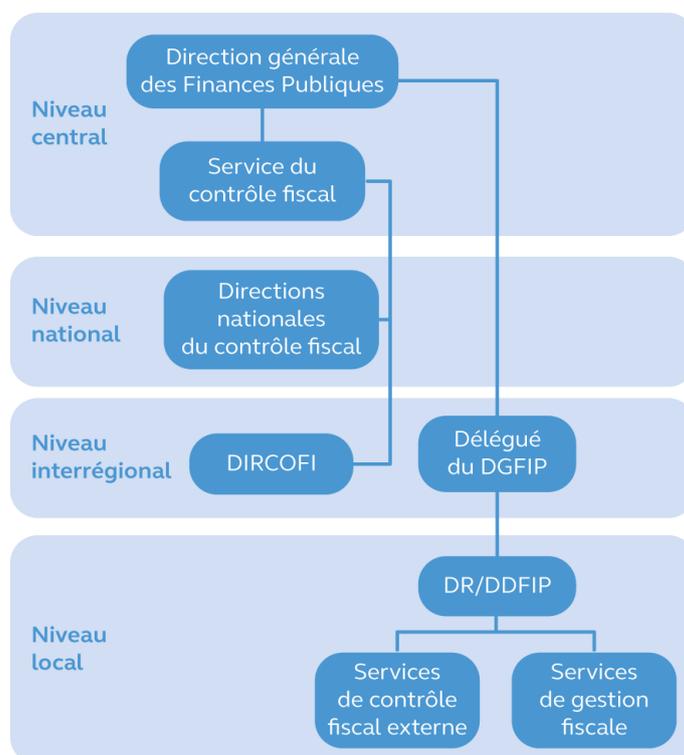
L'organisation du contrôle fiscal préexistant à la fusion entre la direction générale des impôts (DGI) et la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) est restée inchangée à la création de la DGFIP en 2008. Si des ajustements ont été réalisés au cours des dernières années, les évolutions nécessaires appellent toutefois une réforme plus en profondeur.

1 - Une mission mieux structurée, sauf à l'échelon local

a) Le renforcement du pilotage et de l'animation du réseau

La création du service du contrôle fiscal (SCF) au sein de la DGFIP en 2011 a été suivie d'une réorientation de l'administration centrale sur les fraudes complexes et à grande échelle et d'un renforcement du pilotage des directions spécialisées du contrôle fiscal : directions nationales³⁰⁰ et directions interrégionales (DIRCOFI).

³⁰⁰ Direction des vérifications nationales et internationales (DVNI), direction nationale de vérification des situations fiscales (DNVSF) et direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF).

Schéma n° 1 : organisation des services du contrôle fiscal

Source : Cour des comptes

Le SCF comprend une mission Pilotage chargée à la fois de coordonner les opérations de lutte contre la fraude d'ampleur nationale et d'encadrer et de suivre l'activité des directions nationales.

Les attributions des directions nationales ont été recentrées sur les contribuables à risque et sur les fraudes à fort enjeu :

- outre sa mission traditionnelle de contrôle fiscal externe des dossiers des particuliers ayant les revenus et les patrimoines les plus importants, la direction nationale de vérification des situations fiscales (DNVSF) s'est vue confier l'exclusivité du contrôle sur pièce des dossiers dits « à

très fort enjeu »³⁰¹ depuis septembre 2011, alors qu'elle ne disposait auparavant pas d'un portefeuille d'activité propre et dépendait des transmissions des services locaux. Cette mission est désormais assurée par cinq brigades dont les résultats ont plus que doublé en deux ans ;

- la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) s'est vue confier le pilotage national de la recherche, consolidant ainsi son rôle de veille stratégique, de collecte et de diffusion du renseignement sur les fraudes complexes et à enjeu.

L'animation du réseau du contrôle fiscal a également beaucoup progressé ces dernières années. En particulier, l'élaboration, depuis 2014, d'un plan national de contrôle fiscal a permis de réaliser des avancées. Chaque DIRCOFI se voit désormais confier un thème d'expérimentation avec pour objectif d'élaborer des mesures concrètes dans un calendrier déterminé, de les tester et de mesurer les progrès réalisés, afin d'en faire ensuite bénéficier l'ensemble du réseau. Des conventions prévoient également des échanges de services croisés entre les DIRCOFI et les directions régionales ou départementales des finances publiques, couvrant tout ou partie des missions du contrôle fiscal.

Enfin, un module informatique, dont l'utilisation devait être généralisée courant 2015, permet, désormais, d'enregistrer les investigations réalisées par les vérificateurs, ainsi que les validations opérées par les chefs de service. Un cadre harmonisé et une doctrine d'utilisation des transactions conclues avec les contribuables ont également été définis en 2012 (avant d'être assouplis en 2015 à la suite d'une réduction de 39 % du nombre de transactions, résultant, selon la DGFIP, de la complexité de la procédure mise en place).

b) Une limite majeure : la rupture de la chaîne du contrôle au niveau local

Comme la Cour l'avait souligné dans ses précédents rapports, les efforts pour faire émerger un pilotage intégré du contrôle fiscal trouvent leurs limites au niveau local. Il n'existe en effet aucun lien hiérarchique entre les DIRCOFI, au niveau interrégional, ou le SCF, au niveau central, et les agents des services de contrôle fiscal au niveau départemental,

³⁰¹ Entrent dans cette catégorie les contribuables répondant aux critères suivants : revenu brut supérieur à 2 M€ ou actif brut imposable à l'ISF (impôt sur la fortune) supérieur à 15 M€ (soit 4 000 dossiers environ).

lesquels sont placés sous l'autorité hiérarchique du directeur départemental des finances publiques, qui lui-même rend compte au délégué du directeur général au niveau de l'interrégion, ce dernier étant directement rattaché au directeur général.

