

N° 381

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 juillet 2007

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur l'enquête de la Cour des comptes portant sur le recouvrement des créances de contrôle fiscal et le recouvrement contentieux des amendes et des condamnations judiciaires,

Par M. Bernard ANGELS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. L'ENQUÊTE SUR LE RECOUVREMENT DES CRÉANCES DE CONTRÔLE FISCAL	8
A. UNE SPÉCIALISATION EN COURS DE LA FONCTION RECOUVREMENT	8
B. UN INDICATEUR DE RECOUVREMENT PERFECTIBLE	8
C. LA STAGNATION DES TAUX DE RECOUVREMENT	8
D. LE MAUVAIS RECOUVREMENT DES PÉNALITÉS.....	9
II. L'ENQUÊTE SUR LE RECOUVREMENT DES CONTENTIEUX DES AMENDES ET CONDAMNATIONS JUDICIAIRES	10
A. UN TAUX DE RECOUVREMENT CONTENTIEUX DES AMENDES DÉGRADÉ.....	10
B. UN DISPOSITIF DE PAIEMENT IMMÉDIAT DES CONDAMNATIONS PÉCUNIAIRES DANS LES JURIDICTIONS DÉFECTUEUX À UN DOUBLE TITRE.....	11
C. DES RÉFORMES POSITIVES EN COURS.....	11
TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION DE M. CHRISTIAN BABUSIAUX, PRÉSIDENT DE LA 1^{ÈRE} CHAMBRE DE LA COUR DES COMPTES, M. BRUNO PARENT, DIRECTEUR GÉNÉRAL DES IMPÔTS, M. DOMINIQUE LAMIOT, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE ET M. JEAN-MARIE HUET, DIRECTEUR DES AFFAIRES CRIMINELLES ET DES GRÂCES AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE	13
ANNEXE 1 : LETTRE EN DATE DU 26 JUILLET 2007, DE M. ERIC WOERTH, MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, À M. JEAN ARTHUIS, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES	33
ANNEXE 2 : COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR LE RECOUVREMENT DES AMENDES ET DES CONDAMNATIONS JUDICIAIRES	37

AVANT-PROPOS

La présente enquête, établie en application de l'article 58-2° de la LOLF, a été demandée à l'initiative de votre rapporteur spécial, à partir d'une analyse des indicateurs présentés dans le projet annuel de performances de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » annexé au projet de loi de finances pour 2006 qui soulignait, d'une part, que **le taux de recouvrement des créances de contrôle fiscal ainsi que le taux de recouvrement contentieux des amendes¹ et des condamnations judiciaires, étaient particulièrement faibles**, et que d'autre part, **les objectifs fixés à l'administration pour améliorer ces recouvrements paraissaient limités**.

Une audition, le 3 mai 2006, par votre commission, de M. Dominique Lamiot, directeur général de la comptabilité publique et de M. Bertrand Brassens, inspecteur général des finances, sur la modernisation du paiement des amendes avait déjà mis en évidence les carences dans ce domaine.

Saisie le 25 janvier 2006, la Cour des comptes n'a remis son enquête que le 1^{er} juin 2007, avec **un retard de huit mois** par rapport au délai de huit mois fixé par l'article 58-2° de la LOLF.

Formellement, l'enquête de la Cour des comptes se compose de deux enquêtes distinctes, l'une sur le recouvrement des créances de contrôle fiscal, l'autre sur le recouvrement des contentieux des amendes et des condamnations judiciaires.

Quelques chiffres témoignent de **l'importance de l'enjeu** :

- le montant des droits redressés au titre du contrôle fiscal s'est établi en 2004 à **12 milliards d'euros**, pour des montants effectivement encaissés en 2004 de **4 milliards d'euros** ;

- plus de 17.000 agents participent partiellement ou totalement au recouvrement des créances de contrôle fiscal, à la direction générale des impôts (16.000 emplois consacrés au moins en partie à cette activité), 780 emplois à la direction générale des douanes et des droits indirects, 4.640 à la direction générale de la comptabilité publique ;

- les créances d'amendes et de condamnations judiciaires atteignaient en 2005 **1,69 milliard d'euros**, pour un montant recouvré de **506 millions d'euros**.

Le recouvrement des créances de contrôle fiscal et le recouvrement contentieux des amendes et condamnations judiciaires relèvent du même programme budgétaire intitulé « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » et concourent au même objectif de performance intitulé

¹ *Le champ de l'étude ne concerne donc évidemment pas le paiement spontané des amendes, dites amendes forfaitaires, mais le champ des amendes forfaitaires majorées, qui entrent dans le champ pénal.*

« renforcer la lutte contre la fraude fiscale et le recouvrement offensif des impôts et amendes ». Les deux types de recouvrement constituent des **recouvrements forcés** et, par nature, leur mise en œuvre présente des difficultés. Dans les deux cas, **le taux de recouvrement est assez faible, moins de 40 %, mais le montant des recouvrements constitue un enjeu non négligeable tant en termes financiers que pour l'efficacité globale de la politique fiscale d'une part, de la politique pénale d'autre part.**

Néanmoins, les conditions de prise en charge des créances diffèrent. Les peines d'amendes forfaitaires majorées, prononcées par les officiers du ministère public relevant du ministère de l'intérieur, tout comme les autres condamnations pécuniaires prononcées par les tribunaux, **sont recouvrées par le Trésor public.** En revanche, **trois administrations sont chargées du recouvrement des créances de contrôle fiscal** : direction générale des impôts (DGI) (impôt sur les sociétés, ISF, taxe sur les salaires, droits d'enregistrement, TVA), direction générale de la comptabilité publique (DGCP) (impôt sur le revenu, impôts locaux) et direction générale des douanes et des droits indirects (droits de douane, TIPP, TVA).

Au cours de l'audition des représentants de la Cour des comptes et des trois directions du ministère du budget concernées (direction générale des impôts, direction générale de la comptabilité publique, direction générale des douanes et des droits indirects) pour « suite à donner » en date du 11 juillet 2007, votre commission des finances n'a pu que constater que, **le contrôle fiscal aboutissait rarement, pour les fraudeurs, au paiement de pénalités.**

Alors que les droits rappelés en contrôle fiscal supportent 25 % à 50 % de pénalités, ces pénalités, deux ans après, ne sont recouvrées en moyenne qu'à hauteur de 15 %. Le niveau global des remises accordées aux contribuables apparaît préoccupant : il pourrait donner le sentiment que la fraude fiscale n'est pas, ou peu, sanctionnée en France, ce qui pourrait entretenir des comportements d'incivisme fiscal, à l'opposé de la finalité des pénalités. Du point de vue de votre commission des finances, ce sentiment de relative impunité fiscale doit être dissipé par la clarification de la politique menée en matière de pénalités et d'intérêts de retard. Elle recommande des investigations plus fines afin de distinguer les causes du faible taux de recouvrement des pénalités, en distinguant les intérêts de retard des pénalités sanctionnant les fraudes caractérisées, et en faisant la part des pénalités abandonnées en raison de l'insolvabilité des débiteurs par rapport aux remises accordées par l'administration fiscale.

Il y a là un enjeu majeur pour l'efficacité globale de la politique fiscale.

Au cours de l'audition pour « suite à donner » précitée, votre commission des finances a regretté que l'administration des douanes ne dispose pas d'instrument de mesure fiable du recouvrement des créances de contrôle fiscal et n'ait pas adopté l'indicateur commun de recouvrement élaboré par les deux autres administrations de Bercy. Elle a mesuré l'ampleur du chantier informatique à mener d'ici 2010 pour que l'ensemble des administrations chargées du contrôle

fiscal soient en mesure de parler un « langage commun », et d'éviter tout dysfonctionnement entre l'agent qui fait le contrôle fiscal d'un côté, et celui qui est ensuite responsable du recouvrement des dettes.

En ce qui concerne le recouvrement contentieux des amendes et condamnations pécuniaires, l'audition pour « suite à donner » a laissé apparaître le caractère inachevé de la réforme des bureaux d'exécution des peines.

En 2006, seulement 33,1 % des amendes forfaitaires majorées et des condamnations judiciaires ont été payées par les contrevenants. Sur 1,65 milliard d'euros de créances, correspondant à 11,5 millions d'amendes et condamnations judiciaires, seulement 506 millions d'euros ont été recouverts par le Trésor public. Pourtant, le non-paiement des amendes et des condamnations judiciaires remet en cause l'effectivité des peines prononcées par les tribunaux. Il engage la crédibilité de la politique pénale.

Dans ce contexte, la création des bureaux d'exécution des peines (BEX) dans tous les tribunaux de grande instance, et l'introduction d'une réduction de 20 % pour le paiement avant 30 jours des condamnations judiciaires, apparaissent comme un progrès. Ces mesures permettent, en effet, aux condamnés de s'acquitter, dès le jugement, du montant des annonces prononcées. Encore faudrait-il, selon votre commission des finances, que la logistique suive.

Entre ministère de la justice et Trésor public, comme entre police, gendarmerie et justice, les interfaces informatiques apparaissent déficientes. Les condamnés doivent calculer eux-mêmes le montant de leur amende, ce qui n'est pourtant pas à la portée de tous. Le paiement en liquide est limité, alors que nombre de contrevenants ne disposent ni de chéquier, ni de carte bancaire. Enfin, et surtout, les greffiers ne souhaitent pas « prendre la responsabilité » de percevoir le produit des amendes et condamnations judiciaires. De son côté, le Trésor public n'entend pas dépêcher des agents dans les tribunaux pour recouvrer ces créances, alors que l'implication de ses agents avait été, en large partie, à l'origine de la réussite de l'expérimentation initiale des bureaux d'exécution des peines.

Votre commission des finances souhaite que les condamnés ne sortent pas des tribunaux avant d'avoir réglé leurs amendes, le cas échéant en prévoyant une réduction encore plus incitative que le taux actuel de 20 % pour un paiement le jour même. Elle considère que les bureaux d'exécution des peines doivent être mis rapidement en mesure d'encaisser les amendes, que ce soit par une extension des compétences des greffiers ou le détachement d'agents du Trésor public dans les tribunaux. **L'efficacité de la politique pénale est en jeu.**

I. L'ENQUÊTE SUR LE RECOUVREMENT DES CRÉANCES DE CONTRÔLE FISCAL

L'enquête de la Cour des comptes souligne que le recouvrement des créances de contrôle fiscal est fondamentalement hétérogène, en raison de la multiplicité des impôts et taxes mis en recouvrement, la diversité d'organisation des trois réseaux chargés du recouvrement ainsi que de l'existence de trois types de contrôle fiscal.

A. UNE SPÉCIALISATION EN COURS DE LA FONCTION RECOUVREMENT

L'automatisation des contrôles, par le biais de l'informatisation du contrôle sur pièces, se renforce. Une **spécialisation des métiers « recouvrement »** est en cours, la direction générale des grandes entreprises étant aujourd'hui chargée du recouvrement de l'impôt sur les sociétés, tandis que la direction générale de la comptabilité publique a créé dans son réseau des pôles spécialisés dans le recouvrement des créances contentieuses.

B. UN INDICATEUR DE RECOUVREMENT PERFECTIBLE

La direction générale des impôts (DGI) et la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) ont élaboré un **indicateur commun de recouvrement des créances issues du contrôle fiscal externe** (le fameux examen de situation fiscale personnelle pour les personnes physiques ou la vérification de comptabilité pour les entreprises), le TCRF (taux de recouvrement des créances fiscales) présenté au Parlement dans le projet annuel de performances. Néanmoins, entre la DGI et la DGCP, des progrès restent à réaliser sur les systèmes d'informations et leur comptabilité. **La direction générale des douanes et des droits indirects n'est pas, en outre, en mesure de produire un même indicateur.**

L'indicateur subit par ailleurs les aléas du recouvrement : une action ciblée sur un petit nombre de contrôles fiscaux permet d'atteindre des seuils de recouvrement plus honorables : le recouvrement d'un point d'indicateur pour la DGI représente moins de 40 millions d'euros, soit le poids d'un contrôle fiscal important.

C. LA STAGNATION DES TAUX DE RECOUVREMENT

Malgré des progrès d'organisation, les taux de recouvrement stagnent depuis 2002. Les admissions en non-valeur atteignent souvent un taux de 10 % l'année même de la prise en charge des titres de créance. Les taux de recouvrement varient par ailleurs selon les impôts : le contrôle fiscal en matière

d'impôt sur le revenu obtient un taux de recouvrement médiocre.

Recouvrement du contrôle fiscal par impôt en 2004

Type de contrôle fiscal	Pourcentage de recouvrement effectif au 31 décembre de l'année suivante
Contrôle fiscal externe sur l'impôt sur le revenu	19 %
Contrôle fiscal externe sur l'impôt sur les sociétés	27 %
Contrôle fiscal externe sur la TVA	37 %
Contrôle sur pièces sur la TVA	50 %
Contrôle sur pièces sur les taxes de douane	64 %
Contrôle fiscal externe sur les taxes de douanes	87 %

Selon la Cour des comptes, ce phénomène tient pour une part au **meilleur ciblage du contrôle fiscal**, qui accroît la proportion de dossiers difficiles dans les redressements prononcés. Il n'est pas anormal que, en raison du caractère répressif du contrôle fiscal, des redressements soient émis alors que les chances de recouvrement sont minimales, voire inexistantes. Sinon, il suffirait à un contribuable indélicat de se rendre insolvable pour échapper à tout redressement fiscal. Néanmoins, la direction générale des impôts essaie d'assurer un meilleur équilibre entre contrôle fiscal à finalité répressive et contrôle fiscal à finalité budgétaire.

Il faut noter, enfin, les importants délais de recouvrement : une enquête réalisée par la DGI à la demande de la Cour des comptes fait apparaître des délais moyens de 620 à 850 jours entre la première intervention et la mise en recouvrement, et de 300 jours entre la fin de la procédure et la mise en recouvrement.

D. LE MAUVAIS RECOUVREMENT DES PÉNALITÉS

Les droits rappelés en contrôle fiscal supportent 25 % à 50 % de pénalités. Or deux ans après avoir été taxées, **les pénalités d'assiette ne sont jamais recouvrées à plus de 15 % pour le contrôle fiscal externe**. Ce faible taux de recouvrement des pénalités tient, selon la Cour des comptes, au niveau élevé des remises et transactions réalisées dans le cadre de la juridiction gracieuse de l'impôt. Selon la Cour des comptes, **le niveau global de ces remises est préoccupant** car il peut alimenter un sentiment d'injustice chez les personnes qui ont acquitté l'intégralité des sommes réclamées, voire entretenir des

comportements d'incivisme fiscal, résultat à l'opposé de la finalité des pénalités.

II. L'ENQUÊTE SUR LE RECOUVREMENT DES CONTENTIEUX DES AMENDES ET CONDAMNATIONS JUDICIAIRES

En 2005, 11,4 millions d'amendes forfaitaires majorées et condamnations judiciaires ont été enregistrées, pour un montant total de 1,6 milliard d'euros. Les amendes forfaitaires majorées représentent 92 % du nombre de prises en charge, mais ne contribuent que pour 75 % au montant total des amendes et condamnations judiciaires. Les amendes forfaitaires majorées présentent un risque dégradé car elles sont issues d'amendes forfaitaires qui n'ont pas été payées spontanément.

A. UN TAUX DE RECOUVREMENT CONTENTIEUX DES AMENDES DÉGRADÉ

Le taux de recouvrement contentieux des amendes se dégrade, comme le montre le tableau ci-dessous.

Evolution du taux de recouvrement contentieux des amendes

(en %)

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2006
44,4	35,6	32,8	31,3	31,3	28,9	28,6	38,2	34,1	31,6	33,1

Le résultat est insatisfaisant au regard de l'objectif de performance qui figure dans le contrat pluriannuel de performance de la DGCP : 38 % en 2006, 40 % en 2007 et 42 % en 2008.

La DGCP souligne néanmoins que sa performance globale mériterait d'être mesurée non pas au seul regard du recouvrement contentieux des amendes, mais aussi en référence au taux de paiement spontané des amendes. Ainsi, 70 % des amendes issues des contrôles radar automatisés font l'objet d'un paiement spontané, soit un taux supérieur de 20 à 30 points au taux de l'ensemble des amendes forfaitaires sanctionnant les infractions au code de la route.

De plus, la Cour des comptes considère que la DGCP a réussi à mettre en place les moyens nécessaires à la prise en charge des amendes issues des contrôles radar automatisés. Cela lui aurait permis, d'une part, d'absorber l'augmentation de volume des amendes forfaitaires majorées et d'autre part de maintenir le niveau du taux de recouvrement contentieux autour d'un tiers, alors que la qualité générale des créances¹ se dégradait.

¹ Il s'agit là encore une fois de la part des amendes qui n'a pas été acquittée spontanément.

B. UN DISPOSITIF DE PAIEMENT IMMÉDIAT DES CONDAMNATIONS PÉCUNIAIRES DANS LES JURIDICTIONS DÉFECTUEUX À UN DOUBLE TITRE

La Cour des comptes souligne deux défauts dans le dispositif de paiement immédiat des amendes pénales dans les juridictions.

D'une part, **les paiements en espèce ne sont pas interdits** : cette situation est porteuse de risques de détournements de fonds, en l'absence de comptables et de régisseurs pécuniairement responsables dans les juridictions.

D'autre part, **les condamnés doivent effectuer eux-mêmes la liquidation de l'amende**, dont le calcul n'est pas, et de loin, à la portée de tous.

C. DES RÉFORMES POSITIVES EN COURS

La Cour des comptes souligne que, hormis le cas d'insolvabilité des redevables, **la rapidité d'exécution constitue un élément clé pour le recouvrement des amendes et condamnations judiciaires.**

Aussi la mesure des délais est-elle un indicateur de performance indispensable. Elle note que pour les condamnations judiciaires, le cumul de la phase de règlement spontané avec la phase comminatoire amiable aboutit à un **délai de 6 mois pendant lequel aucune poursuite n'est déclenchée par les comptables du Trésor public.** Ce délai réduit l'efficacité des poursuites car il les éloigne trop de la date à laquelle l'infraction a été commise.

De ce point de vue, la Cour des comptes juge positivement le déploiement des bureaux d'exécution des peines, couplé avec la mise en œuvre du « décret 20 % » (diminution de 20 % du montant de l'amende lorsqu'elle est payée dans un délai de 30 jours à compter de la date à laquelle le jugement est prononcé). Elle note toutefois que l'amélioration de la performance d'ensemble ne pourra pas être obtenue sans le concours actif des comptables du Trésor public.

Or le Trésor public ne souhaite pas, pour des raisons économiques, assurer une permanence dans chaque tribunal de grande instance pour liquider, encaisser et comptabiliser les amendes dues par les redevables, ce qui aurait été d'un coût disproportionné au regard des enjeux financier selon la DGCP.

Pourtant, la Cour des comptes souligne les difficultés auxquelles se heurtent la création ou l'extension des régies. **Le taux de vacance actuel des postes de régisseur est élevé, 18 %**, toutes juridictions confondues. En effet, l'exercice de ces fonctions est atypique dans une carrière judiciaire et s'éloigne du cœur de métier du greffe. En outre, le volume des encaissements d'amendes à traiter dépasse le volume autorisé de l'encaisse des régies des tribunaux.

TRAVAUX DE LA COMMISSION :

**AUDITION DE M. CHRISTIAN BABUSIAUX, PRÉSIDENT DE
LA 1^{ÈRE} CHAMBRE DE LA COUR DES COMPTES,
M. BRUNO PARENT, DIRECTEUR GÉNÉRAL DES IMPÔTS,
M. DOMINIQUE LAMIOT, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA
COMPTABILITÉ PUBLIQUE
ET M. JEAN-MARIE HUET, DIRECTEUR DES AFFAIRES
CRIMINELLES ET DES GRÂCES
AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE**

Présidence de M. Jean Arthuis, président

Séance du mercredi 11 juillet 2007

Ordre du jour

Audition de M. Christian BABUSIAUX, président de la 1^{ère} chambre de la Cour des comptes, M. Bruno PARENT, directeur général des impôts, M. Dominique LAMIOT, directeur général de la comptabilité publique et M. Jean-Marie HUET, directeur des affaires criminelles et des grâces au ministère de la justice, pour suite à donner à l'enquête relative au recouvrement des amendes et des condamnations judiciaires, transmise par la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 (LOLF).

La séance est ouverte à 11 heures 05.

M. Jean Arthuis, président – Nous débutons la première de ces deux auditions de suivi pour la journée, relatives à des enquêtes réalisées par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la LOLF. L'enquête qui nous occupe ce matin concerne le recouvrement des créances de contrôle fiscal et le recouvrement contentieux des amendes et des condamnations judiciaires.

Nous devons cette enquête à la demande de notre rapporteur spécial, Bernard Angels. Celui-ci s'était ému de constater, dans le projet annuel de performances de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques », annexé au projet de loi de finances pour 2006, que le taux de recouvrement des créances de contrôle fiscal ainsi que le taux de recouvrement contentieux des amendes et des condamnations judiciaires, étaient particulièrement faibles, et pâtissaient en outre de perspectives d'amélioration limitées.

Saisie le 25 janvier 2006, la Cour des comptes n'a remis son rapport que le 1^{er} juin 2007, avec un retard de huit mois par rapport au délai de huit mois fixé par l'article 58-2° de la LOLF. Ce retard n'est pas admissible et il ne doit pas se reproduire. Deux enquêtes ont été réalisées : la première est relative aux créances de contrôle fiscal ; l'autre était consacrée au recouvrement contentieux, c'est-à-dire non spontané, des amendes et condamnations judiciaires.

Quelques chiffres témoignent de l'importance de l'enjeu. Tout d'abord, le montant des droits redressés au titre du contrôle fiscal s'est établi en 2004 à 12 milliards d'euros, pour des montants effectivement encaissés en 2004 de 4 milliards d'euros. Plus de 17.000 agents participent partiellement ou totalement au recouvrement des créances de contrôle fiscal. Les 12 milliards d'euros

résultent de la phase précontentieuse, entre le moment où l'inspecteur notifie ses intentions de redressement puis entend les observations du contribuable, et le moment où le directeur des services fiscaux fixe le montant à recouvrer. Les 12 milliards correspondent aux sommes à recouvrer fixées. Une fois le montant fixé, le contentieux est initié. Par ailleurs, les créances d'amendes et de condamnations judiciaires atteignaient en 2005 1,69 milliard d'euros, pour un montant recouvré de 506 millions d'euros.

Le taux de recouvrement est assez faible puisqu'il n'atteint pas 40 %. Il concerne pourtant des montants représentant un enjeu non négligeable en termes financiers. Il met de plus en cause l'efficacité globale de la politique fiscale d'une part, et de la politique générale d'autre part.

Les conditions de prise en charge des créances diffèrent. Les peines d'amendes forfaitaires majorées, prononcées par les officiers du ministère public relevant du ministère de l'intérieur, tout comme les autres condamnations pécuniaires prononcées par les tribunaux, sont recouvrées par le trésor public. En revanche, trois administrations sont chargées du recouvrement des créances de contrôle fiscal, selon les impôts concernés : direction générale des impôts, direction générale de la comptabilité publique et direction générale des douanes et des droits indirects.

La présente audition, comme les précédentes qui ont été organisées après livraison d'enquêtes de la Cour des comptes, a pour objet principal de faire en sorte que les travaux réalisés et les rapports publiés connaissent une suite effective, ce dont nous souhaitons nous assurer.

Nous recevons, pour la Cour des comptes, M. Christian Babusiaux, président de la première chambre, M. Jean-Marie Bertrand, président de section ainsi que M. Charles Deconfin, conseiller maître, et Mme Christine Baillon, rapporteure, qui ont participé à l'enquête.

Le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique est représenté par M. Bruno Parent, directeur général des impôts, et par M. Dominique Lamiot, directeur général de la comptabilité publique, et par M. Pascal Rigaud, représentant de M. Jérôme Fournel, directeur général des douanes et des droits indirects.

Nous entendrons, pour le ministère de la justice, M. Jean-Marie Huet, directeur des affaires criminelles et des grâces.

Afin de préserver une possibilité effective de dialogue et de débat, je demande que les interventions liminaires de la Cour des comptes et des administrations concernées se limitent aux observations principales. Ensuite, je donnerai prioritairement la parole à notre rapporteur spécial. Enfin, chaque commissaire qui le souhaitera pourra librement poser ses questions.

Pour que tout ceci soit possible dans des délais raisonnables, j'engage les participants à limiter leurs interventions liminaires à quelques observations, sachant que l'enquête de la Cour des comptes a déjà été communiquée aux membres de la commission. Je rappelle aux membres de la commission des

finances qu'il conviendra ultérieurement de prendre une décision sur la publication de l'enquête de la Cour des comptes au sein d'un rapport d'information.

Je vous propose de procéder en deux temps : nous aborderons en premier lieu les considérations relatives au contentieux fiscal et au recouvrement décidé ; puis nous traiterons, dans un second temps, des amendes et des décisions judiciaires.

Pour commencer, je donne la parole à M. Christian Babusiaux, président de la 1^{ère} chambre de la Cour des comptes. Il présentera les points principaux de l'enquête réalisée par la haute juridiction sur le recouvrement des créances de contrôle fiscal.

M. Christian Babusiaux –Merci. Le président Arthuis évoquait le délai dont avait pâti l'enquête. Je tiens à préciser que la Cour des comptes a récemment transmis deux enquêtes pour lesquelles les délais ont été scrupuleusement respectés. La première portait sur la gestion des pensions de l'Etat, et la seconde sur la mission « Remboursement et dégrèvements ».

M. Jean Arthuis, président – Je vous en remercie.

M. Christian Babusiaux – C'est tout à fait normal. Le délai évoqué appelle toutefois une précision : en effet, l'intervention de la réforme créant les Bureaux d'exécution des peines explique en grande partie ce retard. De fait, une réalisation et restitution précoces de l'enquête auraient conduit à ce que celle-ci n'intègre pas la création et le fonctionnement effectif des Bureaux d'exécution des peines et l'enquête aurait donc été périmée dès après sa transmission au Sénat.

De la même manière, pour les questions de créances de contrôle fiscal, il convient de prendre en compte les travaux menés par les administrations en vue de la mise en place des nouveaux systèmes d'information, et notamment du système Copernic. Les systèmes d'information connaissent actuellement différentes difficultés, dont il faut espérer que la prochaine mise en place de cet outil permettra de les résoudre. En effet, la Cour des comptes a procédé, dans le même temps que l'enquête demandée par le Sénat, à un audit concernant la mise en place de cette application, et le diagnostic révèle un réel espoir d'amélioration substantielle du système d'information qui bénéficiera notamment au contrôle des recouvrements fiscaux.

En ce qui concerne l'enquête sur le recouvrement des créances de contrôle fiscal, je rappellerai tout d'abord que votre commission ne demandait pas l'examen de l'ensemble des résultats du contrôle fiscal, mais de ce qui se passe à partir du moment où un titre exécutoire est délivré. La transaction, qui peut intervenir avant l'envoi d'un titre exécutoire, n'entraîne donc pas dans le champ de l'enquête.

Néanmoins, je tiens à insister sur l'importance considérable du sujet. Comme l'a souligné le président, il concerne chaque année 12 milliards d'euros de créances et le montant des recettes annuelles s'élève à 4,5 milliards d'euros.

C'est pourquoi, même limité à son champ, l'enjeu de cette enquête reste extrêmement important. Il convient donc tout d'abord de rappeler que le contrôle fiscal répond à trois objectifs : répressif, il a vocation à sanctionner les fraudes ; dissuasif, il doit inciter au respect de la règle ; budgétaire, puisque les montants concernés représentent une ressource financière non négligeable.

Second rappel, ce sujet fait intervenir plusieurs services : deux directions générales pour l'assiette, la Direction générale des impôts, et la Direction générale des douanes et des droits indirects ; un service qui assure le recouvrement, la Direction générale de la comptabilité publique. Deux questions naissent donc de cette organisation : tout d'abord, l'homogénéité des systèmes, des pratiques, des indicateurs d'efficacité, entre les directions générales, puis, le fonctionnement et la bonne articulation entre les services.

Il convient enfin de rappeler que le caractère exécutoire du redressement fiscal est conféré selon deux modalités. Concernant les redressements d'impôts sur le revenu, il s'agit d'une homologation donnée par le préfet ou, par délégation, par le directeur des services fiscaux, sur l'émission de ces redressements. Pour les autres impôts et taxes, l'avis de mise en recouvrement est émis par un service tiers.

Nous avons été amenés à effectuer cinq constats essentiels.

Le premier est positif. La Direction générale des impôts a accordé une priorité croissante au fiscal. De plus, au sein de cette priorité globale, elle a mieux équilibré les objectifs entre les différentes finalités que j'ai retracées tout à l'heure. Ainsi, en 2006, 64 % des opérations de contrôle fiscal externe relèvent de la finalité budgétaire. La DGDDI n'a fixé aucun objectif en matière de recouvrement. Si nous notons cette absence, nous relevons aussi que celle-ci s'explique toutefois par l'impossibilité pour la douane de recourir, sur ce point, à un outil d'analyse fiable, en raison des lacunes de son système d'information.

