

DOSSIER
de

PRESSSE

**Résultats du contrôle
fiscal pour 2015**
*Analyse critique
et enjeux*

Avril 2016

Dossier de presse

Résultats du contrôle fiscal pour l'année 2015

**ANALYSE CRITIQUE ET
ENJEUX**

SOMMAIRE

AVANT PROPOS

I/ RETOUR SUR LE DOSSIER DE PRESSE DU GOUVERNEMENT

*La lutte contre la fraude fiscale :
un engagement sans relâche
depuis 2012 ?*

*2015 : une année record pour le
contrôle fiscal ?*

*La lutte contre les pratiques
fiscales abusives des grandes
entreprises au cœur des
priorités ?*

*Évasion fiscale des particuliers :
le succès du STDR se poursuit-il ?*

II/ CE QUE LE DOSSIER DE PRESSE MINISTÉRIEL N'ÉVOQUE PAS...

*Les effectifs du contrôle fiscal en
chute*

*La sphère du contrôle fiscal en
pleine restructuration*

*Un management et des indicateurs
contenus dans les lois de finances
inadaptés*

*Des moyens budgétaires et
matériels à renforcer et à revoir*

CONCLUSION

ANNEXE

DOSSIER DE PRESSE

DU SYNDICAT NATIONAL

SOLIDAIRES FINANCES PUBLIQUES

SUR LES RÉSULTATS DU CONTRÔLE FISCAL POUR L'ANNÉE 2015

Premier syndicat de la Direction générale des finances publiques (DGFIP), le syndicat Solidaires Finances Publiques porte de longue date ses analyses, ses propositions et la nécessité de renforcer la lutte contre la fraude fiscale¹.

Notre organisation publie régulièrement, en plus de ses communiqués de presse, des rapports plus étayés, parmi lesquels notre rapport de janvier 2013 qui avait estimé le manque à gagner résultant de la fraude fiscale entre 60 et 80 milliards d'euros par an², chiffre qui a été ensuite repris et validé par les parlementaires, le gouvernement et de nombreux observateurs de l'évolution de la fraude fiscale.

Le présent dossier revient sur la publication du dossier ministériel portant sur les résultats du contrôle fiscal pour l'année 2015.

Avant propos

La fraude fiscale est diverse : elle procède tout à la fois du « système D » (revenus et/ou travail non déclarés), de la tentation de réduire artificiellement ses produits ou d'augmenter tout aussi artificiellement ses charges, de la mise en place de schémas complexes, au plan national ou international, de l'utilisation des paradis fiscaux etc.

Les recettes fiscales se trouvent ainsi prises en étau par une fraude multiforme : la base « non taxée » se développe du fait de la hausse de l'économie souterraine (environ 10 % du produit intérieur brut) d'une part et de l'importance de l'évasion fiscale internationale d'autre part. L'ampleur de celle-ci ne cesse d'être régulièrement démontrée, à l'instar des révélations d'avril 2016 contenues dans les «Panama papers» par exemple.

Dans tous ces cas, la fraude fiscale fait de ceux qui la commettent des passagers clandestins, c'est-à-dire des agents économiques qui bénéficient de l'action publique (routes, infrastructures, sécurité, services publics divers ..) tout en réduisant ou en annulant frauduleusement leur contribution à son financement.

Elle se développe du fait ; de la faiblesse des moyens de détection et de contrôle, de la liberté et de la rapidité de circulation des capitaux et des personnes, de la complexité de la législation fiscale, de l'ingénierie financière et fiscale, de l'intense concurrence fiscale, de la baisse du consentement à l'impôt, celle-ci étant alimentée par les affaires concernant certaines personnalités ou des grandes sociétés.

Le montant du manque à gagner annuel (entre 60 et 80 milliards d'euros) est à rapprocher du déficit budgétaire français, qui s'élevait à 70,5 milliards d'euros en 2015.

Surtout, les conséquences de la fraude fiscale, particulièrement néfastes, sont importantes, certes en termes de manque à gagner (colossal) pour le budget de l'État, mais aussi en termes d'injustice fiscale et économique : elle se traduit par des distorsions de concurrence entre les contribuables honnêtes et les fraudeurs et crée des déséquilibres dans la répartition de la charge fiscale globale.

Cette forme de résistance à l'impôt, en plus d'être coûteuse en termes budgétaires, est donc dévastatrice en termes de rapport et de consentement à l'impôt.

Longtemps perçue comme une fraude acceptable voire sympathique (un « sport national » selon la formule souvent utilisée), la fraude fiscale est désormais de plus en plus ressentie comme une injustice par la majorité des citoyens français. Et ce d'autant plus que les affaires de grande fraude fiscale se succèdent, donnant l'impression d'une fiscalité à deux vitesses et d'un système offrant davantage la possibilité d'optimiser et de frauder aux agents économiques les plus aisés (grandes entreprises et contribuables fortunés). Alors que la rigueur budgétaire (qui se traduit par des hausses d'impôts et une baisse de la qualité du service public) perdure, ce sentiment aura rarement été

¹ [Voir notre rubrique « contrôle fiscal ».](#)

² [Voir notre rapport "Evasions et fraudes fiscales, contrôle fiscal" de janvier 2013.](#)

aussi vif que dans la période actuelle. La lutte contre la fraude fiscale occupe donc une place particulière dans le contexte : c'est un enjeu démocratique permanent.