La Cour souhaite que les expérimentations en cours visant à pallier les limites inhérentes à l'organisation actuelle, en renforçant le rôle des DIRCOFI (par exemple, en associant les services départementaux chargés de la recherche du renseignement aux activités des directions interrégionales), débouchent rapidement sur une réforme visant à confier aux directions interrégionales un rôle de pilotage des unités chargées du contrôle fiscal externe au niveau local. Par ailleurs, les fonctions de contrôle fiscal au sein des DDFiP ne sont pas toujours individualisées par rapport aux fonctions de gestion des impôts : seules les fonctions relevant du contrôle fiscal externe sont identifiées et regroupées en brigades et pôles spécifiques. À l'opposé, le contrôle sur pièces est encore insuffisamment distingué de la gestion de l'impôt.

2 - Une spécialisation des agents et des services contrariée par une allocation inefficace des moyens

a) Des services de plus en plus spécialisés

Afin d'accroître son expertise, la DGFIP a fait le choix de spécialiser ses agents ou ses services sur certains types de fraudes, de contrôles ou de contribuables.

Au niveau départemental, le dispositif des pôles spécialisés, déjà mis en œuvre pour le contrôle des professionnels, doit être étendu, au plus tard en 2016, sur le contrôle des revenus et du patrimoine des particuliers présentant des enjeux budgétaires élevés³⁰², conformément à une recommandation de la Cour datant de 2010. De même, des brigades patrimoniales chargées du contrôle sur pièces des dossiers des dirigeants dont les entreprises sont contrôlées par les brigades de vérification des DIRCOFI sont expérimentées depuis 2015.

³⁰² Les pôles de contrôle revenus patrimoine rassembleront des agents issus des trois « filières » des services de gestion de l'impôt (fiscalité des ménages, des entreprises et de l'immobilier), afin d'avoir une vision d'ensemble sur les revenus du ménage, les résultats de ses activités professionnelles et son patrimoine.

Parallèlement, les compétences techniques au sein des directions nationales et des services territoriaux ont été renforcées par la création de postes de cadres référents experts³⁰³ chargés d'une mission de veille et d'appui aux vérificateurs généralistes, et, depuis septembre 2015, à titre expérimental, de pôles de compétences au sein des DIRCOFI en matière de programmation et d'action pénale, dans le but de professionnaliser le métier d'analyste et de renforcer le pilotage de l'action pénale.

b) Une réforme indispensable des règles de gestion interne

En 2012, la Cour avait recommandé à l'administration fiscale d'améliorer la répartition des agents de contrôle, tant sur le territoire qu'entre les différents niveaux de contrôle (départemental, interrégional et national).

La situation a cependant peu évolué. Si une évaluation de la répartition des moyens du contrôle fiscal externe en vue d'une adaptation aux enjeux et aux mutations du tissu économique est actuellement en cours, les seuls redéploiements réalisés depuis 2012 ont consisté à supprimer des emplois de vérificateurs en département, afin de renforcer l'expertise des services au sein des directions spécialisées (cf. *supra*). En outre, si l'organisation d'un contrôle sur pièces à distance a permis de rééquilibrer ponctuellement la charge de travail de certaines directions, ce dispositif est aujourd'hui freiné, car il repose sur seul le volontariat des directions concernées³⁰⁴.

Les règles de gestion interne à la DGFIP, héritées de la fusion DGI-DGCP, laissent peu de marges de manœuvre au service du contrôle fiscal, en favorisant la mobilité à l'initiative des agents³⁰⁵ au détriment de l'intérêt du service. Ces règles influent directement sur les conditions de recrutement des agents dans la mesure où seuls les titulaires des principaux postes d'encadrement sont choisis par leurs chefs de service « sur profil » (en fonction de leurs compétences et de leur expérience professionnelle), le critère « d'ancienneté » des agents prévalant pour les

³⁰³ En patrimoine, produits financiers, fiscalité internationale, informatique, etc.

³⁰⁴ Le CSP à distance consiste à « délocaliser » le contrôle sur pièces des dossiers fiscaux des particuliers présentant des enjeux élevés situés dans des directions qui ne disposent pas de moyens suffisants pour en assurer une couverture optimale (par exemple, Paris ou les Hauts-de-Seine) vers des directions moins sollicitées (telles que la Lozère, l'Indre ou le Cher). Malgré un bilan positif sur la période 2011-2013, le SCF peine à élargir cette expérimentation qui repose sur le volontariat.

³⁰⁵ Ces derniers peuvent demander un changement d'affectation après un an en poste.

autres affectations. Ces règles affectent également le taux de rotation des effectifs, qui apparaît incompatible avec le développement d'une expertise³⁰⁶. Les directions du contrôle fiscal ne sont donc pas assurées de disposer des compétences requises là où les caractéristiques du tissu fiscal ou la technicité de la mission le justifient. Cette situation est d'autant plus problématique que les contribuables s'appuient pour leur part sur des experts fiscalistes de plus en plus performants.