Nous constatons ensuite, dans un second temps, la multitude des systèmes d'information et d'applications métiers qui font obstacle à l'analyse des modalités du contrôle fiscal dans leur ensemble. Ces cloisonnements existent entre la DGCP et la DGI pour des raisons historiques, auxquelles les gestionnaires actuels sont totalement étrangers. Il subsiste aussi à l'intérieur même de la DGI une diversité d'applications métiers qui freine l'obtention d'informations transversales sur les opérations de contrôle fiscal, depuis la détermination des redressements jusqu'à leur paiement. Concernant les créances de contrôle fiscal, une fois qu'elles sont fixées, le système d'information actuel ne permet pas de savoir si, par exemple, la procédure de liquidation judiciaire précède la vérification de la DGI ou bien si elle est une conséquence de la procédure engagée par les services des impôts. Les redressements issus du contrôle fiscal externe ne sont pas isolés du reste du contentieux. En outre, les applications de recouvrement de la DGCP ne conservent pas l'information sur le service à l'origine du contrôle, transmise initialement par le système de la DGI, ni le type de contrôle dont proviennent les redressements. Il n'y a donc pas aujourd'hui de réelle possibilité de suivre à la trace le déroulement des

opérations. A la DGDDI, l'application informatique dédiée au suivi du contentieux ne permet pas d'obtenir de données nationales de recouvrement fiables.

Troisième constat, il est important de noter qu'il existe un indicateur de recouvrement et que celui-ci est commun à la DGI et à la DGCP. Il présente toutefois certaines limites. Il s'avère en premier lieu extrêmement sensible aux événements exceptionnels. En effet, cet indicateur peut fluctuer fortement à la suite par exemple d'un important recouvrement dans un département qui est bien sûr intéressant en lui-même mais qui ne traduit pas une évolution d'ensemble du recouvrement. La prudence est donc de rigueur dans l'interprétation de ce résultat. De plus, ce taux ne décrit pas précisément le recouvrement du contrôle fiscal de l'impôt sur le revenu. Pour des raisons historiques, et compte tenu des faiblesses de son système d'information, la DGDDI n'utilise pas le taux de recouvrement suite à un contrôle fiscal, mais un indicateur spécifique. Celui-ci n'est pas de nature comptable, et ne présente donc pas la même fiabilité. La DGDDI espère arriver à mettre en place un indicateur satisfaisant dès 2008. Faute d'indicateurs, aucune observation ne paraît crédible.

Dans un quatrième temps, si l'on considère les résultats par impôt, il apparaît un recul du taux de recouvrement des créances fiscales pour l'impôt sur le revenu, qui apparaît comme l'impôt le plus difficile à recouvrer. En revanche, le recouvrement de la TVA par la DGI s'améliore notablement. Le recouvrement des autres impôts et taxes demeure stable.

Enfin, il me semble important de mentionner les observations faites sur les admissions en non valeur et les créances sur les entreprises en procédure collective, ainsi que sur le recouvrement des pénalités. Les admissions en non valeur représentent jusqu'à 30 % des créances et atteignent souvent un taux de 10 % l'année même de la prise en charge des titres. La finalité répressive étant l'une des finalités du contrôle fiscal, il ne paraît pas anormal que des redressements consécutifs à des contrôles fiscaux externes soient émis alors même que les chances de recouvrement sont minimes. Autrement, il suffirait à un contribuable indélicat de se rendre insolvable pour échapper à tout redressement fiscal. Néanmoins, il n'y a pas aujourd'hui d'outil d'analyse qui permette de déterminer si l'irrecouvrabilité des créances est la conséquence d'une politique excessivement vigoureuse, de redressements qui s'avèreraient ensuite infondés, ou bien la manifestation du fait que 10 % des contrôles fiscaux émis sont irrécouvrables dès l'origine. Il conviendrait donc de conduire un examen approfondi de ce sujet.

Concernant la TVA, les créances soumises à une procédure collective s'élèvent à plus d'un tiers des créances prises en charge pour l'année n-2 au titre du contrôle fiscal externe.

Je tiens aussi à souligner que la lourdeur des pénalités de contrôle fiscal s'accompagne d'un faible taux de recouvrement de ces pénalités. Celles-ci présentent une nature mixte : d'une part elles sanctionnent un comportement frauduleux au regard des règles fiscales ; d'autre part, elles englobent des intérêts

de retard. Les droits rappelés en contrôle fiscal supportent des pénalités importantes et, globalement, les pénalités ont représenté 44 % des montants mis en recouvrement à l'issue des contrôles fiscaux.

L'enquête conduit à constater que le taux d'admission en non valeur de ces pénalités est extrêmement important : cela traduit le fait que l'objectif de la DGI est d'assurer le bon recouvrement du principal de la créance, et donc d'être plus tolérante en ce qui concerne les pénalités. On peut se demander si cette pratique extrêmement large de remise des pénalités ne risque pas de susciter à terme un biais dans les comportements des entreprises ou particuliers concernés. En effet si ceux-ci ont la quasi-certitude que les pénalités seront dans la grande majorité des cas remises, ils pourront être tentés d'attendre le contrôle fiscal avant de respecter leurs obligations

Nous préconisons donc, pour l'essentiel, l'amélioration des systèmes d'informations et notamment l'achèvement du programme Copernic. En attendant son déploiement, il est nécessaire d'établir un meilleur partage de l'information, tant à l'intérieur de la DGI qu'avec la DGCP. Il convient en outre de poursuivre la spécialisation dans le métier du recouvrement. La DGCP a pris conscience de l'importance de créer des pôles spécialisés. La DGI a expérimenté ces pôles dès 2004 et a décidé de les généraliser en 2008. Nous pensons que les deux directions doivent s'orienter résolument vers cette voie de professionnalisation de la fonction. Il faut troisièmement rapprocher les vérificateurs et les comptables dans les réseaux, afin que ces fonctions, traditionnellement séparées, travaillent en synergie. Il convient en quatrième lieu d'établir une typologie des recouvrements, afin de mieux affiner les actions à mener. Enfin, il convient d'ériger l'objectif national, relatif aux délais séparant la notification du redressement et la mise en recouvrement, en indicateur de performance extrêmement important. En effet, une étude réalisée par la DGI sur les cent dossiers les plus importants a fait apparaître un délai moyen de 430 jours entre la notification et le recouvrement. La rapidité reste pourtant un facteur essentiel de bon recouvrement.

M. Jean Arthuis, président – Merci pour cette présentation. Le Sénat a bien noté les circonstances qui ont conduit à l'ajournement du dépôt de vos conclusions.

Vous avez fait, M. le président, différents constats sur la hiérarchie des priorités dans les orientations prises par les différentes directions, sur la multitude des systèmes d'information qui constitue assurément une offense à la raison, sur les indicateurs parfois peu pertinents, et sur les progressions contrastées du recouvrement de l'impôt sur le revenu et de la TVA. Enfin, vous avez fait part de vos préconisations. Il paraît désormais intéressant d'entendre MM. Parent, Lamiot et Huet, afin de savoir si leurs points de vue convergent avec celui de la Cour.

M. Bruno Parent – J'apporterai brièvement quelques observations. Tout d'abord, je soulignerai que le recouvrement suite à contrôle fiscal, comme en témoigne notre contrat de performance, constitue l'une des premières priorités de la DGI. Aucune priorité n'y est supérieure dans notre système de contrôle de

gestion. Le recouvrement suite à un contrôle fiscal est même intégré à notre système d'intéressement collectif au résultat. Cette priorité a de plus été construite lors d'un processus très collaboratif : l'objectif est commun à la DGI et à la DGCP. Enfin, son niveau correspond à une exigence élevée pour au moins deux raisons. La France pratique un contrôle fiscal qui se veut efficace et qui est reconnu internationalement comme tel ; l'indicateur prend en compte la totalité des créances y compris celles sur lesquelles les comptables ne peuvent agir (du fait d'une réclamation en cours par exemple). Le fait que le résultat soit resté constant sur la dernière période constitue un succès, d'autant que la part des contrôles consacrée aux fraudes les plus graves, qui sont les plus difficiles à recouvrer, s'est simultanément accrue. Enfin, il est clair que le système d'information est perfectible et je vous remercie du regard positif porté sur le programme Copernic.

M. Jean Arthuis, président – Quand le programme Copernic sera-t-il opérationnel ?

M. Bruno Parent – Sur le sujet qui nous occupe, qui est la refonte globale de multiples applications de la DGCP et de la DGI, nous pourrons observer les premiers résultats en 2010. Le programme est d'un tel enjeu qu'il demande des précautions particulières afin d'en assurer les bons résultats. Il s'agit d'un chantier d'une ampleur rare dans le paysage de l'informatique français, de l'avis même des experts privés qui nous assistent.

J'aimerais aussi apporter une précision sur un point. M. le Président parlait « d'indicateurs non pertinents ». J'estime cette formule excessive. S'il s'agit sans doute d'indicateurs à interpréter avec prudence, c'est là une caractéristique commune à de nombreux indicateurs. Ils sont l'occasion d'approfondir les diagnostics, c'est-à-dire de développer un contrôle de gestion intelligent car dialogué. En effet, les chiffres bruts se suffisent rarement à eux-mêmes. Une seule et unique affaire peut, par exemple, parfois peser lourd dans les résultats du recouvrement. Enfin, la recouvrabilité ne doit pas être un critère essentiel de programmation du contrôle fiscal pour ne pas tomber dans l'écueil signalé, qui consisterait à ne s'attaquer qu'aux contrôles fiscaux les plus simples. Pour le reste, je partage les conclusions de la Cour sur la nécessité de modernisation des outils.

M. Jean Arthuis, président – La parole est maintenant à M. Lamiot, directeur de la DGCP.

M. Dominique Lamiot – Sans alourdir le propos, je tiens à dire que je partage nombre des constats énoncés ici. Je reviens toutefois sur le sujet du TRCF, élaboré par la DGCP et la DGI il y a quelques années de cela. Ce taux est également, comme le Président l'a rappelé, un indicateur de qualité du contrôle fiscal. Vous avez rappelé la volatilité très forte des résultats, notamment sur l'impôt sur le revenu : force est de constater que cela nous pose des difficultés quant à la définition de notre cible. En effet, selon les affaires, le taux peut varier d'une année sur l'autre. Vous avez aussi évoqué la nécessité de la professionnalisation et de la spécialisation de cette fonction. Je précise que nous

avons commencé à spécialiser la fonction de recouvrement complexe au niveau départemental. Nous avons en outre entamé, depuis un an, une expérimentation qui vise à concentrer les cotes du contrôle fiscal sur un lieu unique, afin d'assurer la priorisation absolue du recouvrement du contrôle fiscal.

M. Jean Arthuis, président – Merci. Nous écoutons maintenant le représentant de M. Jérôme Fournel.

M. Pascal Rigaud – Le directeur général des douanes a signifié au président Babusiaux qu'il partageait la quasi intégralité de ses observations.

Je souhaite préciser deux points. Tout d'abord la Douane s'est inscrite dans le processus de contractualisation des moyens d'objectif après ses deux administrations sœurs, que sont la DGCP et la DGI. Il est apparu difficile d'utiliser l'indicateur créé auparavant par la DGCP et la DGI, en raison du caractère atypique du recouvrement douanier, et notamment du fait de la très grande part des droits au comptant. La notion de contrôle fiscal pratiqué par la douane diffère de la notion de contrôle fiscal exercé par la DGI et DGCP. Pour autant, le contrôle n'est pas une moindre priorité des services de la Douane.

Ensuite, je voudrais souligner l'extrême jeunesse du système d'information de la Douane qui permet à la fois de mesurer l'action répressive et les résultats obtenus par les services douaniers. Ce système comporte depuis quelques mois un volet comptable : celui-ci est encore trop jeune pour pouvoir apporter des informations fiables.

M. Jean Arthuis, président – La parole est à M. Angels.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial – L'important est de remédier à la situation telle que nous l'avons décrite. Plusieurs éléments présentent une situation tout à fait inacceptable. Le taux d'admission en non valeur des pénalités sur redressement de TVA est considérable puisqu'il s'élève à environ 40 %. Nous constatons que les espoirs de recouvrement ne se concentrent pratiquement que sur la première année. En tant que rapporteur, je m'interroge sur la nécessité de réviser les règles de pénalités, le cas échéant, leur montant ou encore leurs modalités d'application au cours d'un contrôle fiscal.

M. Jean Arthuis, président – Concernant les pénalités, est-il possible de distinguer les pénalités correspondant à des intérêts de retard et les pénalités qui sont en fait la sanction liée à la fraude elle-même ? Car si l'on ne retrouve que 15 % des intérêts de retard, il pourrait être de bonne gestion de trésorerie de se soustraire à ses obligations fiscales, considérant un paiement éventuel avec quelques délais en cas de reprise. Le coût de l'argent n'est alors pas excessif, puisqu'il ne représente plus que 15 %.

M. Bruno Parent – Pour progresser encore dans la voie de l'amélioration de nos résultats, à laquelle M. Angels nous invite, je rappelle que nous aurons mis en place à la fin 2007, sur l'ensemble du réseau de la DGI, des pôles de recouvrement. D'une taille plus ou moins importante en fonction des enjeux locaux, ces structures ont pour vocation de recouvrer les créances les plus difficiles à recouvrer. Les créances issues du contrôle fiscal externe sont

naturellement concernées. Ces pôles ont d'abord fait l'objet d'une expérimentation, qui a démontré leur efficacité, notamment en termes d'amélioration de délai et d'importance des montants recouverts.

Je voudrais ensuite faire une autre observation concernant les pénalités. Une partie du non-recouvrement des pénalités résulte de transactions : les pénalités sont abandonnées dans la perspective d'un recouvrement plus rapide. Or il s'agit là d'un mode de règlement des litiges qui est généralement recommandé.

M. Jean Arthuis, président – Je pense, Monsieur le directeur, qu'il faut revoir vos indicateurs.

M. Bruno Parent – Il convient surtout d'engager la révision de nos systèmes d'information. Nous y procédons actuellement. Je tiens en outre à préciser que si ces défauts actuels créent une difficulté d'analyse à l'échelle nationale, nous sommes, par exemple, tout à fait à même de distinguer les pénalités non recouvrées à l'échelle locale. Les défauts soulignés, s'ils sont réels au niveau de l'analyse macro, ne pèsent pas dans l'analyse micro et donc sur la performance du service.

Ensuite, il convient de distinguer les différentes pénalités. Les pénalités d'opposition à un contrôle fiscal sont les pénalités présentant les montants les plus élevés. Ils pouvaient autrefois atteindre près de 150 %. Il est évident que les perspectives de recouvrabilité sont plus faibles que pour des pénalités n'atteignant que de 10 ou 40 %. En outre, dans les cas de fraudes les plus graves, il arrive que les contrevenants soient particulièrement insolvable et difficiles à retrouver, le taux de recouvrement des pénalités atteint alors un montant faible, voire nul. Les carrousels TVA, par exemple, opérations de contrôle fiscal lourd à dimension internationale, en sont un exemple. Ils donnent lieu à un taux de recouvrement faible. Une augmentation des contrôles réussis de carrousels TVA entraîne mécaniquement, une diminution du taux de recouvrement. Pour autant, de l'avis de tous, ces opérations de contrôle sont salubres. Au total, il apparaît que le taux de recouvrement sur les pénalités doit être analysé de manière détaillée.

Je termine sur un point qui me paraît fondamental : les remises de pénalités peuvent-elles encourager l'incivisme fiscal ? Pour les transactions, je ne le crois pas. Pour le reste, cela supposerait une politique de laxisme dont je n'ai vu aucune démonstration. En réalité, les cas où les poursuites sont interrompues, et où le comptable décide d'une admission en non-valeur, ne font que refléter la situation financière du contribuable.

M. Jean Arthuis, président – Merci, Monsieur le directeur. J'estime qu'il serait bon que la doctrine soit explicitée en la matière, afin de s'assurer qu'elle soit identique pour chacun de vos services.

M. Philippe Marini, rapporteur général – Pour en revenir aux carrousels TVA, bien que cela sorte du sujet qui nous intéresse, les dispositions votées dans la dernière loi de finance se sont-elles révélées efficaces ?

M. Bruno Parent – L'honnêteté m'oblige à dire que nous manquons encore de recul sur ce point.

M. Jean Arthuis, président – Merci. Ces informations sont rassurantes. M. Rigaud, comment réagissez vous ?

M. Pascal Rigaud – Je n'ai pas d'observation particulière à ajouter, si ce n'est souligner encore une fois la spécificité de la transaction douanière, La Douane intervient souvent très en amont dans la naissance de l'affaire. Ce phénomène aboutit parfois à une quasi adhésion du redevable, redressé en droits et taxes.

M. Jean Arthuis, président – Quelle est le rôle de la Douane concernant le recouvrement de la TVA ?

M. Pascal Rigaud – La douane recouvre depuis 1993 exclusivement la TVA exigible à l'importation.

M. Jean Arthuis, président – Quelles sont les mesures prises par rapport aux carrousels TVA, puisque ceux-ci jouent beaucoup sur l'importation, M. Parent ?

M. Bruno Parent – Il s'agit de problèmes intracommunautaires. Ils sont donc traités essentiellement par la DGI plus que par la douane.

M. Jean Arthuis, président – Nous allons momentanément clore la première séquence pour passer au second volet, relatif au recouvrement contentieux des amendes et condamnations judiciaires. La parole est à M. le président Babusiaux.

M. Christian Babusiaux – Monsieur le président, je pense qu'il faut souligner l'importance du sujet en rappelant que l'on compte plus de 10 millions d'amendes prononcées annuellement. Le ministère de la justice publiera sous peu les données de l'année 2006, qui attestent la constance de ce chiffre. Le nombre de ces amendes atteint chaque année entre 10 et 11 millions, dont 93 % sont des amendes forfaitaires majorées décidées par les officiers du ministère public, relevant du ministère de l'intérieur.

M. Jean Arthuis, président – Ces majorations peuvent aussi être décidées par les gendarmes, n'est ce pas ?

M. Christian Babusiaux – Les amendes forfaitaires majorées ne sont prononcées que par les officiers du ministère public, elles sanctionnent le défaut de paiement d'amendes forfaitaires émises par différents services verbalisateurs dont les gendarmes. Il y a en revanche 700.000 condamnations judiciaires prononcées par les tribunaux de proximité et les tribunaux. Ce volet de notre enquête recouvre bien deux catégories d'éléments : les amendes décidées par les officiers du ministère public et les condamnations judiciaires. Précisons en outre que ce recouvrement contentieux représente 600 à 700 millions d'euros de recettes annuelles pour le budget de l'Etat.

Les données essentielles sont décrites dans notre rapport ; je n'y reviendrai donc pas. Un point doit toutefois être souligné : il concerne les conditions de prise en charge de ces amendes. Les amendes forfaitaires fonctionnent selon un système simplifié : un défaut de paiement dans les 45 jours

entraîne automatiquement une majoration et un recouvrement au profit du Trésor public. En revanche, pour la mise à exécution des condamnations judiciaires, le système est plus compliqué puisqu'il compte trois intervenants. A l'intérieur même de l'univers judiciaire, deux hiérarchies distinctes interviennent : le greffier et le président de la juridiction concernée doivent signer le jugement, avant que de le transmettre au ministère public. Ensuite un extrait du jugement est transmis au troisième intervenant qu'est le Trésor public. Cette chaîne d'intervenants explique les problèmes d'articulations relevés par la Cour ainsi que les problèmes de délais.

Il y a en réalité cinq points essentiels qui appellent critique, dans un contexte qui s'est substantiellement amélioré.

Tout d'abord, l'indicateur de recouvrement des amendes ne prend en compte que la partie contentieux du recouvrement des amendes forfaitaires. Cette remarque, apparemment d'ordre technique, revêt pourtant une grande importance. Il y a en fait une imbrication entre le recouvrement amiable et celui des amendes forfaitaires majorées. En effet, le taux de paiement spontané des amendes forfaitaires est évidemment influencé par l'efficacité du recouvrement contentieux, puisque les contribuables auront moins tendance à payer spontanément s'ils estiment que l'amende a peu de chances d'être recouvrée par voie contentieuse. Il est donc nécessaire de mesurer globalement le taux de recouvrement des amendes, combinant le taux de paiement spontané des amendes forfaitaires et le taux de recouvrement des amendes forfaitaires majorées. Cette donnée existe pour toutes les amendes issues du contrôle automatisé, comme les radars, dont le taux global de paiement des amendes forfaitaires est de plus de 88 %. En revanche, pour les autres catégories d'amendes forfaitaires, cette information n'est disponible qu'au moyen d'enquêtes spécifiques.

La seconde observation est que le taux de recouvrement contentieux s'établit à un tiers, soit en deçà de l'objectif figurant dans le contrat de performance de la DGCP. Cet objectif a été fixé à 38 % par les ministres en 2006. C'est sans doute ambitieux. Le taux réellement atteint est 33 %. Cela représente certes une progression. Mais celle-ci reste malheureusement en dessous des objectifs. La poursuite des efforts engagés reste donc nécessaire.

Le troisième problème est que l'on note un volume élevé d'admissions en non valeur. Le montant des admissions en non valeur s'est élevé à 1,2 milliard d'euros en 2005, soit un chiffre équivalent à celui du recouvrement.

En quatrième lieu, le délai laissé pour un règlement spontané est aligné dans la pratique sur la durée la plus longue prévue au code de procédure pénal, bien que celui-ci prévoie des délais différents selon les types d'amendes. Par commodité, les services appliquent un alignement de la durée de règlement spontané sur le délai le plus long, c'est-à-dire trois mois. Or cette durée uniforme de trois mois n'apparaît pas conforme avec les dispositions du décret de 1964. En effet, ce décret prévoit que la phase de recouvrement active commence dès que les décisions judiciaires ont acquis un caractère définitif. De plus, cette question du délai est extrêmement importante, puisque, comme évoqué précédemment,

plus les délais s'accroissent, plus il y a de chances que la situation du contrevenant soit modifiée et que la créance devienne difficile à recouvrer, voire irrécouvrable. Il conviendrait donc d'adapter le délai de règlement spontané aux dispositions prévues par la législation pénale.

Enfin, le cinquième point concerne le recouvrement des condamnations judiciaires. Le système des bureaux d'exécution des peines est actuellement en place, et les moyens budgétaires ont été consentis afin d'assurer une bonne mise en œuvre de la réforme. Celle-ci est couplée à une autre : le paiement volontaire des amendes permet d'obtenir une diminution de 20 % de l'amende, dans les 30 jours suivant le prononcé du jugement.

Deux sujets appellent, à notre sens, un examen. Il s'agit tout d'abord de la liquidation de l'amende. Le président de la juridiction donne lecture du jugement. Le condamné se présente ensuite au bureau d'exécution des peines et doit alors liquider lui-même son amende. Ce système est peu satisfaisant, car il nécessite un calcul afin de déduire les 20 % le cas échéant ainsi que la prise en compte des frais de procédure, que le condamné n'est finalement pas le mieux placé pour effectuer. Un logiciel qui constituera déjà un progrès est actuellement en préparation, mais il conviendrait d'envisager l'intervention d'un agent public. On pourrait penser aux greffiers. La Chancellerie s'est pourtant prononcée défavorablement sur cette éventualité. On pourrait donc envisager une consultation à distance d'agents de la DGCP situés dans des centres spécialisés. Ils seraient chargés de vérifier la validité du calcul du condamné, ou le réaliseraient pour lui.

Ensuite, se pose la question du paiement en espèces. Certains condamnés ne disposent ni de chéquier, ni de carte bancaire. On pourrait donc penser faire encaisser un paiement en espèce par le greffier. Mais ceci en ferait un régisseur, pour des montants relativement élevés. Les greffiers, ainsi que la Chancellerie, ne sont pas favorables à cette possibilité, estimant qu'elle introduirait un risque nouveau à l'intérieur des tribunaux.

Je résume les recommandations : réduire les délais de règlement spontané, accroître l'intégration des systèmes d'information dans la chaîne de traitement puisqu'il y a aujourd'hui une rupture entre ce qui est fait par les officiers de police judiciaire (OPJ) et la suite de la procédure ; faire en sorte qu'un agent de la DGCP puisse procéder à distance aux calculs de liquidation des amendes résultant des condamnations judiciaires, renforcer les dispositifs de paiement immédiat des amendes dans les juridictions.

M. Jean Arthuis, président – Merci, Monsieur le président. Vous avez identifié trois sujets qui méritent d'être approfondis et devraient conduire à des décisions.

En vous écoutant, je me suis rappelé une visite que nous avons faite au tribunal de grande instance. Je me rappelle qu'en greffe pénale, on voyait beaucoup de dossiers éparpillés sur le sol. Cela représentait un travail important pour ceux qui devaient transcrire les conclusions des officiers de police judiciaire. Nous avons demandé pourquoi cette transcription était nécessaire. Cela était dû,

en réalité, à une incompatibilité des logiciels, qui demandait donc une nouvelle saisie des données. De même, le logiciel utilisé par la DGCP est incompatible avec celui de la greffe. J'aimerais donc savoir s'il existe un espoir d'amélioration concernant la comptabilité des logiciels des différents services.

En outre, j'aimerais revenir sur cette question de règlement des amendes en espèces. Je trouve pour ma part dommage qu'une personne condamnée par un tribunal ne règle pas directement son amende si elle dispose de liquidités. Je vous remercie de bien vouloir me rassurer sur ces différents points. La parole est à M. Jean-Marie Huet, directeur des affaires criminelles et des grâces au ministère de la justice.

M. Jean-Marie Huet – Monsieur le président, je souhaiterais tout d'abord faire quelques observations pour illustrer cette mobilisation en faveur de l'effectivité de l'exécution des peines, que le président Babusiaux a mis en exergue et qui constitue un véritable changement culturel.

Concernant la question de la réduction des délais, il faut préciser que les indicateurs mis en place pour mesurer les délais entre le moment de l'addition définitive et l'ouverture d'un casier judiciaire sont de véritables tableaux de bord pour les juridictions.

Pour revenir aux problématiques informatiques, il convient de veiller à la parfaite compatibilité des logiciels, afin d'assurer une transmission dématérialisée des procédures efficace, ainsi qu'une traçabilité des dossiers grâce à la création d'un identifiant commun à l'ensemble des procédures, afin notamment de réaliser des économies de temps dans la saisie des procédures.

S'agissant de la problématique des mises à exécution, les chiffres ont été actualisés par le président Babusiaux. 175 bureaux d'exécutions des peines ont été mis en place. L'enjeu, en dehors du problème de recouvrement des amendes, concerne la crédibilité de la justice pénale, ainsi que la lutte contre le développement, chez les justiciables, d'un sentiment d'impunité.

Sur la question particulière du recouvrement des amendes par espèces, indépendamment des problématiques de sécurité et de sûreté que nous avons évoquées, et que les événements récents survenus ne peuvent que mettre en exergue, nous avons effectivement une interrogation. Si l'on peut facilement imaginer un contrevenant possédant chéquier et carte bancaire, s'agissant d'une somme importante en liquide, nous ne voudrions pas prendre le risque que les fonctionnaires publics se trouvent receleurs du fruit d'un délit... Cela étant, nous avons, avec le ministère des finances, passé 51 conventions, qui ont été signées localement avec les trésoreries. Ces conventions portent justement sur la mise à disposition de moyens devant permettre le paiement immédiat. Il est aussi envisageable de prendre des décisions en termes d'octroi de délai de paiement.

La mise en ligne, sur l'ensemble des juridictions d'observatoires de recouvrement des amendes (Oreca), ainsi que la possibilité de la visualisation par juridiction, permet désormais la mesure des taux de recouvrements par juridiction et l'analyse des délais. Nous pouvons sans doute encore améliorer les choses en

déclinant les taux de recouvrement par nature, délictuelle ou contraventionnelle. Il conviendrait aussi de distinguer ce qui a trait aux amendes fiscales. Il paraît en effet tout à fait important de pouvoir objectiver la valeur ajoutée qu'a constitué cette possibilité de paiement, qui donne droit aux 20 % de réduction dans le délai prévu par la loi.

M. Jean Arthuis, président – Quel est le nombre de bureaux d'exécution des peines aujourd'hui ?

M. Jean-Marie Huet – On dénombre 175 bureaux d'exécution des peines pour les tribunaux de grande instance. 6 sur les 181 n'en sont donc pas dotés. Neuf cours d'appel en sont également pourvues. Il s'agit donc essentiellement d'une mise à disposition de personnel. Cette information prolonge donc celle donnée par le président sur les décisions prises. En outre, le prévenu doit désormais se présenter avec des justificatifs fiscaux, afin d'assurer la pertinence de la condamnation prononcée face à la capacité financière du justiciable.

M. Jean Arthuis, président – Dans chacun de ses bureaux d'exécution des peines, M. Lamiot a donc mis à disposition ses agents.

M. Dominique Lamiot – Tout d'abord, je voudrais revenir sur un point. S'agissant de l'interfaçage des différentes applications, celles utilisées par le Trésor public et le ministère de la justice sont tout à fait compatibles. Bien entendu, concernant celles qui sont en déploiement, l'interfaçage est prévu. Il n'y a pas de rupture dans le système d'information.

M. Jean Arthuis, président – Peut-on affirmer qu'aujourd'hui les logiciels des juridictions sont compatibles avec les vôtres ?

M. Dominique Lamiot – Oui. Simplement, ce n'est pas encore le cas pour les applications non encore déployées, telle Cassiopée, projet encore virtuel.

M. Jean Arthuis, président – Ce que vous nous dites concerne-t-il le réel ou le virtuel ?

M. Dominique Lamiot – On ne saurait parler d'interfaçage pour une application qui n'a pas encore été déployée. Néanmoins ces interfaçages seront assurés à l'avenir.

M. Jean Arthuis, président – L'impression du Parlement est que s'il y a certes un constat d'inefficacité, il n'y a pas réellement d'actions engagées. Nous aimerions donc être rassurés.

M. Dominique Lamiot – J'ai lu le rapport réalisé sous le contrôle des magistrats. Je tiens à préciser que les applications traitant les amendes en amont disposent d'une interface avec l'application du Trésor public.