Certes, les affaires et le ressenti de l'opinion ont conduit les derniers gouvernements à prendre certaines mesures puis à communiquer régulièrement sur le sujet afin de promouvoir leur action... C'est dans ce cadre que, pour annoncer et vanter les résultats du contrôle fiscal pour l'année 2015, le Ministre des finances et le secrétaire d'État au budget ont tenu une conférence de presse le 3 mars 2016 dans les locaux de la Direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) à Pantin. Un dossier de presse a été publié à l'appui.

Ce dossier porte sur un certain nombre de points sur lesquels notre organisation souhaite revenir pour nourrir le débat : la première partie reviendra sur le dossier de presse du gouvernement et la seconde abordera des points qu'il ne traite pas.

Rappel des enjeux financiers

La fraude fiscale annuelle représente une perte de recettes fiscales comprise entre 60 et 80 milliards d'euros. La fraude sociale représente un manque à gagner annuel compris entre 20 et 25 milliards d'euros³.

Globalement, la fraude aux recettes publiques représente donc un manque à gagner pouvant avoisiner 100 milliards d'euros.

Au niveau de l'Union européenne, la fraude aux recettes publiques représente un manque à gagner annuel de 1000 milliards d'euros.

Il faut ajouter à ces montants les pertes résultant de l'optimisation fiscale agressive...

// RETOUR SUR LE DOSSIER DE PRESSE DU GOUVERNEMENT

La lutte contre la fraude fiscale : un engagement sans relâche depuis 2012 ?

Lorsqu'il arrive au pouvoir en mai 2012, François Hollande a déjà fixé le cap, il continuera le mouvement amorcé par Nicolas

Sarkozy : les ministères économiques et financiers, dont la Direction générale des finances publiques (DGFiP) fait partie, ne seront pas considérés comme prioritaires : ils verront leurs effectifs et leurs moyens budgétaires diminuer. Cette décision est lourde de conséquences sur les missions de la DGFiP, en particulier sur le contrôle fiscal.

De fait, même s'il aura fallu attendre le scandale de l'affaire Cahuzac (2013) pour que plusieurs mesures soient prises, il est indéniable que ce gouvernement a pris des décisions en matière de lutte contre la fraude fiscale. La loi du 6 décembre 2013 a en effet comporté de nombreuses mesures (58) complétées par d'autres par la suite. Celles-ci ont exclusivement porté sur les moyens juridiques de l'administration fiscale : il en va ainsi par exemple du « droit de communication non nominatif » qui a effectivement constitué un progrès dans la recherche d'informations.

Cependant, croire que de nouvelles mesures législatives peuvent à elles seules permettre d'améliorer la lutte contre la fraude relève au mieux de la naïveté au pire de la duplicité.

Une telle approche pose en effet plusieurs problèmes :

- Des moyens juridiques (à l'évidence indispensables) sont parfois difficilement applicables (il en va ainsi de la fraude fiscale, créée en 2008, qui mériterait des évolutions pour être vraiment applicable) voire relèvent du pur affichage (le renforcement des sanctions pour non déclaration de trust, excessivement difficile à appliquer, particulièrement lorsque les trusts sont logés dans des paradis fiscaux...) : ils peuvent donc s'avérer moins efficaces qu'espérés par les pouvoirs publics.
- La fragilité du contrôle fiscal vient notamment des suppressions d'emplois constatés dans les services qui gèrent les dossiers et dans ceux qui sont chargés de la détection de la fraude et de la programmation du contrôle fiscal. La sphère du contrôle a perdu 3100 emplois depuis 2010...
- Vanter en bloc des mesures présentées comme la solution à la lutte contre la fraude fiscale, mais qui sont parfois peu

³ [Voir le site de la Sécurité sociale.](#)

efficaces pour ces raisons, est dangereux. Car cela peut être instrumentalisé à l'avenir par un gouvernement peu enclin à combattre la fraude sur la base du discours visant à dire que malgré de nouveaux moyens, le contrôle fiscal ne fonctionne pas. Un tel discours serait par conséquent utilisé pour réduire davantage les moyens de l'administration fiscale...

Certes, par une astuce de présentation visant à gonfler légèrement les résultats du contrôle, l'actuel gouvernement parvient à afficher des résultats en hausse (malgré les nuances et les précisions que nous apportons) : mais pour combien de temps ?

Au demeurant, de nombreuses questions sur ces nouvelles mesures demeurent posées.

S'agissant des prix de transfert (un enjeu colossal si l'on juge que les transactions infra-groupe représentent près de 60 % du commerce mondial et que certaines sont manipulées à des fins d'évasion fiscale), le renforcement des sanctions ne peut avoir de sens que si leur détection et leur contrôle sont correctement assurés. Ceci suppose notamment des informations fiables et des outils adaptés.

Depuis 2013, les entreprises ont l'obligation de transmettre une déclaration des prix de transfert allégée. D'une part celle-ci était jusqu'alors transmise en format « papier », ce qui n'apporte que très peu d'intérêt en termes d'utilisation et d'autre part, son contenu est largement perfectible, au point de se demander si elle a été conçue en prenant l'avis de spécialistes du sujet.

