

GT OS - L'évolution de l'organisation du contrôle fiscal - 18 juin 2024
Les structures patrimoniales, les brigades et les BCR

Face aux évolutions constantes de la mission de contrôle fiscal (loi contre la fraude, loi ESSOC, relation de confiance, transformation numérique, plan de lutte contre les fraudes aux finances publiques de 2023), les restructurations observées ces dernières années témoignent de l'adaptabilité de nos structures, tels que le regroupement de services infra-départementaux en PUC (pôle unifié de contrôle), la création de services départementaux de programmation, le redécoupage des missions avec les services de gestion fiscale (PCE/SIE, PCR/SPFE-SDE, PCR/SIP), le développement des brigades spécialisées (brigades patrimoniales, brigades anti-fraude), le déploiement des pôles nationaux de contrôle à distance (PNCD) et la mise en place récente d'un PNSR contrôle patrimonial. La modernisation de l'organisation de la mission de contrôle fiscal doit permettre de gagner en efficience.

I. Le contrôle patrimonial

Le contrôle patrimonial a connu ces dernières années des évolutions majeures, tant au niveau organisationnel (généralisation des PCR/SPFE 2014-2016, mise en place des BPAT des DIRCOFI en 2017, création des 5 PNCD des particuliers entre 2021 et 2023) qu'au plan législatif (suppression de l'ISF, création de l'IFI, loi ESSOC) et applicatif (Suivi Succession, Patrim, Ficovie).

C'est pourquoi s'est tenu en 2020-2021 un GT national dédié au contrôle patrimonial regroupant une cinquantaine de membres en provenance des services centraux et des services territoriaux, à la fois en distanciel (du fait de la crise sanitaire) et en présentiel. Il en est ressorti un besoin majeur en termes de soutien technique, de méthodologie de contrôle et de formation.

Par ailleurs, le plan de lutte contre les fraudes aux finances publiques de mai 2023 prévoit, notamment, l'augmentation de 25 % d'ici 2027 des contrôles des particuliers, notamment sur les plus gros patrimoines. Dans ce contexte, le contrôle patrimonial, porteur d'enjeux significatifs, demeure une priorité pour les services de contrôle et une partie des 1 500 emplois en renfort est ainsi déployée dans les structures en charge du contrôle des particuliers.

I.1 Le rôle des pôles de contrôle revenus/patrimoine (PCR/SPFE) conforté

Au niveau départemental, les PCR/SPFE sont chargés, depuis 2016, du contrôle approfondi des dossiers des particuliers à partir des risques présentés par le dossier.

Si à l'origine ils étaient mobilisés sur le contrôle des DFE, il a été décidé de mettre fin, en 2018, à l'objectif visant à réaliser, de façon systématique, le contrôle triennal de l'ensemble des dossiers DFE afin de leur redonner des marges de manœuvre et notamment d'investiguer l'ensemble des dossiers à enjeux présentant de réels risques de fraude, sans distinction entre les DFE et les infra DFE.

A noter que la DRFIP de Paris, compte tenu de la richesse de son tissu fiscal, a conservé des Brigades Patrimoniales et de Revenus (BPR), compétentes sur le portefeuille des DFE tant à l'impôt sur le revenu qu'en matière d'ISF /IFI et de DMTG, et des Brigades de Fiscalité Immobilière (BCFI), spécialisées dans le contrôle des successions, des donations et des dossiers très techniques et à forts enjeux en FI. Il en est de même de la DDFIP des Alpes-Maritimes qui dispose de deux BCFI (implantées à Nice et à Antibes).

La structuration et l'organisation des PCRPs ont été confortées par la note SJCF-1A du 31 octobre 2022¹. Par ailleurs, le périmètre de compétence de chaque échelon de contrôle est conservé et leur articulation contribue à la meilleure couverture possible du tissu des particuliers.