M. Christian Babusiaux – En complément de ce que disait M. le directeur général, il convient de rappeler que les identifiants ne sont pas les mêmes dans les deux systèmes. Il y a bien des télétransmissions mais aucun recouplement immédiat n'est donc possible.

M. Dominique Lamiot – Je précise que cela n’empêche pas l’interfaçage ni la bonne circulation dématérialisée de l’information. On dénote un réel accroissement de la coordination.

M. Jean Arthuis, président – Quelles sont les actions de vos agents présents dans les juridictions, outre le calcul du dû ?

M. Dominique Lamiot – Nous avons souhaité accompagner de la meilleure façon possible la mise en place de l’outil, à travers l’installation de terminaux de paiements permettant le paiement par chèques et la mise à disposition d’agents habilités à encaisser du numéraire. Néanmoins, nous avons constaté que cette mise à disposition permanente d’agents du trésor pour des paiements en numéraire éventuels s’était révélée sous efficiente. Le dépôt de chèques ne demandait pas la présence d’un agent et semble plus adapté.

M. Jean Arthuis, président – En ce qui concerne le dépôt de chèques, comment en vérifie-t-on les montants ?

M. Dominique Lamiot – La liquidation était réalisée de toute façon.

M. Jean Arthuis, président – Qui traitait la liquidation ?

M. Dominique Lamiot – L’agent n’était pas là pour liquider mais seulement pour recevoir le chèque.

M. Jean Arthuis, président – Qui calculait la somme effectivement due, l’agent du trésor ou un greffier ?

M. Dominique Lamiot – Le greffe.

M. Christian Babusiaux – Lors des expériences, l’agent du Trésor réalisait la liquidation. Ce qui était possible au niveau de l’expérimentation ne paraît pas envisageable dans le cadre d’une application généralisée. Le coût de la présence sur place d’un agent du Trésor serait disproportionné. C’est pourquoi nous suggérons d’envisager un traitement à distance.

M. Dominique Lamiot – C’est effectivement un des points que nous avons débattu avec les magistrats de la Cour. Il est apparu qu’il y aurait une déperdition d’énergie à vouloir systématiquement avoir des agents qui seraient en permanence à attendre des versements d’espèce peu fréquents, comme nous l’avons constaté durant cette expérimentation ? Nous devons donc rechercher une solution dans toutes les voies envisageables.

M. Jean Arthuis, président – Pourquoi les greffiers ne peuvent-ils pas prendre en charge le recouvrement ?

M. Jean-Marie Huet – Il n’est pas dans la mission des greffes de procéder au recouvrement des amendes.

M. Jean Arthuis, président – Pourquoi n’est ce pas dans leur mission ?

M. Jean-Marie Huet – Ce serait là faire des greffiers des régisseurs. En outre, la direction des services judiciaires a le plus grand mal à recruter des régisseurs notamment, pour des raisons de responsabilité.

M. Jean Arthuis, président – Si la décision politique, après concertation, déclare que c'est bien dans la mission des greffiers d'assurer le recouvrement des amendes et des décisions judiciaires, cela paraît-il envisageable ?

M. Jean-Marie Huet – Cela supposerait une sécurisation différente des bureaux qui, à l'heure actuelle, ne sont que de simples bureaux d'information. Si l'on devait modifier leur statut pour leur confier une charge supplémentaire alors même que la préoccupation du Garde des Sceaux est de renforcer les greffes déjà très sollicités, cela devrait être mûrement réfléchi.

M. Philippe Marini, rapporteur général – Permettez-moi d'intervenir sur ce point. Le souci actuel du Garde des Sceaux est lié à une réforme de l'administration judiciaire. Or, ce dont nous parlons à l'instant même, et qui de manière très concrète, pose la question de l'efficacité des services juridiques comme de la comptabilité publique, doit, me semble-t-il, être examiné dans le cadre de ces réformes structurelles. Il est véritablement nécessaire de garantir l'intérêt de ces réformes. En quoi la réforme de la carte judiciaire garantit-elle une meilleure gestion du personnel administratif et un meilleur accomplissement de ses missions ? Je m'avoue stupéfait d'entendre les réactions suscitées par une éventuelle modification, pourtant minime, du rôle des greffiers. Il ne s'agit que de conclure une chaîne qu'ils maîtrisent d'ores et déjà en quasi intégralité. J'ai l'impression que nous ne raisonnons absolument pas sur les mêmes registres.

M. Jean Arthuis, président – Je voudrais demander au rapporteur spécial, M. Bernard Angels, s'il a des observations à faire.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial – Je souhaiterais revenir au point central de cet examen. L'objectif principal reste d'assurer le recouvrement des amendes. Qu'il soit effectué par des régisseurs ou des employés du trésor, la situation actuelle demande l'identification rapide d'une issue. Je pense qu'il faut calculer le coût réel du nombre de fonctionnaires œuvrant au taux de recouvrement, et le comparer au taux d'efficacité de ce recouvrement, qui s'élève à seulement un peu plus de 30 %. Je proposerais de mettre en place une réduction majorée, devant encourager le paiement immédiat, ou dans les 8 jours.

M. Dominique Lamiot – Je souhaiterais apporter une précision par rapport à la question de M. Angels. Le projet qui avait été discuté devant les assemblées portait sur une amélioration du paiement à l'audience, et il avait été proposé de réduire l'amende de 20 % si le paiement avait lieu dans les 30 jours.

Sur le taux, je tiens à dire que j'appuie absolument ce qui a été relevé par la Cour des comptes. On a d'un côté les amendes forfaitaires, et de l'autre côté, dans le taux que nous mesurons, un taux de recouvrement pour les amendes forfaitaires majorées. On a donc une rupture, et il faut bien en mesurer l'importance, entre l'indicateur qui mesure le recouvrement de l'impôt et celui qui mesure le recouvrement des amendes. Le taux de recouvrement contentieux des amendes de 33 % est paradoxal. Plus le recouvrement contentieux est conduit de manière répressive, plus il suscite une tendance à la hausse du paiement spontané. Je pense qu'il faut rétablir la chaîne. C'est ce que nous sommes

appliqués à faire. Je suis donc en mesure de vous donner quelques chiffres : tout d'abord, lorsque l'on regroupe le taux de recouvrement des amendes forfaitaires et celui des amendes forfaitaires majorées, on note que celui-ci est en forte progression. Il s'élève à 70,5 % en 2005, 73,2 % en 2006 et j'ai de bonnes raisons de penser que la progression continue. Si l'on s'intéresse à un type d'amendes en particulier, par exemple les amendes de circulation, le taux est passé de 77,7 % en 2005 à 79,4 % en 2006. Concernant les amendes radars, le taux de recouvrement s'élève à 94 %. Cela atteste bien de la nécessité, en matière d'amende, d'adopter une vision globale.

Il est vrai qu'une focalisation excessive sur le taux des amendes forfaitaires majorées risque d'affaiblir le taux global : il encouragerait les comportements les moins vertueux. Le taux n'a pas été obtenu en 2006, malgré une progression forte soulignée par la Cour. En effet, ce taux, extrêmement ambitieux, avait d'abord vocation à susciter un électrochoc. Celui-ci a en conséquence connu une réelle progression qu'il conviendra, dans les années à venir, de maintenir.

M. Jean Arthuis, président – La réforme des juridictions et le développement du recouvrement constituent de réels enjeux. L'incompatibilité des logiciels apparaît aberrante, et devra être corrigée au plus tôt. La mise en place Copernic, à partir de 2010, permettra sans doute, de ce point de vue, des avancées significatives. Quel est d'ailleurs le coût de Copernic ?

M. Christian Babusiaux – Il s'élève à 910 millions d'euros en coûts externes, et à 1,8 milliard d'euros y compris les coûts internes.

M. Jean Arthuis, président – L'enjeu est certes essentiel. Il est aisé de constater que la diversité des systèmes d'informations utilisés au sein de l'Etat s'oppose à la bonne application de la LOLF. Des arrangements ponctuels permettent sans doute de surmonter ces difficultés. Il s'agit toutefois d'un système dans lequel la Cour des Comptes elle-même doit peiner à se retrouver.

C'est donc là le point sur lequel, en tant que parlementaire, je me dois d'insister tout particulièrement : la diversité des systèmes d'informations rend souvent inopérantes les lois votées par le Parlement. Ainsi, l'incompatibilité des systèmes remet directement en cause la pertinence des décisions parlementaires.

Les discussions ont révélé une autre difficulté. Il s'agit d'assurer un recouvrement immédiat, à peine la sanction prononcée, au sein même du tribunal. Cette pratique doit être encouragée, et les discussions oiseuses sur le statut des greffiers mises à terme. Un logiciel centralisé pourrait ainsi assurer le calcul des frais de justice, et établir le montant de la facture, tout en opérant une remise forfaitaire au titre du paiement immédiat. L'efficacité de cette réforme dépend de sa mise en application immédiate, aussi exercerons-nous, sur ce sujet, tous nos talents de persuasion.

M. Michel Moreigne – Beaucoup a été dit. Les espérances de recettes s'élèvent à 12 milliards d'euros. Pourtant, seuls 4,5 milliards sont recouverts. La recette nette n'est pourtant spécifiée à aucun moment. Je m'interroge donc sur le

coût de ce recouvrement. L'exemple de la redevance télévisuelle indique que, dans certains cas, la suppression pure et simple d'un dispositif inefficace s'avère économiquement plus judicieuse. Peut-être conviendrait-il de s'en inspirer...

M. Jean Arthuis, président – Je remercie le Docteur de ces quelques observations. Il paraît nécessaire d'explicitier la doctrine prévalant en matière de contentieux fiscal. La bonne coordination des trois directions concernées en dépend. J'ai noté que la Douane recouvre les sommes en temps réel, et semble apporter aux indicateurs une interprétation différente.

M. Bruno Parent – S'agissant de la coordination entre administrations, la question ne se pose pas sur les pénalités d'assiette car seule la Direction générale des impôts est chargée de les appliquer.

En revanche, ce qui relève du gracieux est dans une situation différente. Faut-il envisager la rédaction d'une doctrine précisant les conditions de prise en compte de la situation d'un redevable au moment de l'application des mesures gracieuses ? Il s'agit là d'un débat de principe, dans lequel, jusqu'à présent, aucune de nos directions ne s'est engagée. En effet, nous nous serions alors substitués au législateur, ce qui n'est en aucun cas notre rôle. C'est pourquoi nous avons conservé une logique managériale, privilégiant un examen au cas par cas. Aujourd'hui, aucune grille d'analyse contraignante ne dicte la décision locale.

M. Jean Arthuis, président – La Commission des finances reconnaît les vertus du pragmatisme, ainsi que la compétence des agents dans l'évaluation de la situation d'un contribuable. L'imprécision décrite par M. Parent correspond sans doute à l'intention du législateur, qui entendait bien encourager les examens de ce type. En revanche, il convient bien de garantir la conformité des objectifs poursuivis. Nous connaissons les liens de proximité unissant la DGCP et la DGI : qu'ils continuent à se resserrer. La Douane est bien sûr invitée à mieux s'intégrer dans cet ensemble.

La longueur de cette audition témoigne sans doute de l'intérêt de ce sujet. Je remercie Bernard Angels. Nous comprenons le temps dont la Cour des comptes a eu besoin pour conduire cette enquête, et donnons acte de la transmission dans les délais des deux autres rapports.

La Commission des Finances autorise-t-elle la communication de ce rapport, ainsi que la publication des propos tenus aujourd'hui ? La transcription des propos sera soumise à l'approbation de leurs auteurs avant que d'être publiée.

M. Philippe Marini, rapporteur général – J'avoue avoir pris grand intérêt à ces échanges. Ils nous incitent à envisager, de manière très concrète, des sujets au centre de la réforme de l'Etat. Je forme le vœu que les réformes annoncées dissipent les insatisfactions exprimées aujourd'hui. J'attends encore la preuve de la contribution de l'établissement d'une nouvelle carte judiciaire à la situation que nous avons décrite. J'aimerais en outre que cette contribution puisse être quantifiée. Il s'agit là, selon moi, de critères d'appréciation essentiels de ces réformes.

Par ailleurs, en ce qui concerne les régies financières, la démarche de

fusion initiée devra démontrer, devant les assemblées parlementaires, ses apports et bénéfices attendus. Il conviendra également de préciser les moyens humains mis en œuvre, ainsi que les marges de manœuvre identifiées. L'ensemble de ces contraintes devra être intégré.

M. Jean Arthuis, président – Par ailleurs, j'incite les greffiers à ne pas voir dans notre proposition une tâche supplémentaire, mais davantage un signe de considération. Nous sommes tout à fait conscients du rôle essentiel qu'ils jouent dans nos juridictions. Toutefois, nous avons également à l'esprit, au regard de la loi de programmation sur la justice, du retard conséquent existant dans le recrutement des greffiers.

La commission exprime sa volonté unanime de publier le rapport.

ANNEXE 1 :
LETTRE EN DATE DU 26 JUILLET 2007,
DE M. ERIC WOERTH, MINISTRE DU BUDGET, DES
COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE,
À M. JEAN ARTHUIS, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES
FINANCES



LE MINISTRE

Paris, le 28 JUIL 2007

Nos réf : 93 CAB GL

Monsieur le Président,

Votre Commission a examiné et décidé de rendre public le rapport qu'elle avait demandé à la Cour des comptes au sujet du recouvrement des créances de contrôle fiscal et du recouvrement contentieux des amendes et des condamnations judiciaires.

Les développements concernant le contrôle fiscal ont plus particulièrement retenu mon attention et je souhaite vous faire part de quelques remarques.

Même si les reprises qui en sont faites par la presse peuvent laisser penser le contraire, je me réjouis que la Cour porte une appréciation globalement positive sur la politique de contrôle fiscal et les orientations données à l'action en recouvrement qui y fait suite.

Je déplore cependant qu'un jugement sévère se forme sur l'idée que seuls 4 milliards d'euros sur 12 seraient recouverts car cette affirmation est inexacte. Le montant recouvré à hauteur de 4 milliards d'euros doit être rapporté aux sommes réclamées à la suite d'opérations de contrôle fiscal externe, c'est à dire 9,9 milliards d'euros en principal et pénalités (2006). La somme de 12 milliards d'euros est une addition des montants réclamés au titre du contrôle sur pièces, soit 5,5 milliards d'euros (2006) et au titre du contrôle fiscal externe, hors pénalités, soit 6,9 milliards d'euros.

Une comparaison pertinente des chiffres donne ainsi une idée plus juste de l'action, nécessairement difficile, conduite en cette matière par la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique.

J'appelle aussi votre attention sur le fait que le taux qui reflète les résultats du recouvrement à la suite du contrôle fiscal externe, 40,3 % en 2006, est un objectif commun à la direction générale des impôts et à la direction générale de la comptabilité publique, qui unissent et coordonnent ainsi leurs efforts. En outre, il est calculé de manière particulièrement exigeante : il porte sur le montant total des créances, y compris celles suspendues par une réclamation ou concernant des entreprises en règlement judiciaire. Un calcul sur la seule base « utile » pour le recouvrement, tel que pratiqué jusqu'en 2005, conduirait à un taux supérieur d'environ dix points de plus.

.....

Monsieur Jean ARTHUIS
Président de la Commission
des finances du Sénat
Ancien ministre
Palais du Luxembourg
75291 PARIS Cedex 06

MINISTÈRE DU BUDGET
DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE
139, rue de Bercy - Télédéc 146 - 75572 Paris Cedex 12

La raison de cette exigence est de susciter, dès la programmation des contrôles fiscaux, les meilleures conditions d'équilibre entre les différentes finalités du contrôle fiscal, qui doit associer répression, prévention et rendement. Un contrôle dont le recouvrement serait complet aurait à l'évidence manqué sa cible tout autant que celui dont le recouvrement serait nul.

Le fait que le résultat atteint en 2006 soit légèrement inférieur à l'objectif qui était fixé à mes services (42%) justifie une mobilisation permanente dont la Cour a reconnu la réalité.

En outre, les progrès accomplis depuis la période examinée par la Cour des comptes sont notables : création par la direction générale des impôts de pôles de recouvrement forcé dans tous les départements, expérimentation par la direction générale de la comptabilité publique d'un pôle de recouvrement des créances de contrôle fiscal dans un département notamment.

Comme vous, je constate la faiblesse du taux de recouvrement propre aux pénalités. Un diagnostic fin doit cependant conduire à apprécier ce résultat de façon nuancée. En premier lieu ce taux de recouvrement est essentiellement le reflet de l'ordre d'imputation des paiements, il est juste et normal qu'un paiement partiel soit affecté en priorité au règlement de l'impôt en principal et non aux pénalités.

Ensuite, je vous rappelle que les dispositions de l'article L 247 du livre des procédures fiscales prévoient la pratique de la transaction. Cette convention, entre l'administration et le contribuable et dans l'intérêt du Trésor public, emporte le paiement des droits contre une atténuation des pénalités et réduit de fait la faculté de recouvrer les pénalités.

Enfin, il me paraît légitime qu'un contribuable, qui a payé l'intégralité des droits dans des conditions qui manifestent une volonté d'amendement, puisse voir une partie des pénalités infligées (elles peuvent aller jusqu'à 100 %) abandonnée. Je ne crois pas qu'il faille redouter de ces pratiques, au demeurant anciennes, une altération du principe d'égalité devant l'impôt ou du civisme fiscal, que d'ailleurs rien ne vient corroborer. Je suis toutefois prêt à examiner, de concert avec vous, les moyens d'en rendre compte de manière plus précise.

Enfin, la situation des systèmes d'information actuels à la DGI et à la DGCP, qui résulte de constructions datées et séparées, pose certains obstacles à la précision du compte-rendu ou à l'analyse au niveau national mais n'a aucune influence directe sur la performance de l'action en recouvrement, qui dépend de la mobilisation et du professionnalisme des services sur l'ensemble du territoire. Au demeurant, la livraison des applications du programme Copernic permettra, à partir de 2010, d'améliorer notablement l'information dans le domaine du recouvrement.

J'espère que ces précisions, que je souhaite voir publiées avec le rapport que vous a remis la Cour, permettront une appréciation de cette mission plus conforme à la réalité.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.



Eric WOERTH

ANNEXE 2 :

**COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA
COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR LE
RECOUVREMENT DES AMENDES ET DES
CONDAMNATIONS JUDICIAIRES**



PA 48835

**COMMUNICATION A LA COMMISSION DES FINANCES, DU CONTROLE BUDGETAIRE
ET DES COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION DU SENAT**

*article 58-2 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de
finances - articles L. 132-4 et L. 135-5 du code des juridictions financières*

**LE RECOUVREMENT DES CREANCES DE CONTROLE FISCAL
ET LE RECOUVREMENT CONTENTIEUX DES AMENDES ET DES
CONDAMNATIONS JUDICIAIRES**

INTRODUCTION

PARTIE I : LE RECOUVREMENT DES CRÉANCES DE CONTRÔLE FISCAL.....	9
I. LA PLACE DU RECOUVREMENT DES CRÉANCES DE CONTRÔLE FISCAL DANS LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES DES TROIS DIRECTIONS.....	9
II. LES MODALITÉS DU CONTRÔLE FISCAL PRÉALABLES AU RECOUVREMENT.....	10
A. LES MODALITÉS D'EXERCICE DU CONTRÔLE FISCAL	10
B. LES MODALITÉS DE PRISE EN CHARGE DES CRÉANCES DE CONTRÔLE FISCAL	11
III. L'INDICATEUR COMMUN DE RECOUVREMENT DU CONTRÔLE FISCAL EXTERNE.....	12
IV. UN INDICATEUR DE SYNTHÈSE A INTERPRETER AVEC PRUDENCE	13
A. LA SENSIBILITÉ DE L'INDICATEUR À DES ÉVÉNEMENTS EXCEPTIONNELS.....	13
B. UN RISQUE LIÉ À LA POSSIBILITÉ DE DIFFÉRER LA PRISE EN CHARGE.....	14
C. LES LACUNES PORTANT SUR LE TAUX DE RECOUVREMENT DU CONTRÔLE FISCAL DE L'IMPÔT SUR LE REVENU	14
D. AUTRES INDICATEURS.....	15
V. LES RESULTATS DU RECOUVREMENT DES CRÉANCES DE CONTRÔLE FISCAL	15
A. LE RECOUVREMENT COMPARÉ DU CONTRÔLE FISCAL EXTERNE ET DU CONTRÔLE SUR PIÈCES	15
B. DONNÉES GLOBALES CONCERNANT LE TAUX DE RECOUVREMENT DU CONTRÔLE FISCAL.....	16
C. LES RÉSULTATS DE RECOUVREMENT OBTENUS PAR LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES ET DES DROITS INDIRECTS	17
D. LES POURSUITES	18
VI. LES FACTEURS EXPLICATIFS DES RÉSULTATS DU RECOUVREMENT DU CONTRÔLE FISCAL	19
A. L'AMPLEUR DES ADMISSIONS EN NON VALEUR	19
B. LA PART IMPORTANTE DES REDRESSEMENTS ET LIQUIDATIONS JUDICIAIRES	19
C. LES TRANSACTIONS ACCORDÉES APRÈS MISE EN RECOUVREMENT DES PÉNALITÉS FISCALES	21
D. LE FAIBLE RECOUVREMENT DES PÉNALITÉS DE CONTRÔLE FISCAL.....	22
E. LES RUPTURES D'ORGANISATION DANS LA CHAÎNE DES PROCÉDURES.....	24
F. L'EFFET DES CONTENTIEUX DE CONTRÔLE FISCAL	25
VII. LA NÉCESSITÉ D'AFFINER LA CONNAISSANCE DES RECOUVREMENTS	25
A. ANALYSER LE RECOUVREMENT SPONTANÉ DES CRÉANCES DE CONTRÔLE FISCAL	26
B. ANALYSER LES COÛTS ANALYTIQUES DU RECOUVREMENT	27
C. LE CHOIX D'ORGANISATION.....	27
VIII. LES MOYENS RECEMMENT MIS EN PLACE PAR LES ADMINISTRATIONS.....	28
A. LE RAPPROCHEMENT DES ADMINISTRATIONS AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DU SERVICE RENDU AUX USAGERS.....	28
B. LA SPÉCIALISATION DU CONTRÔLE FISCAL SELON LES USAGERS	29
C. LA SPÉCIALISATION DU MÉTIER « RECOUVREMENT ».....	30

D.	LES RAPPROCHEMENTS MULTIPLES ENTRE VÉRIFICATEURS ET RECOUVREURS	32
E.	L'INTÉGRATION PROGRESSIVE DU RECOUVREMENT DANS LA CHAÎNE DU CONTRÔLE FISCAL GRACE AU DEPLOIEMENT PROGRESSIF DU PROGRAMME COPERNIC	33
F.	LA FIXATION D'UN OBJECTIF NATIONAL RELATIF AU DÉLAI SÉPARANT LA NOTIFICATION DU REDRESSEMENT ET LA MISE EN RECOUVREMENT.....	34
IX.	CONCLUSION SUR LE RECOUVREMENT DES CRÉANCES DE CONTRÔLE FISCAL	35

PARTIE II : LE RECOUVREMENT CONTENTIEUX DES AMENDES ET CONDAMNATIONS JUDICIAIRES 37

I.	LES PRINCIPES D'ORGANISATION DU RECOUVREMENT CONTENTIEUX DES AMENDES ET DES CONDAMNATIONS JUDICIAIRES POSÉS PAR LE DÉCRET DU 22 DÉCEMBRE 1964 .	37
II.	LA DIVERSITÉ DES CONDITIONS DE PRISE EN CHARGE PAR LES COMPTABLES DU TRÉSOR	38
A.	LA DIVERSITÉ D'ACQUISITION DES CARACTÈRES EXÉCUTOIRE ET DÉFINITIF DES DÉCISIONS	38
B.	L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES CONDITIONS D'ORDONNANCEMENT DANS LE SYSTÈME JUDICIAIRE	39
III.	LA DURÉE EXCESSIVE DES PHASES DE RECOUVREMENT	40
A.	LA PRISE EN CHARGE PAR LE TRÉSOR PUBLIC	41
B.	LES TROIS PHASES DU RECOUVREMENT	41
C.	LA PHASE DE RECOUVREMENT FORCÉ	43
IV.	LES BOULEVERSEMENTS INTRODUICTS PAR LE DISPOSITIF DE PAIEMENT VOLONTAIRE DES AMENDES PÉNALES ET LES BUREAUX DE L'EXECUTION IMMEDIATE DES PEINES	43
A.	PRÉSENTATION DU DISPOSITIF DE PAIEMENT VOLONTAIRE DES AMENDES PENALES	43
B.	LES MODIFICATIONS CONSÉCUTIVES DU DÉCRET DU 22 DECEMBRE 1964.....	44
C.	LE PAIEMENT IMMÉDIAT ATTENDU DU COUPLAGE DES BUREAUX DE L'EXÉCUTION IMMEDIATE DES PEINES AVEC LE DISPOSITIF DE PAIEMENT VOLONTAIRE DES AMENDES	45
V.	LA RELATIVE STABILITÉ DES VOLUMES D'AMENDES PRIS EN CHARGE PAR LE TRÉSOR PUBLIC.....	49
A.	STABILITÉ D'ENSEMBLE DU NOMBRE DE TITRES PRIS EN CHARGE	50
B.	ACCROISSEMENT MODÉRÉ DU MONTANT DES TITRES PRIS EN CHARGE.....	51
C.	ACCROISSEMENT DU MONTANT UNITAIRE MOYEN DES AMENDES ET CONDAMNATIONS JUDICIAIRES.....	51
VI.	DES RESULTATS LOIN D'ATTEINDRE LES OBJECTIFS FIXÉS.....	52
A.	LA DÉGRADATION PERSISTANTE DU TAUX DE RECOUVREMENT CONTENTIEUX DES AMENDES	52
B.	L'ACCROISSEMENT DU MONTANT DES RESTES À RECOUVRER.....	55
C.	LES FACTEURS EXPLICATIFS DE CES RESULTATS	56
VII.	LES MOYENS RECEMMENT MIS EN PLACE PAR LES ADMINISTRATIONS.....	59
A.	LES EVOLUTIONS D'ORGANISATION MISES EN ŒUVRE PAR LE TRÉSOR PUBLIC	59
B.	LES EVOLUTIONS DU SYSTÈME D'INFORMATION AMD	62
VIII.	CONCLUSION SUR LE RECOUVREMENT CONTENTIEUX DES AMENDES ET CONDAMNATIONS JUDICIAIRES	64

INTRODUCTION

Le président de la commission des finances du Sénat avait demandé à la Cour des comptes la réalisation d'une enquête portant sur le recouvrement des créances de contrôle fiscal et le recouvrement contentieux des amendes et condamnations judiciaires, en application des dispositions de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

L'enquête s'est déroulée auprès des trois directions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) oeuvrant au recouvrement des recettes régaliennes, la direction générale de la comptabilité publique (DGCP), la direction générale des impôts (DGI) et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) ainsi qu'auprès de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la justice.

Antérieurement, la Cour avait mené une enquête pour répondre à une question du Sénat sur le budget de 2000, notamment à propos du taux de recouvrement des recettes fiscales et non fiscales. Une enquête avait aussi été conduite sur la direction des grandes entreprises au sein de la direction générale des impôts. Elle avait été suivie d'un référé au ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie daté du 16 avril 2004, ensuite transmis à la commission des finances du Sénat.

*

Au plan financier, quelques chiffres montrent l'importance de l'enjeu.

Le montant total des droits redressés au titre du contrôle fiscal par la direction générale des impôts et par la direction générale des douanes et des droits indirects s'est établi à 12 milliards d'euros environ en 2004¹. Le montant des recettes encaissées s'est élevé à 4 milliards d'euros en 2004.

Les effectifs employés au recouvrement de ces créances par les deux directions précitées et par celle de la comptabilité publique peuvent être évalués à plusieurs milliers de personnes. Ainsi, à la direction générale des impôts, environ 16 000 agents² employés dans les services des impôts des entreprises se consacraient-ils, au moins en partie, au recouvrement, au 31 décembre 2005. A la direction générale des douanes, le nombre d'agents affectés au recouvrement est de l'ordre de 780 « Equivalents-Temps-Plein-Travaillé ». Enfin, à la direction générale de la comptabilité publique, le nombre d'agents affectés exclusivement au recouvrement des contrôles fiscaux n'a pas pu être déterminé précisément mais l'enquête réalisée par la DGCP à la demande de la Cour sur les effectifs au 31 décembre 2005 a permis de dégager les chiffres suivants : 794 agents de catégorie A et 3 846 agents de catégorie B et C sont affectés dans les trésoreries au traitement du recouvrement contentieux.

¹ Ce montant comprend 11,8 milliards d'euros émis par la direction générale des impôts et 237,9 millions d'euros émis par la direction générale des douanes et des droits indirects.

² Il s'agit de l'effectif total des services des impôts des entreprises (SIE), dont les missions concernent l'ensemble de la gestion de la fiscalité des professionnels, y compris notamment le recouvrement.

En ce qui concerne les créances d'amendes et de condamnations judiciaires, en 2005, le Trésor public a pris en charge 11,4 millions de titres exécutoires représentant un montant de 1,69 milliard d'euros de droits constatés. Le montant recouvré en 2006 sur les prises en charge de 2005 s'est établi à 506 millions d'euros.

Au delà de leur importance financière, la qualité du recouvrement des créances de contrôle fiscal est un élément essentiel de l'efficacité de la politique fiscale et la qualité du recouvrement contentieux des amendes est une condition majeure de l'efficacité de la politique pénale, ce dont les responsables de ces deux politiques ont pris dans les dernières années une conscience croissante.