Sur ce point, des évolutions sont nécessaires et possibles. Ainsi, dans son rapport final 2015 sur les prix de transfert⁴, l'OCDE note ceci : « *Chacun de ces objectifs doit être pris en compte pour définir des prescriptions internes adéquates en matière de documentation des prix de transfert. Il importe que les contribuables soient tenus d'évaluer avec soin, au moment du dépôt de leur*

déclaration fiscale ou avant, leur propre situation en termes de conformité aux règles applicables en matière de prix de transfert. Il importe également que les administrations fiscales puissent avoir accès aux informations dont elles ont besoin pour procéder à une évaluation des risques liés aux prix de transfert leur permettant de décider en connaissance de cause si une vérification doit ou non être menée. En outre, il importe que les administrations fiscales puissent avoir accès ou exiger qu'on leur remette, en temps voulu, toutes les informations supplémentaires nécessaires pour mener une vérification approfondie une fois que la décision d'effectuer une telle vérification a été prise. » En clair, le droit national peut donc évoluer favorablement.

De même, s'agissant du reporting et, au-delà, du débat sur la nécessité de le rendre public (ce que souhaitent plusieurs ONG), le risque de non respect et de détournement de cette mesure est réel : la question de l'appréhension au niveau du groupe de sociétés et/ou de l'abaissement du chiffre d'affaires au-delà duquel ce reporting est obligatoire est d'ores et déjà posée. Il en va de son efficacité future.

Reste également à savoir comment l'administration fiscale pourra l'utiliser dans ses procédures. Public ou non, ce reporting ne sera donc utile que si les risques de détournement et les modalités pratiques (informations contenues dans le reporting, modalités d'utilisation par l'administration fiscale) sont précisées et prévenues.

S'agissant des échanges d'informations « à la demande » au travers de l'actuel réseau conventionnel⁵, les pouvoirs publics se félicitent souvent du fait que la France dispose d'un réseau dense de conventions fiscales bilatérales et d'accords d'échanges d'informations. Or, il n'en demeure pas moins qu'il faut être en capacité d'utiliser pleinement ces dispositifs. Ceci n'est pas toujours possible : débusquer les schémas complexes de fraude internationale est ardu. En outre, les effectifs s'avèrent insuffisants pour mener à

⁴ Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, Documentation des prix de transfert et déclaration pays par pays, ACTION 13 : Rapport final 2015.

⁵ Les conventions fiscales bilatérales poursuivent deux objectifs : éviter une double imposition d'une part et préciser les conditions de la coopération entre les deux États signataires d'autre part.

bien un travail minutieux, pour ne pas dire « de fourmi », que nécessite un contrôle fiscal international.

Au surplus, les demandes d'assistance administratives internationales ne donnent pas toujours lieu à un retour exploitable de la part des autres États. Signalons enfin qu'en la matière, l'information publique est insuffisante : à ce titre, on peut s'étonner de l'absence de rapport annexé à la loi de finances 2016 (le « jaune budgétaire ») retraçant le nombre de demandes envoyées et de retours.

Au-delà, il faut préciser que le « changement d'époque » prévu pour 2017/2018 avec la mise en place du système d'échange automatique d'informations (auquel une centaine de pays devrait participer) est curieusement absente du dialogue social au sein de la DGFIP. Alors que les interrogations sont nombreuses sur le nombre et la qualité des informations qui seront transmises⁶ mais également sur le processus employé et, *in fine*, sur la capacité des administrations fiscales à traiter et utiliser ses informations, il y a de quoi être inquiet devant le manque d'informations pratiques des agents de la DGFIP.

A titre d'exemple, on citera deux enjeux qui sont liés à ces questions :

- La DGFIP est-elle techniquement prête pour absorber et traiter un grand nombre d'informations ? La question se pose légitimement... Le traitement informatisé (le « Datamining ») de données par exemple a été expérimenté en matière de lutte contre la fraude à la TVA : le bilan n'a pas été présenté au jour de la publication du présent dossier (avril 2016) alors que cette opération porte sur un enjeu moins important que l'échange automatique d'informations et que cet outil est censé se développer à l'avenir.
- En matière d'effectifs, aucun recrutement supplémentaire n'est prévu car le gouvernement poursuit implacablement sa politique de

⁶ A ce jour, on sait que, outre l'identification du contribuable concerné, seuls les soldes des comptes bancaires seraient transmis aux administrations fiscales : cette donnée peut servir au contrôle des impôts patrimoniaux (ISF notamment) mais s'avère peu utile pour les autres impôts.

suppressions d'emplois à la DGFIP, même lorsque de nouvelles missions apparaissent et se développent. Or, pour qu'un inspecteur des finances publiques exerçant une mission de contrôle soit opérationnel au moment où les très nombreuses informations parviendront (dès fin 2017), il faut le recruter en septembre 2015 car sa formation dure 18 mois. D'ores et déjà, la DGFIP accuse un retard inquiétant.

L'engagement officiellement « sans relâche » du gouvernement mériterait donc incontestablement d'être renforcé et étendu...

Fraude, consentement à l'impôt et démocratie

La prise de conscience des citoyens de l'ampleur de la fraude a des conséquences particulièrement inquiétantes sur le plan démocratique.