La DGFIP a inscrit parmi les priorités de sa démarche stratégique un renforcement de la formation des agents, en élaborant notamment des parcours de formation spécifiques lors de certaines prises de poste dans les services de contrôle fiscal³⁰⁷. Cette initiative ne permet toutefois de pallier que partiellement la déperdition de compétences résultant des règles de gestion interne. L'adaptation de celles-ci, qui passe par la réintroduction de postes « à profil », le développement des nominations au choix et la fixation d'une durée minimale en poste pour certains métiers du contrôle fiscal et du recouvrement, constitue un enjeu majeur pour l'efficacité du contrôle.

3 - Une modernisation inachevée des outils informatiques et de programmation des contrôles

Enjeu trop longtemps laissé à la seule compétence des directions locales, l'amélioration des pratiques et méthodes de ciblage des contrôles fait depuis 2015 l'objet d'une réflexion nationale dans le cadre du plan national de contrôle fiscal, avec notamment l'expérimentation de pôles de programmation (cf. *supra*).

Rompant également avec une politique dont la Cour soulignait depuis plusieurs années le manque d'ambition, la DGFIP a développé ses systèmes informatiques et mis à la disposition de ses agents des bases de données et des outils permettant le traitement et le croisement de grandes masses de données, afin de concentrer les moyens du contrôle sur les situations à risques et les fraudes les plus graves (cf. encadré). Les expérimentations menées tant par la DGFIP que la douane en vue de développer des outils de *datamining* traduisent également cette accélération bienvenue.

³⁰⁶ Si la rotation annuelle des effectifs au sein des directions nationales, jugée trop rapide par la Cour en 2012, a décliné, elle peut atteindre 30 % dans les DDFIP.

³⁰⁷ Un dispositif de « passeport formation » sur trois ans est ainsi proposé aux nouveaux venus dans la sphère du contrôle fiscal, allant de pair avec un engagement moral de ces agents à rester en poste pendant ces trois années.

Les nouveaux outils informatiques de la DGFIP

Les outils d'analyse risques développés par la DGFIP sont aujourd'hui devenus une composante essentielle pour la programmation du contrôle fiscal, qui s'appuie, notamment, sur la mise en place d'une nouvelle base de données consacrée au contrôle des professionnels et sur le renforcement des compétences et des outils informatiques de la DNEF.

Au sein de cette direction, une division en charge de la valorisation de l'information et des partenariats, incluant une cellule d'ingénierie informatique, a été créée dans le but de développer plusieurs outils informatiques, dont un « entrepôt de données » permettant le croisement des principales bases de données professionnelles, patrimoniales et fiscales de la DGFIP.

Ce système d'information devrait permettre à terme, de produire, au profit des services, des listes d'entreprises avec une évaluation du risque par dossier et aider à déterminer les suites pertinentes (enquête, contrôle sur place, suspension du numéro de TVA intracommunautaire, etc.).

Dans l'attente, toutefois, que ces dispositifs portent leurs fruits, les services fiscaux doivent corriger des fragilités préoccupantes, notamment dans la programmation des contrôles des remboursements de crédits de TVA, lesquels portent sur quelques 50 Md€ chaque année : le nombre de contrôles dans ce domaine a baissé de 23 % entre 2010 et 2013 et les rappels de droits ont suivi la même tendance, alors même que ce type d'opérations est très sensible à la fraude.

III - Des résultats et un recouvrement encore insuffisants

L'effectivité du recouvrement des créances issues du contrôle fiscal constitue non seulement un enjeu budgétaire mais aussi de crédibilité. Or la connaissance des résultats du contrôle fiscal demeure très imparfaite et ces résultats sont décevants. Les efforts accomplis récemment, encore au stade expérimental, doivent donc être vigoureusement soutenus et approfondis.

A - Les résultats du contrôle fiscal : une information incomplète, des recettes en faible progression

1 - Un impact des mesures difficile à chiffrer en prévision

Le chiffrage des gains censés résulter des nombreuses mesures législatives nouvelles visant à renforcer la lutte contre la fraude fiscale présente d'importantes difficultés techniques. Les dispositions de la loi du 6 décembre 2013 n'ont ainsi fait l'objet d'aucune évaluation préalable de leur rendement budgétaire. Il n'est, cependant, pas rare de constater que les prévisions des lois de finances relatives aux recettes fiscales intègrent une augmentation de recettes résultant des mesures nouvelles de lutte contre la fraude, augmentation qui n'est pas toujours constatée en exécution.

2 - Les résultats des contrôles fiscaux : une information publique très incomplète

L'annexe *Voies et moyens* de chaque projet de loi de finances comporte une présentation très partielle des résultats du contrôle fiscal.

Seuls les contrôles fiscaux menés par la DGFIP y sont ainsi mentionnés, à l'exclusion de ceux conduits par la DGDDI sur les impôts et taxes dont elle assure le recouvrement³⁰⁸. Les informations sur les droits rappelés et sur les recouvrements sont de plus très imprécises : elles ne permettent pas d'apprécier la ventilation par impôt des droits rappelés (qui figure, pourtant, dans le rapport d'activité de la DGFIP) ou les résultats des contrôles réprimant les fraudes les plus graves.