Le recouvrement des créances de contrôle fiscal et le recouvrement contentieux des amendes et condamnations judiciaires présentent un certain nombre de caractéristiques communes.

Tout d'abord, ils relèvent du même programme budgétaire et contribuent au même objectif de performance.

Les deux recouvrements sont financés par les crédits du programme budgétaire intitulé « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local »³. Ils concourent à l'objectif de performance intitulé « Renforcer la lutte contre la fraude fiscale et le recouvrement offensif des impôts et amendes ».

Cet objectif comprend trois indicateurs, parmi lesquels deux portent respectivement sur le recouvrement des créances de contrôle fiscal et le recouvrement contentieux des amendes et condamnations judiciaires. Ce sont :

- le taux brut de recouvrement DGI et DGCP en droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal,
- le taux de recouvrement contentieux des amendes et condamnations pécuniaires.

Ensuite, les deux types de recouvrement constituent des « recouvrements forcés » et, par nature, leur mise en œuvre présente des difficultés.

Le recouvrement contentieux des amendes et condamnations judiciaires constitue un « recouvrement forcé » au sens du décret portant règlement général sur la comptabilité publique⁴.

Pour sa part, le recouvrement des créances de contrôle fiscal peut être considéré comme un recouvrement fiscal forcé dans la mesure où il débouche sur deux sanctions : des pénalités accompagnant le recouvrement des droits constatés et, le cas échéant, une proposition de sanction pénale.

³ Il s'agit du programme n°156 qui relève à la mission « Gestion et contrôle des finances publiques ».

⁴ Décret modifié n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique (article 25).

Toutes ces créances sont par nature difficiles à recouvrer : la prise en charge est alourdie par l'origine particulière des créances de contrôle fiscal, d'une part, et par la nature contentieuse des créances d'amendes, d'autre part.

Dans les deux cas, le taux de recouvrement est assez faible, moins de 40% mais le montant des recouvrements constitue un enjeu non négligeable tant en termes financiers que pour l'efficacité globale de la politique fiscale d'une part, de la politique pénale de l'autre.

Cependant, les créances de contrôle fiscal et les créances d'amendes et de condamnations judiciaires présentent de sensibles différences.

En premier lieu, s'il s'agit dans les deux cas de recettes régaliennes, elles n'en sont pas moins de nature différente.

Le contrôle fiscal porte sur l'ensemble des impôts et taxes, droits directs et indirects, qui constituent des recettes régaliennes par excellence.

Les amendes constituent aussi des produits régaliens, au sens de la norme n° 3 du Recueil des normes comptables de l'Etat⁵. En revanche, leur nature diffère.

En effet, parmi les amendes, la norme comptable n°3 distingue celles payées spontanément de celles recouvrées à la suite de l'émission d'un titre de perception. Les amendes payées spontanément concernent le dispositif des « amendes forfaitaires »⁶, en vertu duquel, si le contrevenant règle spontanément⁷, l'action publique est éteinte. A défaut de paiement⁸ dans le délai de 45 jours, les amendes forfaitaires sont majorées de plein droit et recouvrées au profit du Trésor public. Par conséquent, les amendes forfaitaires majorées, sont constitutives de sanctions pénales et relèvent du champ de ce rapport alors que les amendes forfaitaires en sont exclues. Les condamnations judiciaires constituent toutes des sanctions pénales.

En second lieu, les créances de contrôle fiscal et les créances d'amendes et de condamnations judiciaires sont produites par des services administratifs différents.

Les créances de contrôle fiscal sont produites, à l'instar des recettes fiscales, par les services d'assiette relevant soit de la direction générale des impôts (DGI), soit de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI).

⁵ « Norme n°3 » intitulée « Produits régaliens », dans le « Recueil des normes comptables de l'Etat » approuvé par l'arrêté interministériel du 21 mai 2004.

⁶ Les amendes forfaitaires sanctionnent, pour la plupart, des infractions au Code de la route, ainsi que les autres contraventions prononcées en matière de transport et de circulation (par exemple, les transports urbains et ferroviaires) et les contraventions en matière de protection de l'environnement.

⁷ Les amendes sont réglées «spontanément» si le contrevenant acquitte immédiatement le montant de l'amende auprès de l'agent verbalisateur, ou s'il règle auprès du comptable du Trésor dans un délai de 45 jours après constatation de l'infraction.

⁸ Ou à défaut de présentation d'une requête.

Les peines d'amendes forfaitaires majorées (AFM) sont prononcées par les officiers du ministère public relevant, sur le plan administratif, du ministère de l'intérieur tandis que les autres condamnations pécuniaires sont prononcées par les juridictions de proximité et par les tribunaux.

En 2004, 10,6 millions de peines d'amendes et de jours-amendes ont été prononcées, parmi lesquelles 9,9 millions de peines d'amendes forfaitaires majorées décidées par les officiers du ministère public (soit 93 % du total), selon l'Annuaire statistique de la Justice (édition 2006).

Enfin, les conditions de prise en charge des créances par les comptables diffèrent dans les deux recouvrements.

Le recouvrement des créances d'amendes et de condamnations judiciaires est effectué par le réseau du Trésor public.

En revanche, les créances issues du contrôle fiscal sont recouvrées par les trois réseaux de comptables du ministère des finances, selon la répartition décrite dans le tableau ci-dessous.

Les directions générales du MINEFI chargées du recouvrement du contrôle fiscal

<i>Impôts (DGI)</i>	<i>Comptabilité publique (DGCP)</i>	<i>Douanes et droits indirects (DGDDI)</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Impôt sur les sociétés - T.V.A. - Impôt de solidarité sur la fortune - Droits d'enregistrement et de timbre - Taxe sur les salaires 	<ul style="list-style-type: none"> - Impôt sur le revenu - Impôts locaux 	<ul style="list-style-type: none"> - Droits de douanes - Taxe intérieure sur les produits pétroliers - T.V.A.

Ainsi, malgré des éléments communs et en dépit du concours qu'ils apportent au même objectif de performance, le recouvrement des créances de contrôle fiscal et le recouvrement contentieux des amendes et condamnations judiciaires présentent des caractéristiques suffisamment distinctes pour que les deux catégories soient abordées séparément dans la suite de ce rapport.

PARTIE I : LE RECOUVREMENT DES CRÉANCES DE CONTRÔLE FISCAL

I. LA PLACE DU RECOUVREMENT DES CRÉANCES DE CONTRÔLE FISCAL DANS LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES DES TROIS DIRECTIONS

Afin d'impulser un mouvement de réforme dans son réseau, la direction générale des impôts a été la première direction du ministère des finances à mettre en place un contrat d'objectifs et de moyens, fin 1999. Trois contrats se sont succédés, dont le contenu a préfiguré les projets annuels de performance instaurés par la LOLF⁹ ; ils permettent de situer la place du recouvrement des créances de contrôle fiscal dans les orientations stratégiques de la DGI.

Le renforcement du civisme fiscal¹⁰ constitue une orientation stratégique de la DGI, à la réalisation de laquelle concourt la lutte contre la fraude fiscale réalisée au moyen des contrôles fiscaux.

Le contrôle fiscal comporte trois finalités, rappelées dans les contrats de performance successifs :

- sanctionner les comportements les plus frauduleux (finalité répressive),
- consolider le civisme fiscal de tous les contribuables (finalité dissuasive),
- recouvrer avec rapidité et efficacité l'impôt éludé (finalité budgétaire).

Le contrat d'objectifs et de moyens 2000-2002 associait déjà un indicateur à chaque finalité. Ainsi, la finalité budgétaire est-elle mesurée par le taux de recouvrement des créances issues du contrôle fiscal externe, indicateur muni d'une cible chiffrée.

Dans le premier contrat, la direction générale des impôts donnait priorité à la finalité répressive ; il s'agissait de lutter contre la grande fraude et l'économie souterraine. Les contrats suivants ainsi que les plans annuels de performance 2006 et 2007 témoignent d'un rééquilibrage entre les finalités. En 2006, 64 % des opérations de contrôle fiscal externe ont relevé de la finalité budgétaire, qui contient le plus fort enjeu de recouvrement, selon la DGI.

⁹ Ce sont : le contrat d'objectifs et de moyens 2000-2002, le contrat de performance 2003-2005 et le contrat de performance 2006-2008.

¹⁰ Le civisme fiscal est défini comme l'accomplissement volontaire de leurs obligations fiscales par les contribuables.

La direction générale de la comptabilité publique (DGCP) partage avec la DGI l'objectif d'amélioration du taux de recouvrement après contrôle fiscal externe. Cet indicateur figure dans ses contrats pluriannuels de performance 2003-2005 et 2006-2008, en ce qui concerne le recouvrement des redressements d'impôt sur le revenu.

La direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) a, quant à elle, décidé de ne pas inscrire l'amélioration du recouvrement forcé fiscal au nombre des objectifs de son contrat pluriannuel de performance 2006-2008. Elle a écrit à la Cour que les évolutions du système informatique comptable allaient permettre d'envisager prochainement la production de ces indicateurs.

II. LES MODALITÉS DU CONTRÔLE FISCAL PRÉALABLES AU RECOUVREMENT

A. LES MODALITÉS D'EXERCICE DU CONTRÔLE FISCAL

Le contrôle fiscal s'exerce de trois manières : le contrôle sur pièces (CSP), le contrôle fiscal externe (CFE) et le contrôle formel.

Le contrôle sur pièces consiste en l'examen critique des déclarations à l'aide de renseignements et documents figurant au dossier, mais aussi des informations obtenues auprès de tiers déclarants. Pour ces dernières données, une partie du contrôle est automatisée et s'effectue à l'aide de procédures informatiques de recoupement entre les données déclarées par le contribuable et les données transmises par les tiers. A l'issue de cet examen global du dossier, l'agent peut demander au contribuable des renseignements ou des éclaircissements, rédiger une procédure de rectification ou proposer le dossier en vérification.

Le contrôle fiscal externe, ou contrôle sur place, consiste en une vérification de comptabilité, ciblée ou générale, pour les entreprises, ou en un examen contradictoire de la situation fiscale personnelle (ESFP) pour les personnes physiques.

Le contrôle formel se borne à la rectification des erreurs matérielles évidentes constatées dans les déclarations, sans recherche extérieure à celles-ci.

Le contrôle sur pièces comme le contrôle formel sont largement automatisés, alors que le contrôle fiscal externe¹¹ requiert des méthodes d'investigation à forte, voire très forte, valeur ajoutée.

¹¹ Cette typologie de contrôle ne s'applique pas parfaitement à l'activité de la DGDDI, en raison de la spécificité des produits recouverts. Le contrôle dit « documentaire » correspond au contrôle immédiat ou différé des déclarations en Douane ; il est mis en œuvre par les services des recettes centrales et principales lors du dédouanement. Le contrôle externe est mis en œuvre par les SRE dans le cadre des contrôles menés en entreprise, postérieurement au dédouanement ainsi que par les services d'enquête de la DNRED ; il s'apparente au contrôle fiscal externe.

B. LES MODALITÉS DE PRISE EN CHARGE DES CRÉANCES DE CONTRÔLE FISCAL

Les modalités de prise en charge des créances de contrôle fiscal diffèrent dans les trois réseaux et procèdent de deux conceptions différentes.

Pour la prise en charge comptable des titres du contrôle fiscal de l'impôt sur le revenu par le réseau du Trésor public, le caractère exécutoire est conféré par une homologation donnée par le préfet ou par le directeur des services fiscaux.

Pour tous les autres impôts et taxes, le caractère exécutoire est donné par un avis de mise en recouvrement dès la fin de la vérification, au premier défaut de paiement. L'avis de mise en recouvrement authentifie la créance fiscale et sert à la fois de fondement et de point de départ de l'action en recouvrement.

Les deux procédures sont susceptibles d'entraîner des délais différents dans la prise en charge des titres : une étude menée dans les sites visités fait apparaître, selon la nature de l'impôt, des écarts de plusieurs dizaines de jours (en général, deux mois pour l'impôt sur les sociétés et deux à quatre mois pour l'impôt sur le revenu) entre les dates de la première intervention auprès du contribuable et la mise en recouvrement des droits, ainsi qu'entre la notification définitive et la mise en recouvrement du contrôle fiscal.

Une fois émis le titre représentant la créance de contrôle fiscal par le service d'assiette, les comptables des trois réseaux sont chargés de le recouvrer. Si le redevable ne paie pas les sommes qui lui sont réclamées avant le délai fixé pour se libérer et si l'impôt n'est pas contesté, le comptable peut engager des poursuites.

III. L'INDICATEUR COMMUN DE RECOUVREMENT DU CONTRÔLE FISCAL EXTERNE

L'indicateur budgétaire qui évalue l'utilité fiscale des taxations après contrôle, le « taux de recouvrement sur contrôle fiscal » (TRCF), a été mis au point par la direction générale des impôts pour le contrôle fiscal externe.

Cet indicateur permet de mesurer, chaque trimestre, les niveaux de recouvrement et d'apurement des créances issues du contrôle fiscal externe et prises en charge lors de l'année N-2¹². Il porte sur la totalité des créances à l'exception des créances relatives aux impôts locaux. Il est calculé à partir d'une base de données, constituée dès 1999, qui recense par année l'ensemble des prises en charge de contrôle fiscal ainsi que leurs modes d'apurement.

L'indicateur est commun à la direction des impôts et à la direction de la comptabilité publique (voir plus haut). Il constitue par conséquent une mesure entièrement harmonisée.

Le TRCF prend la forme d'un « taux commun semi-net de recouvrement des créances de contrôle fiscal externe prises en charge en N-2 » ; l'indicateur est dit « semi net » car il exclut, au numérateur et au dénominateur, le montant des créances liées à une procédure collective¹³.

Pour le contrat 2006-2008, le périmètre de l'indicateur a été élargi¹⁴. Il vise désormais l'intégralité des créances, y compris celles ayant trait à une procédure collective ; l'indicateur prend la forme d'un taux « brut » de recouvrement.

La direction générale des impôts souligne que l'élargissement du périmètre de l'indicateur « *correspond à une volonté de rendre compte de la qualité de la chaîne de contrôle fiscal avec un degré d'exigence accru, de responsabiliser l'ensemble des acteurs, réseaux et administrations impliqués dans la mission et de restituer une image plus fidèle des enjeux liés au contrôle fiscal* ».

En outre, il est possible, à partir d'un outil de requêtes appliqué à la base de données, de ventiler les taux de recouvrement selon l'impôt, le type de contrôle fiscal, le service à l'origine du contrôle, en excluant les créances contestées ou celles liées à une procédure collective.

¹² La question est parfois posée de savoir si la référence ne pourrait pas être une année plus éloignée que N-2. Les explications fournies à la Cour par la DGI l'ont convaincue que cette modification ne serait pas opportune, le terme de deux ans représentant effectivement le délai au bout duquel l'essentiel des diligences à effectuer a dû être réalisé.

¹³ L'indicateur du contrat 2003 – 2005 est une mesure semi-nette qui exclut les créances en procédure collective mais conserve les créances contestées.

¹⁴ Le caractère auditable de l'indicateur a été établi par l'Inspection générale des finances et les conditions de sa certification ont été fixées (piste d'audit et échantillonnage) pour la durée du contrat.

L'outil offre donc une visibilité précise par structure à l'origine du redressement (brigade départementale, interrégionale ou nationale), des droits et pénalités mis en recouvrement et de leur recouvrement respectif ainsi que des modalités d'apurement de chacune des créances (paiements, décharges, remises de pénalités et admissions en non-valeur).

Il s'agit d'un véritable « outil qualité » du contrôle fiscal qui permet d'apprécier si les redressements sont acquittés, suivis d'une procédure collective, contestés, maintenus ou abandonnés.

IV. UN INDICATEUR DE SYNTHÈSE A INTERPRETER AVEC PRUDENCE

Comme tout indicateur de synthèse, le taux de recouvrement du contrôle fiscal doit être prudemment interprété car les variables qui le gouvernent le rendent instable pour une analyse à court terme.

A. LA SENSIBILITÉ DE L'INDICATEUR À DES ÉVÉNEMENTS EXCEPTIONNELS

L'indicateur de recouvrement est soumis à des variations de prises en charge importantes en cas d'opérations exceptionnelles de redressement.

La direction générale des impôts souligne néanmoins que si, à l'échelle d'une direction des services fiscaux, des variations très fortes peuvent être enregistrées d'une année sur l'autre, les montants rappelés sont relativement stables au niveau national.

Global, le taux subit les aléas du recouvrement. Une action ciblée sur un petit nombre de contrôles fiscaux permet d'atteindre des seuils de recouvrement plus honorables : le recouvrement d'un point d'indicateur DGI représente, en effet, moins de 40 M€, soit le poids d'un contrôle fiscal important. Par conséquent, les effets sur l'ensemble du territoire doivent être considérés sur plusieurs années de prises en charge.

L'indicateur est également sensible à un changement de réglementation (déductibilité immédiate des redressements de taxe sur la valeur ajoutée sur les acquisitions intra-communautaires, par exemple) ou à un changement d'organisation (transfert du recouvrement de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur les salaires à la direction générale des impôts, création de la direction des grandes entreprises au sein de la direction générale des impôts, par exemple).

B. UN RISQUE LIÉ À LA POSSIBILITÉ DE DIFFÉRER LA PRISE EN CHARGE

La prise en charge en janvier des comptes débiteurs de TVA de décembre peut améliorer significativement le taux de recouvrement, en diminuant les montants de reste à recouvrer, et par voie de conséquence, peut permettre d'infléchir le taux affiché de réalisation des objectifs du contrat de gestion. Si la consigne donnée par la direction générale des impôts (DGI) a toujours été de ne pas différer les créances issues du contrôle fiscal et de les mettre en recouvrement dans les meilleurs délais, les interlocuteurs rencontrés ont fait état de fréquents reports en fin d'année.

Ces possibilités de prise en charge différée n'existent pas pour les redressements d'impôt sur le revenu recouverts par la direction générale de la comptabilité publique. En effet, le "rôle" est établi dans le réseau de la DGI, par le centre départemental d'assiette puis les contraintes de calendrier informatique DGI/DGCP s'appliquent à la date de prise en charge. Le comptable du Trésor chargé du recouvrement est tributaire des rôles et de la transmission automatisée ; il ne peut pas différer la prise en charge.

C. LES LACUNES PORTANT SUR LE TAUX DE RECOUVREMENT DU CONTRÔLE FISCAL DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

En raison de l'insuffisance d'articulation entre les systèmes d'information de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique, l'un des buts de l'indicateur « taux de recouvrement du contrôle fiscal » n'est pas atteint : il n'est pas possible d'identifier l'origine des créances de redressement d'impôts sur le revenu en fonction du type de contrôle (contrôle fiscal externe, contrôle sur pièces) et du service vérificateur (directions des services fiscaux régionales et nationales). Les applications de recouvrement de la direction générale de la comptabilité publique ne conservent pas l'information sur le service à l'origine du contrôle.

Seule la direction générale des impôts, qui émet les cotes de contrôle fiscal, est en mesure de distinguer les services à l'origine des contrôles fiscaux pour les impôts qu'elle recouvre.

Cette lacune renvoie aux difficultés rencontrées pour connaître le véritable taux de recouvrement du contrôle fiscal de l'impôt sur le revenu. Il est regrettable que les directions nationales et les services locaux des services déconcentrés des impôts n'aient qu'une vision nationale et purement statistique du recouvrement des impositions émises.

D. AUTRES INDICATEURS

Outre le taux de recouvrement sur contrôle fiscal (TRCF), d'autres indicateurs témoignent de la performance des recouvrements des créances par chaque réseau, mais ils ne distinguent pas l'origine des créances (contrôle fiscal ou hors contrôle fiscal).

Il en est ainsi des taux de recouvrement avant ou après tel type de poursuites ou du suivi des cotes sur plusieurs années et de nombreux autres indicateurs destinés au pilotage du recouvrement. Tous concernent la masse des impôts pris en charge et non spécifiquement le contrôle fiscal. L'étendue de leur périmètre ne les rend pas opérationnels pour analyser précisément les taux et les délais de recouvrement après poursuites.

V. LES RESULTATS DU RECOUVREMENT DES CRÉANCES DE CONTRÔLE FISCAL

A. LE RECOUVREMENT COMPARÉ DU CONTRÔLE FISCAL EXTERNE ET DU CONTRÔLE SUR PIÈCES

La direction générale des impôts précise que le choix de mener un contrôle sur pièces ou un contrôle fiscal externe dépend en général de la typologie des anomalies décelées, qui permettent ou non une correction depuis le bureau.

Les redressements de TVA auxquels procède la direction générale des impôts à l'issue du contrôles fiscaux externes sont moins bien recouverts que les redressements issus de contrôles sur pièces (respectivement 37 % et 50 %), alors que le volume des émissions est 9 fois supérieur (respectivement 2 792 millions et 315 millions fin 2005).

En outre, les admissions en non valeur de TVA sont nettement plus importantes dans le cadre du contrôle fiscal externe que du contrôle sur pièces : les fourchettes respectives sont de 15 à 18 % et de 25 à 28 %. Le taux de sursis ou de suspension de créances en raison des procédures collectives est à peu près identique dans les deux types de contrôle.

Ces analyses ne diffèrent que peu significativement pour les « autres taxes » : droits d'enregistrement, ISF, recouverts par la direction générale des impôts. Les émissions de titres provenant du contrôle fiscal externe y sont comparables en volume à celles du contrôle sur pièces (respectivement 798 millions et 707 millions fin 2005).

A la direction générale des douanes et des droits indirects, la performance du recouvrement varie dans des proportions inverses, les contrôles externes étant mieux recouverts que les contrôles sur pièces. Le paradoxe n'est qu'apparent dans la mesure où les contrôles externes sont l'occasion de recueillir des informations utiles pour les services chargés du recouvrement.

Il en résulte que les restes à recouvrer proviennent essentiellement des redressements « immédiats », opérés après la libération des marchandises. En ce qui concerne les droits constatés lors de la vérification des marchandises, c'est-à-dire avant la levée de la sujétion douanière qui pèse sur les marchandises conduites en douane, le recouvrement est garanti par un gage ou une caution. Dès lors, parmi les redressements « immédiats », seules les sommes contestées par les redevables sont prises en charge.

Enfin, pour la direction générale de la comptabilité publique, les comparaisons entre contrôle fiscal externe et contrôle sur pièces portant sur l'impôt sur le revenu ne sont pas possibles en raison de l'indisponibilité des données dans le système informatique.

B. DONNÉES GLOBALES CONCERNANT LE TAUX DE RECOUVREMENT DU CONTRÔLE FISCAL

Le taux de recouvrement du contrôle fiscal par catégorie d'impôts est présenté dans le tableau suivant, sur le fondement des chiffres fournis par les trois directions générales.

Les données¹⁵ font apparaître une gradation dans la difficulté du recouvrement, indépendamment de l'évolution des prises en charges.

Tableau n° 1 : Recouvrement du contrôle fiscal sur l'impôt après prise en charge (IS/TS avant transfert)

année d'émission / pourcentage de recouvrement effectif au 31/12 de l'année suivante	2002	2003	2004
Contrôle fiscal externe sur l'impôt sur le revenu	25%	26%	19%
Contrôle fiscal externe sur l'impôt sur les sociétés (avant transfert)	34%	32%	27%
Contrôle fiscal externe sur la TVA	37%	38%	37 %
Contrôle sur pièces sur la TVA	47 %	46%	50 %
Contrôle sur pièces sur les taxes des douanes	64%	64%	64%
Contrôle fiscal externe sur les taxes des douanes	87%	87%	87%

S'agissant de l'impôt sur les sociétés, les données répertoriées ci-dessus tiennent compte de la création de la direction des grandes entreprises (DGE) au sein de la direction générale des impôts.

¹⁵ Les pourcentages sont présentés sans décimale pour faciliter l'analyse.

Apparaît notamment un recul du taux de recouvrement pour l'impôt sur le revenu, l'impôt le plus difficile à recouvrer, et pour l'impôt sur les sociétés. Le recouvrement des autres taxes est stable, à l'exception de la TVA dont le recouvrement s'améliore notablement.

Il convient, toutefois, de prendre garde aux imperfections des recueils statistiques car toutes les données ne sont pas auditées avec la même précision et les systèmes d'information ne rendent pas les mêmes indications (voir ci-dessus au I.A).

C. LES RÉSULTATS DE RECOUVREMENT OBTENUS PAR LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES ET DES DROITS INDIRECTS

Dans la mesure où l'indicateur commun de recouvrement n'est pas utilisé par la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), la Cour n'a pas pu appuyer son enquête sur des informations comptables. Les résultats mesurables de cette direction doivent donc être interprétés avec prudence.

Les données élémentaires renseignant les indicateurs de la DGDDI sont enregistrées par les services chargés des contrôles primaires et des contrôles externes dans l'application informatique dédiée au suivi du contentieux, SILCF (Système d'Information de Lutte Contre la Fraude). Les données sont ensuite agrégées dans des tableaux EXCEL, pour former les statistiques nationales de recouvrement de la direction générale.

Comme l'indique la DGDDI elle-même : *« ces données font l'objet d'un contrôle de fiabilité par la hiérarchie au moment de leur première intégration. Cela étant, le système informatique SILCF ne permet pas encore, au stade actuel de son développement, le traitement complet des dossiers contentieux, depuis la constatation de l'infraction jusqu'à la clôture définitive de l'affaire, lorsque les droits ou les pénalités ont été acquittés. Ainsi, l'absence actuelle de confirmation systématique de données initiales, notamment au moment de la prise en charge comptable des dossiers, de même que les 'avatars' de gestion qui peuvent affecter la vie de certains dossiers, avec de fréquents impacts sur le montant des droits redressés et/ou effectivement recouverts, perturbent de manière significative l'auditabilité de ces indicateurs ».*

Les tableaux de données transmis à la Cour corroborent cette analyse. Ils montrent des taux de recouvrement fréquemment supérieurs à 100 % des droits redressés, anomalies que l'échelon central de la DGDDI n'est pas, à ce stade, en mesure de corriger.

Certes, au sein du dispositif de pilotage de la performance des services de la DGDDI, les indicateurs qui ont trait au suivi des droits/pénalités redressés et des droits/pénalités redressés effectivement recouverts visent à mesurer de manière opérationnelle l'efficacité des activités de contrôle, en particulier la pertinence des méthodes d'analyse de risque et de ciblage de la fraude ainsi que la qualité du processus du recouvrement. Par ailleurs, l'analyse-risque des contrôles et l'efficacité globale de l'action en recouvrement des droits redressés et des pénalités infligées à la suite de contrôles douaniers constituent les objectifs majeurs du secteur douanier.

Il reste cependant indispensable de parvenir rapidement à une méthodologie permettant l'audit de ces indicateurs, en s'appuyant sur les évolutions techniques à apporter à l'outil SILCF. La DGDDI a indiqué que des évolutions prochaines permettraient de disposer d'un outil d'information comptable comparable à la base de données TRCF. Il lui faudra emprunter la même démarche que la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique afin d'asseoir un indicateur de recouvrement commun aux trois réseaux.

D. LES POURSUITES

Les statistiques tenues par la DGCP et la DGI ne distinguent pas les actes de recouvrement contentieux selon qu'ils concernent des titres issus ou non du contrôle fiscal.

Toutefois, il est avéré que les actions contentieuses les plus offensives - à savoir les saisies conservatoires, mais surtout les actions civiles (action oblique, paulienne, etc...) et les mises en cause de dirigeants - concernent en grande majorité les cotes de contrôle fiscal.

Les poursuites pénales en matière fiscale constituent l'ultime étape de l'action de contrôle de l'administration. Au titre de l'année 2005, la DGI a saisi la Commission des infractions fiscales (CIF) de 1 021 propositions de poursuites correctionnelles et cette instance a autorisé le dépôt de 970 plaintes pour fraude fiscale, le nombre d'affaires variant peu d'une année sur l'autre. Par ailleurs, d'autres comportements très frauduleux ont été dénoncés aux autorités judiciaires sur le fondement du délit d'escroquerie. Au cours de l'année 2005, 14 plaintes pour escroquerie à la TVA ou à un autre impôt ont ainsi été déposées par la DGI.

Au-delà des poursuites pénales spécifiques aux procédures d'établissement de l'impôt, les poursuites en vue du recouvrement répondent à une finalité plus budgétaire que répressive et forment le moteur du recouvrement de ce type de créances contentieuses.

Le niveau des encaissements obtenus est en effet en grande partie déterminé par le nombre, la réactivité, la pugnacité et l'intensité des poursuites. C'est la raison pour laquelle les directions générales collectent¹⁶ annuellement des éléments statistiques sur les mesures de poursuites effectuées par les comptables des impôts.

Au plan des procédures civiles, les poursuites ne diffèrent pas dans l'un ou l'autre réseau et sont, sous certaines conditions (absence de nécessité de délivrance d'un titre exécutoire), assimilables à celles du secteur privé.

¹⁶ Au cours du précédent contrat, le réseau comptable de la DGI a été remodelé en profondeur du fait des rapprochements des structures, du transfert du recouvrement de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur les salaires et de l'expérimentation des pôles de recouvrement.

Les statistiques produites par les directions générales indiquent une évolution sensible des procédures courantes en matière de poursuites : saisies conservatoires, hypothèques autorisées par le juge de l'exécution, avis à tiers détenteur (ATD). Elles mettent en évidence une évolution sensible du nombre de poursuites (avis à tiers détenteurs) et des mesures conservatoires (saisies conservatoires et hypothèques provisoires prises après autorisation du juge de l'exécution).