Le sentiment de payer pour les fraudeurs, que l'action publique n'est pas assez efficace et que le système fiscal demeure désespérément complexe et injuste alimente la crise des institutions et le « ras-le-bol » des injustices sociales.

Ce sentiment nourrit la dégradation du consentement à l'impôt, pilier de la vie en démocratie. Il ne faut guère s'étonner de voir le populisme gagner du terrain et la défiance à l'égard des pouvoirs publics s'installer et s'accroître dans un tel contexte...

2015 : une année record pour le contrôle fiscal ?

Le montant global des redressements et des montants régularisés est effectivement un « record » en 2015. Mais il doit cependant être analysé en détail, et ce même si le dossier de presse du gouvernement du 3 mars est pauvre en données (la loi de finances 2017 devrait être toutefois plus détaillée).

A ce stade, il est cependant possible d'avancer les éléments suivants :

- pour la seconde année consécutive, les résultats intègrent ceux du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), qui gonflent mécaniquement les résultats globaux (2,6 milliards

d'euros pour 2015), et ce d'autant plus que le nombre de dossiers traités augmente avec la mise en place de STDR déconcentrés en province.

- Les affaires exceptionnelles (manifestement plus importantes qu'en 2014) que le dossier évoque, ont également tiré les résultats globaux vers le haut. Les pouvoirs publics avancent que les affaires portant sur des montants élevés auront à l'avenir tendance à être plus nombreuses, au point de ne plus être « exceptionnelles ». Mais pour l'heure, elles restent peu nombreuses. Elles portent encore sur des schémas complexes, difficilement détectables, et demeurent bel et bien « exceptionnelles » (au sens où elles sont loin de constituer la norme), même si l'on peut espérer qu'à l'avenir, une stratégie globale cohérente puisse permettre de mieux combattre ce type de schémas de fraude.
- Notons qu'en 2015, le gouvernement annonçait déjà un montant record des redressements sur l'année 2015 alors qu'il s'avérait que ce prétendu montant record masquait en réalité une baisse des résultats des services de contrôle « hors STDR ». Le dossier du 3 mars 2016 ne permet pas d'aller plus loin en analyse, mais la combinaison de l'activité du STDR et du nombre d'affaires exceptionnelles rend crédible l'hypothèse selon laquelle les services de contrôle « hors STDR » n'ont pas connu de hausse de leurs résultats...
- Cette hypothèse est d'autant plus crédible que les impôts concernés par les redressements en hausse sont l'impôt sur le revenu (avec l'impact évident de l'activité du STDR) et l'impôt sur les sociétés (les affaires exceptionnelles évoquées dans le dossier de presse) alors que les redressements en matière de TVA (un impôt très fraudé) baissent pour la 3ème année consécutive...

Sur la question des résultats du contrôle fiscal proprement dit, notre organisation demeure vigilante et appelle à la prudence. Le chiffre

global peut masquer de vraies faiblesses structurelles, faute de moyens humains, juridiques et matériels suffisants.

La lutte contre les pratiques fiscales abusives des grandes entreprises au cœur des priorités ?

Il découle du point précédent une interrogation sur les pratiques fiscales abusives des grandes entreprises. Les travaux et propositions des organisations internationales (OCDE, Commission européenne) ont montré que la fraude fiscale et l'optimisation fiscale agressive (mise en lumière par l'affaire Luxleaks) étaient économiquement, socialement et budgétairement néfastes. C'est un progrès dans le débat public et l'identification de pratiques dénoncées par notre organisation et nombre d'ONG de longue date. S'il n'est pas question ici de refaire l'histoire, on regrettera cependant que les progrès soient si lents : que de temps perdu depuis les premiers rapports de l'OCDE à la fin des années 90 sur les pratiques des « paradis fiscaux et judiciaires ». Incontestablement, de nombreux pays membres de l'OCDE ont pesé pour freiner les progrès : la stratégie du « name and shame » mise en œuvre au cours des années 2000 sur la base des listes noires n'a donné aucun résultat probant. La révélation de certaines « affaires » a par la suite conduit l'OCDE et le G20 à accélérer.

Dans la période, même si des évolutions notables sont perceptibles dans les discours, les mesures nécessaires peinent à être mise en place : en témoignent les atermoiements sur la directive européenne sur les revenus de l'épargne, la mise en place d'un système automatique d'informations ou l'harmonisation européenne de l'impôt sur les sociétés. La France n'est évidemment pas la seule responsable dans ce concert international. Sa co-responsabilité est cependant effective.

Évasion fiscale des particuliers : le succès du STDR se poursuit-il ?

La création du STDR en 2013 suite à la circulaire « Cazeneuve » de juin 2013 répond à plusieurs objectifs : créer un cadre pour les

régularisations moins opaque que la « cellule Woerth » et dégager le plus rapidement possible des ressources budgétaires...

La stratégie gouvernementale mérite une analyse fine.