³⁰⁸ Soit un montant de droits et pénalités rappelés de 0,36 Md€ en 2014.

Les résultats des contrôles : droits rappelés, montants recouverts

Les droits rappelés sont les sommes réclamées aux contribuables à l'issue des contrôles fiscaux. Ils comportent des droits simples (rappels d'impôts ou de taxes) et des pénalités (intérêts de retard et sanctions administratives). Dans les publications, les droits rappelés au titre d'une année sont relatifs aux contrôles fiscaux clôturés au cours de l'année, qu'ils soient externes ou sur pièces.

Les recouvrements sont les sommes effectivement encaissées par l'État au cours d'une année. Ils se rattachent certes à des redressements effectués au cours de l'année mais aussi, pour l'essentiel, au cours des années antérieures. Leurs montants ne sont publiés que depuis 2012.

Les données sur le recouvrement sont très parcellaires : seul le taux de recouvrement des créances issues du contrôle fiscal externe est présenté. Aucune ventilation par impôt ou en fonction de la gravité de la fraude n'est disponible et aucune information sur le taux de recouvrement des créances du contrôle sur pièces n'est fournie.

3 - Des résultats en baisse en 2014 hors recettes tirées des déclarations rectificatives exceptionnelles

Au cours des dix dernières années, le montant annuel de droits rappelés (et pénalités) à la suite de contrôle fiscaux est passé de 15,5 Md€ en 2005 à 19,3 Md€ en 2014, la chronique étant marquée par deux hausses significatives, en 2012 et en 2014.

Tableau n° 1 : droits rappelés et pénalités, taux de recouvrement et montants recouverts à la suite de contrôles fiscaux

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Droits rappelés et pénalités (Md€)	15,5	15,9	16,9	15,6	15,2	16,0	16,4	18,1	18,0	19,3
<i>Dont STDR</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	1,9
Taux de recouvrement (%) ³⁰⁹	42,9	40,3	44,5	37,9	45,1	49,1	48,0	43,0	51,9	40,5
Montants recouverts (Md€)	nd	9,0	10,1	10,4						
<i>Dont STDR</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	1,9

Source : Cour des comptes d'après annexes Voies et moyens (tome 1) des PLF 2008 à 2016

³⁰⁹ Taux brut de recouvrement au 31 décembre de l'année n sur les créances de l'année n-2.

Si l'augmentation des droits rappelés observée en 2012 résulte principalement d'un meilleur ciblage des contrôles sur les fraudes les plus caractérisées, celle constatée en 2014 provient uniquement de la prise en compte des dossiers traités par le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR – cf. encadré *supra*) pour un montant de 1,9 Md€. En excluant ce montant, les droits rappelés en 2014 sont en baisse par rapport à 2013. La même observation peut être formulée sur les recouvrements.

Or les recettes exceptionnelles procurées depuis 2014 par le STDR ne sont pas pérennes, puisqu'elles sont en grande partie constituées de rappels d'impôts et pénalités sur exercices antérieurs qui prendront fin lorsque le traitement des régularisations sera achevé. Le rendement des contrôles fiscaux pourrait alors retrouver son niveau antérieur à la création du STDR, voire un niveau inférieur s'il se maintient au niveau de l'année 2014 hors recettes du STDR. Seule l'analyse des résultats à venir, hors STDR, permettra de vérifier que les mesures de renforcement de la lutte contre la fraude fiscale et de réorganisation du contrôle fiscal produisent des résultats tangibles.

B - Le recouvrement des créances fiscales : un maillon faible de la chaîne des contrôles

1 - Jusqu'en 2014, une performance insatisfaisante

Si le taux global de recouvrement des créances issues du contrôle fiscal externe connaît de fortes variations annuelles, il demeure nettement inférieur à 50 % en moyenne, soit un niveau très peu satisfaisant. La faiblesse de ce taux résulte de plusieurs facteurs : les créances issues du contrôle fiscal portent fréquemment sur des sociétés éphémères qui se mettent en situation de liquidation judiciaire ou des particuliers qui organisent leur insolvabilité lors d'un contrôle ; leur recouvrement peut être suspendu par des procédures contentieuses et celles-ci peuvent déboucher sur des décisions donnant tort à l'administration ; enfin, des remises peuvent être accordées par l'administration.

Cette faiblesse traduit également un manque de suivi entre les phases d'instruction et de recouvrement des dossiers, dont la responsabilité appartient à des services différents. La première phase relève des services de contrôle et la seconde des services comptables. La concertation entre ces services est longtemps restée faible et si la prise en

considération des enjeux comptables dès la phase de contrôle est désormais encouragée, ces initiatives sont encore trop récentes pour que leurs effets puissent être pleinement appréciés (cf. *infra*).

Le taux de recouvrement

Cet indicateur, qui permet d'apprécier l'efficacité du recouvrement, consiste à calculer le taux de créances ayant été recouvrées au 31 décembre de la deuxième année qui a suivi leur prise en charge. Ainsi l'indicateur publié en 2015 dans le fascicule *Voies et moyens* annexé au projet de loi de finances pour 2016 permet de savoir quelle est la part des créances prises en charge en 2012 qui ont été recouvrées à la fin de l'année 2014.