L'évolution de ces actions montre que les comptables, tirant des enseignements des résultats statistiques de leurs actes, privilégient les poursuites les plus efficaces comme l'avis à tiers détenteur (plus de 20 % des actes sont au moins suivis d'un paiement à la DGI), plutôt que des poursuites et procédures plus classiques, mais plus coûteuses, comme la classique saisie sous ses diverses formes.

VI. LES FACTEURS EXPLICATIFS DES RÉSULTATS DU RECOUVREMENT DU CONTRÔLE FISCAL

L'analyse des restes à recouvrer peut permettre de cerner les causes des difficultés du recouvrement, en l'absence d'études globales de la part des directions générales. Il ressort six obstacles principaux à un meilleur recouvrement.

A. L'AMPLEUR DES ADMISSIONS EN NON VALEUR

Les admissions en non valeur représentent entre 10 % et 30 % des apurements et atteignent souvent un taux de 10 % l'année même de la prise en charge des titres.

La direction générale des impôts a réalisé, à la demande de la Cour, une enquête sur le taux d'admission en non valeur dans l'année de prise en charge des titres : sur les prises en charge de TVA, le taux d'irrecouvrabilité évolue de façon erratique de 3,4 % en 2003 et 12,4 % en 2004, à 6,5 % en 2005 ; sur les autres catégories d'impôts, il est de 5,9 %, 12,5 % et 14,2 %, respectivement en 2003, 2004, 2005.

Ces chiffres doivent être considérés avec précaution : en raison du caractère répressif, il n'est pas anormal que des redressements consécutifs à des contrôles fiscaux externes soient émis, alors même que les chances de recouvrement sont minimales, voire inexistantes. Sinon il suffirait à un contribuable indélicat de se rendre insolvable pour échapper à tout redressement fiscal.

En l'absence d'outil d'analyse sur ce point, il n'a pas été possible de déterminer dans quelle mesure l'irrecouvrabilité des créances est la conséquence d'une politique particulièrement vigoureuse d'admission en non valeur ou la manifestation que plus de 10 % des contrôles fiscaux émis sont irrecouvrables dès l'origine.

B. LA PART IMPORTANTE DES REDRESSEMENTS ET LIQUIDATIONS JUDICIAIRES

Les procédures collectives occupent une part importante dans la structure des restes à recouvrer. Pour la TVA, elles s'élèvent à plus d'un tiers des créances non recouvrées en N+2, et représentent un quart de la masse des créances non recouvrées de la direction générale des impôts (DGI).

Le recouvrement moyen des créances de contrôle fiscal prises en charge depuis 2002 est de 4,5% du montant des créances déclarées au passif des procédures collectives¹⁷, tout type de contrôle confondu.

La DGI a confirmé que les chances de recouvrement des créances détenues par le Trésor dans le cadre de procédures collectives étaient faibles.

Pour les créances « figées », sur lesquelles aucune action n'est possible, le système d'information actuel ne permet pas de savoir si la procédure de liquidation judiciaire précède ou découle d'une vérification. Le montant de créances figées qu'il serait nécessaire de provisionner intégralement s'élève à 974 millions d'euros pour la seule TVA en 2005.

La direction générale des impôts indique que le constat de la croissance de la part des créances en règlement ou liquidation judiciaire dans le temps, pour un millésime donné pourrait être vérifié en historisant chaque trimestre la part de ces créances dans le total des prises en charge d'un millésime donné. En revanche, il n'est pas possible d'évaluer dans la base de données la part des créances basculant en règlement-liquidation judiciaire lors du trimestre de leur prise en charge.

A partir d'un sondage spécifique réalisé fin 2006, pour les seules créances de TVA, la proportion constatée était la suivante :

Millésime de la créance	Part en nombre de règlement-liquidation judiciaire dans ALPAGE	Part en nombre de règlement-liquidation judiciaire dans TRCF
2004	2%	20%
2005	2%	16%

¹⁷ Seulement 2,3 % pour les impôts émis dans certaines directions nationales.

C. LES TRANSACTIONS ACCORDÉES APRÈS MISE EN RECOUVREMENT DES PÉNALITÉS FISCALES

Le droit fiscal français a confié à l'administration fiscale la juridiction gracieuse de l'impôt susceptible de modifier le montant acquitté par le contribuable faisant l'objet d'un redressement. Des transactions et modérations¹⁸ sont possibles, qui portent non sur les droits eux-mêmes¹⁹ mais sur les majorations et pénalités et dont l'application appelle une appréciation subjective sur le comportement du contribuable ou sur les espoirs de recouvrement.

La direction générale des impôts (DGI) indique que les pénalités présentent une nature mixte. En effet, les pénalités, d'une part, sanctionnent un comportement frauduleux au regard des règles de la fiscalité, d'autre part, englobent des intérêts de retard destinés à compenser le préjudice financier subi par le Trésor en raison de la perception décalée de l'impôt.

Il ressort de cette définition que la DGI n'opère pas de distinction comptable entre les pénalités, synonymes de sanction, et les indemnités, synonymes de compensation financière. Il s'ensuit que les transactions sont assimilées à des remises de majorations, de frais de poursuites et autres pénalités sans qu'il soit possible de les différencier entre elles.

En outre, les applications de recouvrement ne permettent pas de suivre l'incidence des transactions accordées après mise en recouvrement.

Ces lacunes appellent une amélioration pour permettre l'information du Parlement.

En certaines occasions, en effet, l'administration peut renoncer aux droits eux-mêmes, en particulier devant le Comité du contentieux fiscal douanier et des changes (CCFDC).

La loi du 29 décembre 1977 a substitué un avis émis par un collège indépendant, le comité du contentieux fiscal douanier et des changes (CCFDC) à celui formulé conjointement à l'intention de leurs ministres par le directeur général des impôts et le directeur général de la comptabilité publique. Elle a disposé que le comité du contentieux doit établir annuellement un rapport à l'intention du Gouvernement et du Parlement sur « *les conditions dans lesquelles ont été conclues ou accordées les transactions, remises ou modifications* ».

¹⁸ L'article L. 247 du livre des procédures fiscales distingue les modérations des transactions. Les « modérations » sont des remises totales ou partielles d'amendes fiscales ou de majorations d'impôts, lorsque ces pénalités et, le cas échéant, les impositions auxquelles elles s'ajoutent, sont définitives. Les transactions opèrent une atténuation des pénalités lorsque celles-ci et, le cas échéant, les impositions auxquelles elles s'ajoutent, ne sont pas définitives.

¹⁹ S'agissant de l'établissement des droits, les seules dispositions existantes couvrent le cas général d'erreur d'imposition constatée au préjudice d'un contribuable, erreur qui peut-être réparée d'office ou suite à une réclamation, par voie de dégrèvement ou de restitution et ce, dans la seule limite du délai de prescription à savoir le 31 décembre de la quatrième année suivant celle de la réclamation ou de la notification de la décision intervenue (art. R 211.1).

Le comité n'est compétent qu'à raison de certains seuils²⁰. Les comptes rendus des délibérations du comité ne contiennent cependant pas d'éléments permettant d'identifier une « politique », en matière de volume ou en matière de stratégie, de la part de la direction générale des impôts ou de la direction générale des douanes et des droits indirects.

En outre, aucune information n'est disponible sur le volume des pénalités et des droits annulés par le comité du contentieux en matière d'impôt sur le revenu.

S'agissant des droits de douane, ressource propre du budget communautaire, toute remise est exclue dans le cadre transactionnel. Cependant la direction générale des douanes et des droits indirects indique : « *dans des cas très particuliers, toutefois, des remises peuvent être consenties en application de l'article 239 du Code des douanes communautaires, lorsque le débiteur de bonne foi n'a pas été raisonnablement en mesure d'anticiper sur l'exigibilité de droits de douane. Il a pu, par exemple, donner foi à des certificats d'origine délivrés de manière erronée par le pays de provenance des marchandises alors qu'un contrôle a permis d'établir une autre origine. Ces remises sont consenties soit par l'administration nationale, sous le contrôle de la Commission, soit directement par la Commission, pour les montants les plus importants* ».

Si les droits sont plus rarement remis, les pénalités que supportent les créances de contrôle fiscal forment la majorité des transactions accordées par l'administration. Mais cette pratique n'explique qu'en partie la situation peu satisfaisante que connaît le recouvrement spécifique des pénalités de contrôle fiscal.

Ainsi, il n'existe pas d'information disponible sur le volume des pénalités et des droits annulés en matière d'impôt sur le revenu : cette information devrait être accessible.

D. LE FAIBLE RECOUVREMENT DES PÉNALITÉS DE CONTRÔLE FISCAL

Les droits rappelés en contrôle fiscal supportent 25 à 50 % de pénalités. Or deux ans après avoir été taxées, les pénalités d'assiette ne sont jamais recouvrées à plus de 15 % pour le contrôle fiscal externe²¹.

Les informations disponibles sur ces masses financières proviennent des statistiques produites par la direction générale des impôts²² sur les impôts et taxes recouverts dans son réseau. En raison du recouvrement de l'impôt sur le revenu par le réseau du Trésor public, les systèmes d'informations sont dans l'incapacité de fournir des données consolidées fiables pour une analyse du recouvrement des pénalités pour cet impôt.

Le montant des pénalités prises en charge à l'issue du contrôle fiscal externe portant sur les redressements de TVA atteint à lui seul 900 millions d'euros par an (voir tableau ci-dessous).

²⁰ Article R* 247-4 du Livre des procédures fiscales.

²¹ Un résultat supérieur est constaté pour le contrôle sur pièces (CSP).

²² Celles de la direction générale de la comptabilité publique ne font pas apparaître ces données.

Tableau n° 2 : Recouvrement des pénalités sur les redressements de TVA dans le cadre du contrôle fiscal externe

Année de prise en charge	2002		2003		2004	2005
	<i>fin 2003</i>	<i>fin 2005</i>	<i>fin 2004</i>	<i>fin 2005</i>	<i>fin 2005</i>	<i>fin 2005</i>
Pénalités prises en charge (en M€)	904,9		871,0		1 088,8	918,8
Admissions en non valeur	25,6%	44,3%	24,3%	41,9%	38,3%	9,6%
Remises	6,4%	9,6%	6,9%	11,1%	6,5%	4,7%
Encaissements	13,0%	14,8%	10,2%	11,2%	8,6%	6,6%
<i>Apurement</i>	<i>44,9%</i>	<i>68,8%</i>	<i>41,4%</i>	<i>64,2%</i>	<i>53,4%</i>	<i>20,9%</i>
Sursis	5,7%	4,0%	7,6%	5,9%	6,0%	7,1%
Procédures collectives	34,7%	42,1%	39,2%	46,9%	41,0%	31,4%

Source : DGI : données extraites de la base TRCF

Si, contrairement à une idée reçue, il ressort une utilisation modérée des remises et transactions²³ (10% des prises en charge), le taux d'admission en non valeur des pénalités sur redressement de TVA est au contraire, considérable : il atteint plus de 40% (44,3% fin 2005) trois ans après l'émission des titres²⁴ et représente entre un quart et un tiers des prises en charge dès l'année N+1.

L'on constate également que les espoirs de recouvrement sont en quelque sorte « scellés » dès la première année et n'ont que peu de chance d'être améliorés les années suivantes.

Sur les autres impôts et taxes recouverts par la direction générale des impôts, la situation du recouvrement des pénalités spécifiques au contrôle fiscal externe paraît légèrement meilleure, puisque le taux de recouvrement peut atteindre 19 % certaines années.

Les receveurs des impôts font moins appel, dans ce secteur, aux procédures d'admission en non valeur pour apurer les cotes (entre 16 et 33 %, selon l'année de prise en charge). Toutefois, les remises (abandons de prise en charge) y sont aussi beaucoup plus importantes, puisqu'elles peuvent atteindre certaines années plus de 40% des prises en charge.

En matière d'impôt sur le revenu, il n'est pas possible de procéder à une analyse du contrôle sur pièces, en l'absence de suivi distinct des créances issues du contrôle sur pièces dans la masse des créances contentieuses. Cette absence de « traçabilité » de la piste d'audit n'est pas trop dommageable, dans la mesure où le contrôle sur pièces ne constitue pas, pour la direction générale des impôts, un secteur de forte valeur ajoutée.

Plus regrettable est l'impossibilité d'utiliser des requêtes informatiques pour analyser finement les créances relatives aux pénalités de contrôle fiscal d'impôt sur le revenu. Droits et

23 Remises de pénalités et transactions confondues - Cette appréciation ne concerne pas la pratique des « règlements d'ensemble », qui permettent lors des différentes étapes de la procédure contradictoire d'ajuster la position de l'administration fiscale sur la nature et le montant exact des droits susceptibles de faire l'objet de rappels.

24 Fin 2005 sur les prises en charge 2002 au titre du CFE TVA – pénalités.

pénalités distingués tout au long de la procédure de prise en charge dans le réseau de la direction des impôts, sont agrégés, dès leur prise en charge, dans le réseau du Trésor public.

Il serait souhaitable que, en l'absence de données produites par les systèmes d'information, une analyse approfondie soit faite du recouvrement des pénalités en matière d'impôt sur le revenu.

Les pénalités d'assiette ne sont jamais recouvrées à plus de 15 % pour le contrôle fiscal externe. Il s'agit là d'une lacune dans le recouvrement du contrôle fiscal qui fait considérer qu'une fois les droits simples perçus, les pénalités sont insuffisamment recouvrées.

E. LES RUPTURES D'ORGANISATION DANS LA CHAÎNE DES PROCÉDURES

Les changements de caractéristiques de l'établissement et du recouvrement de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur les salaires auraient dû être l'occasion d'une analyse approfondie des obstacles résultant du maintien d'une chaîne discontinue de procédures entre le service qui établit et celui qui recouvre l'impôt.

En effet, les tâches de recouvrement, après avoir été confiées à la direction générale de la comptabilité publique, ont été reprises par le réseau de la direction générale des impôts en 2004. Dès lors que les procédures plus formelles et longues antérieurement applicables à ces impôts (qui continuent de caractériser l'impôt sur le revenu) ont disparu, il aurait dû mécaniquement en résulter un redressement des taux de recouvrement.

Une analyse du recouvrement dans la période sous revue ne peut être que prudente. Non que le changement de réseau de recouvrement empêche de disposer de séries statistiques cohérentes, ni que le bouleversement des méthodes d'émission des contrôles ne permette de tirer des conclusions pertinentes, mais la mise en œuvre de ces changements est trop récente pour autoriser une analyse véritablement fiable.

Tout au plus, peut-on constater que la réintégration de l'impôt dans une chaîne unique d'établissement et de recouvrement (sans passer par les phases successives propres au transfert des droits redressés de l'ordonnateur au comptable) a effectivement entraîné une augmentation immédiate des encaissements. Si le taux de paiement²⁵ à la DGCP avoisinait 37 % des titres émis les meilleures années, il est passé, après prise en compte des résultats de la direction des grandes entreprises, à 48,5% puis 51,7 %. Pour la taxe sur les salaires, ce taux a même progressé de 54,3 à 62,6 %.

Les seules séries statistiques de moyen terme sont produites par la direction des grandes entreprises²⁶ (DGE). Elles sont particulièrement significatives puisque la DGE représente la moitié des prises en charge de contrôle fiscal externe.

25 Deux ans après émission des titres.

²⁶ La direction des grandes entreprises a été créée en 2002, sous la forme d'un service à compétence nationale ; elle assume les tâches d'assiette et de recouvrement des impôts de 29 000 entreprises (voir plus bas).

Tableau n° 3 : Contrôle fiscal externe - impôts transférés à la direction des grandes entreprises

Année de prise en charge	2002		2003		2004	2005
	<i>fin 2003</i>	<i>fin 2005</i>	<i>fin 2004</i>	<i>fin 2005</i>	<i>fin 2005</i>	<i>fin 2005</i>
Situation du recouvrement						
PEC Droits et pénalités (en M€)	1 403,5	1403,48	1 336,3	1 336,3	1 264,4	NS
Encaissements	95,7%	95,8%	66,3%	81,5%	73,4%	NS

Source : Direction générale des impôts : estimation au mois de mai 2005

Le caractère particulier des redevables de la DGE, comme l'impossibilité de disposer d'une analyse par seuils de créances pour neutraliser l'impact des contrôles fiscaux les plus importants, réduisent toutefois la portée de l'analyse.

F. L'EFFET DES CONTENTIEUX DE CONTRÔLE FISCAL

Les résultats du recouvrement sont aussi fonction de ceux des contentieux auxquels est soumis une part des actes réalisés par l'administration. Sauf en matière de droits d'enregistrement, bien suivis, les statistiques permettant une analyse des contentieux au stade juridictionnel, sont pauvres en ce qui concerne la direction générale des impôts. Une application appelée COGNOS permettra toutefois de les extraire dans l'avenir.

Les chiffres communiqués par la direction générale des impôts sur le contentieux du contrôle fiscal font apparaître, pour l'année 2005, un taux de 18 % de succès total des redevables devant les tribunaux en première instance et de 11 % en appel. Si l'on élargit le champ de l'analyse aux admissions partielles, les tribunaux donnent partiellement tort à l'administration dans plus de 40 % des cas.

Même si le nombre des échecs de l'administration est faible au regard du nombre total des contrôles effectués, ces taux apparaissent significatifs et expliquent sans doute le volume des restes à recouvrer comptables de titres pris en charge.

VII. LA NÉCESSITÉ D'AFFINER LA CONNAISSANCE DES RECOUVREMENTS

L'action en recouvrement réalisée rapidement après la prise en charge assure la perception de plus du quart des sommes dues (encaissements dans l'année de prise en charge).

En revanche, les marges de manœuvre des comptables se réduisent au fil du temps :

- sous l'effet des procédures collectives, qui représentent globalement entre 15 et 19% des créances de contrôle fiscal externe dès la fin de l'année où elles sont prises en charge, avant d'atteindre près du tiers 2 ou 3 ans plus tard ;
- et sous l'effet des réclamations contentieuses, qui concernent 7 à 11 % des créances dès leur année de prise en charge. Ces procédures ont pour effet soit de retarder le recouvrement des créances, soit de faire renoncer définitivement au recouvrement dès lors que les droits et pénalités en cause sont suspendus.

Les créances admises en non-valeur (environ 5% dès l'année de prise en charge et jusqu'à 25% en N+3) compromettent toute évolution favorable de l'indicateur, mais elles permettent au comptable de disposer de marges de manœuvre pour les créances sur lesquelles une action est encore possible.

A. ANALYSER LE RECOUVREMENT SPONTANÉ DES CRÉANCES DE CONTRÔLE FISCAL

Il n'est pas possible de distinguer, parmi les créances du ressort des comptables des directions générales intéressés, celles qui sont recouvrées avec ou sans poursuites. De ce fait, les indicateurs à disposition des directions générales ne mesurent pas l'effort réel de recouvrement des comptables des réseaux.

Le taux de recouvrement spontané du contrôle fiscal (paiement à l'échéance des titres émis) doit, en effet, être distingué du taux de recouvrement contentieux (paiement global sur les titres émis), puisque, dans une optique d'analyse des coûts et de contrôle de gestion, l'essentiel du coût pour l'Etat (recherche d'information, coût des poursuites et des contentieux, admissions en non-valeurs) résulte de la part des redressements qui ne sont pas recouverts spontanément.

Même si les recouvrements acquittés immédiatement après la notification du titre ne sont pas suivis statistiquement, il est cependant possible d'en mesurer approximativement le montant, en suivant l'évolution des recouvrements sur prises en charge au cours de l'exercice. A quelques réserves²⁷ près, plus de 40% des contrôles fiscaux sur pièces sont payés « spontanément ».

Ces observations appellent des analyses qui pourraient avantageusement être menées dans les services. Comme le remarque à juste titre la direction générale de la comptabilité publique, « *les actions initiées avant la mise en recouvrement (mesures conservatoires par exemple) peuvent engendrer un recouvrement des créances sans qu'il soit nécessaire de mettre en œuvre des mesures de poursuites alors que le comptable a malgré tout engagé une action (...). Dans les cas où aucune mesure conservatoire n'a été prise à l'encontre du débiteur, les services chargés du recouvrement anticipent les éventuelles mesures de poursuites en procédant à des recherches qui permettront d'orienter le moment venu l'action en recouvrement* ».

²⁷ Le taux est en effet extrêmement variable en fonction des catégories d'impôts concernés.

B. ANALYSER LES COÛTS ANALYTIQUES DU RECOUVREMENT

Le coût de gestion que représente l'effort de recouvrement des directions est influencé par trois facteurs :

- une partie substantielle des droits est irrécouvrable. Une fourchette de 20 à 30 % des créances (en montant) fait l'objet de décisions d'admission en non valeur dans les trois ans, et une part de 10 % des droits est déchargée. En conséquence, près de 40 % des droits ne peuvent dès l'origine être recouverts ;

- les créances « figées » constituent une autre masse considérable de créances compromises : les procédures collectives représentent en nombre et en volume, un quart à un tiers des restes à recouvrer selon l'impôt, et les admissions en non-valeurs et remises dépassent 20 % du stock ;

- une autre partie est recouverte sans action forcée des postes.

Un petit nombre de prises en charges, entre 20 à 30 % des restes à recouvrer selon les sites, sur lesquelles une action en recouvrement est possible, mobilise les agents du réseau²⁸.

A ce jour, aucune comptabilité analytique ne permet de faire ressortir les coûts afférents aux différents types d'actions et de créances.

C. LE CHOIX D'ORGANISATION

Dans ces conditions, l'on peut s'interroger sur la pertinence du choix de maintenir les créances de contrôle fiscal externe dans une organisation privilégiant le traitement de masse : si la règle qui pousse les comptables publics à « toiletter » leurs fichiers de restes à recouvrer le plus rapidement possible est de saine gestion s'agissant des créances de masse, elle apparaît moins justifiée pour les créances résultant d'une action de police administrative.

²⁸ Encore ce taux n'est-il pas représentatif de l'effort de recouvrement puisqu'en cas de contestation de créances les comptables doivent limiter leur action à la prise de garanties, sans pouvoir recouvrer les cotes concernées.

VIII. LES MOYENS RECEMMENT MIS EN PLACE PAR LES ADMINISTRATIONS

A. LE RAPPROCHEMENT DES ADMINISTRATIONS AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DU SERVICE RENDU AUX USAGERS

DGI et DGCP sont demeurées jusqu'en 2000 spécialisées, selon deux lignes de partage :

- la fixation d'assiette et l'émission des rôles relevaient de la DGI, le recouvrement, de la DGCP ;
- pour les impôts et taxes ne donnant pas lieu à émission de rôle (TVA, taxe professionnelle, ISF, retenues à la source, prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers), la DGI était également compétente pour leur recouvrement.

La tentative de réforme entreprise en 1999-2000 visait à créer une administration fiscale unique, en spécialisant la DGI dans la fiscalité des professionnels et la DGCP dans celle des particuliers. Cette réforme n'a pas vu le jour mais elle a débouché sur le contrat d'objectifs et de moyens 2000-2002 qui impose le recentrage de l'administration fiscale vers la qualité de service rendu aux usagers. Cette orientation doit se traduire par la mise en place de « l'interlocuteur fiscal unique des entreprises et des particuliers » et par la création du « compte fiscal simplifié » dans le cadre du programme informatique commun à la DGI et à la DGCP, dénommé COPERNIC.

Cette orientation et ces objectifs sont partagés par la DGCP qui les a inscrits dans ses contrats pluriannuels de performance 2003-2005 et 2006-2008.

L'interlocuteur fiscal unique et le compte fiscal simplifié existent désormais pour l'ensemble des entreprises.

L'interlocuteur des grandes entreprises est la direction des grandes entreprises (DGE), créée en 2002 et compétente, depuis 2004, pour les entreprises dont le chiffre d'affaires ou l'actif brut dépassent 400 millions d'euros (29 000 entreprises en mars 2006).

Les services des impôts des entreprises (SIE) sont devenus l'interlocuteur fiscal unique des PME depuis le 1^{er} janvier 2006. Ils sont issus du rapprochement engagé en 2003 entre les centres et les recettes des impôts.

Le compte fiscal des professionnels, dénommé ADELIE, restitue depuis 2005 les données figurant dans les applications de gestion de la DGI et de la DGCP et il donne accès depuis 2006, à la situation récapitulative et rectificative de l'impôt sur les sociétés. Il est consultable par les agents de la DGI et de la DGCP ainsi que par les entreprises.

En ce qui concerne les particuliers, des expériences très innovantes sont menées depuis 2006 afin d'offrir aux contribuables un interlocuteur unique : elles tendent à rapprocher les services de la DGI et de la DGCP. En milieu urbain, 230 projets d'hôtels des finances comportant la mise en place d'un service d'accueil unique pour les usagers doivent être menés sur la période 2006-2008 ; là où le rapprochement immobilier n'est pas envisageable, 200 sites « accueil finances » doivent permettre d'expérimenter, dans 12 départements, des délégations de compétences croisées entre les deux réseaux.

Le compte fiscal des particuliers, dénommé ADONIS, est accessible aux agents habilités de la DGI et de la DGCP, ainsi qu'aux usagers depuis le 1^{er} août 2005. Le compte fiscal simplifié donne une connaissance d'ensemble du patrimoine du contribuable, ce qui facilite les opérations de contrôle fiscal. ADONIS ne contient pas encore les données de paiement contentieuses de l'application RAR de la DGCP.

B. LA SPÉCIALISATION DU CONTRÔLE FISCAL SELON LES USAGERS

Le contrôle fiscal des grandes entreprises relève de la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI), organisée en brigades spécialisées par grands domaines d'activité. En 2005, la DVNI a réalisé 1 350 opérations de contrôle qui ont produit près de 2,5 milliards d'euros de droits nets rectifiés, ce qui illustre la finalité principalement budgétaire de cette partie du contrôle fiscal. Le contrôle fiscal des grandes entreprises présente également un enjeu spécifique en matière de fiscalité internationale.

Le contrôle fiscal des PME est organisé dans le cadre des plans interrégionaux de contrôle fiscal (PICF) qui définissent des stratégies communes à chaque interrégion. Les PICF combinent des approches en volume (population), en « richesse » (valeur ajoutée) et en termes de risques fiscaux. Le contrôle fiscal est assuré pour les entreprises de taille intermédiaire (chiffre d'affaires entre 1,5 et 152 millions d'euros) par les 10 directions de contrôle fiscal (DIRCOFI) qui exercent leur mission dans un ressort géographique interrégional et pour les plus petites entreprises par les brigades de vérification et les inspections de contrôle et d'expertise des 107 directions des services fiscaux.

Pour les particuliers, le contrôle fiscal vise en premier lieu à renforcer la présence sur les dossiers à forts enjeux, patrimoines et revenus importants. Pour ces contrôles, les tâches relèvent des brigades spécialisées de la direction nationale de vérification des situations fiscales (DNVSF). Pour les revenus des dirigeants de PME, les contrôles incombent aux brigades des 10 directions du contrôle fiscal (DIRCOFI) et pour les autres dossiers aux services dédiés des 107 directions des services fiscaux (DSF).

C. LA SPÉCIALISATION DU MÉTIER « RECOUVREMENT »

1. Les pôles de recouvrement contentieux de la direction générale de la comptabilité publique (instruction n° 02 003 A1 du 16 janvier 2002)

Prenant conscience de la charge de travail représentée par le suivi des contentieux spécifiques aux « cotes complexes » et aux contrôles fiscaux, la direction de la comptabilité publique a généralisé à partir de 2002, des pôles de recouvrement contentieux, structures souvent créées à l'origine par les trésoreries générales, de manière pragmatique.

Les pôles de recouvrement contentieux permettent de renforcer l'efficacité du recouvrement contentieux, en ciblant l'action sur le recouvrement offensif (notamment sur les mesures conservatoires prises avant la mise en recouvrement) et en développant les services aux postes comptables.

Ces services peuvent prendre la forme de :

- concours technique pour le repérage précoce des dossiers présentant un risque potentiel ou avéré pour le recouvrement ;
- soutien juridique pour les actions complexes à l'encontre de contribuables difficiles ;
- mise à disposition d'outils techniques et juridiques – notamment sur le Portail Recouvrement – afin de faciliter le travail des pôles de recouvrement contentieux et d'en renforcer l'efficacité ;
- accès au pôle national d'assistance au recouvrement contentieux (PARC) de Châtelleraut.

Les visites sur place menées dans certaines trésoreries générales à l'occasion d'autres enquêtes ont confirmé que la généralisation des pôles de recouvrement contentieux a permis de développer des actions complexes et inhabituelles qui ont généré des résultats encourageants. Les actions offensives sont en forte hausse : multiplication par trois des assignations et redressements judiciaires, doublement pour la mise en cause des tiers défaillants et dirigeants sociaux. D'une façon générale, le dispositif dynamise²⁹ le recouvrement contentieux dans les départements.

²⁹ Plus précisément, il est demandé aux services chargés du recouvrement contentieux :

- d'instaurer une dynamique de mutualisation des compétences départementales en matière de recouvrement contentieux,
- de mettre en œuvre de façon plus systématique et plus précocement les actions offensives de recouvrement, grâce au soutien technique apporté par l'administration centrale (bureau 4B et PARC),
- de dynamiser les relations avec les services fiscaux (services chargés du contrôle fiscal et ceux chargés du recouvrement),

2. Des pôles de recouvrement forcé à la direction générale des impôts

La DGI a lancé à la fin de l'année 2003, sur le modèle des structures créées à la DGCP à partir de 2001, une expérimentation de « pôle de recouvrement » qui concentre dans un poste comptable le recouvrement des créances répondant à des critères de montant et d'ancienneté ou encore à un degré de complexité ou de difficulté arrêtés au plan local par les directeurs.