- Tout d'abord, les régularisations sont favorisées par la pression mise sur certains États, notamment la Suisse, par les États-Unis et l'Union européenne. La perspective de la mise en œuvre du mécanisme d'échange automatique d'informations est ainsi censée inciter les fraudeurs à régulariser leur situation afin d'échapper à un contrôle ultérieur, plus risqué du fait de l'application de sanctions fiscales (voire pénales) plus lourdes que les pénalités fiscales prévues dans la circulaire de juin 2013 appliquée par le STDR.
- Les régularisations proviennent cependant à 90 % de la Suisse. Ce qui veut dire que les fraudeurs qui ont logé des capitaux dans d'autres « paradis fiscaux » ne régularisent pas, ou marginalement, leur situation. Autrement dit, la fraude fiscale internationale est loin d'être éradiquée.
- En volume, les régularisations sont importantes, mais elles devraient diminuer à l'avenir une fois le « stock » épuisé, à moins que la pression internationale ne se déplace sur d'autres territoires...

En conséquence, l'activité du STDR, très importante, devrait cependant diminuer à terme, et ses résultats avec. Le gouvernement ne peut donc durablement compter sur un maintien à un haut niveau des recettes budgétaires provenant des dossiers du STDR à moins, on l'a vu, d'exercer une forte pression sur d'autres territoires.

Encore une fois, si un renforcement global de l'ensemble des services de l'État participant à la lutte contre la fraude fiscale (à la DGFIP, aux douanes et dans les services spécialisés de la police judiciaire et de la justice) ne s'opère pas, un futur gouvernement sera contraint d'afficher une baisse des résultats du contrôle fiscal. On imagine les conséquences d'une éventuelle baisse sur l'opinion de la population et sur le consentement à l'impôt.

III/ CE QUE LE DOSSIER DE PRESSE MINISTÉRIEL N'ÉVOQUE PAS...

Le dossier de presse gouvernemental reste silencieux sur certains enjeux pourtant fondamentaux en matière de lutte contre la fraude fiscale. Sans prétendre être exhaustif, on reviendra sur les sujets suivants.

Les effectifs du contrôle fiscal en chute : 3100 suppressions de postes depuis 2010...

Nous reproduisons ici une tribune de notre organisation parue dans l'hebdomadaire « Politis » fin janvier 2016, intitulée « Pour combattre la fraude fiscale, les effectifs sont insuffisants »

« La fraude fiscale représente un manque à gagner annuel de 60 et 80 milliards d'euros, un montant équivalent au déficit budgétaire de l'État. La fraude fiscale prend diverses formes :

- La fraude internationale concerne par exemple la fraude à la TVA intracommunautaire, les manipulations de prix de transfert, les sociétés écrans et plus largement, les montages sophistiqués utilisant les régimes fiscaux dits « privilégiés »... La liberté de circulation des biens et des capitaux, les « paradis fiscaux et judiciaires », le numérique, l'ingénierie financière et fiscale ou le manque de coopération constituent des facteurs qui favorisent son développement.
- La fraude nationale, toujours élevée, est alimentée par ; la hausse de la part du travail non déclaré dans l'économie nationale (environ 10 % du produit intérieur brut), le détournement des régimes fiscaux dérogatoires, les logiciels frauduleux, la fraude à la TVA (non déclarée, déduite à tort etc), le paiement en liquide de sommes non déclarées, la sous-estimation de la valeur du patrimoine etc.

L'ampleur de la fraude fiscale est connue de longue date. En 2007, le Conseil des prélèvements obligatoires s'inquiétait déjà de l'importance de la fraude fiscale en France, tout comme les rapports parlementaires de ces

dernières années. Le syndicat Solidaires Finances Publiques alerte régulièrement l'opinion et les pouvoirs publics⁷. Ce constat se vérifie aussi au niveau international : l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la Commission européenne s'alarment régulièrement du niveau de la fraude fiscale, estimée à 1000 milliards d'euros dans l'Union européenne.

La population, échaudée par certaines affaires (HSBC, Cahuzac...), est consciente de l'ampleur de la fraude, payée d'une manière ou d'une autre par l'ensemble des citoyens (hausse du déficit et/ou des impôts payés par les contribuables honnêtes). Or, l'importance de la fraude et les moyens limités de la combattre contribuent à affaiblir le consentement à l'impôt, pilier de la vie en société. Les gouvernements successifs ont certes pris des mesures. Mais elles n'ont porté que sur les moyens juridiques. Or ceux-ci, pour intéressants qu'ils puissent paraître sur un plan théorique, ne seront guère utiles si les emplois des administrations engagées contre la fraude fiscale (la Direction générale des finances publiques -DGFIP- et les douanes notamment) ne suivent pas.

En la matière, le bilan des gouvernements de ces dernières années est désastreux. Alors que la fraude s'est accrue, plus de 3100 emplois ont été supprimés dans les services du contrôle fiscal de la DGFIP depuis 2010, essentiellement au sein de ceux assurant le «contrôle sur pièces» (mené du bureau) et la programmation, une opération décisive consistant à détecter la fraude et à sélectionner les dossiers en vue d'un contrôle.

Au nom de la rigueur budgétaire, on crée ainsi les conditions d'un maintien à haut niveau de la fraude fiscale : un choix économiquement, socialement et budgétairement totalement contre-productif.

L'Europe n'est pas en reste : la fédération syndicale européenne des services publics a calculé qu'entre 2008 et 2012, 13,6 % des effectifs ont été supprimés dans les administrations fiscales de 30 pays européens. La Commission européenne elle-même recommande depuis une dizaine

d'années d'étoffer les moyens humains des administrations fiscales et douanières.

