

# UNE STRATEGIE DE CONFIANCE 2013-2018

## II intensification de la lutte contre la fraude par l'efficience du contrôle fiscal

Source brochure DGFIP octobre 2013

La DGFIP est un acteur majeur de la lutte contre la fraude aux finances publiques. Le contrôle dont elle a la charge est le garant de l'égalité devant l'impôt et de l'État de droit. Il protège et favorise le civisme. Il vise à appréhender l'ensemble des manquements à la loi fiscale, mais réserve un traitement différencié aux contribuables en fonction de leur comportement. Il contribue aussi à rétablir les conditions d'une concurrence loyale entre les entreprises.

Notre action s'inscrit dans un continuum :- en amont, la gestion de l'impôt qui veille au respect des obligations déclaratives, condition de l'établissement de l'assiette de l'impôt, qui expérimente une « relation de confiance » avec les entreprises, qui s'assure du respect des obligations de paiement ; - en aval, le recouvrement de l'impôt, dans les conditions les plus efficaces, notamment le recouvrement offensif envers les contribuables qui organisent leur insolvabilité.

Au centre de cette démarche, le contrôle fiscal comporte trois approches complémentaires, qui peuvent être d'autant mieux comprises que des efforts importants sont demandés aux contribuables pour rétablir la situation des finances publiques : dissuader les fraudeurs potentiels, en assurant une présence équilibrée de notre action de contrôle ; sécuriser le budget de l'État, en corrigeant les erreurs, intentionnelles ou commises de bonne foi, et en recouvrant l'impôt éludé ; réprimer les fraudes notamment les plus graves, en déployant les sanctions appropriées, y compris au plan pénal. Le contrôle fiscal concourt ainsi à réduire autant que possible l'écart fiscal (ou « tax gap ») entre le montant dû par les contribuables et celui qui est versé spontanément et dans les délais prévus au Trésor public.

La DGFIP s'engage à optimiser son organisation et ses méthodes en vue de :

- lutter, avec toujours plus d'efficacité, contre ceux qui cherchent à se soustraire à leur contribution par des optimisations abusives ou des manoeuvres illégales ;
- combattre la criminalité organisée en partenariat avec les autres services concernés ;
- rectifier les erreurs commises de bonne foi par les contribuables qui ont méconnu une législation complexe.

Dans ce cadre, nos quatre objectifs stratégiques consistent à détecter le plus en amont la fraude fiscale, à optimiser notre dispositif de contrôle, à mettre en oeuvre une politique de remise des pénalités harmonisée et à rechercher l'exemplarité par l'action pénale.

### **Renforcer notre capacité à détecter très tôt la fraude fiscale et les montages frauduleux**

Nous inscrivons notre action dans le cadre du plan national de lutte contre la fraude approuvé par le Premier ministre en février 2013 et des travaux du comité de veille stratégique installé auprès du ministre délégué chargé du budget.

*Dans ce cadre, nous concentrons nos efforts sur les dossiers à fort enjeu, les fraudes complexes, les fraudes patrimoniales les plus graves et l'évasion fiscale internationale grâce à la coopération avec les administrations étrangères.*

Nous veillons à une meilleure anticipation des évolutions de la fraude, en particulier sur Internet ainsi qu'à l'évaluation de son montant. Nous mettons en oeuvre les nouveaux outils législatifs mis à notre disposition au cours des dernières années pour amplifier la lutte contre la fraude.

Nous retenons trois priorités :

### **Renforcer le pilotage de la recherche composante à part entière de la mission de contrôle fiscal,**

La recherche doit davantage irriguer toute la chaîne du contrôle.

Le partage du renseignement entre tous les acteurs est un impératif.

La direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) pilote la recherche au niveau national en coordonnant l'action des brigades de contrôle et de recherche (BCR), qui sont rattachées aux directions territoriales. Elle s'appuie sur les référents fraude placés dans les directions interrégionales de contrôle fiscal (DIRCOFI).

Elle mène une politique de veille et de surveillance afin de détecter le plus en amont possible les nouveaux secteurs ou vecteurs de fraude et d'améliorer la réactivité de la lutte contre la fraude.

### **Accroître notre coopération avec les autres acteurs nationaux et internationaux de la lutte contre la fraude**

L'approche transversale de la lutte contre la fraude avec nos partenaires sociaux (URSSAF et CAF notamment) et douaniers est consolidée en passant d'une stratégie d'échanges d'informations à un véritable partage de données.