Cet indicateur reste cependant limité. Simple « photographie » du recouvrement à deux ans, il ne permet pas de connaître le taux de recouvrement définitif des créances, lequel n'est pas aujourd'hui mesuré. De plus, portant sur le recouvrement de créances issues de contrôles clos depuis au moins deux ans, sinon plus, il présente une situation décalée dans le temps et ne peut permettre d'apprécier l'efficacité des réformes ou mesures engagées depuis 2013, qui ne pourra être mesurée qu'à compter de la clôture définitive des procédures fiscales et judiciaires auxquelles elles s'appliquent tout juste actuellement.

Par ailleurs, le taux moyen de recouvrement recouvre une réalité très hétérogène, avec un taux très élevé à la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI - qui représente, selon les années, de 35 à 50 % du total des créances recouvrées), résultant de la nature de ses créances, ainsi que de la solvabilité des opérateurs relevant de son portefeuille (les grandes entreprises et leurs filiales). En dehors de la DVNI et de la DNVSF (qui a doublé son taux de recouvrement en quatre ans), la situation est préoccupante à plusieurs titres :

- le taux de recouvrement de la direction des résidents à l'étranger et des services généraux a baissé de 53,6 % à 21,8 % entre 2011 et 2013 ;
- les DIRCOFI, qui représentent selon les années entre 25 et 35 % du total des créances, voient leur taux de recouvrement moyen se dégrader de 48,1 % à 31,2 % entre 2010 et 2013 ;
- les DDFiP, qui représentent selon les années entre 20 et 30 % du total des créances, ont un taux de recouvrement stable, mais à un niveau moyen particulièrement bas (environ 23 %).

Si la crise économique, entraînant davantage de mises en liquidation judiciaire, peut expliquer en partie cette évolution – le taux de recouvrement des créances de TVA est ainsi passé de 40 % en 2010 à 30 % en 2013 –, elle ne saurait pour autant expliquer à elle seule la dégradation des taux de recouvrement.

2 - Des expérimentations en cours mais des blocages persistants

L'administration fiscale a cherché à améliorer depuis 2009 son action en matière de recouvrement. Ainsi, chaque département est désormais doté d'un pôle spécialisé pour le recouvrement des dossiers complexes ou à enjeux, la difficulté étant, comme pour le contrôle fiscal, de professionnaliser et maintenir en poste les agents dans ces pôles.

Les enjeux de recouvrement sont, par ailleurs, mieux intégrés à toutes les étapes du contrôle fiscal externe grâce, notamment, à la coordination des services d'enquêtes et comptables et à l'identification précoce des difficultés de recouvrement dès la phase de contrôle.

Enfin, des expérimentations sont en cours afin d'améliorer le dispositif dans le cadre du plan national de contrôle fiscal. Certains pôles de recouvrement spécialisés sont ainsi consacrés au seul recouvrement des créances des DIRCOFI. Les résultats déjà obtenus avec la mise en place d'un tel pôle dédié aux créances de la DNVSF sont encourageants.

Plusieurs blocages importants restent toutefois encore à lever.

La rupture de la chaîne informatique entre les applications de suivi des opérations de contrôle et celles de recouvrement, relevée à plusieurs reprises par la Cour depuis 2010, n'est toujours pas résolue. En l'absence de dossier unique de contrôle, l'information sur l'état du recouvrement demeure limitée, cependant que les risques d'erreurs liés à l'obligation de ressaisir les données d'un système à l'autre sont multipliés.

De même, les modalités de recouvrement de l'ensemble des créances issues du contrôle fiscal ne sont pas harmonisées, selon qu'elles concernent des impositions et taxations recouvrées par voie de rôle – leur recouvrement se fait par le même biais – ou auto liquidées – le recouvrement se fait alors par voie d'avis de mise en recouvrement. Cette hétérogénéité est source à la fois de complexité, de retards et de coûts.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Sous l'effet conjugué de l'action du législateur et de la modernisation de l'administration, l'organisation du contrôle fiscal s'est améliorée et les moyens de lutte contre la fraude ont été renforcés.

Des marges de progression importantes subsistent cependant, tant en matière de gestion des moyens humains que de coordination des actions de contrôle et de recouvrement, moins de 50 % seulement des créances issues du contrôle fiscal donnant lieu à recouvrement dans les deux années suivant leur prise en charge. Par ailleurs, l'information du Parlement et du citoyen sur l'efficacité des mesures de lutte contre la fraude et des contrôles doit être complétée et rendue plus transparente grâce à un meilleur suivi statistique.

Les réformes en cours doivent rapidement être menées à leur terme et se traduire dans les résultats chiffrés. L'amélioration de la performance du contrôle fiscal ne peut pas, en effet, se mesurer seulement à l'aune de la progression des redressements notifiés et doit se traduire également par une augmentation des montants recouverts.

