



Moyens de la DGFIP mis à disposition du ministère de l'intérieur dans le cadre de la lutte contre la délinquance économique et financière

OCTOBRE 2019

Nathalie **RIOMET**
Line **BONNET**

Irina **SCHAPIRA**
Cyprien **CARRAUD**

Jacques **SCHNEIDER**
François **de CHARETTE**



Inspection
générale
de la Justice

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES





MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Inspection générale de la
justice

N° 073-19

MINISTÈRE DE L'ACTION
ET DES COMPTES PUBLICS

Inspection générale des
finances

N° 2019-M-031-02

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Inspection générale de
l'administration

N° 19052-R

**RAPPORT
CONFIDENTIEL**

**MOYENS DE LA DGFIP MIS À DISPOSITION DU
MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR DANS LE CADRE DE LA
LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE**

Établi par

NATHALIE RIOMET
Inspectrice générale de la
justice

LINE BONNET
Inspectrice de la justice

IRINA SCHAPIRA
Inspectrice des finances

Avec la participation de
CYPRIEN CARRAUD
Assistant de mission

JACQUES SCHNEIDER
Inspecteur général de
l'administration

FRANÇOIS DE CHARETTE
Inspecteur de
l'administration

- OCTOBRE 2019 -



Inspection
générale
de la Justice

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



SYNTHÈSE

Dans le cadre de la lutte contre la délinquance économique et financière, **136 agents de la direction générale des finances publiques (DGFIP)** étaient mis à disposition au 1^{er} septembre 2019 du ministère de l'intérieur. Ils participent à l'un des quatre dispositifs de coopération créés successivement :

- ♦ la **brigade nationale des enquêtes économiques (BNEE)**, créée en 1948, compte 51 agents localisés dans les 23 implantations de police judiciaire ;
- ♦ les **groupes interministériels de recherche (GIR)**, mis en place en 2002 pour lutter contre l'économie souterraine incluent 40 agents de la DGFIP, soit 9 % des effectifs ;
- ♦ le plan de lutte contre les activités illicites dans les quartiers sensibles, dit « **plan banlieues quartiers sensibles** » (PBQS), établi en 2009, repose au niveau national sur 22 agents, effectif divisé par deux depuis l'origine ;
- ♦ la **brigade nationale de répression de la délinquance financière (BNRDF)**, créée en 2010, inclut 23 agents de la DGFIP, dont 21 officiers fiscaux judiciaires (OFJ) en charge d'enquêter, en lien avec 23 officiers de police judiciaire (OPJ), sur les affaires de fraude fiscale complexe.

La mission a constaté l'absence de cadre stratégique global et de pilotage partagé de ces dispositifs, conduisant à des divergences d'appréciation entre la DGFIP et la direction générale de la police nationale (DGPN) sur :

- ♦ les **objectifs** prioritaires assignés à ces agents : l'assistance aux forces de l'ordre dans la lutte contre la délinquance économique et financière ou la seule programmation de contrôles fiscaux ;
- ♦ les **résultats** des dispositifs de lutte contre la délinquance économique et financière, du double point de vue de l'enquête pénale et du contrôle fiscal ;
- ♦ le **devenir** des dispositifs, la DGFIP faisant valoir le caractère restreint de son vivier d'experts en fiscalité et considérant que ces agents pourraient être mieux utilisés tandis que la DGPN souligne qu'ils sont indispensables aux enquêtes économiques et financières.

Dans le contexte de la mise en place, depuis le 1^{er} juillet 2019 du service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF), **la situation de la BNRDF a fait l'objet d'une attention particulière car :**

- ♦ la DGFIP questionne la capacité de la brigade à traiter dans un délai satisfaisant ses plaintes. Son stock, constitué au 1^{er} juin 2019 de 177 enquêtes (dont 133 issues d'une plainte de la DGFIP), a en effet augmenté de façon continue depuis 2010 ;
- ♦ la DGPN demande l'allocation d'OFJ supplémentaires, notamment pour la province, afin de renforcer ses capacités globales et d'aller vers plus de subsidiarité dans le traitement des plaintes.