Cette coordination se traduit au plan local dans des protocoles. Elle s'inscrit aussi dans les axes prioritaires des comités départementaux anti-fraude (CODAF).

Une nouvelle impulsion est donnée à la coopération avec la Douane dans le cadre du comité stratégique de lutte contre la fraude et du protocole conclu en mars 2011, dans les domaines identifiés comme prioritaires : TVA , transferts de capitaux, commerce électronique, économie souterraine et trafics illicites. Elle se traduit notamment par l'ouverture d'accès réciproques à certaines applications informatiques, par la conduite de contrôles douaniers et fiscaux coordonnés et par des actions de formation.

Dans le cadre de la lutte anti-blanchiment, nous mobilisons les synergies adéquates entre nos métiers afin de signaler à TRACFIN les opérations financières atypiques et nous valorisons les informations transmises par cet organisme.

Une expérimentation est réalisée avec nos directions nationales et nos partenaires étrangers pour mener des opérations de contrôle au niveau européen, afin de lutter contre les fraudes transfrontalières.

### **Améliorer nos outils de programmation**

Afin de mieux anticiper les nouveaux montages frauduleux et de renforcer globalement l'efficacité de la lutte contre la fraude, nous souhaitons progresser dans l'analyse-risque :

- en optimisant nos outils de requêtage existants ;
- en confiant la programmation du contrôle à des cellules spécialisées dans l'analyse-risque, en particulier au sein des DIRCOFI ;
- en mettant en oeuvre une nouvelle démarche d'analyse prédictive (« data mining ») suite aux décisions du comité national de lutte contre la fraude. L'objectif consiste à automatiser et améliorer le processus de sélection des dossiers en s'appuyant sur la richesse de nos informations, complétées par des données externes. Ces outils sont en outre de nature à alléger les travaux de sélection incombant aux services de programmation, afin qu'ils puissent se concentrer sur les dossiers les plus lourds qui nécessitent leur expertise.

### **Optimiser notre dispositif de contrôle**

*La diversité, la complexité et les montants des fraudes aux finances publiques imposent une réactivité et une adaptation de notre dispositif de contrôle fiscal qui s'appuie sur un réseau très professionnalisé.*

Nous définissons à cet égard quatre priorités :

### **Renforcer le soutien aux équipes au regard des évolutions normatives et face à la diversification des circuits de fraude**

Notre adaptation passe par un partage des méthodes de travail qui optimisent les résultats. Nous favorisons ainsi l'essor de réseaux de référents et de travaux collaboratifs sur des thématiques telles que l'international ou le patrimonial.

Des formations renouvées permettant d'accroître la technicité fiscale sont élaborées en lien avec l'École nationale des Finances publiques (ENFiP). Nous nous appuyons sur les expériences déjà

engagées, notamment à la DVNI ou dans certaines DIRCOFI, de « passeports de formation » d'une durée de trois ans proposés aux nouveaux vérificateurs.

### **Déterminer le recours aux procédures existantes en fonction des enjeux**

Pour optimiser nos moyens, l'ensemble des procédures de recherche, de recoupement et de contrôle sont utilisées en fonction de l'enjeu propre à chaque dossier. Une réflexion est lancée avec les acteurs de terrain pour identifier les marges de manoeuvre procédurales susceptibles d'être utilisées entre le contrôle du bureau et le contrôle sur place.

### **Développer l'expertise pour appréhender la complexité des dossiers frauduleux**

La généralisation des comptabilités informatisées nécessite des compétences accrues de la part de toutes nos équipes pour analyser les fichiers. La mise en place de brigades spécialisées dans l'analyse et le traitement des comptabilités informatisées dans chaque DIRCOFI permet d'apporter du soutien dans les dossiers complexes.

Pour mieux appréhender la complexité du contrôle corrélé des revenus et du patrimoine des dossiers de particuliers, des pôles dédiés sont mis en place sur la base des enseignements de l'expérimentation en cours.

Par ailleurs, nous développons les échanges dans le cadre des conventions fiscales bilatérales, ainsi que la mise à disposition d'informations enrichies sur le patrimoine, qu'il soit détenu en France ou à l'étranger.

Le contrôle sur pièces à distance des particuliers est développé pour mieux couvrir le tissu fiscal à partir d'une démarche d'analyse-risque ciblée sur les enjeux et en faisant appel aux capacités d'expertise présentes sur le territoire.