Renforcer les effectifs de l'administration fiscale est donc un impératif en termes d'efficacité : tout contrôle est en effet mené par un(e) fonctionnaire... Un gouvernement qui ne développe pas une stratégie cohérente visant à renforcer l'ensemble des moyens du contrôle fiscal ne peut en conséquence être véritablement crédible en la matière. Et ce d'autant plus que le décalage entre les déclarations et la réalité contribue par ailleurs à alimenter une crise politique dont on sait à qui elle bénéficie... »

La sphère du contrôle fiscal en pleine restructuration⁸

Schématiquement, le contrôle fiscal est organisé de la manière suivante :

- au niveau départemental, plusieurs services assurent le contrôle sur pièces, la programmation du contrôle, la recherche et un grand nombre de contrôles dits « sur place » (notamment des PME),
- au niveau interrégional, les « Dircofi » assurent une partie de la programmation et le contrôle sur place (voire, dans des proportions croissantes, « sur pièces »), des acteurs économiques de taille intermédiaire,
- au niveau national, les Directions nationales assurent la recherche d'informations et le contrôle des « grands » acteurs économiques (grandes entreprises, contribuables riches et/ou sensibles).

Comme l'ensemble des services de la DGFIP, la sphère du contrôle fiscal est frappée par les restructurations découlant de la baisse continue des moyens humains et budgétaires et de la hausse de la charge de travail. Les services départementaux du contrôle fiscal sont particulièrement concernés. Ils verront leurs effectifs diminuer et, avec eux, le nombre de services (notamment de brigades de vérification), ce qui n'est pas sans poser des questions en termes de couverture du

⁷ [Voir notre rapport janvier 2013 «Évasions et fraudes fiscales, contrôle fiscal», janvier 2013.](#)

⁸ [Voir notre « 2 pages » sur le sujet.](#)

tissu fiscal et de justice fiscale.

Certes, dans le même temps, des transferts d'emplois sont prévus des services départementaux vers les Dircofi. La pression sur ces directions spécialisées va donc se renforcer mais avec plusieurs problèmes non résolus : il en va ainsi de la programmation du contrôle fiscal, dont la qualité et la quantité diminuent, ce qui pèse lourdement sur les services de contrôle, de plus en plus amenés à prendre cette mission à leur charge sans que les objectifs ne soient revus à la baisse... Le projet de la DG vise, sous couvert d'adaptation des implantations de postes aux enjeux, à redéployer, dans un premier temps, 107 emplois de services départementaux du contrôle fiscal (BDV principalement) dans les services de Dircofi voire, pour une minorité d'entre eux, dans d'autres directions départementales ou régionales.

En plus du redéploiement de ces 107 postes, la DG estime que, dans certains cas, le rattachement de vérificateurs départementaux à la Dircofi peut être envisagé, sans en préciser toutefois le nombre. Des fusions de brigades départementales sont également prévues⁹... Ces restructurations d'ampleur pèsent sur l'exercice du contrôle au quotidien.

Un management et des indicateurs contenus dans les lois de finances inadaptés

- *Quel management ?*

Le management du contrôle fiscal est fortement marqué par la logique du management public qui s'appuie notamment sur les outils de la « Lolf » et sur une conception du service public qui en fait une prestation de service dans un environnement concurrentiel où la priorité est de favoriser l'activité économique. Il en découle, outre l'approche fondée sur la « logique de résultats » (illustrée par les nombreux indicateurs dont les principaux figurant dans la loi de finances), un suivi très resserré et trop souvent inadapté de l'activité des agents : délais rapides, suivi statistique quotidien, renforcement du contrôle interne, telles en sont

les principales caractéristiques.

Concrètement, dans les services, le management, qui dans une structure hiérarchique pyramidale comme la DGFIP n'a aucune marge réelle sur le pilotage, penche surtout vers le « flicage » des agents plutôt que vers le soutien. La pression, formaliste et normative, persiste, malgré quelques reculs de pure forme sur le module « Rialto Investigations » (module destiné à renforcer le contrôle interne très lourd et chronophage du contrôle). Elle transforme les indicateurs de suivi d'activité en clignotants impératifs, alors même que le dialogue professionnel n'a plus aucun espace réel. Le management n'est pas formé à la prévention des risques, même si l'accompagnement des agents, postérieurement à une agression, est aujourd'hui bien rodé. De ce point de vue, la mise en œuvre des mesures concrètes en faveur de la sécurité, notamment pour les agents qui y sont exposés hors des locaux administratifs, est restée largement en souffrance.

Par ailleurs, ce mode de management ne fait pas de la technicité fiscale une priorité. Les cadres attachés à cette technicité sont d'ailleurs de plus en plus nombreux à s'en plaindre et à en souffrir. Il n'incite par exemple pas à mutualiser les informations et le savoir entre agents et entre services. Ceci est dommageable car en matière de contrôle l'échange d'expérience et de solutions techniques est particulièrement nécessaire et utile.

- *Des indicateurs encore trop restrictifs et structurants*

Les indicateurs dits de « performances » contenus dans la loi de finances ont évolué récemment. La loi de finances 2016 mentionne désormais 4 indicateurs : le taux net de recouvrement DGFIP en droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal externe au titre de l'année N-2, le pourcentage des contrôles réprimant les fraudes les plus caractérisées, la part des opérations en fiscalité internationale et le taux d'abandon contentieux des rappels suite à contrôle fiscal externe.

