

...le contrôle budgétaire relatif à

L'ADÉQUATION DES MOYENS DÉDIÉS AU CONTRÔLE FISCAL

La commission des finances a autorisé, le mercredi 22 juillet 2020, la publication de la communication de MM. Thierry Carcenac et Claude Nougéin, rapporteurs spéciaux, sur l'adéquation des moyens budgétaires – humains et informatiques – dédiés au contrôle fiscal, sous la forme d'un rapport d'information.

1. LES RÉSULTATS DU CONTRÔLE FISCAL EN 2019 : UNE BOUFFÉE D'AIR APRÈS PLUSIEURS ANNÉES DE DÉCEPTION ?

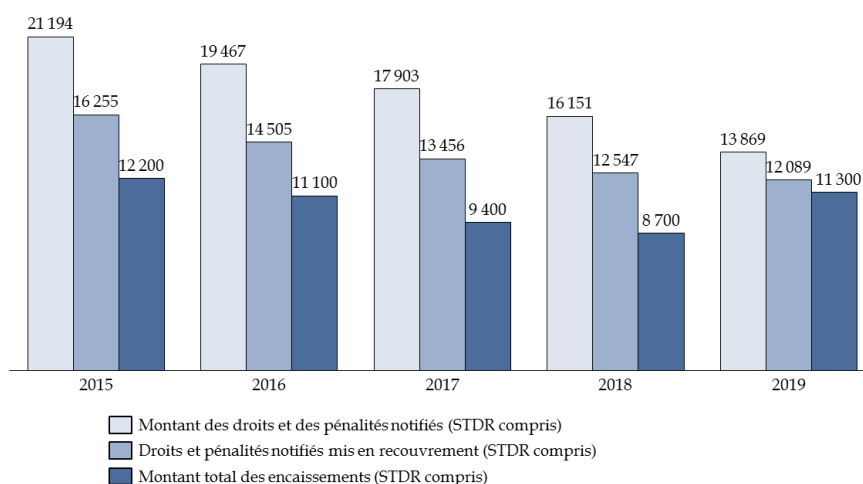
En érigeant la lutte contre la fraude fiscale en objectif de valeur constitutionnelle, le Conseil constitutionnel a consacré la place centrale de cette mission, à la croisée de plusieurs principes fondateurs de notre système fiscal et de notre société : le consentement à l'impôt, la contribution commune aux dépenses publiques et l'égalité devant les charges publiques. Laisser faire impunément les contribuables qui auraient décidé d'agir à rebours de ces principes, c'est entamer leur crédibilité et leur pérennité. **Dans le domaine du contrôle fiscal, l'obligation de moyens s'accompagne donc d'une obligation de résultats.**

A. 2019 MARQUE LA FIN DE PLUSIEURS ANNÉES DE RÉSULTATS DÉCEVANTS POUR LE CONTRÔLE FISCAL MAIS NE PARVIENT PAS À RASSURER SUR LA STRATÉGIE ADOPTÉE PAR LE GOUVERNEMENT

Les résultats du contrôle fiscal ces dix dernières années apparaissent très contrastés : après une hausse des montants recouverts entre 2012 et 2015, la période 2016-2018 est apparue très décevante, avec une baisse ininterrompue des résultats du contrôle fiscal.

Montants notifiés, mis en recouvrement et recouverts au titre du contrôle fiscal entre 2015 et 2019

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire des rapporteurs spéciaux et les rapports d'activité de la direction générale des finances publiques pour les années 2017 à 2019

Ayant constaté l'érosion progressive des résultats du contrôle fiscal depuis 2015, les rapporteurs spéciaux et, plus généralement, la commission des finances du Sénat, s'étaient interrogés sur cette trajectoire inquiétante, tant pour les finances publiques que pour ce que cela signifiait en termes d'efficacité du contrôle fiscal. À cet égard, **les résultats obtenus en 2019 constituent une « bonne surprise » et viennent interrompre trois années de dégradation.**

Un montant recouvré en
2019 de



Qui marque une forte
hausse par rapport à 2018



Mais qui reste bien inférieur au
point haut constaté en 2015



Pour le Gouvernement, **les résultats obtenus en 2019 concrétisent la stratégie adoptée en 2017, qui repose sur trois piliers** : l'entrée en vigueur des dispositifs de la loi relative à la lutte contre la fraude¹, la mise en œuvre de la loi pour un État au service d'une société de confiance² et les résultats apportés par le *datamining*.