Les objectifs budgétaires et répressifs du contrôle fiscal ne doivent pas, pour autant, conduire à limiter son rôle d'incitation au civisme fiscal, qui pourrait être renforcé par des contrôles sur pièces rendus plus visibles et par une diversification accrue des propositions de poursuites correctionnelles.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. confier aux directions interrégionales un rôle de pilotage des unités chargées du contrôle fiscal externe au niveau local ;*
- 2. mettre en œuvre un plan de redéploiement des emplois de vérificateurs permettant une répartition des moyens adaptée aux besoins sur le territoire et entre les différents niveaux de contrôle fiscal externe ;*
- 3. modifier les règles de gestion interne, afin de développer les recrutements par profil de poste ou au choix et imposer une durée minimale en poste dans certains emplois du contrôle fiscal ;*
- 4. poursuivre la diversification des types d'infractions faisant l'objet des dossiers de propositions de poursuites correctionnelles ;*
- 5. publier, dans les annexes aux projets de lois de finances, une information complète sur les résultats des contrôles fiscaux (droits appelés, montants recouverts, taux de recouvrement) ;*

-
6. *améliorer le recouvrement des créances issues du contrôle fiscal, notamment :*
- *en accélérant la généralisation des pôles de recouvrement spécialisés auprès des DIRCOFI ;*
 - *en rapprochant au plus tôt les systèmes d'information dédiés au contrôle et à la comptabilité ;*
 - *en unifiant les procédures de recouvrement des créances issues du contrôle fiscal.*
-

Réponses

Réponse de la garde des sceaux, ministre de la justice	388
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget	389
Réponse du ministre de l'intérieur	393
Réponse du président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution	393

RÉPONSE DE LA GARDE DES Sceaux, MINISTRE DE LA JUSTICE

Sur les nouveaux moyens d'investigation mis en œuvre

La Cour indique que « des interrogations subsistent sur l'efficacité de la collaboration entre les parquets locaux et le parquet financier. En effet, ce dernier dépend, sauf exception (délits boursiers), des parquets locaux pour qu'ils l'informent de leurs dossiers et, le cas échéant, s'en dessaisissent à son profit ».

Il n'apparaît pas opportun de faire état de ces difficultés de fonctionnement dès lors que le parquet financier n'est en exercice que depuis quelques mois, et qu'une circulaire relative à la circulation de l'information entre parquets, parquets JIRS et procureurs de la République financiers en matière économique et financière a été publiée par la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) le 31 mars dernier. En outre, ces difficultés ne portent pas prioritairement sur le contentieux de la fraude fiscale.

Sur l'aggravation des sanctions pénales

La seconde phrase du deuxième paragraphe « La DGFIP a par ailleurs sensibilisé ses agents à la nécessité de proposer des poursuites sur des dossiers complexes plutôt que sur les fraudes « simples » plus faciles à instruire. » pourrait être remplacée par « Dans le prolongement de cette disposition, la DGFIP a par ailleurs sensibilisé ses agents sur la nécessité de proposer des poursuites sur des dossiers complexes plutôt que sur des fraudes « simples » ».

Sur le renforcement de l'action pénale

La Cour indique que « la création en 2013 de l'office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales traduit une priorité nouvelle donnée à la lutte contre la fraude fiscale au sein du ministère de l'intérieur, et peut être de nature à réduire les risques de concurrence entre services judiciaires et services fiscaux. » À défaut de précision, cette phrase ne semble pas opportune dès lors qu'au sein de l'architecture organisationnelle de lutte contre la fraude fiscale, les champs d'action entre l'administration et l'autorité judiciaire sont bien distincts et complémentaires et partant, le risque de concurrence n'apparaît pas significatif.

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLIC ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET

La lutte contre la fraude constitue un élément essentiel pour consolider le civisme fiscal des contribuables face à des pratiques qui fragilisent le pacte social et portent atteinte tant à la concurrence entre les acteurs économiques qu'aux recettes publiques.

Il s'agit d'une priorité pour le Gouvernement et de nombreuses dispositions législatives modernisant et renforçant les moyens d'investigation de l'administration fiscale ont été adoptées en ce sens, par exemple pour mieux lutter contre les fraudes à la TVA sur les véhicules d'occasion ou contre les entreprises éphémères dans le secteur du bâtiment. Par ailleurs, l'administration fiscale peut désormais exercer son droit de communication sans être tenue de désigner nommément les personnes ou les entreprises concernées facilitant ainsi la détection des activités non déclarées, notamment dans le cadre des ventes à distance réalisées via Internet. À ces dispositifs, s'ajoutent d'autres mesures récentes et emblématiques telle que la lutte contre les logiciels de caisse frauduleux.

S'agissant des six recommandations formulées par la Cour, elles recueillent un avis favorable et la DGFIP a d'ailleurs déjà progressé dans la mise en œuvre de la plupart d'entre elles.

Recommandation n° 1 : Confier aux directions interrégionales un rôle de pilotage des unités chargées du contrôle fiscal externe au niveau local.

La lutte contre la fraude fiscale nécessite une forte mobilisation des équipes et la plus grande mutualisation possible des informations obtenues. D'ailleurs, la DGFIP a déjà engagé des expérimentations en ce sens.

Ainsi, en 2015, a-t-il été confié à une DIRCOFI le pilotage fonctionnel de l'ensemble des brigades de recherche et de contrôle (BCR) de son périmètre géographique. Les premiers résultats obtenus sont positifs, aussi cette expérimentation a-t-elle été étendue à l'ensemble des DIRCOFI. Un bilan sera effectué après une période significative de fonctionnement de cette nouvelle organisation.