Le syndicat national Solidaires Finances Publiques remarque avec intérêt l'évolution de ces indicateurs alors que pendant de longues années, les 3 indicateurs dits de performances

⁹ Exemples et illustrations de restructurations : la fusion de 3 brigades départementales en 2, dont une incluant une brigade de contrôle et de recherche (BCR) avec une réduction du nombre de cadres.

portaient sur le taux de recouvrement des créances issues du contrôle fiscal externe de l'année N-2, le taux de recouvrement des sanctions fiscales et le taux de « répressif » (c'est-à-dire de la proportion d'affaires donnant lieu à des sanctions fiscales de 40 et 80%).

En particulier, la part des opérations en fiscalité internationale faisait partie de nos propositions. Il reste cependant désormais à passer une vitesse supérieure en proposant des indices privilégiant la qualité.

Des moyens budgétaires et matériels à renforcer et à revoir

La formation professionnelle est un sujet essentiel car elle permet d'asseoir et de renforcer l'expertise et les compétences techniques, fiscales et juridiques des agents, notamment de ceux en charge du contrôle fiscal. L'administration fiscale est toutefois confrontée à une contradiction qui conduit à bien des incohérences.

Du fait de l'étendue des missions de la DGFIP, la formation initiale dispensée à l'ENFiP est devenue trop généraliste. Mais par ailleurs, la priorité donnée à la réduction des coûts amène la Direction générale à alléger certains enseignements professionnels, à réduire les périodes d'apprentissage auprès de tuteurs expérimentés, à avoir recours à l'e-formation au détriment de la formation dite « présentielle », etc...

Autre incohérence, l'administration entend mieux formater les inspecteurs des finances publiques aux réalités des entreprises via un partenariat privilégié avec le Medef au détriment d'une réelle sensibilisation aux spécificités des PME et TPE. Pourtant, ces dernières représentent le plus grand nombre des entreprises auxquelles s'adressent la DGFIP. La formation professionnelle est également un outil d'actualisation des connaissances au regard de l'évolution de la législation, des fonctions, des nouveaux mécanismes de fraude...

Sur ce point, l'administration tarde souvent à proposer les formations ad hoc adaptées obligeant ainsi les agents à s'auto-former. On ajoutera à ce panorama une insuffisance notoire en termes de mutualisation et de

journée d'études par exemple.

Pourtant, les attentes et les besoins ont rarement été aussi importants : s'adapter à l'évolution de la législation fiscale et de la fraude est indispensable (cela passe notamment par une meilleure mutualisation). Au-delà, la nécessité de renforcer la formation ou, tout simplement, le besoin de davantage de temps pour mieux utiliser les outils informatiques afin de les améliorer et d'utiliser toutes leurs capacités n'est pas assez pris en compte par l'administration. Sur ce point aussi, le décalage entre discours et réalités a de quoi interroger...

Enfin, il est nécessaire de développer au sein de la DGFIP un outil (au travers d'un réseau d'expertise par exemple) permettant de développer et renforcer la « recherche fiscale fondamentale » et permettant, sur la base des remontées des services de contrôle et du SDTR par exemple, d'analyser les différents schémas de fraude, de proposer des solutions opérationnelles et, ainsi, de rehausser l'efficacité des missions ainsi que la qualification des agents.

CONCLUSION

Il est essentiel de prendre des mesures juridiques ou encore de communiquer sur l'évolution de la lutte contre la fraude fiscale dans un contexte marqué par une forte demande en matière de justice fiscale et sociale. Le gouvernement estime que ses communications, notamment via ses dossiers de presse et les débats sur les lois de finances, poursuivent cet objectif.

Le syndicat national Solidaires Finances Publiques estime cependant que la stratégie des gouvernements depuis 2008 n'a pas été globalement cohérente, pour deux séries de raisons :

- le contexte international, dont les gouvernements français ne sont fort logiquement pas seuls responsables : les travaux sur l'évasion fiscale internationale sont lents et les pressions sur les politiques budgétaires sont fortes.
- Les politiques nationales, du plein ressort des gouvernements nationaux :

l'affaiblissement continu des services participant à la lutte contre la fraude fiscale (DGFIP et douanes en tête) est tout simplement inacceptable, incohérent avec l'objectif affiché et contre-productif puisque *in fine*, il met en danger un pan essentiel de l'action publique.

ANNEXE

NOTRE COMMUNIQUÉ DE PRESSE DU 4 MARS 2016

Lutte contre la fraude fiscale : derrière les chiffres, quelle réalité ?

Michel Sapin et Christian Eckert ont présenté et vanté les résultats du contrôle fiscal pour l'année 2015. Avec plus de 21 milliards d'euros de « redressements » (droits et pénalités), ceux-ci apparaissent globalement en hausse au regard de 2014.

Comme pour l'année 2014, les résultats du contrôle fiscal sont présentés en intégrant ceux du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) et ceux des différentes formes de contrôle : le contrôle dit « sur pièces » (effectué par les agents des finances publiques du bureau sur la base de recoupements de données) et le contrôle dit « sur place » effectué par des agents dans les locaux de l'entreprise (vérifications de comptabilité : on en compte environ 46000 par an) ou sur la base d'un examen de la situation fiscale personnelle (une procédure de vérification des comptes bancaires des particuliers : on en compte à peine 4000 par an).