L'expérimentation a été jugée concluante en 2005 et la généralisation de l'implantation de ces pôles dans les directions territoriales a été décidée pour la période 2006-2008.

Parallèlement à la réforme des structures, le receveur divisionnaire a vu son rôle accru³⁰ dans le domaine du pilotage du bloc professionnel. En plus du suivi des travaux d'assiette et de recouvrement, ce rôle d'animateur devrait, selon la direction générale des impôts, « être bientôt réaffirmé par l'administration centrale d'abord, sous la forme d'une note fixant le positionnement et le champ de compétences du receveur divisionnaire, ensuite par la refonte du cursus de leur formation qui sera davantage axée sur leur rôle de pilote à la croisée des enjeux de l'assiette, du recouvrement et du contrôle ».

3. Vers la spécialisation des postes comptables dans le recouvrement à la direction des douanes

En raison des meilleurs résultats du recouvrement du contrôle fiscal dans son réseau comptable, la direction générale des douanes et des droits indirects a été moins sensibilisée à l'impératif de performance du recouvrement. Cependant cette direction impulse une politique destinée à réintégrer le contentieux dans les opérations de contrôle, pour améliorer le recouvrement de ces recettes. Une réorganisation du réseau de recouvrement est à l'étude pour spécialiser des agents chargés du recouvrement forcé dans quelques postes comptables.

- d'améliorer les performances du recouvrement contentieux et de mettre en place une animation du recouvrement contentieux afin de pérenniser le dispositif des pôles de recouvrement contentieux.

³⁰ Le receveur divisionnaire dispose d'un positionnement qui facilite la transmission des informations entre les équipes chargées du contrôle et les services comptables. En tant que membre de l'équipe de direction, il dispose d'une vision en amont de la programmation des opérations de contrôle fiscal et ainsi des enjeux et des risques éventuels de recouvrement. C'est également à lui que sont confiés par le directeur le suivi et le pilotage du recouvrement des créances de contrôle fiscal, notamment au moyen de la base TRCF (envoi d'un cédérom trimestriel). Il encadre le pôle de recouvrement et donc l'action en recouvrement de « pointe », c'est-à-dire celle nécessitant réactivité et pugnacité, en plus, bien souvent, d'un degré de technicité élevé compte tenu de la spécificité des actions engagées.

D. LES RAPPROCHEMENTS MULTIPLES ENTRE VÉRIFICATEURS ET RECOUVREURS

Traditionnellement, lorsque le vérificateur a connaissance, au cours de son contrôle, de faits laissant présager des difficultés à venir pour le recouvrement (ouverture d'une procédure collective, vente de fonds de commerce ou lorsque le redevable organise son insolvabilité), il doit transmettre au comptable, avant la fin de sa vérification, une fiche de solvabilité provisoire accompagnée de tous les renseignements nécessaires. Cela doit permettre aux comptables de prendre les mesures conservatoires pour préserver les intérêts du Trésor.

Les articles 67 et suivants de la loi du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution permettent alors à l'administration fiscale de demander au juge l'autorisation de prendre des mesures conservatoires pour garantir le gage du Trésor.

Toutefois, l'application de ces mesures conduit à un bilan mitigé. Elles restent en effet cantonnées aux contentieux sélectionnés en tenant compte notamment du patrimoine direct susceptible d'être appréhendé, mais aussi, parfois, de la solidité des éléments d'assiette. Il est vrai qu'en privilégiant les actions les plus faciles à défendre au contentieux, le Trésor affermit sa position devant la justice (21 jugements sur 23 dans la région parisienne étaient favorables au Trésor en 2001). Ce type de mesures représente à peine 0,02 % du nombre des prises en charges de contrôle fiscal et il ne faut pas mésestimer leur coût indirect (mémoires préalables, assignations devant le juge de l'exécution ou les cours d'appel).

Plus récemment, par ailleurs, des « correspondants recouvrement » ont été mis en place à la direction nationale de vérification des situations fiscales (DNVSF) ainsi que dans les directions interrégionales du contrôle fiscal (DIRCOFI), afin de faciliter l'accès des comptables chargés du recouvrement aux informations détenues par les vérificateurs. Ils ont un rôle de facilitateur, avertissant le pôle de recouvrement contentieux des impositions à risque qui lui sont signalées et facilitant les recherches de renseignements une fois l'imposition mise en recouvrement.

Par ce moyen, toutes informations utiles à la mise en œuvre d'actions offensives peuvent être demandées au correspondant lorsque le recouvrement apparaît compromis par le manque de données exploitables dans la fiche de solvabilité. En outre, en cas de besoin (contrôles fiscaux d'un montant important ou engagés à l'encontre de contribuables indélébiles), ces correspondants peuvent être consultés sur l'état d'avancement de l'instruction des réclamations, quand un délai d'instruction inhabituellement long est constaté.

Enfin, dans le cadre des plans interrégionaux de contrôle fiscal (PICF), deux rapprochements entre les services ont été opérés durant la période 2003-2005.

Le premier a consisté à inviter les comptables à participer aux comités locaux de programmation avant tout engagement de contrôle pour donner toute information contextuelle utile au contrôle. Des réunions entre vérificateurs et comptables chargés du recouvrement sont aussi organisées afin d'assurer une information permanente réciproque.

Le second a visé la mise en place d'une procédure d'alerte du comptable à partir d'une grille d'analyse-risque alimentée au fur et à mesure de l'avancement du contrôle, grâce à la dématérialisation des échanges d'informations entre les services chargés du contrôle et ceux chargés du recouvrement. Cette grille permet d'adapter la fiche de renseignement sur la solvabilité du contribuable adressée par le service de contrôle à celui chargé du recouvrement en fonction des difficultés prévisibles de recouvrement.

Outre la généralisation des comités locaux de programmation et des cellules dédiées au pilotage du recouvrement du contrôle fiscal, les directions expérimentent dans chaque interrégion de nouvelles structures de pilotage, de suivi et de mutualisation (par exemple les réseaux d'experts, les référents, etc.).

E. L'INTÉGRATION PROGRESSIVE DU RECOUVREMENT DANS LA CHAÎNE DU CONTRÔLE FISCAL GRACE AU DEPLOIEMENT PROGRESSIF DU PROGRAMME COPERNIC

Chaque réseau a historiquement développé ses propres systèmes d'informations³¹ sans que soit prise en compte la nécessité, pour les autres réseaux, d'accéder aux informations enregistrées. Or, les problèmes d'interface et d'accès à l'information constituent l'un des principaux enjeux en matière de recouvrement des créances de contrôle fiscal.

La diversité des applications-métiers gérées par la DGI et la DGCP est grande. Si l'application RAR de la DGCP possède à peu près les mêmes fonctionnalités que l'application MEDOC de la DGI, plusieurs applications développées, nationalement ou localement, par les services ordonnateurs ne peuvent être mises en réseau : GEST, ALPAGE I et II pour le contrôle fiscal, ERICA I et II pour le contentieux³².

Quant au logiciel de suivi de processus de contrôle fiscal, Alpage II, qui a pour objet le suivi et l'analyse des opérations de contrôle fiscal externe, il ne suit pas en pratique le recouvrement³³.

Dès lors, la DGI ne possède pas d'informations transversales sur les opérations de contrôle fiscal, depuis la taxation des opérations jusqu'au paiement. Cette lacune est importante puisqu'elle affecte la fiabilisation des indicateurs de gestion ainsi que le suivi et l'analyse des opérations de contrôle fiscal externe.

³¹ C'est significativement le cas de la base de donnée BIL et Hyperbil, pourtant indispensable au recouvrement sur les entreprises.

³² ALPAGE (aide logiciel à la programmation analyse et gestion du contrôle fiscal externe – MEDOC : mécanisation des opérations comptables- GEST gestion électronique des documents – ERICA enregistrement des réclamations informatisées du contentieux administratif. RAR restes à recouvrer.

³³ Le logiciel Alpage ne suit pas le recouvrement mais comprend une page relative au suivi de la mise en recouvrement qui permet d'identifier le montant des droits et pénalités à mettre en recouvrement par impôt, y compris après saisine des différentes commissions. Elle comprend notamment la date effective de mise en recouvrement ou de prise en charge qui permet d'assurer la sécurisation de la mise en recouvrement. Cette page est dorénavant accessible en saisie au réseau comptable en charge du recouvrement des impôts DGI.

A la direction de la comptabilité publique, les redressements issus du contrôle fiscal externe et suivis dans les applications de recouvrement ne sont pas isolés du reste du contentieux, ce qui est conforme à la constitution du compte fiscal unique³⁴. Mais, de ce fait, les créances de contrôle fiscal risquent de ne pas être distinguées de la masse courante du contentieux, pour ce qui concerne leur gestion et les actions particulières qu'elles requièrent.

Le programme COPERNIC a pour objectif, outre la réalisation du compte fiscal simplifié, de simplifier le système d'information fiscal et de substituer à la multitude des applications-métiers gérés soit par la DGI, soit par la DGCP, un système d'information partagé par l'ensemble des agents.

En attendant le déploiement complet du programme, un meilleur partage des informations, tant à l'intérieur de la DGI qu'avec la DGCP a d'ores et déjà été obtenu grâce à COPERNIC. La possibilité qu'ont les agents de la DGI et de la DGCP habilités de consulter le compte fiscal professionnel (ADELIE) améliore la vision des dossiers des redevables. Le partage des informations ainsi que le décloisonnement applicatif sont facilités par le déploiement progressif du portail métier (DGI) et du portail recouvrement (DGCP) qui intégreront les nouvelles applications communes aux deux directions.

F. LA FIXATION D'UN OBJECTIF NATIONAL RELATIF AU DÉLAI SÉPARANT LA NOTIFICATION DU REDRESSEMENT ET LA MISE EN RECOUVREMENT

1. Les facteurs de délais entre la notification et la mise en recouvrement

Entre le moment où le vérificateur débute son contrôle et celui où le comptable chargé du recouvrement commence sa procédure, les facteurs de délais existent.

Les délais liés à la procédure de vérification constituent une contrainte irréductible pour l'efficacité des actions. Le livre des procédures fiscales prévoit en son article L. 47 qu'en cas de « *contrôle inopiné tendant à la constatation matérielle des éléments physiques de l'exploitation ou de l'existence et de l'état des documents comptables, l'avis de vérification de comptabilité est remis au début des opérations de constatations matérielles* ».

Néanmoins le délai entre la première intervention, limitée à des constats matériels, et le moment où le comptable entre en action, peut permettre au contribuable vérifié de disposer du temps nécessaire pour organiser son insolvabilité. Ce délai peut également être mis à profit par des entreprises pour disparaître.

³⁴ Les impositions ordinaires et supplémentaires sont prises en charge dans l'application de recouvrement amiable (REC) qui gère les impositions par article dans une chaîne de recouvrement banalisée (lettres de rappel, ATD, commandement, saisie). Les contrôles fiscaux externes, souvent exigibles dès la mise en recouvrement, sont pris en charge directement dans l'application informatique de recouvrement contentieux (RAR) qui gère les impositions par compte en donnant la main aux comptables pour l'engagement éventuel de poursuites précoces.

2. La mesure des délais

Une étude a pu être réalisée par la DGI à la demande de la Cour sur les cent plus importants dossiers de quatre sites. Elle fait apparaître des délais moyens de 620 à 850 jours entre la première intervention et la mise en recouvrement, de 430 jours entre la notification et la mise en recouvrement, et de 300 jours entre la fin de la procédure et la mise en recouvrement (date de prise en compte dans Alpage).

La DGI indique au sujet des délais observés entre la fin du contrôle et la mise en recouvrement, que dans 60 % des opérations³⁵ recensées au niveau national (soit 36 000 opérations), une première mise en recouvrement a lieu dans le délai de 60 jours.

A partir de 2006, la direction générale des impôts a fixé un objectif national de 80 % des opérations pour lesquelles une première mise en recouvrement doit avoir lieu dans le délai de 60 jours.

Cet objectif demeure un indicateur de gestion ; il ne constitue ni un objectif de performance figurant au contrat de performance 2006-2008 ou au projet annuel de performance, ni *a fortiori* un objectif d'intéressement.

IX. CONCLUSION SUR LE RECOUVREMENT DES CRÉANCES DE CONTRÔLE FISCAL

Le recouvrement des créances de contrôle fiscal constitue une mission administrative peu homogène. En effet, la multiplicité des impôts et taxes mis en recouvrement, la diversité d'organisation des trois réseaux chargés du recouvrement de ces créances ainsi que l'existence de trois types de contrôle fiscal concourent à l'hétérogénéité du recouvrement.

L'administration, afin d'améliorer la performance du recouvrement des créances de contrôle fiscal, a renforcé l'automatisation des contrôles et s'est engagée dans la spécialisation des métiers. A la direction générale des impôts, la direction des grandes entreprises s'est vue confier le recouvrement de l'impôt sur les sociétés, tandis que la direction générale de la comptabilité publique créait dans son réseau des pôles spécialisés dans le recouvrement des créances contentieuses.

La DGI et la DGCP ont également élaboré un indicateur commun de recouvrement des créances issues du contrôle fiscal externe, le TRCF. L'élargissement de la portée de cet indicateur à l'ensemble des créances prises en charge donne une vision plus pertinente de la performance du recouvrement, et décrit mieux la responsabilité des différents acteurs.

Toutefois, pour améliorer le pilotage de l'activité, trois points sont prioritaires. En premier lieu, des recherches devraient pouvoir être conduites pour des enquêtes spécifiques

³⁵ Ces opérations excluent les opérations comportant la saisine d'une commission départementale.

des directions générales, notamment sur les titres d'impôts pris en charge par un réseau différent de celui qui les a émis.

D'importants progrès demeurent à réaliser sur les systèmes d'information de la DGI et de la DGCP et sur leur compatibilité.

Enfin, il est indispensable que la direction générale des douanes et des droits indirects améliore son système d'information sur les résultats du recouvrement.

En outre, en dépit des progrès réalisés dans l'organisation par les administrations, les taux de recouvrement stagnent depuis 2002.

Ce phénomène tient pour une part, au meilleur ciblage du contrôle fiscal qui accroît la proportion des dossiers difficiles dans les redressements prononcés ; mais il tient aussi à ce que les pénalités, qui constituent entre un quart et la moitié des montants pris en charge, ne sont que faiblement recouvrées. Ce faible taux de recouvrement des pénalités reflète à la DGI où cette information est disponible, le niveau élevé des remises et transactions réalisées dans le cadre de la juridiction gracieuse de l'impôt. L'information correspondante n'est pas disponible pour la direction générale de la comptabilité publique, ni pour la direction générale des douanes et des droits indirects.

Le niveau global de ces remises est préoccupant car il peut alimenter un sentiment d'injustice chez les personnes qui ont acquitté l'intégralité des sommes réclamées, voire entretenir des comportements d'incivisme fiscal, résultat à l'opposé de la finalité des pénalités.

PARTIE II : LE RECOUVREMENT CONTENTIEUX DES AMENDES ET CONDAMNATIONS JUDICIAIRES

I. LES PRINCIPES D'ORGANISATION DU RECOUVREMENT CONTENTIEUX DES AMENDES ET DES CONDAMNATIONS JUDICIAIRES POSÉS PAR LE DÉCRET DU 22 DÉCEMBRE 1964

Le décret n° 64-1333 du 22 décembre 1964 relatif au recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires pose les principes d'organisation du recouvrement dans ses trois premiers articles.

L'article 1^{er} confie la responsabilité du recouvrement aux comptables du Trésor, à moins qu'un texte particulier ne confie cette responsabilité à d'autres comptables publics³⁶. La DGDDI et la DGI interviennent dans le recouvrement des amendes relatives respectivement à la fraude douanière et à la fraude fiscale mais cela représente moins de 1 % des recettes d'amendes³⁷.

Les articles 2 et 3 du décret du 22 décembre 1964 décrivent deux des phases du recouvrement, à partir du caractère exécutoire et du caractère définitif des décisions de justice.

L'article 2 précise que « *Sont recouvrées par les comptables directs du Trésor, les condamnations prononcées par des décisions judiciaires devenues définitives* ».

L'article 3 indique que « *Les condamnations pécuniaires sont exigibles dès que la décision les prononçant est devenue exécutoire* ».

Chronologiquement, la phase d'exigibilité démarre dès réception d'un titre exécutoire de décision par les comptables du Trésor puis la mise en œuvre des procédures de recouvrement peut commencer lorsque la décision est devenue définitive.

³⁶ Article 1^{er} du décret du 22 décembre 1964 : « *Les amendes et condamnations pécuniaires sont recouvrées par les comptables directs du Trésor sauf lorsqu'un texte particulier en a confié l'encaissement à d'autres comptables* ».

³⁷ Soit 6 millions des 645 millions de recettes d'amendes inscrites au budget de 2004.

II. LA DIVERSITÉ DES CONDITIONS DE PRISE EN CHARGE PAR LES COMPTABLES DU TRÉSOR

A. LA DIVERSITÉ D'ACQUISITION DES CARACTÈRES EXÉCUTOIRE ET DÉFINITIF DES DÉCISIONS

Des dispositifs successifs ont été adoptés afin de raccourcir le délai d'exécution des sanctions pécuniaires et d'améliorer ainsi le taux de recouvrement des amendes et condamnations judiciaires. Le code de procédure pénale³⁸ a établi deux procédures simplifiées à côté de la procédure ordinaire.

a. La procédure ordinaire de jugement des contraventions et délits

Les décisions rendues en matière pénale en première instance sont exécutoires dès le 11^{ème} jour suivant soit leur prononcé, lorsque la décision est contradictoire, soit leur signification si la décision a été qualifiée de contradictoire à signifier ou rendue par défaut.

Le délai de 10 jours correspond au délai ouvert au prévenu pour interjeter appel de la décision (art. L. 498 du Code de procédure pénale). Le délai d'appel de 2 mois réservé au procureur général ne fait pas obstacle à l'exécution de la peine (art. L. 505 et L. 548 du Code de procédure pénale).

Le jugement devient définitif après expiration des délais d'opposition, d'appel et de pourvoi en cassation.

b. La procédure simplifiée de l'amende forfaitaire majorée

Les amendes forfaitaires sont majorées de plein droit et recouvrées au profit du Trésor public à défaut de paiement ou d'une requête présentée dans un délai de 45 jours (art. L. 529-2 du code de procédure pénale).

Le titre exécutoire des amendes forfaitaires majorées est émis par un officier du ministère public qui le transmet au comptable principal du Trésor (art.L.529-2 et R.49-5 du code de procédure pénale).

Le comptable du Trésor adresse au contrevenant un extrait du titre exécutoire le concernant sous forme d'avis l'invitant à s'acquitter du montant de l'amende. Dans les 30 jours de l'envoi de l'avis, le contrevenant peut former, auprès du ministère public, une réclamation motivée qui a pour effet d'annuler le titre exécutoire.

L'officier du ministère public saisi d'une réclamation recevable informe sans délai le comptable direct du Trésor de l'annulation du titre exécutoire de l'amende contestée (art. R.49-8 du code de procédure pénale).

³⁸ Livre II du code de procédure pénale portant sur les « juridictions de jugements »

c. La procédure simplifiée de l'ordonnance pénale

Saisi par le ministère public qui a choisi la procédure simplifiée, le juge du tribunal de police ou de la juridiction de proximité statue, sans débat préalable, par une ordonnance pénale (art. L. 525 du code de procédure pénale).

Le ministère public peut, dans les 10 jours de l'ordonnance, former opposition à son exécution. Si, à l'expiration du délai, le ministère n'a pas fait opposition, l'ordonnance pénale est notifiée par lettre recommandée au condamné, ce qui la rend exécutoire.

Le prévenu dispose de 30 ou de 45 jours, selon que l'infraction constitue une contravention ou un délit, à compter de la date d'envoi de la lettre recommandée, pour s'acquitter du montant de l'amende et du droit fixe de procédure ou former opposition. A l'issue de ce délai, l'ordonnance pénale revêt un caractère définitif

B. L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES CONDITIONS D'ORDONNANCEMENT DANS LE SYSTÈME JUDICIAIRE

L'ordonnement des amendes forfaitaires majorées constitue un cas simple : les officiers du ministère public (OMP) sont des ordonnateurs à part entière car ils prennent les décisions et délivrent les titres exécutoires afférents. En pratique, ils transmettent aux comptables du Trésor un titre exécutoire collectif dès que le volume d'amendes forfaitaires majorées est important.

En dehors des amendes forfaitaires majorées, la mise à exécution des condamnations judiciaires fait intervenir deux hiérarchies distinctes au sein des tribunaux de grande instance : les services du greffe relevant d'abord du greffier en chef puis du président du tribunal de grande instance et les services d'exécution des peines relevant du procureur de la République.

a. Le rôle conjugué du parquet et du greffe dans la mise à exécution des peines

La mise à exécution des peines est distincte de l'exécution des peines. La mise à exécution consiste en l'accomplissement de l'ensemble des formalités précédant et autorisant l'exécution matérielle des peines.

Si le code de procédure pénale affirme la responsabilité du parquet dans l'exécution des peines (art.L.32 : « *Le ministère public assure l'exécution des décisions de justice* »), il attribue un rôle principal aux greffiers dans la notification et la signification des peines ainsi que dans la communication à l'égard des autres parties.

En pratique, une fois signé par le greffier et le président de la juridiction, le jugement constitue l'original classé au rang des « minutes » du greffe. Il donne lieu ensuite à une copie revêtue de la formule exécutoire qui sert en cas de signification. Des « extraits » sont établis par le greffier, parmi lesquels l'extrait-finances adressé au Trésor public en cas de prononcé d'une peine d'amende. Ces extraits doivent être vérifiés et visés par le ministère public.

b. Des délais de transmission importants et seulement partiellement mesurés

L'article 3 du décret du 22 décembre 1964 fixe le délai d'envoi des extraits-finances à 35 jours à compter soit de la date du prononcé, soit de la date de signification de la décision.

Cependant, il n'existe actuellement aucun outil de suivi national disponible au ministère de la justice pour mesurer le délai entre la date de prononcé et la date d'émission du titre exécutoire. L'information sur ces délais provient de deux sources : les sept tribunaux de la région parisienne et le casier judiciaire.

Les sept tribunaux de la région parisienne sont équipés de l'applicatif Nouvelle chaîne pénale (NPC) qui les fait bénéficier d'un infocentre exploitant à des fins statistiques l'ensemble des données enregistrées.

L'autre source d'information sur les délais est constituée par le Casier judiciaire national (CNJ). Le service du Casier Judiciaire a réalisé un outil de suivi des délais d'inscription par juridiction. Le délai d'inscription au Casier judiciaire constitue un indicateur de performance du ministère de la justice dans le cadre de la LOLF.

De toute évidence le délai de 35 jours n'est pas respecté par les greffes et les parquets dont les services sont encombrés.

Ainsi, le *Rapport sur la mise en place des bureaux d'exécution des peines (B.E.X.)*, remis en avril 2006 et établi conjointement par l'inspection générale des services judiciaires et par l'inspection générale de l'administration dans le cadre des audits de modernisation, indique que « 37 % des décisions prononçant une peine d'amende ne sont pas actuellement transmises au Trésor public pour exécution 18 mois après leur prononcé, sans motif juridique particulier ».

Le *Rapport sur l'effectivité de l'exécution des sanctions pénales* établi par l'inspection générale des services judiciaires en juillet 2002 estimait, à partir d'un échantillon, à 66 jours le délai s'écoulant entre le prononcé et la mise à exécution par les parquets des jugements rendus par les tribunaux de police.

III. LA DURÉE EXCESSIVE DES PHASES DE RECOUVREMENT

Les modalités du recouvrement des amendes et condamnations judiciaires sont décrites par le décret du 22 décembre 1964. Il convient de remarquer que le décret n'impose aucun délai précisé par un nombre de jours aux comptables dans la mise en oeuvre des actions de recouvrement. Mais l'article 2 du décret renvoie implicitement au code de procédure pénale qui précise les délais dans lequel les condamnations acquièrent un caractère définitif.

A. LA PRISE EN CHARGE PAR LE TRÉSOR PUBLIC

L'instruction codificatrice de la direction générale de la comptabilité publique, datée du 13 avril 2006³⁹, rappelle que la prise en charge est effectuée au vu de l'« extrait finances » et qu'elle est comptabilisée exclusivement dans les écritures du trésorier-payeur général. Les prises en charge comptables sont effectuées mensuellement ; elles sont hebdomadaires dans le cas des amendes relevant du contrôle automatisé.

Un avis doit être adressé au redevable « dès réception du titre de recouvrement » (art. 3 du décret du 22 décembre 1964). Les mentions obligatoires contenues dans l'avis sont prévues par le code de procédure pénale au sujet des amendes forfaitaires majorées (art. R49-5 et R49-6). Ce sont notamment le lieu et la date de la contravention, le montant de l'amende forfaitaire majorée ainsi que le délai et les modalités de réclamation.

B. LES TROIS PHASES DU RECOUVREMENT

Le décret du 22 décembre 1964 et l'article 128 de la loi de finances rectificative n° 1485 du 30 décembre 2004 précisent les moyens juridiques à la disposition des comptables. Ne contenant aucune mention de délai exprimé en nombre de jours, ces textes ne délimitent pas les « phases » de recouvrement.

1. La phase de règlement spontané

Cette phase démarre à l'issue de la prise en charge des titres à recouvrer. La direction de la comptabilité publique fixe une durée de 3 mois afin de permettre au débiteur de s'acquitter spontanément de sa dette ou de voir sa contestation traitée ; pendant cette phase, aucune poursuite n'est engagée.

La durée de 3 mois a pour origine l'article 530-alinea 2 du code de procédure pénal relatif aux amendes forfaitaires majorées sanctionnant les contraventions au code de la route. Cet article dispose : « *s'il s'agit d'une contravention au code de la route, la réclamation n'est toutefois plus recevable à l'issue d'un délai de trois mois lorsque l'avis d'amende forfaitaire majorée est envoyé par lettre recommandée à l'adresse figurant sur le certificat d'immatriculation du véhicule* ».

En pratique, la direction de la comptabilité publique a aligné la phase de règlement spontané de l'ensemble des décisions d'amendes et de condamnations pécuniaires sur le délai le plus long, octroyé aux décisions d'amendes forfaitaires majorées relatives aux contraventions au code de la route.

Or cette durée de trois mois, appliquée à l'ensemble des amendes et condamnations pécuniaires, n'est pas conforme aux conditions posées par l'article 2 du décret du 22 décembre 1964 qui prévoit que la phase active de recouvrement démarre lorsque les décisions judiciaires ont acquis un caractère définitif.

³⁹ L'instruction codificatrice N° 06-029-P-R publiée au bulletin officiel de la comptabilité publique

Le caractère définitif s'acquiert dans un délai qui diffère selon la procédure de jugement ; ce délai est défini en nombre de jours au livre II du code de procédure pénale pour chaque procédure de jugement. Lorsque la décision est contestée, le caractère définitif n'est acquis qu'après épuisement des voies de recours.

Afin d'appliquer correctement l'article 2 du décret du 22 décembre 1964, la direction de la comptabilité publique devrait adapter la durée de la phase de règlement spontané en fonction du délai d'acquisition du caractère définitif prévu par chaque procédure de jugement à l'origine de l'amende.

La direction générale de la comptabilité publique (DGCP) répond que la distinction des délais selon les catégories d'amendes serait complexe à mettre en œuvre sur le plan technique et organisationnel.

La Cour observe que les délais ne doivent pas être distingués selon les catégories d'amendes mais selon les procédures de jugement, qui sont, elles, peu nombreuses.

Par ailleurs, en ce qui concerne les amendes forfaitaires majorées relatives aux contraventions au code de la route, le délai réservé au règlement spontané par la DGCP épouse le délai légal défini par le code de procédure pénale. Mais ce délai ne paraît pas justifié au plan pénal car il constitue le prolongement du délai de règlement spontané de 45 jours applicable aux amendes forfaitaires, avant leur majoration pour cause de non paiement.

La seule justification paraît résider dans des considérations pratiques tenant à l'encombrement des services des officiers du Ministère public par les réclamations portant sur les amendes forfaitaires du code de la route. Dès lors, afin de pouvoir réduire le délai de recours de 3 mois en cas d'amendes forfaitaires majorées, il est sans doute nécessaire d'allonger, en amont, le délai de recours de 45 jours, actuellement applicable en amont aux amendes forfaitaires.

2. La phase comminatoire amiable

A l'issue de la phase de règlement spontané, débute la phase comminatoire amiable, préalable à toute poursuite. Toutes les amendes n'ayant pas fait l'objet d'un « retour NPAI » (N'habite Pas à l'Adresse Indiquée) sont éligibles à la phase comminatoire amiable.

Depuis l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 128 de la loi de finances rectificative de 2004, cette phase est confiée aux huissiers de justice. Elle reste pilotée par le comptable à qui l'huissier adresse des comptes rendus dématérialisés d'exécution.

En vertu de la convention signée entre la direction générale de la comptabilité publique et la Chambre nationale des huissiers de justice, les huissiers disposent de 3 mois pour procéder au recouvrement des dettes par voie de relances amiables.

La direction de la comptabilité publique souligne que cette procédure « présente le double avantage d'être sans coût pour l'Etat, puisque la rémunération des huissiers est supportée par le débiteur (15% du montant recouvré) et efficace en terme de recouvrement ». La procédure mise en place mi 2006 a permis, selon la DGCP, d'obtenir un taux de recouvrement moyen de 20 %.

Néanmoins, le cumul de la phase de règlement spontané avec la phase comminatoire amiable aboutit à un délai de 6 mois pendant lequel aucune poursuite n'est déclenchée par les comptables du Trésor. Ce délai réduit l'efficacité des poursuites car il les éloigne trop de la date à laquelle l'infraction a été commise.