Parallèlement, la DGFIP a engagé une autre expérimentation consistant à mettre en place des pôles interrégionaux de programmation pilotés par les DIRCOFI afin d'améliorer l'exploitation des outils d'analyse-risque à disposition des services de programmation. La concentration des savoir-faire en matière d'analyse fiscale et de requêtage devrait, en effet, permettre un meilleur traitement des informations et une plus grande efficacité de la détection des dossiers de contribuables à contrôler.

Enfin, par une note de service du 13 novembre 2015, une réflexion a été lancée avec les directions locales sur un renforcement des liens entre les DIRCOFI et les vérificateurs des directions territoriales qui ne disposent que d'une brigade. Ces réflexions peuvent aboutir soit à un maintien de la situation actuelle, soit au maintien des vérificateurs sous l'autorité de leur direction territoriale mais avec un pilotage/appui de la DIRCOFI, soit au rattachement des vérificateurs à la DIRCOFI.

Recommandation n° 2 : Mettre en œuvre un plan de redéploiement des emplois de vérificateurs permettant une répartition des moyens adaptée aux besoins sur le territoire et entre les différents niveaux de contrôle fiscal externe.

Là encore, la DGFIP s'inscrit d'ores et déjà pleinement dans cette démarche. L'implantation des emplois de vérificateurs a ainsi fait l'objet d'une réflexion visant à rechercher la meilleure adéquation possible entre le volume national de vérificateurs et l'implantation de ces derniers en cohérence avec les évolutions économiques des territoires couverts et les caractéristiques de leur tissu fiscal, tout en tenant compte des orientations visant à renforcer d'une part le contrôle patrimonial et d'autre part la spécialisation et le soutien au réseau au niveau des DIRCOFI.

Sur la base de ces travaux, les premiers redéploiements ont été présentés en comité technique de réseau de la DGFIP fin décembre et seront réalisés en 2016.

Recommandation n° 3 : Modifier les règles de gestion interne afin de développer les recrutements par profil de poste ou au choix et imposer une durée minimale en poste dans certains emplois du contrôle fiscal.

Le contrôle fiscal n'est pas la seule mission qui nécessite de disposer d'agents et de chefs de service dotés d'une grande expertise. Il reste que le besoin d'expertise et de spécialisation est avéré pour assurer cette mission de façon efficace et réactive face à la montée des montages frauduleux de plus en plus complexes.

La réorganisation des services et la création de postes de spécialistes implantés en DIRCOFI mais apportant leur soutien à l'ensemble des directions situées dans le périmètre de leur DIRCOFI, traduisent cette volonté de constituer des équipes qualifiées et sont une première réponse au besoin de soutien technique au réseau.

Cette évolution s'accompagne également d'efforts importants en matière de formation des agents avec la mise en place de parcours personnalisés. Depuis septembre 2015, tout nouveau vérificateur doit suivre un parcours personnalisé de formation d'une durée de trois ans. Corrélativement, l'attention des agents bénéficiant de cette formation a été appelée sur l'intérêt fort de rester dans le domaine du contrôle fiscal pendant

un minimum de trois ans.

Enfin, un groupe de travail sera chargé au cours du premier trimestre 2016 de faire des propositions d'adaptation des règles actuelles de GRH aux spécificités du contrôle fiscal.

Recommandation n° 4 : Poursuivre la diversification des types d'infractions faisant l'objet des dossiers de propositions de poursuites correctionnelles.

Les mesures fiscales et pénales prises ces dernières années (lutte contre les logiciels permissifs, intensification des échanges avec les administrations fiscales étrangères...) sont d'ores et déjà de nature à favoriser une plus grande diversification des affaires pénales.

La DGFIP poursuit par ailleurs l'effort de diversification des dossiers de plainte. Ainsi la part des plaintes portant sur la fraude à la TVA dans les secteurs du bâtiment, du nettoyage et du gardiennage est passée de 37 % en 2010 à 30 % en 2014.

Afin de renforcer la diversification des affaires, la DGFIP expérimente un pôle pénal interrégional (PPI) au sein de la DIRCOFI Sud-Ouest, à compter du 1^{er} septembre 2015, qui permettra de garantir un pilotage plus resserré de la mission. L'augmentation du nombre de plaintes destinées à une saisine de la BNRDF contribue aussi à la diversification de l'action pénale de la DGFIP par la transmission à l'autorité judiciaire des fraudes les plus complexes, aux enjeux financiers importants et à forte connotation patrimoniale.

D'ailleurs, au regard de la montée en puissance de cette brigade sur des dossiers très complexes et de ses résultats prometteurs, une note signée du secrétaire d'État au budget a été adressée au ministre de l'intérieur le 13 novembre 2015 proposant le renforcement de la BNRDF de dix emplois supplémentaires par redéploiement.

Enfin, la mise en place du Parquet national financier a conduit, dès 2014, à un renforcement significatif de la coopération entre les services judiciaires et fiscaux en matière de lutte contre la grande fraude fiscale.

Recommandation n° 5 : Publier, dans les annexes aux projets de lois de finances, une information complète sur les résultats des contrôles fiscaux (droits rappelés, montants recouverts, taux de recouvrement).

Dès lors que cette recommandation vise à donner davantage de lisibilité à la lutte contre la fraude fiscale, nous ne pouvons que l'approuver.