Cette note réaffirme l'objectif de la polycompétence, gage d'un contrôle global de qualité de la situation du contribuable, ce qui emporte comme conséquences :

- la fin de la sectorisation IR / FI des agents (conformément à l'objectif poursuivi lors de la généralisation des PCRPs) ;
- la possibilité de désignation de référents patrimoniaux dans les PCRPs, spécialisés dans un(des) domaine(s) spécifique(s) de la fiscalité patrimoniale ;
- la possibilité pour les directions de catégorie 1 de spécialiser certains PCRPs sur des missions spécifiques en adéquation avec leur tissu fiscal (trusts, avoirs à l'étranger, valorisation des TNC,...).

La professionnalisation des agents des PCRPs s'est accompagnée d'une refonte par l'ENFiP du parcours de formation, renforçant le volet technique des stages tout en organisant une montée des compétences de manière progressive et pédagogique sur une période triennale, et de la mise en ligne depuis juillet 2021 d'une BAO patrimoniale compilant une quarantaine de fiches techniques (sous Ulysse CF).

Ainsi, le contrôle patrimonial demeure essentiel et la technicité de la fiscalité patrimoniale, particulièrement complexe et donc fraudogène, est pleinement reconnue.

1.2 Les brigades patrimoniales (BPAT) des DIRCOFI

En parallèle de la généralisation des PCRPs, une organisation spécifique de contrôle des revenus et du patrimoine des dirigeants d'entreprise a été mise en place à l'échelon interrégional avec la création, en 2017, de brigades patrimoniales (BPAT) dans les DIRCOFI.

Ces BPAT effectuent le CSP approfondi des dossiers des dirigeants ou associés personnes physiques des entreprises relevant du portefeuille des DIRCOFI, en disposant d'une vision globale de la situation fiscale du contribuable permettant de détecter des schémas de fraude révélés par l'étude des intérêts financiers et patrimoniaux. Les BPAT exploitent également les listes de contribuables transmises par le SJCF dans le cadre de contrôles coordonnés.

L'action des BPAT se situe ainsi dans le prolongement des CFE des sociétés et renforce la cohérence de l'action administrative.

Les résultats des BPAT sont à souligner. Ainsi, en 2023, plus de 2 800 CSP ont été réalisés pour plus de 103 M€ de résultats financiers.

Ces résultats d'ores et déjà satisfaisants seront confortés les années à venir grâce aux renforts en emplois (déjà 45 emplois supplémentaires dans le cadre de la LF 2024).

1.3 Ouverture du PNSR contrôle patrimonial en janvier 2023

À la suite du GT national contrôle patrimonial 2020-21, un pôle national de soutien au réseau (PNSR) dédié a ouvert en janvier 2023.

Rattaché à la DNVSF, ce PNSR a pour mission, en lien avec le bureau SJCF-2B, d'apporter un soutien juridique et technique en répondant aux questions du réseau qui ne nécessitent pas une expertise de l'administration centrale. Son domaine d'intervention couvre les impôts liés

¹ Sauf pour les antennes à très faible effectif (cinq agents et moins) qui ont dû être regroupés sur le site principal au plus tard en septembre 2024.

au patrimoine et aux revenus (ISF, IFI, DMTG, DMTO, taxe de 3%, RCM, plus-values mobilières et immobilières, revenus fonciers, etc) et les procédures de contrôle afférentes.

Le PNSR est également chargé de mettre à jour la BAO patrimoniale et d'animer le réseau des IDIV experts patrimoniaux (présents en DR/DDFiP, en directions nationales et en DIRCOFI).

Depuis son ouverture, le PNSR reçoit en moyenne 7 saisines chaque mois. Elles proviennent majoritairement des PCRPs (à hauteur de 79 %) et portent essentiellement sur l'imposition du patrimoine (à hauteur de 74 %) et notamment les DMTG-Succession (à hauteur de 32 %).

Le PNSR met en ligne les réponses susceptibles d'être utiles à l'ensemble du réseau du contrôle patrimonial. Elles prennent la forme de fiches pédagogiques, avec un rappel systématique du droit applicable permettant de suivre les étapes du raisonnement pour son application au cas d'espèce. Au 31 décembre 2023, sur les 56 réponses apportées par le PNSR, 37 ont fait l'objet d'une publication sur Nausicaa/DOCAD et sont également consultables dans la base documentaire du PNSR (soit 66 %).