Les rapporteurs spéciaux estiment toutefois qu'en dépit de ce satisfecit plusieurs interrogations demeurent, notamment en termes de recouvrement et de difficultés à apprécier la réelle efficacité du contrôle fiscal, ainsi que la portée des résultats présentés et les moyens effectivement dédiés au contrôle fiscal. L'année 2019 ne sera-t-elle qu'une exception dans la tendance constatée ces dernières années ou amorce-t-elle une amélioration pérenne ?

B. LE PARLEMENT NE DISPOSE PAS D'INFORMATIONS SUFFISANTES POUR POUVOIR APPRÉCIER LA PORTÉE DES RÉSULTATS DU CONTRÔLE FISCAL, NI MÊME LES MOYENS QUI Y SONT DÉDIÉS

Comme l'ont montré les données et les graphiques précédents, **les résultats du contrôle fiscal se distinguent par leur absence de régularité et leur faible prévisibilité**. Cette caractéristique rend difficile et peu opérante toute comparaison d'année en année. Le volume des montants notifiés et recouverts doit être apprécié sur une perspective plus longue : les résultats du contrôle fiscal dépendent en effet très fortement de dossiers exceptionnels. **Il est à cet égard regrettable que le Parlement ne soit pas mieux tenu informé des contentieux à forts enjeux, avec les montants de droits notifiés et encaissés les plus élevés.**

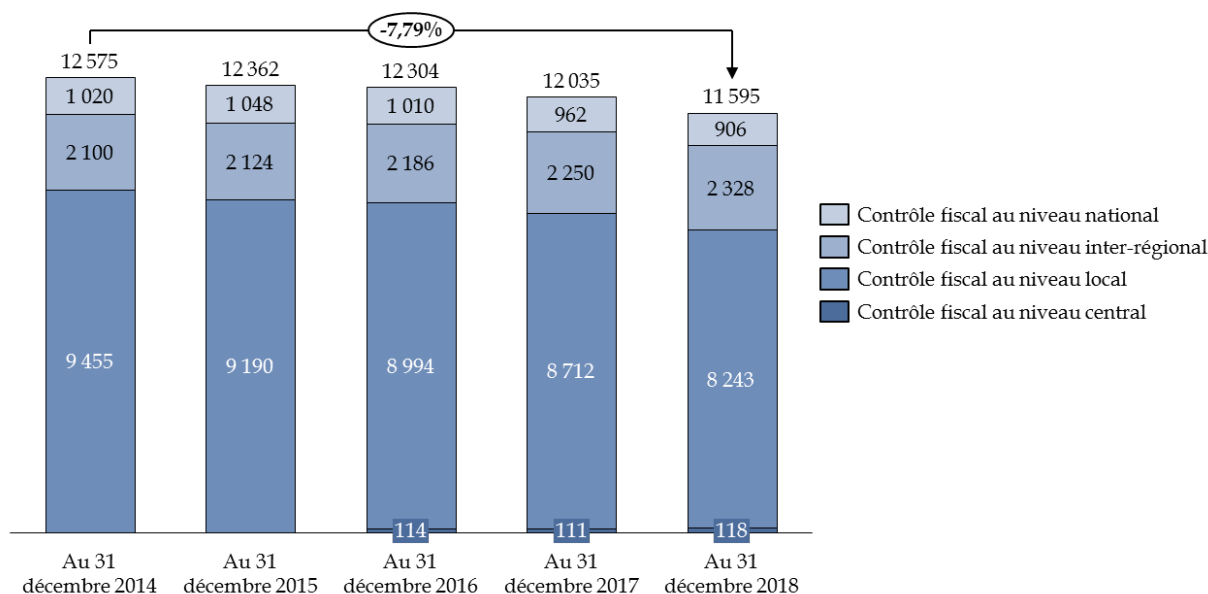
Une deuxième difficulté dans l'appréciation des résultats du contrôle fiscal provient de l'impossibilité de mesurer le taux d'effort. Actuellement, nous évaluons les résultats *in abstracto* : nous ne pouvons pas comparer les résultats du contrôle fiscal au volume de la fraude. Certes, une telle comparaison présente des défauts et doit être analysée avec prudence ; il ne faut en effet pas considérer ce volume théorique de fraude fiscale comme un gisement potentiel et atteignable de recettes pour nos finances publiques. Pour autant, **il n'est pas normal que la France, contrairement à plusieurs de ses voisins européens, ne dispose pas d'une évaluation « institutionnelle » de la fraude fiscale, aussi difficile et critiquable soit-elle. L'absence d'une évaluation fiable en France pose un triple problème** : elle empêche tout calibrage des moyens du contrôle fiscal, elle rend impossible l'évaluation de l'efficacité du contrôle fiscal en termes relatifs et, partant, son efficience et elle permet à chacun de lancer dans le débat public sa propre évaluation, prévenant tout débat apaisé sur ce sujet irritant.