La communication gouvernementale poursuit deux principaux objectifs : assurer à la population, de plus en plus indignée par l'ampleur de la fraude fiscale (et des affaires médiatiques qui ne cessent de se succéder), que la lutte contre la fraude fiscale est bien menée et répondre aux critiques extérieures (celles de la Cour des comptes par exemple) notamment.

La fraude fiscale, estimée par notre

organisation entre 60 et 80 milliards d'euros (soit un montant équivalent au déficit budgétaire de l'État) pèse de plus en plus lourdement sur le consentement à l'impôt, le « pacte social », les comptes publics et l'activité économique. Il est donc de la responsabilité des gouvernements successifs de faire du contrôle fiscal une priorité. Mais tel n'est pas le cas...

Si des mesures législatives ont été votées, il n'en demeure pas moins que les services de l'État demeurent insuffisamment armés pour combattre efficacement la fraude. Le gouvernement sait pertinemment que les « régularisations » diminueront un jour et que certaines affaires « exceptionnelles » tirent les résultats du contrôle fiscal vers le haut. Il sait également que la détection de la fraude demeure extrêmement difficile, et ce non seulement en raison de la diversité et de la complexité de la fraude (en perpétuelle évolution) mais aussi du fait des suppressions d'emplois dans de nombreux services participant au contrôle fiscal : 3100 emplois ont ainsi été supprimés dans ces services depuis 2010. Et ce alors que la lutte contre la fraude fiscale est une mission particulièrement rentable en plus d'être juste.

Alors que les institutions internationales (OCDE, Commission européenne) s'alarment du niveau de la fraude fiscale et plaident elles-mêmes pour que les moyens humains des administrations fiscales soient suffisamment étoffés, il y a de quoi être perplexe (doux euphémisme) devant l'aveuglement gouvernemental à supprimer des emplois au sein de la Direction générale des finances publiques. Et ce alors que de nouveaux chantiers s'ouvrent (l'échange automatique d'informations par exemple, qui va générer un surcroît important de travail). Ceci conduit la DGFIP à procéder à de vastes mouvements de restructurations pour gérer la pénurie des effectifs, au risque évident de dégrader la qualité et l'efficacité de son action publique. Prétendre combattre la fraude fiscale passe par la mobilisation de tous les moyens : on n'en est pas là...

PROPOSITION D'INDICE MESURANT LA QUALITÉ DU CONTRÔLE FISCAL

Mesurer le taux de couverture du

tissu fiscal

La mesure du taux de couverture est complexe : elle peut se décliner en régimes d'imposition, en nature d'activité (vente, prestataire), en chiffre d'affaires réalisé, en dimension internationale des sociétés contrôlées...

Néanmoins, deux chiffres généraux peuvent aider à consolider un indicateur qui serait décliné dans le contrat de performances et dans la mesure des résultats au sein de la DGFIP. On dénombre 4,8 millions d'assujettis à la TVA (et 37 millions de foyers fiscaux à l'impôt sur le revenu) pour un nombre total d'opérations de contrôle fiscal externe de 50700 affaires en 2015.

Pour un indicateur consolidé de coopération internationale

Par nature, ne sélectionner qu'un certain nombre d'indicateurs présente le risque de ne pas pouvoir mesurer précisément le contrôle, ce qui pose problème dans le cadre d'un programme Lolf destiné à informer la représentation nationale et à être voté par elle.

Néanmoins, on peut avancer qu'il faut élargir la couverture des indicateurs et en augmenter le nombre pour, à tout le moins, refléter davantage l'activité de la lutte contre la fraude.

Un (ou plusieurs) indicateur(s) permettant de mesurer la coopération entre administrations (notamment au plan international) serait utile(s) et s'inscrirait dans la ligne des propositions de la Commission européenne qui appelle, depuis de longues années, à intensifier la coopération internationale.

On peut réfléchir à un « *indice de transparence et de coopération fiscales* », suivi par la communauté internationale (l'ONU par exemple) qui résulterait de la consolidation de plusieurs données.

Cet indice serait gradué en fonction des résultats, révisable lorsque la situation évolue et engloberait l'ensemble des États. Il permettrait de démontrer leur réelle volonté de coopérer en matière de lutte contre la fraude fiscale.

Exemples de données quantitatives :

- Nombre de conventions fiscales portant sur les échanges d'informations à des fins fiscales.

- Nombre d'impôts couverts par la convention.

- Accès aux informations bancaires et à l'information sur l'identité des bénéficiaires effectifs des structures juridiques (sociétés écrans).

- Nombre de demandes d'informations effectuées à destination des paradis fiscaux et nombre de réponses obtenues en provenance des paradis fiscaux.

Exemples de données qualitatives :

- Qualité des informations fournies (informations recueillies par rapport à celles demandées).

- Délais de réponse aux demandes d'informations.

- Nombre de contrôles multilatéraux coordonnés.

- État du contentieux sur l'application des dispositions de la convention (notamment sur l'utilisation de l'arsenal juridique anti-évasion fiscale).