Néanmoins la mise en œuvre de certaines propositions requiert une expertise complémentaire ou des évolutions applicatives nécessitant un examen de leur faisabilité technique et de leur coût.

En revanche, certaines recommandations, comme la présentation des droits rappelés ventilés par impôts et en distinguant la procédure de contrôle employée, sont susceptibles d'être mises en œuvre dès la publication des annexes au projet de loi de finances initiale pour 2017.

Recommandation n° 6 : Améliorer le recouvrement des créances issues du contrôle fiscal, notamment en accélérant la généralisation des PRS (pôles de recouvrement spécialisés) auprès des DIRCOFI, en rapprochant au plus tôt les systèmes d'information dédiés au contrôle et à la comptabilité, et en unifiant les procédures de recouvrement des créances issues du contrôle fiscal.

L'effectivité du recouvrement des créances issues du contrôle fiscal constitue un enjeu majeur et la DGFIP a d'ailleurs déjà largement investi ce sujet en engageant depuis avril 2015 une expérimentation confiant à un PRS la prise en charge des créances des DIRCOFI Nord et Sud-Est. Deux autres expérimentations sont lancées depuis septembre 2015 à la DIRCOFI Est et à la DIRCOFI Île-de-France (avec le département des Hauts-de-Seine). La mise en place d'un interlocuteur privilégié des DIRCOFI en matière de recouvrement est de nature à favoriser les échanges entre services et à permettre l'anticipation des risques de recouvrement bien en amont de la prise en charge. Les périmètres et modalités de fonctionnement diffèrent selon ces expérimentations afin d'en tirer tous les enseignements utiles pour déterminer le mode opératoire à généraliser à toutes les DIRCOFI.

Concernant l'harmonisation des procédures de recouvrement, une réflexion est en cours sur une extension de la mise en recouvrement par voie d'AMR des impositions consécutives au contrôle fiscal de l'impôt sur le revenu, comme cela a été mis en œuvre pour recouvrer les créances d'impôt sur le revenu émises dans le cadre des procédures de régularisation des avoirs non déclarés et détenus à l'étranger (STDR). Cette évolution permettrait certes une accélération de la mise en recouvrement mais présente l'inconvénient d'une information moins riche des contribuables lors de la réception de l'impôt supplémentaire à acquitter. Les différents éléments doivent donc être examinés.

S'agissant du rapprochement des systèmes d'information dédiés au contrôle et à la comptabilité, un lien informatique sera développé en 2016/2017 entre l'application de suivi des opérations de contrôle (ALPAGE) et l'application dédiée au recouvrement (MEDOC).

Enfin, concernant les observations formulées page 14 sur les accès croisés entre les bases de données de la DGDDI et de la DGFIP, nous rappelons que les services informatiques des deux directions travaillent sur la mise au point d'une solution pérenne permettant une habilitation automatique des agents. Ce projet devrait aboutir au cours de l'année 2016.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Cette insertion appelle une observation de ma part concernant les compétences développées par les services de la police judiciaire en matière d'enquêtes fiscales.

Je souhaite souligner que les enquêteurs affectés dans les services financiers des directions interrégionales ou régionales de la police judiciaire bénéficient des mêmes formations que ceux des services centraux de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) et également de la préfecture de police. La formation initiale peut être complétée par des stages thématiques organisés par la DCPJ.

Par ailleurs, la situation des enquêtes pour fraude fiscale complexe reste atypique. La quasi-totalité des plaintes déposées par la direction générale des finances publiques (DGFIP) a été confiée à la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale, ce qui a conduit la DGFIP à dispenser à ses agents une formation spécifique en la matière.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL ET DE RÉOLUTION

En ce qui concerne les développements du projet relatifs à l'action de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), la Cour relève à juste titre l'impact positif sur l'action de l'ACPR des évolutions législatives intervenues en juillet et décembre 2013, en particulier en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux dans le domaine de la fraude fiscale.

L'ACPR, en effet, prend pleinement en compte la lutte contre la fraude fiscale dans le cadre de sa mission de contrôle de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, concernant les organismes qui appartiennent au secteur de la banque et de l'assurance.

Le rapport relève l'action explicative et de diffusion de bonnes pratiques de l'Autorité, sans préjudice des actions de contrôle sur pièces et sur place. Je vous précise à cet égard que, depuis que vous m'avez adressé le rapport, les lignes directrices sur les obligations de déclaration et d'information à TRACFIN ont été adoptées par le collège plénier de l'Autorité, sous ma présidence, et ont été publiées

conjointement avec TRACFIN le 19 novembre 2015, après concertation avec les professionnels au sein de la commission consultative « Lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ».

Ces lignes directrices contiennent notamment des développements sur les déclarations de soupçon fondées sur la fraude fiscale (point 2.4.2), ainsi que sur la conduite à tenir en cas de rapatriement de fonds de l'étranger avec régularisation fiscale dans le cadre de la circulaire du 21 juin 2013 du ministre délégué en charge du budget (point 1.1.2). Je saisis cette occasion pour mentionner qu'elles comportent également des développements sur la lutte contre la fraude aux organismes sociaux. Enfin, elles s'attachent à préciser les éléments spécifiques auxquels un dispositif de lutte contre le financement du terrorisme doit s'attacher, domaine qui constitue également une priorité de contrôle pour l'ACPR.