¹ Loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

² Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

Enfin, **une troisième difficulté provient de l'impossibilité d'avoir une vision précise des moyens octroyés au contrôle fiscal.** Il n'existe pas de vision synthétique des crédits budgétaires précisément affectés à la mission du contrôle fiscal, que ce soit en titre 2 ou hors titre 2. Les estimations des effectifs dédiés au contrôle fiscal demeurent donc générales : l'activité de contrôle mobiliserait ainsi **plus de 10 000 agents au sein de la direction générale des finances publiques**, un effectif qui aurait été stabilisé ces dernières années selon le service du contrôle fiscal. Parmi eux, 6 000 équivalents temps plein (ETP) seraient affectés au contrôle fiscal externe. Toutefois, en s'appuyant sur d'autres chiffres, transmis par les mêmes services, les estimations sont différentes. **Comment, alors, se retrouver dans ces différentes évaluations si aucun effort de synthèse et de clarification n'est réalisé en amont ?** Ce qui semble certain, c'est que **les effectifs du contrôle fiscal ont, de manière globale, diminué ces dix dernières années.** Toutefois, cette diminution n'a pas affectée de la même manière tous les emplois : les emplois les plus qualifiés et les vérificateurs des directions spécialisées et nationales semblent ainsi avoir été préservés.

Répartition et évolution des effectifs dédiés au contrôle fiscal de 2014 à 2018¹



Source : commission des finances, d'après les réponses aux questionnaires budgétaires

Les recommandations des rapporteurs spéciaux :

1. Après avoir pris les précautions nécessaires en matière de secret fiscal, et notamment d'anonymisation, transmettre au Parlement une classification des contentieux fiscaux ayant donné lieu à la notification des montants les plus importants, au-delà d'un seuil de dix millions d'euros pour les professionnels et de deux millions d'euros pour les particuliers. Préciser l'état d'avancement de leur recouvrement et transmettre également la distribution des dossiers par droits notifiés, selon une répartition par décile.
2. Une fois terminé le travail d'évaluation de la fraude fiscale conduit par l'Insee, transmettre au Parlement les méthodes et hypothèses utilisées. Préciser les conditions d'actualisation de cette évaluation ainsi que l'opportunité de confier cette mission à l'administration fiscale, à l'instar des choix opérés dans d'autres pays.
3. Transmettre, dans le cadre du document de politique transversale « Lutte contre l'évasion et la fraude fiscales », les crédits budgétaires affectés aux administrations, services et directions en charge du contrôle fiscal, en précisant la nature des dépenses (personnel, fonctionnement, investissement) et en détaillant les investissements informatiques réalisés.