C. LA PHASE DE RECOUVREMENT FORCÉ

En cas d'échec de la phase comminatoire amiable, débute la phase de recouvrement forcé : des actions coercitives sont engagées par le comptable. Ces actions peuvent être l'opposition administrative, puis, le cas échéant, la saisie par un huissier du Trésor ou un huissier de justice.

En toute hypothèse, pour une amende liée à une infraction au code de la route, les droits du Trésor peuvent être garantis par une déclaration en préfecture, dans le cas d'une adresse connue, et par une opposition au transfert du certificat d'immatriculation (OTCI), dans le cas d'une adresse inconnue.

IV. LES BOULEVERSEMENTS INTRODUICTS PAR LE DISPOSITIF DE PAIEMENT VOLONTAIRE DES AMENDES PÉNALES ET LES BUREAUX DE L'EXECUTION IMMEDIATE DES PEINES

Le paiement volontaire des amendes pénales constitue le dispositif le plus récent destiné à améliorer l'effectivité de l'exécution des sanctions pénales. Il était recommandé dans le rapport remis par le député Warsmann au garde des Sceaux en avril 2003 et a été introduit par la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité⁴⁰. Le décret du 2 septembre 2005⁴¹ l'a institué. Le dispositif est entré en vigueur dès le 1^{er} octobre 2005.

Le législateur a retenu un dispositif dans lequel le condamné bénéficie d'une minoration s'il acquitte le montant de la condamnation pécuniaire dans un délai d'un mois.

En outre, le paiement immédiat des amendes va pouvoir être rendu possible grâce à la mise en place des bureaux de l'exécution immédiate des peines dans les tribunaux de grande instance.

A. PRÉSENTATION DU DISPOSITIF DE PAIEMENT VOLONTAIRE DES AMENDES PÉNALES

Trois quarts des jugements sont rendus de manière contradictoire. Or, souvent, la solennité de l'audience suscite, chez les condamnés, la volonté de « réparer » l'infraction commise en s'acquittant de la sanction le plus rapidement possible ; le « plaider coupable » introduit en 2004 renforce également l'acceptation des sanctions.

⁴⁰ Loi « Perben II ».

⁴¹ Décret n° 2005-1099 relatif à la procédure simplifiée et au paiement volontaire des amendes correctionnelles ou de police.

Il convenait donc de chercher à obtenir le paiement des amendes le plus tôt possible après la sortie de l'audience.

Le dispositif⁴² de paiement volontaire des amendes pénales permet à la personne condamnée d'obtenir une diminution de 20 % du montant de l'amende lorsqu'elle effectue le paiement dans le délai de 30 jours à compter de la date à laquelle le jugement a été prononcé. La diminution ne peut pas excéder 1 500 €. Le paiement ne fait pas obstacle à l'exercice des voies de recours.

Le décret du 2 septembre 2005 (le « décret 20% ») précise que lorsque la décision est rendue en présence du condamné, il est remis à ce dernier, à l'issue de l'audience, s'il en fait la demande, un relevé de condamnation pénale (RCP), lui permettant de s'acquitter volontairement de l'amende dans le délai d'un mois auprès du comptable du Trésor (article 5).

Ces nouvelles dispositions sont applicables en matière correctionnelle et de police, y compris pour les peines de jours-amendes (art. R. 55 à R. 55-3 du code de procédure pénale). Les amendes forfaitaires, y compris les amendes forfaitaires majorées (AFM), sont exclues du bénéfice du dispositif.

B. LES MODIFICATIONS CONSÉCUTIVES DU DÉCRET DU 22 DÉCEMBRE 1964

Les nouvelles dispositions bouleversent les circuits mis en place entre les greffes et les comptables du Trésor public, décrits à l'article 2 du décret du 22 décembre 1964. Cet article a été mis à jour en conséquence.

Afin de permettre aux comptables d'accepter les paiements que les condamnés pourront être amenés à effectuer spontanément le jour même du prononcé, le décret du 2 septembre 2005 prévoit un nouveau mécanisme d'information sous deux jours du Trésor public fondé sur l'utilisation de nouveaux documents moins complexes : ce sont les bordereaux d'envoi des relevés de condamnation pénale, qui remplacent les extraits finances.

L'envoi de ces relevés dispense d'adresser ultérieurement un extrait de la décision lorsque celle-ci est devenue exécutoire.

En outre, les comptables du Trésor, s'ils demeurent responsables des encaissements, n'en sont plus les opérateurs exclusifs, du fait de la création des bureaux de l'exécution immédiate des peines (BEX) dans les tribunaux de grande instance.

⁴² Le paiement volontaire des amendes est décrit dans le livre V du code de procédure pénale portant sur « Des procédures d'exécution », aux articles L.702-2 et L. 702-3.

C. LE PAIEMENT IMMÉDIAT ATTENDU DU COUPLAGE DES BUREAUX DE L'EXÉCUTION IMMÉDIATE DES PEINES AVEC LE DISPOSITIF DE PAIEMENT VOLONTAIRE DES AMENDES

1. Présentation des bureaux de l'exécution immédiate des peines

Le rapport de l'inspection générale des services judiciaires mentionné plus haut est à l'origine de la création des bureaux de l'exécution immédiate des peines (BEX). En effet, à la suite de ce rapport, le comité d'experts installé par le Garde des Sceaux en 2003 afin d'accélérer la mise à exécution des peines a préconisé la mise en place de bureaux de l'exécution immédiate des peines.

Ces bureaux ont été expérimentés à partir de 2004 dans 7 juridictions⁴³. L'expérience des juridictions pilote a montré que près d'une peine sur deux a pu être mise à exécution dans le cadre du BEX.

Le décret n° 2004-1363 du 13 décembre 2004, dans son article 24, consacre le principe de l'exécution en temps réel des peines et décide la généralisation des bureaux de l'exécution immédiate des peines.

Le BEX est un service du greffe qui a pour mission de commencer l'exécution des peines dans la continuité de l'audience. Dès que la juridiction a prononcé la condamnation, le président d'audience invite le condamné à se présenter au BEX. Là, le greffier explique la peine au condamné, lui précise les modalités de son exécution et lui indique les voies de recours.

2. Des moyens significatifs alloués aux BEX

Grâce à un amendement budgétaire déposé par le député Warsmann, des moyens supplémentaires ont été attribués au ministère de la justice afin de généraliser les BEX dans les tribunaux de grande instance en 2006.

Le supplément de crédits budgétaires obtenu s'est élevé à 29,5 millions pour 2006 : 20 millions ont été alloués aux services judiciaires afin d'équiper les bureaux de l'exécution immédiate des peines des moyens matériels et humains nécessaires.

Sur le plan des moyens matériels, les crédits supplémentaires alloués sont en particulier affectés à la prise en charge éventuelle des lignes téléphoniques et communications liées à l'utilisation de terminaux de cartes bancaires dans les BEX. Sur le plan des moyens humains, le ministère a engagé le recrutement d'agents de catégorie B et C dédiés aux activités des BEX.

La direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice a indiqué à la Cour qu'au 31 mars 2007, 175 des 181 tribunaux de grande instance avaient mis en place des bureaux de l'exécution immédiate des peines, les six derniers achevant de réaliser leur projet. En outre, cinq cours d'appel ont mis en œuvre un BEX.

⁴³ Tribunaux de grande instance de Bordeaux, Angoulême, Libourne, Périgueux, Bergerac, Orléans, Nantes et Rouen.

3. Les effets attendus du couplage BEX et paiement volontaire des amendes

Les dispositions du code de procédure pénale relatives au paiement volontaire des amendes dans le délai d'un mois⁴⁴ ont vocation à être mises en œuvre dans le cadre des bureaux de l'exécution immédiate des peines, lorsqu'elles concernent des décisions contradictoires rendues en présence du condamné.

Le décret du 13 décembre 2004 précise que le paiement des amendes et jours-amendes peut être acquitté auprès du bureau de l'exécution des peines⁴⁵.

La circulaire du ministère de la justice datée du 7 septembre 2005⁴⁶ précisant les modalités d'application du dispositif du décret 20 %⁴⁷ indique : « *L'intérêt pratique des BEX (...) est notamment de permettre le cas échéant le paiement immédiat de l'amende, dès l'issue de l'audience, et non ultérieurement au cours du délai d'un mois* ».

Le *Rapport sur la mise en place des bureaux d'exécution des peines (BEX)* d'avril 2006, cité plus haut, présente une estimation du surcroît de recettes que pourrait produire la mise en place des BEX en 2006.

La mission a évalué à 60 000 le nombre de peines d'amendes correctionnelles qui devraient être transmises en plus dans l'année qui suit la mise en place des BEX. Le montant moyen de l'amende s'élevant en 2003 à 1 400 euros selon l'annuaire statistique de la justice, édition 2005, la recette attendue pourrait s'élever à 84 millions d'euros en 2007.

4. L'absence de comptables et de régisseurs dans les juridictions

Le Trésor public ne souhaite pas, pour des motifs économiques, assurer une permanence dans chaque tribunal de grande instance pour liquider, encaisser et comptabiliser les amendes dues par les redevables, ce qui « *aurait été d'un coût totalement disproportionné au regard des enjeux financiers* », indique la direction générale de la comptabilité publique (DGCP).

Cette direction indique également à la Cour qu'elle « *n'a pas d'objection à formuler au regard de la création de régisseurs auprès des juridictions ou de l'extension de celles qui existent. Elle l'a d'ailleurs clairement exprimé dans les échanges sur cette question avec ses partenaires du ministère de la justice* ».

Cependant le *Rapport sur la mise en place des bureaux d'exécution des peines (BEX)* a souligné les difficultés auxquelles se heurtent la création ou l'extension des régies comptables dans les juridictions.

⁴⁴ Articles 707-2 et 707-3 du code de procédure pénale

⁴⁵ Art. D48-4 du code de procédure pénale

⁴⁶ Circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces du 7 septembre 2005 publiée au Bulletin officiel du ministère de la justice n° 99

⁴⁷ Décret du 2 septembre 2005 mentionné plus haut

Le rapport rappelle que des régies d'avances et de recettes ont été instituées auprès des juridictions depuis le 1^{er} octobre 1983. Les régisseurs exercent sous la responsabilité d'un ordonnateur, le chef de cour d'appel, et d'un comptable, le TPG du siège de la cour d'appel.

Le taux de vacance actuel des postes de régisseurs est élevé, 18 %, toutes juridictions confondues. En effet, l'exercice de ces fonctions est atypique dans une carrière judiciaire et s'éloigne du cœur de métier du greffe.

En outre, le volume des encaissements d'amendes à traiter dépasse le volume habituel autorisé de l'encaisse des régies des tribunaux. Le montant moyen d'un extrait-finances relatif à une peine d'amende prononcée par les tribunaux correctionnels est de 430 euros, alors que le montant de l'encaisse des régies prévu par l'arrêté du 14 mai 1996 est fixé à 2 300 euros.

Le rapport conclut à la nécessité d'une étude de faisabilité, qui reste à effectuer.

5. Des conventions locales entre trésoreries et tribunaux destinées à sécuriser les paiements

Afin de permettre aux redevables d'acquitter le montant des condamnations pénales dès l'issue de l'audience, le ministère de la justice et le ministère des finances préconisent la mise en place de conventions locales signées entre les procureurs de la République et les trésoriers payeurs généraux.

La direction générale de la comptabilité publique, dans une note interne datée de février 2006, intitulée « Les possibilités de paiement des condamnations pénales au siège d'une juridiction », souligne la nécessité de ces conventions, « *les BEX n'étant pas des régies* ».

Une convention type a été élaborée par la direction générale de la comptabilité publique et la direction des affaires criminelles et des grâces, dont le modèle figure en annexe.

La convention-type prévoit :

- la mise à disposition d'une urne fermée à clé destinée à recevoir les chèques de paiement des amendes et dont le contenu est relevé après chaque audience par un agent du Trésor,
- la mise à disposition d'un terminal de paiement électronique par carte bancaire.

Au 31 mars 2007, selon les informations de la direction des affaires criminelles et des grâces, seule une dizaine de tribunaux de grande instance a signé des conventions permettant de disposer d'un terminal de paiement par carte bancaire et d'une urne sécurisée destinée à recevoir des chèques. La mise en place de moyens de paiement dans les tribunaux de grande instance se fait donc beaucoup plus lentement que la mise en place des BEX eux-mêmes (175 TGI sont désormais équipés de BEX).

6. Deux défauts de sécurité dans le dispositif du paiement immédiat des amendes pénales dans les juridictions

L'insécurité du dispositif provient de l'interdiction insuffisante des paiements en espèces d'une part et de la liquidation par le condamné de sa peine d'amende, d'autre part.

La convention entre trésoreries et tribunaux exclut les paiements en espèces mais le « décret 20 % » ne les exclut pas. La convention ayant une moindre portée juridique que le décret, si un condamné veut payer en espèces, les services du greffe sont contraints d'accepter ce mode de paiement, d'autant plus que les condamnés ne disposent pas tous d'un chéquier ou d'un compte bancaire. En outre, en l'absence de comptables et de régisseurs, pécuniairement responsables, dans les locaux des juridictions, cette situation est porteuse de risques de détournement de fonds.

Aussi, est-il nécessaire de modifier le décret du 2 septembre 2005 afin d'interdire le paiement en espèces des amendes pénales dans les juridictions, en l'absence de comptables pécuniairement responsables dans les locaux des juridictions,.

Par ailleurs, les condamnés doivent effectuer eux-mêmes la liquidation de l'amende. Or ce calcul n'est pas à la portée de tous, ainsi qu'en témoigne l'exemple fourni par la circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces du 7 septembre 2005 mentionnée plus haut.

Le montant de la condamnation pécuniaire à liquider se compose de trois montants :

- le montant de l'amende délictuelle prononcée,
- la majoration éventuelle de l'amende, exprimée en pourcentage,
- le montant du droit fixe de procédure.

A ce montant total, s'applique l'abattement de 20%.

Une circulaire conjointe du ministère de la justice et du ministère des finances datée du 14 février 2007⁴⁸ précise que les greffiers *« peuvent assister les condamnés dans les opérations de calcul et de paiement, sans risquer de voir leur responsabilité personnelle et pécuniaire engagée »*.

La circulaire précise également au sujet du fonctionnement du terminal de carte bancaire : *« Le condamné, après avoir calculé la somme qu'il doit régler, introduit sa carte, compose le code et valide la transaction. »*

⁴⁸ Objet de la circulaire du 14 février 2007 : Modalités de mise en œuvre du paiement immédiat des amendes au sein du bureau de l'exécution des peines (BEX) des tribunaux de grande instance.

Cette description des conditions de la liquidation des amendes dans les juridictions est conforme à celle donnée par la direction générale de la comptabilité publique. Celle-ci indique à la Cour que « *le calcul se fait sous la responsabilité du condamné, les services du greffe lui indiquant le montant* ». Elle ajoute qu' « *Une telle procédure ne comprend aucune opération comptable. En pratique, aucune erreur n'a été décelée jusqu'à présent dans les calculs* ».

Cependant la sécurité de la liquidation des amendes dans les juridictions n'est pas vraiment démontrée. Un condamné sortant de la salle d'audience est très exposé à se tromper dans la liquidation de sa condamnation pécuniaire, d'autant que le montant dû n'est pas obtenu par simple addition.

L'exactitude du montant liquidé est garantie par les services de greffe des tribunaux dans lesquels le paiement immédiat est possible. Or, les greffiers n'interviennent ni comme ordonnateurs, ni comme comptables dans la liquidation de ces paiements d'amendes. Leur responsabilité ne peut pas être engagée.

L'intervention de comptables du Trésor paraît donc souhaitable pour sécuriser la liquidation des paiements immédiats d'amendes pénales.

La présence physique d'un comptable présenterait, comme l'indique la DGCP, des coûts disproportionnés même si cette disproportion apparaît plus par rapport au nombre d'opérations qu'au montant total (cf. les montants unitaires des catégories d'amendes exposés plus bas).

Ainsi, étant donné l'enjeu important que représente le paiement immédiat des amendes pénales réalisé dans les BEX pour l'effectivité des sanctions dans leur ensemble, il semble que des solutions techniques de validation à distance des opérations de liquidation par les comptables devraient être explorées par la direction de la comptabilité publique en liaison avec la Chancellerie.

Par exemple, la spécialisation des postes comptables engagée depuis plusieurs années à la DGCP devrait permettre de créer un poste spécialisé dans la validation « on-line » des liquidations d'amendes pénales réalisées dans les tribunaux de grande instance.

V. LA RELATIVE STABILITÉ DES VOLUMES D'AMENDES PRIS EN CHARGE PAR LE TRÉSOR PUBLIC

L'ensemble des données chiffrées présentées dans cette sous-partie provient des enquêtes annuelles SIRAM⁴⁹ menées par la direction générale de la comptabilité publique. Les données de l'enquête de 2005 sont reproduites à l'annexe 1.

Les trois tableaux présentés ci-dessous décrivent l'évolution des titres d'amendes pris en charge depuis 2000, en nombre et en montants, total et unitaire ; une distinction est opérée

⁴⁹ SIRAM = Système d'Information de Remontée des Amendes.

entre amendes forfaitaires majorées (AFM), ordonnances pénales et autres décisions de justice.

A. STABILITÉ D'ENSEMBLE DU NOMBRE DE TITRES PRIS EN CHARGE

Tableau n° 4 : Evolution des amendes et condamnations judiciaires en nombre de prises en charge (en milliers)

Catégories d'amende	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Amendes forfaitaires majorées	10 557	8 867	10 420	10 954	9 974	10 479
<i>Variation annuelle</i>		-19,1%	14,9%	4,9%	-9,8%	4,8%
Ordonnances pénales	465	488	431	453	387	273
<i>Variation annuelle</i>		4,7%	-13,2%	4,9%	-17,1%	-41,8%
Autres décisions de justice	737	633	534	530	621	648
<i>Variation annuelle</i>		-16,5%	-18,5%	-0,8%	14,7%	4,2%
TOTAL	11 759	9 987	11 385	11 937	10 982	11 401
<i>Variation annuelle</i>		-17,7%	12,3%	4,6%	-8,7%	3,7%

Le nombre de titres pris en charge annuellement fluctue autour de 11 millions depuis 2000. Les fluctuations sont amples : d'une année à l'autre, le nombre de prises en charge par le Trésor public peut varier d'un million de titres. Ce fut le cas entre 2000 et 2001, entre 2001 et 2002 ainsi qu'entre 2003 et 2004.

Ces fluctuations sont intégralement imputables aux amendes forfaitaires majorées. En effet, elles représentent les 9/10èmes des prises en charge. Cette part s'est accrue en 2005 où elle a atteint 92 %.

Cette évolution traduit les effets de la politique de renforcement de la sécurité routière en œuvre depuis 2003 et reflète en particulier l'efficacité des radars de contrôle de la circulation installés à partir de 2004.

Apparaît également un recul prononcé du nombre d'ordonnances pénales prises en charge par les comptables du Trésor depuis 2004 : moins 66 000 en 2004 et moins 114 000 en 2005. Ce recul est confirmé par l'Annuaire statistique de la Justice 2006 qui indique que le nombre d'ordonnances pénales prononcées en matière contraventionnelle diminue de 54 000 entre 2003 et 2004. Cette baisse est consécutive à la mise en place des juridictions de proximité en 2003 : en 2004, les juges de proximité ont rendu moins d'ordonnances pénales que n'en rendaient auparavant les juges des tribunaux de police.

B. ACCROISSEMENT MODÉRÉ DU MONTANT DES TITRES PRIS EN CHARGE

Tableau n° 5 : Evolution des amendes et condamnations judiciaires en montant (en millions d'euros)

Catégories d'amende	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Amendes forfaitaires majorées	1 073	987	1 129	1 152	1 170	1 245
<i>Part du montant total ACP</i>	<i>71%</i>	<i>70%</i>	<i>72%</i>	<i>74%</i>	<i>73%</i>	<i>76%</i>
Ordonnances pénales	120	127	110	138	106	70
<i>Part du montant total ACP</i>	<i>8%</i>	<i>9%</i>	<i>7%</i>	<i>9%</i>	<i>7%</i>	<i>4%</i>
Autres décisions de justice	290	270	313	233	299	309
<i>Part du montant total ACP</i>	<i>19%</i>	<i>19%</i>	<i>20%</i>	<i>15%</i>	<i>19%</i>	<i>19%</i>
TOTAL	1 510	1 410	1 566	1 550	1 600	1 645

Le montant total des prises en charge est relativement stable depuis 2000, variant entre 1,5 et 1,6 milliard d'euros. En 2005, il a franchi légèrement ce niveau de 1,6 milliard d'euros, passant à près de 1,65 milliard.

Alors que les amendes forfaitaires majorées représentent 92 % du nombre des prises en charge, elles ne contribuent que pour 3 /4 au montant total des amendes et condamnations judiciaires.

Les autres décisions de justice représentent une part constante de 1/5^{ème} du montant total, soit, en 2005, plus de 300 millions d'euros.

C. ACCROISSEMENT DU MONTANT UNITAIRE MOYEN DES AMENDES ET CONDAMNATIONS JUDICIAIRES

Tableau n° 6 : Evolution des amendes et condamnations judiciaires en montant unitaire moyen

Montant unitaire moyen	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Amendes forfaitaires majorées	102	111	108	105	117	119
Ordonnances pénales	258	260	255	305	274	256
Autres décisions de justice	393	426	586	440	481	477
Toutes amendes	128	141	138	130	146	144

Le montant unitaire pris en charge n'est pas constitué seulement du montant de l'amende. Il comprend le droit fixe de procédure dont le montant est fixé par le Code général des impôts. Ce droit fixe s'élève à 22 euros pour les ordonnances pénales et les jugements rendus par les tribunaux de police, 90 euros devant les tribunaux correctionnels, 120 euros devant les cours d'assises et 375 euros devant la Cour de cassation (art. 1018 A du Code général des impôts).

Le montant moyen des prises en charge a progressé de 16 euros depuis 2004, sous l'effet d'une augmentation semblable du montant moyen des amendes forfaitaires majorées.

L'augmentation du montant unitaire des amendes forfaitaires majorées est en grande partie imputable aux amendes consécutives aux contrôles radars. Les excès de vitesse ainsi repérés constituent des contraventions de 4^{ème} classe qui sont sanctionnées par des amendes forfaitaires de montant unitaire élevé : 375 euros.

Les montants moyens des autres catégories d'amendes et condamnations judiciaires sont plus variables. En effet, ces condamnations pécuniaires ne sont ni forfaitaires, ni stables en nombre. Le montant unitaire des ordonnances pénales s'élève en moyenne à 260 euros environ, celui des autres décisions de justice à 450 euros, le droit fixe de procédure étant inclus.

VI. DES RESULTATS LOIN D'ATTEINDRE LES OBJECTIFS FIXÉS

A. LA DÉGRADATION PERSISTANTE DU TAUX DE RECOUVREMENT CONTENTIEUX DES AMENDES

Le taux de recouvrement contentieux des amendes (TRCA) rapporte les recettes effectivement perçues au titre du recouvrement des amendes au 31/12/N+1 aux prises en charge correspondantes (nettes des annulations) effectuées au cours de l'exercice N.

Le taux de recouvrement contentieux des amendes de 2004, observé fin 2005, s'est élevé à 31,6 %.

Tableau n° 7 : Evolution du taux de recouvrement contentieux des amendes sur 10 ans (en %)

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
44,4	35,6	32,8	31,3	31,3	28,9	28,6	38,2	34,1	31,6

Ce résultat n'est pas satisfaisant puisqu'il se situe près de 13 points au dessous de son niveau d'il y a 10 ans et même nettement plus bas que celui de 2002 (taux de 38,2 %).

Il convient, toutefois, de relativiser la signification du taux observé en 2002 : la bonne performance était due à la loi d'amnistie (loi n°2002-1062 du 6 août 2002) qui a eu pour effet de diminuer les montants pris en charge figurant au dénominateur du taux de recouvrement. Le montant des amendes et condamnations pécuniaires annulées par la loi d'amnistie ou par recours en grâce s'est élevé à environ 3 milliards d'euros en 2002 (13 milliards de francs lors de l'amnistie précédente de 1995).

Le résultat est également insatisfaisant au regard de l'objectif de performance que l'amélioration du taux de recouvrement contentieux des amendes constitue pour le réseau des comptables du Trésor. Ce taux figure en effet dans la liste des indicateurs du contrat pluriannuel de performance de la direction générale de la comptabilité publique, donnant lieu à intéressement.

Il est ainsi décrit dans le contrat :

Objectif	Indicateur 21	2006	2007	2008
Améliorer le recouvrement des amendes et des condamnations pécuniaires	Taux de recouvrement contentieux des amendes et condamnations pécuniaires	38 %	40 %	42 %

Les résultats des deux derniers exercices, 34,1% et 31,6% respectivement en 2003 et 2004, éloignent de la cible de 38 % à atteindre en 2006.

La mauvaise performance obtenue en 2005 sur la production 2004 serait due, selon la DGCP, aux maintenances opérées sur le système d'information et exigées par la mise en place de la trésorerie du contrôle automatisé (TCA) pour les amendes forfaitaires majorées radars, qui ont entraîné des retards dans toutes les chaînes de poursuites.

La direction de la comptabilité publique précise que, en 2006, ce taux qui s'établit à 33,1% pour un objectif fixé à 38%, a progressé de 1,5 point malgré une mise en place tardive, mi 2006, des contrats avec les huissiers de justice dans le cadre d'une nouvelle convention.

L'enquête SIRAM établit également une rubrique d'information intitulée « situation du recouvrement » qui présente l'état du recouvrement au 31 décembre de l'année N sur les années de prise en charge N, N-1 et N-2. La dernière situation connue est exposée ci-dessous et les situations des quatre années précédentes figurent en annexe.

Tableau n° 8 : Situation du recouvrement au 31 décembre 2005 (en millions)

Année	PEC+FP	Recouvrements	Annulations	Non valeurs
2005 au 31/12/2005	1 645	261	75	155
2004 au 31/12/2005	1 623	470	135	494
2003 au 31/12/2005	1 727	532	305	603

La situation du recouvrement permet d'obtenir un autre indicateur de recouvrement : le taux d'apurement net, dont l'évolution sur les 10 dernières années est présentée en annexe 3. Le taux d'apurement net de 2004 (taux observé en 2005 sur les prises en charge de 2004) a reculé de 5,5 points, confirmant la dégradation de la performance du recouvrement.

Enfin la situation du recouvrement permet de suivre le taux de paiement net après un, deux, puis trois exercices de recouvrement (voir annexe). Le taux de recouvrement à l'issue de l'année de la prise en charge se situe toujours en dessous de 20 %, ce qui est très faible. Un exercice supplémentaire de recouvrement permet d'améliorer le taux de 10 à 17 points. Le troisième exercice ne permet d'améliorer le taux que de 3 à 7 points.

La direction de la comptabilité publique a attiré l'attention de la Cour sur le fait que l'indicateur utilisé dans le contrat pluriannuel de performance pour mesurer la performance de la DGCP en matière d'amendes, le TRCA, « *retenu à défaut de disposer de données permettant une meilleure mesure, est imparfait pour différentes raisons :*

- *il ne prend en compte que la partie contentieuse du recouvrement des amendes forfaitaires majorées : tous les paiements spontanés au stade de l'amende forfaitaire échappent à cette mesure. Or le taux de paiement spontané est directement impacté par l'efficacité du recouvrement forcé : plus efficace est le recouvrement forcé, meilleur est le taux spontané ;*
- *cet indicateur est paradoxal : lorsque les services de la DGCP sont plus efficaces dans la conduite des poursuites, le taux est amené à se dégrader.*

Un indicateur de mesure global du taux de paiement des amendes, combinant le taux de paiement spontané des amendes forfaitaires et le taux de recouvrement des amendes forfaitaires majorées paraît nettement plus pertinent.

Cependant pour établir la mesure de cet indicateur, il est nécessaire de disposer des données d'émission et de paiement des amendes forfaitaires. Cette information existe pour toutes les amendes issues du contrôle automatisé (environ 5 millions d'amendes, soit 25% du total). Pour cette catégorie d'amendes, le taux de paiement global s'établit comme suit :

Année de prise en charge	Taux de paiement global des amendes	Dont taux de paiement des amendes forfaitaires
2004	84,2%	79,9%
2005	88,1%	81,1%

source : infocentre ICAM

Pour les autres catégories d'amendes, les données sur les contraventions émises ne font pas l'objet d'un suivi informatique. Le taux de paiement des amendes n'est donc pas disponible en lecture directe dans l'infocentre.

Néanmoins, une approche statistique de ce taux, hors amende de transport est désormais possible en utilisant les informations issues d'ICAM et les données mensuelles d'encaissement des amendes forfaitaires (ligne 312 des recettes de l'Etat). La méthode de calcul a été soumise à validation par l'inspection générale des finances chargée de la certification des indicateurs de la DGCP.

Sous réserve de la validation de la méthode, la série de taux de paiement des amendes, toutes catégories confondues hors transport, s'établit comme suit :

Année de prise en charge	Taux de paiement global des amendes Fin N+1	TRCA toutes amendes hors transport
2003	68,84%	44,42%
2004	70,48%	39,15%
2005	73,19%	40,07%

La proposition de la DGCP d'établir un taux global de paiement pour les amendes est très satisfaisante car, pour les amendes forfaitaires, le taux global permettra de mesurer l'efficacité de l'action des comptables publics depuis la naissance de la créance et, pour les autres condamnations pécuniaires, le taux global permet de sortir du cadre limité du suivi du recouvrement un an après la production des créances.