La fiscalité internationale doit être une composante à part entière du contrôle fiscal, en vulgarisant ses concepts, en professionnalisant le contrôle des avoirs à l'étranger non déclarés et en s'adaptant aux schémas d'optimisation fiscale mis en place par les groupes multinationaux.

Les travaux de l'OCDE offrent un cadre pertinent pour engager cet approfondissement.

### **Renforcer le pilotage et l'articulation du contrôle fiscal**

Un plan national de contrôle fiscal est élaboré par la direction générale, pour définir une stratégie de contrôle incluant des axes nationaux pilotés au niveau central.

Ce plan est décliné au niveau interrégional et prend la forme d'une contractualisation entre la DIRCOFI et les directions territoriales, en liaison avec le délégué du directeur général. Il constitue le cadre unifié dans lequel s'inscrit la politique du contrôle fiscal départemental. Ce dispositif de contractualisation est adapté à la situation spécifique et aux besoins de soutien et d'animation des structures de contrôle des petites directions.

L'avancement de ce plan fait l'objet d'une évaluation annuelle intégrée dans le dialogue de performance globale mené par le délégué du directeur général.

Les directions nationales (DVNI, DNVSF, DNEF, DRESG et DGE) trouvent toute leur place dans ce plan national de contrôle fiscal. Elles apportent leur expertise, notamment sur les circuits et techniques de fraude, et diffusent leurs connaissances spécifiques du contexte national et international aux DIRCOFI comme aux directions locales. Ces dernières transmettent aux directions nationales toute information utile.

Afin de gagner en efficacité et d'éviter les redondances, le plan national de contrôle fiscal donne lieu à une déclinaison thématique, spécifique à chaque interrégion, aux fins de mutualisation nationale.

Sur la base d'une étude approfondie du tissu fiscal, la répartition de nos moyens sur le territoire et entre les différents niveaux de contrôle externe est évaluée puis adaptée aux enjeux et aux mutations du tissu économique. Compte tenu de l'importance du bassin économique parisien et des particularités de l'Île-de-France, une réflexion spécifique sur le pilotage et l'organisation du contrôle fiscal est menée.

### **Mettre en oeuvre une politique de remise des pénalités harmonisée et traçable**

La chaîne de qualité du contrôle fiscal intègre tant le recouvrement des rappels mis à la charge des contribuables que le contentieux qui leur fait éventuellement suite. Dans ce cadre, il est essentiel de faire progresser les dispositifs de prévention du contentieux et donner la priorité en matière

juridictionnelle aux dossiers à dimension novatrice et porteurs d'enjeux ou d'exemplarité en faveur de l'administration.

*La remise des pénalités par voie de transaction, dans les situations où elle est adaptée, constitue un levier d'efficacité pour le contrôle fiscal et un facteur de qualité dans la relation avec le contribuable qui n'a pas commis de faute fiscale grave.*

Mis en oeuvre de manière encadrée par une circulaire ministérielle, ce dispositif trouve pleinement sa place dans le cadre des orientations stratégiques du contrôle fiscal, en ce qu'il concilie les principes de juste pénalisation des contribuables et de sécurisation du recouvrement des impositions.

### **Rechercher l'exemplarité par l'action pénale**

L'efficacité de la lutte contre la corruption et la fraude fiscale est renforcée par l'adoption de plusieurs dispositions majeures, qui traduisent une plus grande sévérité et une plus grande détermination dans cette action, notamment vis-à-vis des contribuables les mieux conseillés. **L'objectif est étendu aux promoteurs de cette fraude organisée.**

*Il s'agit d'un enjeu de souveraineté et de redressement des comptes publics et d'une condition essentielle pour faire respecter le principe d'égalité devant l'impôt.*

La répression pénale de la délinquance fiscale est accentuée en renforçant l'action de la brigade nationale spécialisée, en portant plainte pour d'autres délits que la fraude fiscale (escroquerie...), en cherchant à obtenir réparation auprès du juge et en communiquant largement sur les condamnations pénales.

Le champ de compétence de la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF) est ainsi étendu au blanchiment de fraude fiscale et une circonstance aggravante est instituée pour les fraudes les plus graves. Une circulaire commune avec la Chancellerie fixe le cadre de cette politique pénale et permet aux directeurs d'échanger avec le Parquet le maximum d'informations dans le cadre des procédures en vigueur.