¹ Les données pour l'année 2019 ne sont pas disponibles.

2. POUR AMÉLIORER LES RÉSULTATS DU CONTRÔLE FISCAL, LE DÉVELOPPEMENT DE NOUVELLES TECHNIQUES D'ANALYSE DE DONNÉES NE PEUT PAS SUFFIRE ET DOIT S'ACCOMPAGNER D'UNE RÉFLEXION SUR LES RESSOURCES HUMAINES, SUR L'ORGANISATION ET SUR LA STRATÉGIE DU CONTRÔLE FISCAL

Comment améliorer les résultats du contrôle fiscal ? Comment s'assurer que les ressources, humaines et technologiques, du contrôle fiscal soient allouées de manière optimale ?

A. UN DÉVELOPPEMENT INDISPENSABLE DES NOUVELLES TECHNOLOGIES AU SERVICE DU CONTRÔLE FISCAL, MAIS QUI DOIT S'ACCOMPAGNER D'INVESTISSEMENTS INFORMATIQUES PÉRENNES ET PROTÉGÉS

Pour répondre à un afflux de données sans cesse plus important (échanges automatiques d'information, obligations européennes, extension du droit de communication de l'administration fiscale), la « mission requêtes et valorisation » (MRV) a été créée dès 2013, d'abord pour les suspicions de fraude des professionnels, puis pour celles des particuliers (2017). Elle repose sur le projet « ciblage de la fraude par la valorisation des requêtes » (CFVR). Elle vise à modéliser les comportements frauduleux en s'appuyant sur les caractéristiques des fraudes avérées : le but est d'identifier, par des méthodes statistiques ou mathématiques, les critères caractérisant une personne fraudeuse afin d'établir un profil type qui sera ensuite appliqué à une population cible, pour déceler des comportements similaires. C'est une méthode « apprenante » : les bases de données doivent être progressivement élargies afin de détecter de nouvelles typologies de fraude.

La MRV doit analyser



de données

Elle se compose de



et 30 prévus pour fin 2020,
dont un tiers de contractuels

Elle est à l'origine de



des contrôles des
entreprises en 2019

L'administration fiscale développe aujourd'hui plus particulièrement deux projets : le CFVR, précédemment cité, pour accroître la performance et la place des nouvelles techniques d'analyse de données ; et le projet Pilat (pilotage et analyse du contrôle, soit la refonte du système d'information du contrôle fiscal). Tous deux reçoivent des financements en provenance du Fonds pour la transformation de l'action publique, de la mission « Action et transformation publiques ». La direction générale des finances publiques (DGFIP) gère aujourd'hui plus de 700 applications, dont une grande partie est obsolète. Au vu des enjeux auxquels elle doit répondre, les rapporteurs spéciaux estiment que son budget informatique doit être protégé.

Le développement des outils technologiques est donc indispensable pour permettre aux services, administrations et directions de traiter l'ensemble des données qu'ils reçoivent et de détecter les fraudes les plus complexes. Il n'est toutefois pas exempt de critiques : en donnant la priorité à la programmation centralisée des contrôles, il risque de remettre en cause les initiatives des brigades locales, qui connaissent bien le tissu fiscal de leur territoire. Il y a encore des cas de doublons dans la programmation. Surtout, le ratio de rentabilité reste bien moindre pour les contrôles ciblés par intelligence artificielle ou *datamining* et ayant donné lieu à rectification. Les droits et pénalités mis en recouvrement à l'issue des contrôles engagés à

partir des productions de la MRV se sont élevés en 2019 à 785 millions d'euros (sur 12,1 milliards d'euros au total mis en recouvrement en 2019). Cela alimente le sentiment selon lequel le *datamining*, en dépit des affirmations du Gouvernement, tarde à produire ses effets et cela conduit également à s'interroger sur le ciblage des dossiers par la MRV.