Apprécier l'efficience de l'utilisation des moyens mis à disposition par la DGFIP constitue un exercice délicat sans cadre d'évaluation partagé par les acteurs. Toutefois, la mission a réalisé les constats suivants :

- ◆ **s'agissant de l'objectif d'assistance aux forces de l'ordre**
 - les OFJ, dont le statut et la formation sont aujourd'hui identiques où qu'ils soient positionnés, fournissent une expertise indispensable aux enquêtes pour fraude fiscale complexe, dans un contexte de sophistication croissante des montages et de difficulté pour les OPJ à acquérir des compétences équivalentes ;
 - les agents de la BNEE, des GIR et du PBQS exercent des activités d'assistance similaires, mal traduites par le *reporting* de la DGFIP. Ils mobilisent des connaissances fiscales plus générales, en particulier lorsqu'ils consultent les bases de données de la DGFIP pour réaliser des analyses patrimoniales ou quand ils assistent les enquêteurs dans le cadre des perquisitions ou auditions. Cet appui est indispensable aux OPJ, quand bien même ces derniers ont dorénavant accès à certains applicatifs de la DGFIP, pour sécuriser les enquêtes économiques et financières en raison du niveau de leur technicité ;
- ◆ **s'agissant de l'objectif de contribution à la programmation de contrôles fiscaux**
 - le rendement fiscal des enquêtes de la BNRDF à partir d'une plainte de la DGFIP, estimé à environ 140 M€ sur la période 2015-2017, s'il n'est pas l'unique objectif des enquêteurs qui travaillent un cadre judiciaire sous l'autorité des magistrats, doit être apprécié conjointement avec les montants associés aux amendes, dommages et intérêts ou confiscations prononcées par les juridictions répressives qui abondent également le budget général de l'État (21 M€ depuis 2010) ;
 - la traduction fiscale des enquêtes auxquelles participent les agents de la BNEE, des GIR et du PBQS est très hétérogène et difficile à étalonner, que ce soit entre dispositifs ou par rapport à l'action d'agents internes à la DGFIP : sur une période de quatre ans, les montants annuels moyens de redressements et pénalités notifiés s'élevaient à 280 M€ pour la BNEE, 53 M€ pour les GIR et 15 M€ pour le PBQS, avec un point de vigilance particulier sur le taux de recouvrement (4 %) associé à ce dernier montant.

Au regard de la relative convergence des besoins entre les deux administrations, **la mission recommande de structurer un partenariat global en matière de lutte contre la délinquance économique et financière.** Ce partenariat doit chercher en priorité à moderniser le cadre de mise à disposition des agents de la DGFIP à travers :

- ◆ l'élaboration d'une feuille de route nationale, fondée sur une analyse préalable des besoins (volume et qualification des agents par implantation), déclinée ensuite au niveau local ;
- ◆ la mise en place d'une comitologie, aux niveaux national et local, permettant d'identifier et de résoudre plus rapidement les difficultés rencontrées ;
- ◆ l'établissement d'un plan d'apurement du stock d'affaires de la BNRDF émanant de la DGFIP, qui justifie l'allocation à titre temporaire de moyens supplémentaires: sur la base des simulations réalisées par la mission, le stock pourrait, en limitant le nombre de nouvelles saisines annuelles à 15, être en théorie totalement apuré à iso-productivité dès 2022 (par un renfort de 36 OFJ/OPJ) ou en 2023 (avec un renfort de 12 à 24 OFJ/OPJ) ;
- ◆ l'expérimentation de l'allocation de quatre OFJ dans les implantations de PJ en province dans l'attente de pouvoir apprécier l'impact de la création du SEJF sur le volume d'enquêtes confiées à la BNRDF ;

Synthèse

- ♦ le rattachement de l'ensemble des agents de la DGFIP en région à des « pools » d'expertise situés en service de police judiciaire, et la désignation systématique de référents en lieu et place des agents mis à disposition dans le cadre du PBQS ;
- ♦ une association plus étroite du ministère de l'intérieur à la gestion et au pilotage des agents mis à disposition, y compris *via* un remboursement de leur masse salariale.