La qualité de service du PNSR est unanimement reconnue.

II. Les Brigades

II.1 Brigades fraudes

La lutte contre la fraude complexe et internationale conduit à des investigations longues, qui nécessitent de comprendre et de déconstruire des montages, souvent en réseau, de maîtriser des procédures complexes et, le cas échéant, d'articuler avec des procédures judiciaires.

Une expérimentation a tout d'abord été lancée en DIRCOFI en 2017, en créant des brigades spécialisées dans la lutte contre la fraude afin de répondre à ces enjeux.

Ces brigades permettent de spécialiser les vérificateurs sur les schémas de fraude toujours plus complexes et innovants tout en favorisant une approche en équipe de ces dossiers aux nombreuses ramifications. Cette organisation poursuit l'objectif d'améliorer la détection et la programmation de ces dossiers, de sécuriser le recouvrement (détection d'organisation d'insolvabilité, mesures conservatoires) et d'établir la stratégie du contrôle la plus adaptée, soit du point de vue procédural (droits de communication auprès de la justice, AAI, perquisition voire police fiscale) que des règles d'assiette à mettre en œuvre (dispositifs anti-abus, taxation du bénéficiaire avéré de l'enrichissement) et la judiciarisation de ces dossiers (article 40, DO, propositions de poursuites correctionnelles).

a) Présentation des brigades fraude

A ce jour, 4 DIRCOFI disposent de brigades fraude :

- la DIRCOFI Île-de-France en compte 6. À la brigade fraude en réseau créé en 2017, se sont ajoutées une brigade fraude internationale en janvier 2019, trois brigades fraude patrimoniale en janvier 2020 ainsi qu'une brigade spécialisée dans le secteur du BTP en septembre 2022 ;
- la DIRCOFI Sud-Est Outre-mer possède depuis janvier 2020 deux brigades fraude en réseau ou complexe ;
- la DIRCOFI Est a créé en janvier 2022 une brigade dédiée au traitement des affaires frauduleuses et particulières (BAFP) (il s'agit d'un modèle souple qui fonctionne à distance, les quatre vérificateurs restant affectés sur leur brigade et la structure étant animée par l'Idiv expert fraude) ;
- la DIRCOFI Centre-Est a mis en place trois brigades fraude en avril 2022, deux spécialisées sur la fraude aux impôts professionnels et une sur la sphère des particuliers.

Au sein des DR/DDFiP, 11 directions ont des brigades fraude :

- la DRFiP de Paris, avec trois brigades fraude mises en place en janvier 2020 (immobilier, fraudes complexes en réseau, patrimonial) et deux nouvelles brigades fraude en 2022 (fraudes complexes, immobilier) ;
- la DRFiP des Bouches-du-Rhône, qui compte une brigade spécialisée à Marseille depuis octobre 2020 et une autre brigade spécialisée à Aix en Provence depuis septembre 2022 ;
- la DDFiP du Var, qui dispose de deux brigades spécialisées sur les dossiers frauduleux et patrimoniaux à Draguignan depuis 2020 et à Toulon depuis septembre 2022 ;
- la DDFiP des Hauts-de-Seine, qui a créé une brigade fraude en septembre 2022 à Nanterre ;
- la DRFiP du Rhône, qui a mis en place une brigade fraude en avril 2023 à Lyon ;
- depuis septembre 2023, 6 DR/DDFiP ont également constitué des brigades spécialisées (Nord, Bas-Rhin, Ille-et-Vilaine, Gironde, Hérault, Val d'Oise).

Par ailleurs, certaines directions, qui n'ont pas constitué de brigades fraude pour diverses raisons liées à leur organisation ou au potentiel frauduleux de leurs portefeuilles, ont cependant mis en place une organisation adaptée :

- s'agissant des DIRCOFI, elles ont créé un réseau opérationnel de vérificateurs spécialisés dans la lutte contre la fraude au sein de chacune des brigades, vers lesquels les dossiers fraude sont prioritairement orientés, sans pour autant affaiblir les brigades en ressources ;
- s'agissant des DR/DDFiP, certaines directions parmi les plus importantes en taille (comportant plusieurs brigades) orientent les dossiers frauduleux vers les vérificateurs considérés comme les plus compétents et expérimentés qui deviennent, en pratique, « référents » afin de mutualiser leurs connaissances auprès des autres vérificateurs de leur brigade.

b) Bilan

Le bilan des brigades fraude mises en place par les DIRCOFI est particulièrement positif.