Les recommandations des rapporteurs spéciaux :

4. Sanctuariser le budget informatique octroyé à la direction générale des finances publiques, sans retenir dans son mode de calcul les financements apportés par le Fonds pour la transformation de l'action publique. Affiner, dans les rapports budgétaires, la répartition entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement en matière informatique.
5. Développer des indicateurs de performance plus précis et plus nombreux sur les résultats obtenus en matière de programmation centralisée des contrôles fiscaux, notamment en ce qui concerne les dossiers transmis trimestriellement par la mission requêtes et valorisation, qui utilise les nouvelles techniques d'analyse de données. Ces indicateurs incluraient le taux de dossiers sélectionnés ayant donné lieu à contrôle, l'existence de doublons entre cette sélection et les dossiers sélectionnés par les vérificateurs, la part des opérations répressives ou des contrôles fiscaux les plus graves issue des dossiers transmis par la MRV ou encore le taux de « rentabilité » des dossiers sélectionnés (en droits notifiés et en droits recouverts).

Ainsi, ces instruments ne pourront atteindre leur plein potentiel qu'au bénéfice d'une véritable réflexion sur l'environnement global du contrôle fiscal.

B. LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE DE RESSOURCES HUMAINES RENOUVELÉE

L'effort de formation doit être accru. Il répond à un constat : l'évolution constante de la législation fiscale, la mise en œuvre de nouvelles modalités d'accompagnement des contribuables, particuliers comme professionnels, et le développement des instruments et des outils numériques à destination des agents chargés du contrôle fiscal nécessitent une politique de formation exhaustive, tant dans son contenu que dans le périmètre des agents visés. **Il convient tout particulièrement de renforcer les efforts en faveur de la formation aux outils numériques des agents de la DGFIP en charge du contrôle fiscal.** Cet effort doit s'appuyer sur le « passeport numérique » mis en place par la DGFIP.

A l'instar de la Cour des comptes¹, **les rapporteurs spéciaux s'inquiètent de la capacité des ministères économiques et financiers**, et plus particulièrement ici de la DGFIP et de ses services de contrôle fiscal, **à attirer et recruter des compétences rares et spécialisées dans les domaines informatique et numérique.** Il faut en effet répondre aux trois blocages auxquels se heurtent aujourd'hui ces ministères et administrations pour recruter ce type de profils : **l'attractivité des postes offerts, la compétitivité face au secteur privé et la fidélisation des compétences.**

Plusieurs actions ont été entreprises par la DGFIP pour y remédier : développement d'une « marque employeur », modernisation de la communication externe, modification des épreuves du concours et assouplissement des conditions de diplômes, réflexion engagée sur le recrutement des concours. De même, plusieurs circulaires sont venues préciser les conditions dans lesquelles des contrats à durée indéterminée pouvaient être proposés aux contractuels, ainsi que **les métiers en tension pour lesquels la grille de rémunération peut être adaptée.** L'une des missions de la stratégie TECH.GOUV pilotée par la direction interministérielle du numérique est également consacrée à l'internalisation des compétences numériques au sein de l'État. Cela comprend la constitution d'un vivier de compétences internes et externes et la mise en place d'un cadre normatif en ressources humaines pour encadrer et rendre attractive la filière numérique publique.

¹ Cour des comptes, Les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI (28 mai 2019) ; Rapport public annuel. Disposer des personnels qualifiés pour réussir la transformation numérique : l'exemple des ministères économiques et financiers (février 2020).

Les recommandations des rapporteurs spéciaux :