Par ailleurs, en complément de ces mesures, **d'autres leviers identifiés par la mission contribueraient à l'amélioration du partage d'expertise et d'information entre les acteurs** participant à la lutte contre la délinquance économique et financière :

- ♦ un accès élargi des OPJ aux bases de données de la DGFIP et aux formations en fiscalité ;
- ♦ une meilleure organisation du renseignement fiscal au service de contrôles ciblant mieux les phénomènes de fraude.

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCTION..... | 1 |
| 1. LE RECOURS AUX AGENTS DE LA DGFIP REPOSE SUR DES DISPOSITIFS INTERMINISTÉRIELS CRÉÉS EN STRATES SUCCESSIVES ET QUI FONT L'OBJET D'ATTENTES DIFFÉRENTES..... | 3 |
| 1.1. Les relations entre les trois ministères s'inscrivent dans le cadre de quatre dispositifs différents et d'organisations propres à chaque acteur | 3 |
| 1.1.1. <i>Les dispositifs de coopération en matière de lutte contre la délinquance économique et financière ont profondément évolué depuis une dizaine d'année</i> | 3 |
| 1.1.2. <i>Les règles encadrant le partage d'information entre acteurs ne facilitent pas le traitement de la fraude fiscale complexe qui repose sur des procédures administratives et judiciaires.....</i> | 7 |
| 1.2. La DGFIP et la DGPN ont des attentes différentes par rapport à des agents dont les missions sont en partie similaires..... | 9 |
| 1.2.1. <i>L'absence de cadre stratégique partagé sur ces dispositifs ne permet pas aux acteurs de converger sur leurs objectifs et doctrines d'emploi</i> | 9 |
| 1.2.2. <i>Le statut et les activités des agents mis à disposition par la DGFIP présentent, surtout en région, davantage de similarités que de différences.....</i> | 10 |
| 1.3. Les évolutions récentes du traitement de la fraude fiscale vont entraîner un nouveau positionnement de l'autorité judiciaire..... | 18 |
| 1.3.1. <i>La loi du 23 octobre 2018 renforce le rôle des parquets dans le traitement de la fraude fiscale</i> | 18 |
| 1.3.2. <i>Une nécessaire articulation entre les sanctions fiscales et pénales</i> | 19 |
| 2. LE DÉFAUT DE PILOTAGE PARTAGÉ DE CES COOPÉRATIONS A ENGENDRÉ DES DIVERGENCES D'APPRÉCIATION SUR LEUR DEVENIR..... | 20 |
| 2.1. Ces dispositifs de coopération font l'objet d'échanges trop limités entre la DGPN et la DGFIP | 20 |
| 2.1.1. <i>Sur un plan RH, le volume et les conditions de mise à disposition des agents de la DGFIP sont insuffisamment concertés</i> | 20 |
| 2.1.2. <i>Sur un plan métier, la mission a constaté l'absence d'échanges structurés entre les acteurs sur les résultats de ces dispositifs.....</i> | 22 |
| 2.2. En conséquence, la DGFIP et le ministère de l'intérieur ne s'accordent pas sur le devenir de ces dispositifs..... | 24 |
| 2.2.1. <i>La DCPJ demande l'allocation d'OFJ supplémentaires, y compris en province, indépendamment de la création du SEJF</i> | 24 |
| 2.2.2. <i>La DGFIP estime que l'expertise qu'elle met à disposition du ministère de l'intérieur en puisant dans son vivier pourrait être mieux utilisée</i> | 30 |
| 2.3. Une ambition judiciaire affirmée sur un plan stratégique dont la déclinaison opérationnelle est en voie d'amélioration | 32 |
| 2.3.1. <i>Le parquet national financier est le pivot de la définition de la politique pénale applicable aux dossiers de fraudes fiscales complexes.....</i> | 32 |
| 2.3.2. <i>La circulaire du 7 mars 2019 prévoit un renforcement des échanges entre la DGFIP et les parquets.....</i> | 33 |