Au titre de 2023, les 6 brigades fraude de la DIRCOFI Ile-de-France ont réalisé 364 opérations totalisant 91,5 M€ de droits nets. Les deux brigades fraude de la DIRCOFI Sud-Est ont rendu 125 dossiers représentant 51,8 M€ de droits nets. La brigade fraude de la DIRCOFI Est a rendu 44 dossiers pour 12,2 M€ de droits nets. Enfin, les trois brigades fraude de la DIRCOFI Centre-Est ont clôturé 147 opérations totalisant 54,5M€. Ce sont ainsi, en 2023, presque 700 opérations rendues par ces quatre DIRCOFI pour un total de droits de plus de 210 M€.

Quant aux brigades fraude des directions territoriales, leurs premiers résultats donnent également satisfaction.

II.2 Bilan du rattachement aux DIRCOFI des brigades départementales dites "isolées"

La MRA vient de publier un rapport sur le rattachement des brigades dites "isolées" aux DIRCOFI. Seize DDFiP de catégorie 3 et 4 (sur 39) ont fait le choix de transférer leur brigade départementale afin d'assurer une plus grande professionnalisation des opérations de contrôle et, partant, de palier les difficultés rencontrées localement.

Le bilan réalisé aujourd'hui est positif en ce qu'il confirme le maintien de la couverture du tissu fiscal départemental, fait état des bons résultats enregistrés par ces brigades et le pilotage de ces structures par les DIRCOFI qui donne toute satisfaction.

III. Les BCR

Le rôle des BCR est axé sur la détection de la fraude sur le terrain, tant locale qu'en réseau, en complément des outils et moyens traditionnels de la DGFiP.

Ainsi, les BCR exercent des activités essentielles de collecte de renseignements au plan local et sont l'interlocuteur privilégié des partenaires extérieurs de la direction territoriale, y compris dans le cadre des CODAF. Elles répondent, aux demandes des autres services (droit de communication, traitement des réquisitions judiciaires,...) et s'impliquent dans la programmation des contrôles, au profit de leur direction et de la DIRCOFI.

Bien que hiérarchiquement rattachées au directeur régional ou départemental, l'organisation de leurs travaux est pilotée par la DIRCOFI dans le but de mutualiser au plan interrégional les informations recueillies et les fraudes découvertes, fixer des axes de recherche, piloter les droits de communication non nominatifs, apporter un soutien technique, méthodologique et pédagogique (en collaboration avec la DNEF) dans l'exercice du métier d'enquêteur, fixer les objectifs de programmation conjointement avec la direction territoriale.

Au-delà de l'organisation classique, certaines directions locales intègrent les BCR dans des pôles unifiés de contrôle (PUC) avec d'autres structures (notamment BDV et/ou PCE).

Le renforcement des BCR est impulsé dans le cadre de la mise en oeuvre du plan de lutte contre les fraudes aux finances publiques, avec des redéploiement d'emplois, en autres depuis le LF 2023.

Dans un contexte marqué par la montée en puissance de la programmation par *data-mining* sous le pilotage centralisé du bureau SJCF-1D, la programmation issue de la recherche conserve toute sa place aux cotés de l'évènementiel avec un objectif de 50% de la part de programmation issue de ces deux sources.

En moyenne annuelle sur la période 2021 à 2023, les BCR sont à l'origine de 15 % des opérations de contrôle fiscal externe représentant 14 % du total national des résultats financiers² (1,2 Mds € de droits et pénalités). La part des opérations de contrôle de source BCR se soldant par une absence de résultat est traditionnellement assez limitée (18 % en moyenne 2021 à 2023).

2 Y compris les résultats de la DVNI, qui représente en 2023 2,8 % des opérations et 34,3 % des résultats financiers