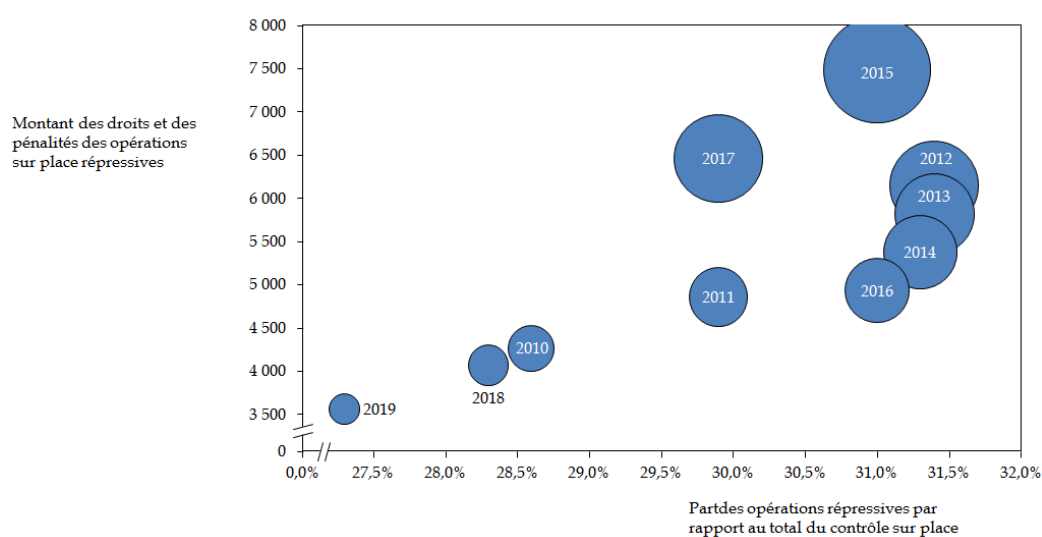
6. Généraliser, au sein de la direction générale des finances publiques, le « passeport numérique », afin d'assurer la formation aux outils numériques et aux nouvelles techniques d'analyse des données de l'ensemble des agents du contrôle fiscal.
7. Poursuivre la réflexion engagée par la direction générale des finances publiques pour attirer des compétences rares et spécialisées dans les domaines numérique et informatique en prévoyant que les premières actions proposées soient évaluées d'ici la fin de l'année 2022. Clarifier les règles applicables au recrutement des métiers en tension et créer une voie de recrutement pour les apprentis. Transmettre au Parlement un suivi de la mise en œuvre du programme TECH. GOUV, notamment ce qui concerne son volet « TALENTS ».
8. Développer au sein des brigades de vérificateurs une spécialisation des compétences et des impôts, afin de pouvoir faire travailler ensemble les agents d'une brigade sur un même dossier complexe et d'assurer au contribuable des interlocuteurs suffisamment formés aux impôts et taxes qui font l'objet du contrôle.

C. POUR DÉCIDER D'UNE ALLOCATION OPTIMALE DES MOYENS DÉDIÉS AU CONTRÔLE FISCAL, IL EST CRUCIAL DE DISPOSER D'UNE STRATÉGIE CLAIRE, DE LA COORDINATION DES SERVICES AU CIBLAGE DES DOSSIERS PRIORITAIRES

Le premier axe de cette stratégie doit conduire à une réflexion sur le ciblage des dossiers qui feront l'objet d'un contrôle fiscal. À cet égard, l'évolution du volume des droits notifiés depuis 2010 est plutôt inquiétante : leur montant a chuté de plus de 13 %, avec un décrochage particulièrement brutal depuis le point haut – 21,2 milliards d'euros – obtenu en 2015 (- 34 % entre 2010 et 2019). Le Gouvernement répond qu'il vaut mieux se concentrer sur les résultats encaissés, certes, mais pas si cela doit conduire à ne notifier des droits et à ne cibler que les dossiers pour lesquels on sait que ces droits seront facilement recouvrables. **Les résultats sont également décevants sur le contrôle des fraudes les plus graves.**

Évolution de la part et des résultats des opérations sur place répressives¹ entre 2010 et 2019

(en millions d'euros et en %)



Source : rapports d'activité de la direction générale des finances publiques des années 2010 à 2019

¹ Cela concerne les opérations dans lesquelles des pénalités de 40 % ou plus ont été appliquées.