B. L'ACCROISSEMENT DU MONTANT DES RESTES À RECOUVRER

Les « restes à recouvrer sur exercices antérieurs » (RAR) sont obtenus par la soustraction suivante :

$$RAR = PEC - annulations - remises de frais de poursuite - admissions en non valeur - recouvrements.$$

Par rapport au taux de paiement net et au TRCA, les restes à recouvrer incluent les remises de frais de poursuite et les admissions en non-valeur. Celles-ci sont effectuées sur proposition des comptables du Trésor et sont validées par les trésoriers payeurs généraux.

Tableau n° 9 : Evolution comparée des montants de restes à recouvrer et des montants de prises en charge (en millions)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Restes à recouvrer	1 066	1 274	603	766	981	1 267
<i>Variation annuelle</i>		208	-671	163	215	286
Prises en charge	1 510	1 410	1 566	1 550	1 600	1 645
<i>Variation annuelle</i>		-100	156	-16	50	45

Les RAR constituent des stocks ; les écarts d'une année sur l'autre reflètent donc des variations de stocks. Les stocks s'accroissent au rythme de 200 millions d'euros par an depuis 2000, à l'exclusion de la baisse de près de 700 millions imputable à la loi d'amnistie de 2002.

La seconde partie du tableau montre que les accroissements de stocks ne sont pas corrélés à une augmentation générale des volumes d'activité que reflèterait l'accroissement des prises en charge ; le montant des restes à recouvrer s'accroît plus rapidement que celui des prises en charge.

C. LES FACTEURS EXPLICATIFS DE CES RESULTATS

1. La dégradation d'ensemble de la qualité des créances du fait de l'accroissement de la part des amendes forfaitaires majorées

Comme cela a été souligné plus haut, les amendes forfaitaires majorées présentent un risque dégradé car elles sont issues d'amendes forfaitaires qui n'ont pas été payées spontanément.

Le rapport sur la modernisation du paiement des amendes, établi dans le cadre des audits de modernisation de l'Etat (décembre 2005), indique que sur 23,4 millions d'amendes forfaitaires sanctionnant des infractions au Code de la route, seulement 40 à 50 % des amendes sont payées spontanément.

Il est difficile d'établir la progression du nombre total d'amendes forfaitaires produites en amont des amendes forfaitaires majorées étant donné la diversité des services verbalisateurs. Toutefois, pour la catégorie des amendes forfaitaires de la police de la circulation, une indication est donnée par l'évolution des recettes inscrites au budget de l'Etat. Le tableau ci-dessous retrace le montant des recettes budgétaires apportées par les amendes forfaitaires de la police de la circulation ainsi que les « autres amendes et condamnations pécuniaires », dont le recouvrement fait l'objet de ce rapport.

Tableau n° 10 : Les recettes d'amendes inscrites au budget de l'Etat pour la période 2002-2007 (en millions)

année	Amendes forfaitaires de la police de la circulation	Autres amendes et condamnations pécuniaires
2002	264	429
2003	480	594
2004	638	645
2005	750	700
2006	620	740
2007	680	790

Source DGCP, *Annuaire statistique du recouvrement (années 2002-2004) et PLF 2005-2006 et 2007*

La colonne de gauche relative aux amendes forfaitaires montre une forte progression des montants depuis 2002 : + 82 % en 2003, + 33 % en 2004 et près de 18 % en 2005. Une rupture intervient en 2006 qui tient à l'exclusion du produit des amendes des radars automatiques, en application d'une disposition de la loi de finances pour 2006 ; ce produit est affecté à hauteur de 40% (dans la limite de 100M€) à l'Agence du financement des infrastructures de transport de France et pour le solde de 60 % au compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route ».

Une autre indication de croissance est contenue dans le *Rapport sur la modernisation du paiement des amendes* mentionné plus haut. Celui-ci indique que 4,4 millions d'amendes consécutives à des contrôles automatisés ont été établies pour un nombre d'amendes forfaitaires non automatisées sanctionnant les infractions au Code de la route de 19 millions environ. Après un an d'existence, les amendes CSA (contrôle sanction automatisé) représentent déjà près d'un cinquième des amendes forfaitaires.

Enfin, l'examen des taux de recouvrement par département⁵⁰ fait apparaître que les taux de recouvrement les moins élevés (inférieurs à 30 %) sont obtenus dans les zones les plus urbanisées, là où les amendes forfaitaires sont les plus nombreuses : la Région parisienne, la Haute Normandie, le Nord et le pourtour méditerranéen (voir annexe).

2. L'ampleur du phénomène des admissions en non valeur

Le montant total au 31 décembre 2005 des admissions en non valeur s'est élevé à 1 252 millions, soit un chiffre comparable au montant total du recouvrement qui a atteint 1 263 millions.

En outre, plus du tiers des prises en charge de l'année 2003 ont été admises en non valeur en 2005, excédant de 70 millions les montants recouverts au titre de la même année. Les recouvrements sont également inférieurs de 24 millions aux admissions en non valeur au titre des prises en charge de 2004.

Il convient de souligner que le système d'information du réseau du Trésor (AMD) pratique l'abandon automatique de valeur dès lors que la valeur résiduelle de la prise en charge est inférieure à 16 euros.

La progression à venir du nombre des amendes de contrôle radars et le caractère automatisé de ces amendes devraient avoir pour effet de réduire le volume des admissions en non valeur à titre gracieux. Il sera nécessaire de suivre les situations de recouvrement produites par la Trésorerie contrôle automatisé (TCA) de Rennes.

3. Le délai trop long entre la date de l'infraction et la date de signification de la sanction

Hormis dans le cas d'insolvabilité des redevables, la rapidité d'exécution constitue un élément clé pour le recouvrement des amendes et condamnations judiciaires. Cet aspect est souligné dans le rapport de M. Warsmann à l'origine du dispositif de minoration des

⁵⁰ Le taux de recouvrement des amendes par département est fourni par l'observatoire du recouvrement des amendes (ORECA) du ministère de la justice.

condamnations pécuniaires sous la condition du paiement dans un délai réduit (voir ci-dessous au II-A-3).

Le dispositif contrôle-sanction automatisé (CSA) prévoit également la minoration de l'amende forfaitaire en cas de paiement sous 30 jours.

L'efficacité de ces dispositions peut d'ores et déjà être constatée : le rapport sur la modernisation du paiement des amendes indique que 70 % des amendes CSA font l'objet d'un paiement spontané, soit un taux supérieur de 20 à 30 points au taux de l'ensemble des amendes forfaitaires sanctionnant les infractions au Code de la route.

Le temps représentant une variable clé du recouvrement, le délai moyen de recouvrement devrait être suivi, en séparant les amendes forfaitaires majorées des condamnations judiciaires.

VII. LES MOYENS RECEMMENT MIS EN PLACE PAR LES ADMINISTRATIONS

Depuis 2004, la recherche de l'efficacité des sanctions est placée au cœur de la politique pénale. Deux rapports ont aiguillonné les actions de modernisation entreprises par le ministère de la justice :

- le rapport de l'inspection générale des services judiciaires sur l'effectivité de l'exécution des sanctions pénales, remis au ministre en juillet 2002 (le « rapport IGSJ »),
- celui de la mission parlementaire auprès du garde des Sceaux confiée à M. Jean-Luc Warsmann, député des Ardennes, sur les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, et la préparation des détenus à la sortie de prison, publié en avril 2003 (le « rapport Warsmann »).

Tant les administrations chargées de l'ordonnancement que la direction de la comptabilité publique ont engagé de profondes réorganisations afin d'améliorer le recouvrement contentieux des amendes et condamnations judiciaires.

A. LES EVOLUTIONS D'ORGANISATION MISES EN ŒUVRE PAR LE TRÉSOR PUBLIC

En 2002, la direction générale de la comptabilité publique a mis en place le projet de réingénierie des amendes afin de permettre aux comptables du Trésor de répondre aux enjeux de la politique d'amélioration de la sécurité routière : la loi renforçant la lutte contre la violence routière a été publiée le 12 juin 2003, alors que commençait le déploiement du système de contrôle automatisé qui a abouti à l'installation de 1 000 radars fin 2005.

Le projet a débouché en juillet 2003 sur un plan d'action contenant quinze propositions. Celles-ci peuvent être regroupées en trois séries d'actions qui sont toutes réalisées, trois ans après le lancement du plan. Il s'agit de la poursuite de la spécialisation des postes comptables, du renforcement des moyens juridiques mis à la disposition des comptables et de la mise en place du dispositif de paiement à distance.

1. La poursuite de la spécialisation des postes comptables

La spécialisation des trésoreries en fonction de l'origine de la recette consiste à attribuer à un ou plusieurs postes comptables un rôle particulier, voire exclusif, dans le recouvrement de la recette considérée.

En 1989, a été créé à Rennes le Centre d'Encaissement des Amendes (CEA), poste comptable spécialisé dans le recouvrement des amendes forfaitaires émises à Paris par la préfecture de police.

A partir de 1990, un certain nombre de trésoreries générales de département ont spécialisé l'un de leurs postes comptables non centralisateurs en lui confiant la tâche exclusive du recouvrement des amendes émises par les juridictions ou les services verbalisateurs du département. Vingt quatre postes sont aujourd'hui ainsi spécialisés.

En 2000, la DGCP a créé une trésorerie spécialisée auprès de la RATP afin d'améliorer le recouvrement des amendes de transport. Celle-ci, appelée Trésorerie Amendes de Transport (TAT), est installée dans le même immeuble que les services de recouvrement amiable de la RATP et fonctionne en étroite collaboration avec l'officier du ministère public (OMP) de Paris.

Enfin en 2005, trois postes comptables spécialisés ont été créés :

- le centre d'encaissement de Rennes (CER) pour les « amendes forfaitaires radars » ;
- la Trésorerie du Contrôle Automatisé (TCA) de Rennes pour les « amendes forfaitaires majorées radars » ;
- le Centre d'Encaissement autonome de Lille (CEL) pour les autres titres pris en charge dans l'application AMD utilisée par le réseau des comptables du Trésor.

2. Le renforcement des moyens juridiques adaptés au recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires

La loi de finances rectificative du 30 décembre 2004 prévoit, en son article 128, deux moyens juridiques nouveaux visant à renforcer l'efficacité du recouvrement par les comptables du Trésor : le recours à des huissiers de justice et la possibilité d'utiliser l'opposition administrative.

Les comptables du Trésor peuvent recourir à des huissiers de justice préalablement à toute mesure de recouvrement forcé, c'est-à-dire uniquement pendant la phase comminatoire amiable. Les frais acquis à l'huissier sont calculés proportionnellement au montant des sommes recouvrées.

Si les moyens disponibles dans la phase amiable n'ont pas été efficaces, les comptables du Trésor ont la possibilité d'utiliser l'opposition administrative. Celle-ci est adressée aux personnes physiques ou morales qui détiennent des fonds pour le compte du redevable. Le Trésor public notifie l'opposition administrative au redevable en même temps qu'elle est adressée au tiers détenteur, le plus souvent sa banque.

En outre, la DGCP a deux projets en cours pour faciliter l'utilisation de l'opposition au transfert du certificat d'immatriculation (OTCI) : la centralisation de la gestion des OTCI et l'extension de leur champ.

Actuellement, un comptable « amendes » chargé du recouvrement d'une AFM consécutive à une infraction au code de la route ne peut demander d'OTCI à la préfecture que si le véhicule est immatriculé dans son département. N'ayant pas connaissance d'éventuelles OTCI demandées pour ce même véhicule par les comptables des autres départements, il est susceptible d'accorder une mainlevée à tort. Il importe donc d'acquérir une vision nationale des OTCI demandées, ce qui implique une centralisation de leur gestion.

La gestion centralisée nécessite une maintenance informatique de l'application AMD qui devrait être réalisée d'ici la fin de 2006. Elle requiert également le choix d'un centre qui permette d'avoir une vision nationale des OTCI. Ce sera le Centre amendes service (CAS) de Toulouse.

Par ailleurs, la procédure d'OTCI, envisageable au stade de l'amende forfaitaire majorée, n'est applicable qu'aux contrevenants qui n'habitent plus à l'adresse indiquée au fichier des immatriculations. Il est nécessaire de l'étendre aux contrevenants qui habitent toujours à l'adresse indiquée. Une telle extension sous forme dématérialisée présenterait un avantage de coût par rapport aux déclarations en préfecture qui passent, elles, nécessairement par un huissier. Elle soulagerait les préfectures que le traitement manuel conduit parfois à limiter les demandes du Trésor et garantirait ses droits. Elle dépend d'une loi dont le Conseil d'Etat examine actuellement le projet.

3. Le télépaiement

Proposer le télépaiement aux redevables permet de décharger les postes comptables des opérations d'encaissement et contribue à l'amélioration de la performance des activités en phase amiable.

Le télépaiement a été mis en place pour l'ensemble des amendes du contrôle automatisé, dès novembre 2003 pour les amendes forfaitaires et en mars 2006 pour les amendes forfaitaires majorées ainsi que pour l'ensemble des titres pris en charge par l'application AMD.

Le Centre amendes service (CAS) de Toulouse est l'interlocuteur unique des redevables pour les télépaiements par carte bancaire.

B. LES EVOLUTIONS DU SYSTÈME D'INFORMATION AMD

1. Présentation générale de l'applicatif AMD

Les comptables du Trésor utilisent l'application AMD, « Amende MoDule central » qui remplit cinq fonctionnalités :

- la prise en charge des titres émis par les juridictions ou autorités compétentes,
- la gestion du compte des débiteurs,
- la poursuite du recouvrement par toutes voies amiables ou contentieuses,
- l'édition des demandes d'information sur les titulaires des certificats d'immatriculation et l'enregistrement des informations fournies en réponse,
- les suivis statistiques et comptables.

Cet applicatif n'assure pas la prise en charge des jours-amendes. Ces dossiers sont suivis manuellement par les comptables du Trésor, ce qui interdit à la DGCP toute vision instantanée sur la prise en charge et la mise à exécution de ces peines par le réseau du Trésor. En outre, ces peines étant alternatives à la privation de liberté, elles doivent faire l'objet de procédures de suivi et de contrôle extrêmement rigoureuses et formalisées dans les trésoreries, dont seul un système d'information peut garantir la traçabilité.

Il est donc indispensable que l'applicatif AMD assure la prise en charge et le suivi d'exécution des peines de jours-amendes.

2. L'amélioration des interfaces avec AMD

Seuls deux des trois applicatifs traitant les amendes en amont d'AMD disposent d'un interface avec l'applicatif du Trésor public : MINOS, relatif aux ordonnances pénales et WIN-OMP, relatif aux amendes forfaitaires majorées.

MINOS a été développé par le ministère de la justice pour le traitement des ordonnances pénales. Sa version 2, mise en service en mai 2006, permet la transmission informatique des titres exécutoires dématérialisés.

WIN-OMP a été développé par le ministère de l'intérieur au profit des officiers du ministère public. Sa version 2 offre les mêmes fonctionnalités que MINOS version 2 : la transmission des titres exécutoires et l'annulation.

Les titres exécutoires des autres condamnations judiciaires ne sont actuellement pas dématérialisés, mais devraient le devenir fin 2006 à l'issue du déploiement du nouvel applicatif CASSIOPEE dans l'ensemble des tribunaux de grande instance (hors Paris et sa couronne).

Il convient de remarquer que CASSIOPEE a été conçu pour accepter les numéros d'identification fournis par les systèmes d'information situés en amont ou en début de la chaîne pénale, au ministère de l'intérieur et à la gendarmerie nationale.

Etant donné la diversité des conditions d'ordonnement des amendes et condamnations judiciaires, il serait souhaitable que le réseau du Trésor, situé en bout de chaîne de la sanction d'amende, puisse communiquer avec ses divers interlocuteurs à partir des identifiants fournis par les systèmes d'information situés en amont de la chaîne.

3. La livraison de l'Infocentre ICAM en 2006

Conformément au plan d'action de juillet 2003, la DGCP se dote d'un outil d'analyse utilisable sur application AMD : l'Info Centre AMendes (ICAM). Celui-ci devrait être prochainement opérationnel.

Les indicateurs et axes d'analyse ont été définis par la DGCP en concertation avec les comptables des trésoreries générales et des postes non centralisateurs en 2004. Les données contenues dans AMD seront travaillées au travers de filtres paramétrables, géographiques et temporels, selon de nombreux axes d'analyse.

L'infocentre renseignera 17 tableaux de bord et 11 requêtes préformatées à destination des trésoreries générales et des postes non centralisateurs. Il doit permettre à la DGCP d'obtenir la vision nationale du recouvrement. A l'autre bout du réseau, les postes non centralisateurs pourront mesurer leur propre performance.

Il convient de remarquer que l'infocentre doit fournir de nombreuses informations sur les délais en oeuvre dans le recouvrement. Parmi les 17 tableaux de bord, l'un portant sur les délais de paiement sera renseigné, y compris les délais relatifs aux conditions de la prise en charge seront suivis.

VIII. CONCLUSION SUR LE RECOUVREMENT CONTENTIEUX DES AMENDES ET CONDAMNATIONS JUDICIAIRES

Depuis 2003, la DGCP a mis en oeuvre un plan de modernisation en faveur du recouvrement des amendes. Il allie spécialisation des trésoreries et élargissement des moyens de paiement. Elle a également mis en place les moyens nécessaires à la prise en charge des amendes issus des contrôles sanction automatisés.

Cela lui a permis, d'une part, d'absorber l'augmentation de volume des amendes forfaitaires majorées, et d'autre part, de maintenir le niveau du taux de recouvrement contentieux autour d'un tiers, alors que la qualité générale des créances se dégradait.

Les dispositifs de minoration du montant des amendes et condamnations judiciaires favorisent l'acceptation des sanctions, ce qui devrait contribuer à améliorer, à l'avenir, le taux de recouvrement global.

L'acceptation des sanctions s'étiolant avec le temps, il est nécessaire de réduire les délais, tant dans la mise à exécution des sanctions d'amendes par les ordonnateurs que dans les phases de recouvrement utilisées par les comptables. La mesure des délais constitue donc un indicateur de performance indispensable.

Enfin, le déploiement des bureaux de l'exécution des peines, couplé avec la mise en oeuvre du décret 20 %, devrait produire des effets bénéfiques sur le recouvrement des condamnations pécuniaires, mais l'amélioration de la performance d'ensemble ne pourra pas être obtenue sans le concours actif des comptables du Trésor.

ANNEXES

ANNEXE 1 : LES ENQUÊTES ANNUELLES DE LA DGCP SUR LE RECOUVREMENT

Enquête SIRAM de 2005.

1. TITRES A RECOUVRER

PRISES EN CHARGE DE L'ANNÉE	NOMBRE DE TITRES	MONTANT (€)
A.F.M. (infractions transports)	1 166 205	297 422 296
AUTRES A.F.M	9 313 006	947 011 599
ORDONNANCES PÉNALES	273 462	69 953 698
EXÉCUTOIRES	198 237	93 091 079
AUTRES CONDAMNATIONS	450 175	215 715 567
FRAIS DE POURSUITES		21 730 561
TOTAL	11 401 085	1 644 924 799

2. ENCAISSEMENT AU COMPTANT

NOMBRE DE DÉCISIONS	PRONONCÉES	ENCAISSÉES
	NOMBRE	NOMBRE
JOURS AMENDE	22 272	102 084

3. ENCAISSEMENT IMMÉDIAT

PAIEMENTS	NOMBRE	MONTANT (€)
AMENDES FORFAITAIRES	601 460	54 114 522
CONSIGNATIONS	25 121	24 940 082
TOTAL	626 581	79 054 604

4. SITUATION DU RECOUVREMENT (€)

ANNÉE	PEC + FP	RECOUVREMENTS	ANNULATIONS	NON-VALEURS
2005 AU 31/12/2005		261 035 009	74 525 602	155 495 700
2004 AU 31/12/2005	1 623 086 948	470 378 283	135 405 868	493 638 503
2003 AU 31/12/2005	1 726 592 553	532 152 612	305 427 886	602 534 545

5. RESTES A RECOUVRER

SUR EXERCICES ANTÉRIEURS

ANNÉE	MONTANT (€)
2004	523 657 498
2003	286 480 494
2002	188 979 842
2001	62 055 473
2000	53 827 204
1999	40 563 388
1998	38 716 028
1997	33 700 226
1996	27 344 290
1995	2 956 809
1994	2 190 485
1993 et ANT.	6 724 312
TOTAL	1 267 196 050

ANNEXE 2 : EVOLUTION DU TAUX D'APUREMENT NET ET DU TAUX DE PAIEMENT NET DES AMENDES ET CONDAMNATIONS JUDICIAIRES

2.1 EVOLUTION DU TAUX D'APUREMENT NET DES AMENDES ET CONDAMNATIONS JUDICIAIRES 1995-2004 (EN %)

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
72,7	71,0	62,1	61,9	59,9	63,0	79,6	63,4	70,3	64,8

2.2 EVOLUTION DU TAUX DE PAIEMENT NET DES AMENDES ET CONDAMNATIONS JUDICIAIRES 2000-2005 (EN %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PEC 2005						16,6%
PEC 2004					17,4%	31,6%
PEC 2003				19,0%	34,2%	37,4%
PEC 2002			19,7%	38,2%	41,8%	
PEC 2001		16,0%	28,6%	31,9%		
PEC 2000	18,0%	28,9%	35,2%			

ANNEXE 3 : CONVENTION TYPE POUR LE PAIEMENT DES AMENDES PÉNALES APRÈS LES AUDIENCES

Modèle de convention
pour le paiement des amendes pénales
par chèque et/ou par carte bancaire⁵¹
après des audiences suivies par une permanence du BEX

Entre le trésorier- payeur général de _____ et le procureur de la République près le tribunal de grande instance de _____

Après avis du président de ladite juridiction,

Il est convenu ce qui suit :

La présente convention a pour but de proposer le paiement des amendes pénales prononcées lors des audiences suivies par une permanence du bureau de l'exécution des peines.

ARTICLE 1 :

Le paiement des amendes pénales par des condamnés présents à l'audience est applicable aux seules condamnations pénales qui entrent dans le champ d'application du décret du 2 septembre 2005. Pour ces condamnations, une diminution de 20 % est appliquée sur le montant total des sommes à payer (amende, droit fixe de procédure et majorations) dans la limite de 1 500 €, en application de l'article 707-2 du code de procédure pénale.

Le président informe à l'audience le condamné de la possibilité de payer sa condamnation pénale le jour - même au bureau de l'exécution des peines.

Le greffier du bureau de l'exécution des peines reçoit le condamné, l'informe des modalités de paiement et lui remet un relevé de condamnation pénale détaillant le montant des sommes dues.

Le greffe transmet au Trésor public le relevé de condamnation pénale établi pour toutes les décisions contradictoires dans le délai de deux jours à compter du prononcé de la décision, par tout moyen (fax, messagerie, porteur, courrier).

ARTICLE 2 :

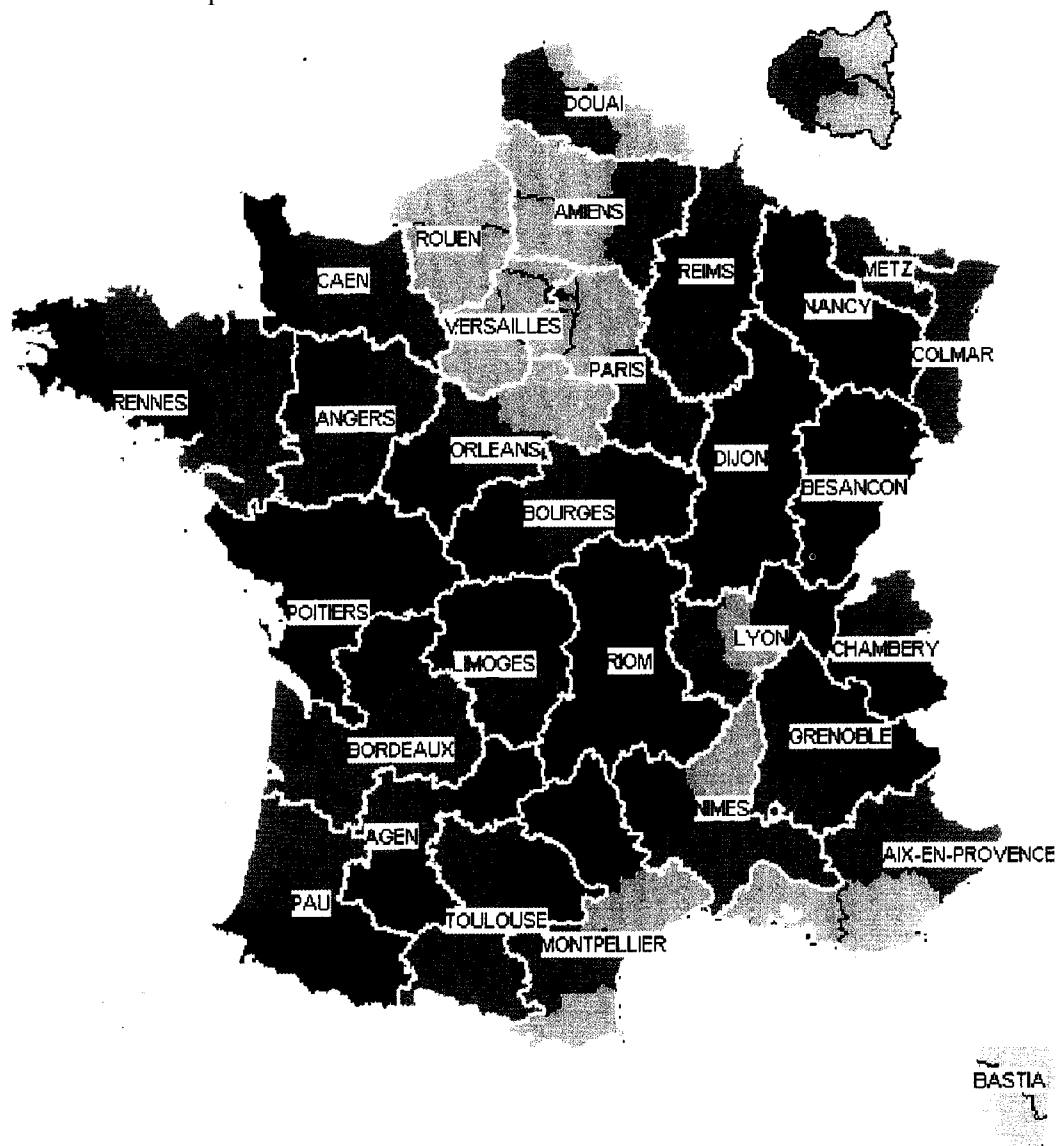
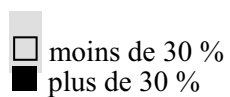
Deux modalités de paiement peuvent être mises en œuvre : les chèques libellés à l'ordre du Trésor Public, et/ou les paiements par carte bancaire.

⁵¹ En fonction des choix effectués localement.

ANNEXE 4 : TAUX DE RECOUVREMENT DES AMENDES PAR DÉPARTEMENTS

(ORECA)

Taux départementaux de recouvrement des amendes
Exercice 2004, Observé fin 2005



ANNEXE 5 : TABLEAUX DES SIGLES MENTIONNÉS DANS LE RAPPORT

5.1. Sigles mentionnés dans la première partie du rapport : « Le recouvrement du contrôle fiscal ».

Sigles relatifs aux structures et instances administratives :

CCFDC	Comité du contentieux fiscal douanier et des changes
CIF	Commission des infractions fiscales
DGE	Direction des grandes entreprises
DGI	Direction générale des impôts
DGCP	Direction générale de la comptabilité publique
DGDDI	Direction générale des douanes et droits indirects
DIRCOFI	Directions de contrôle fiscal
DNVSF	Direction nationale de vérification des situations fiscales
DSF	Direction des services fiscaux
PARC	Pôle national d'assistance au recouvrement contentieux
SIE	Services des impôts des entreprises

Sigles relatifs aux procédures et termes techniques :

ATD	Avis à tiers détenteur
CFE	Contrôle fiscal externe
CSP	Contrôle sur pièces
ESFP	Examen contradictoire de la situation fiscale personnelle
PEC	Prise en charge comptable
PICF	Plans interrégionaux de contrôle fiscal
RAR	Reste à recouvrer
TRCF	Taux de recouvrement sur contrôle fiscal

5.2 Sigles mentionnés dans la deuxième partie du rapport : « Le recouvrement contentieux des amendes et condamnations judiciaires ».

Sigles relatifs aux structures et instances administratives :

BEX	Bureaux de l'exécution des peines
CAS	Centre d'amendes service (Toulouse)
CEL	Centre d'encaissement de Lille
CER	Centre d'encaissement de Rennes
DACG	Direction des affaires criminelles et des grâces (ministère de la justice)
DGI	Direction générale des impôts
DGCP	Direction générale de la comptabilité publique
DGDDI	Direction générale des douanes et droits indirects
OMP	Officiers du ministère public
TCA	Trésorerie du contrôle automatisé
TGI	Tribunaux de grande instance
TPG	Trésoriers payeurs généraux

Sigles relatifs aux procédures et termes techniques :

AF	Amendes forfaitaires
AFM	Amendes forfaitaires majorées
CNJ	Casier judiciaire national
CSA	Contrôle-sanction automatisé
NPAI	N'habite pas à l'adresse indiquée
OP	Ordonnances pénales
OTCI	Opposition au transfert du certificat d'immatriculation
PCA	Phase comminatoire amiable
PEC	Prise en charge comptable
RAR	Reste à recouvrer
TRCA	Taux de recouvrement contentieux des amendes