Le deuxième axe de cette stratégie doit concerner la coordination des services, le contrôle fiscal se caractérisant par sa parcellisation. Malgré une tentative pour bien délimiter le champ de compétences de chacun de ces services, il n'est pas rare que des enjeux soient partagés ou des dossiers difficiles à attribuer. **Pour répondre à ces difficultés et pour faciliter les synergies entre administrations, des protocoles de coopération sont régulièrement signés entre services, directions et administrations,** impliqués à titre principal ou secondaire dans le contrôle fiscal. La multiplication des protocoles et des structures ne va toutefois pas sans susciter quelques questions sur l'efficacité de cette coopération et sur le risque de doublons.

La même inquiétude sur la coopération se pose au niveau central : le comité national de lutte contre la fraude ne se réunit plus, le poste de délégué national à la lutte contre la fraude est vacant depuis mai 2019, les ministères ne coopèrent pas assez. Pour remédier à ces difficultés, le Gouvernement a annoncé l'abandon du plan national interministériel de lutte contre la fraude dans sa forme actuelle et la substitution de la délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF) par la **mission interministérielle de coordination anti-fraude¹ (Micaf).** **La Micaf sera chargée de la coordination interministérielle en matière de lutte contre la fraude aux finances publiques aux niveaux national et local.** Elle coordonnera notamment des groupes de travail spécialisés, dits « groupes opérationnels nationaux anti-fraude ». Ces groupes réuniront régulièrement, autour d'une thématique et d'une direction chef de file, les administrations et organismes concernés. La Micaf sera responsable d'une seconde grande mission : **la coopération avec les instances européennes chargées de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne.** Il reviendra au nouveau **comité interministériel anti-fraude (CIAT)** de donner une impulsion politique à la Micaf.

Le troisième axe de cette stratégie doit s'intéresser au recouvrement : la coordination entre services et administrations doit concerner l'ensemble des maillons de la chaîne du contrôle fiscal, jusqu'au recouvrement. **Cette dernière étape constitue en effet une réserve importante pour les résultats du contrôle fiscal et laisse entrevoir la possibilité d'une réelle marge de progression.** En effet, depuis plusieurs années, **ce taux de recouvrement stagne :** 67,2 % en 2017, 65,02 % en 2018 et 68,07 % en 2019. Si plusieurs mesures juridiques (lancement de la saisie administrative à tiers détenteur, une procédure juridique unifiée pour le recouvrement de l'ensemble des produits) et organisationnelles (nouvelle fiche de liaison contrôle recouvrement) ont été mises en œuvre, elles ne permettront que des progrès limités. Il reste, dans les sommes non recouvrées, des montants liés à des fraudes complexes, des dossiers dans lesquels l'identification du bénéficiaire final est quasiment impossible, tout comme celle des produits saisissables. **Il semble donc que ce soit également un angle d'approfondissement pour le contrôle fiscal,** avec un décloisonnement à promouvoir entre services en charge du contrôle fiscal et services en charge du recouvrement.

Les recommandations des rapporteurs spéciaux :

- 9. Prévoir que la mission interministérielle de coordination anti-fraude consacre ses premiers mois d'activités à un passage en revue des dispositifs de coordination existants pour éliminer les doublons, renforcer la coopération et le dialogue et rendre enfin plein et entier le partage des informations entre tous les services et administrations chargés, à titre principal ou secondaire, du contrôle fiscal.**
- 10. Identifier plus précisément les situations et les dossiers pour lesquels le recouvrement des sommes notifiées est le plus difficile à obtenir. Définir, à partir de cette évaluation, de nouvelles procédures, notamment conservatoires, qui pourraient être mises en œuvre. Le même travail d'évaluation doit être conduit sur l'efficacité des sanctions mises en place.**

¹ Décret n° 2020-872 du 15 juillet 2020 relatif à la coordination interministérielle en matière de lutte contre la fraude et à la création d'une mission interministérielle de coordination anti-fraude.



Claude Nougain
Rapporteur spécial
Sénateur
(Les Républicains)
de la Corrèze



Thierry Carcenac
Rapporteur spécial
Sénateur
(Socialiste
et républicain)
du Tarn

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28

Consulter le rapport:

<https://www.senat.fr/notice-rapport/2019/r19-668-notice.html>