| | |
|--|-----------|
| 3. EN L'ABSENCE DE CADRE D'ÉVALUATION PARTAGÉ PAR LES ACTEURS, IL EST DIFFICILE D'APPRÉCIER SI LES AGENTS DE LA DGFIP SONT UTILISÉS DE FAÇON EFFICIENTE..... | 34 |
| 3.1. Si elle pourrait être mieux mobilisée, l'expertise fiscale des agents de la DGFIP peut difficilement être substituée par des moyens de la police | 34 |
| 3.1.1. <i>Le degré de recours à l'expertise fiscale des agents de la DGFIP, élevé au sein de la BNRDF, est d'intensité plus variable dans les autres dispositifs</i> | 34 |
| 3.1.2. <i>Le niveau actuel d'expertise fiscale de la police nationale rend indispensable la participation d'agents de la DGFIP aux enquêtes pénales.....</i> | 38 |
| 3.1.3. <i>Le rendement fiscal des enquêtes auxquelles ont participé les agents de la DGFIP est difficilement comparable et constitue une approche restrictive de leur action.....</i> | 39 |
| 3.1.4. <i>Il n'est pas évident d'établir un lien entre la façon dont les enquêtes de la BNRDF sont menées et le rendement fiscal des plaintes de la DGFIP.....</i> | 42 |
| 3.1.5. <i>Le rendement fiscal des autres dispositifs, très concentré sur un faible nombre d'implantations, dépend en partie du volume et de la nature des enquêtes.....</i> | 44 |
| 4. LA CONSTRUCTION D'UN PARTENARIAT INTERMINISTÉRIEL EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE EST INDISPENSABLE..... | 47 |
| 4.1. La mission a identifié des besoins convergents entre la DGFIP et la DGPN qui justifient un partenariat plus structuré | 47 |
| 4.1.1. <i>Les besoins de la DGFIP et de la DGPN en matière de lutte contre la délinquance économique et financière sont essentiellement convergents</i> | 47 |
| 4.1.2. <i>Au regard de ces besoins réciproques, il est nécessaire de structurer un partenariat qui dépasse la logique de chaque dispositif.....</i> | 47 |
| 4.2. Ce partenariat interministériel doit reposer en priorité sur une modernisation du cadre des mises à disposition en fonction des besoins | 48 |
| 4.2.1. <i>Construire un cadre partenarial en matière de lutte contre la délinquance économique et financière.....</i> | 48 |
| 4.2.2. <i>Élaborer un plan partagé DGFIP-DCPJ d'apurement du stock d'affaires issues de la DGFIP dont l'enquête a été confiée à la BNRDF par le parquet ou les magistrats instructeurs</i> | 50 |
| 4.2.3. <i>Au niveau territorial, rattacher tous les agents mis à disposition à un « pool » d'expertise positionné au sein de chaque implantation de PJ.....</i> | 51 |
| 4.2.4. <i>Ajuster et actualiser régulièrement le volume et la qualification des agents mis à disposition en fonction des besoins</i> | 52 |
| 4.2.5. <i>Mettre en place des modalités partagées de pilotage et d'évaluation des activités des agents mis à disposition</i> | 52 |
| 4.2.6. <i>Renforcer le recours à des leviers complémentaires pour améliorer le partage d'informations et d'expertise entre acteurs.....</i> | 53 |
| CONCLUSION..... | 54 |

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 6 mai 2019, les ministres respectivement en charge de la justice, de l'action et des comptes publics et de l'intérieur ont demandé aux inspections générales de la justice (IGJ), des finances (IGF) et de l'administration (IGA) d'évaluer l'utilité et l'efficience des moyens de l'administration fiscale agissant au ministère de l'intérieur.

Cette mission s'inscrit dans un contexte marqué par :

- ♦ un arbitrage interministériel¹ actant la création du service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF)² et le déploiement d'officiers fiscaux judiciaires (OFJ) supplémentaires dans les services régionaux de police judiciaire ;
- ♦ un questionnement, porté en particulier par la Cour des comptes³, sur l'insuffisance des moyens consacrés par les ministères de la justice et de l'intérieur à la lutte contre la délinquance économique et financière dont l'arsenal juridique a pourtant été considérablement étoffé depuis une dizaine d'années ;
- ♦ une évolution du positionnement de la direction générale des finances publiques (DGFiP) en matière de contrôle fiscal avec, d'une part, une souplesse accrue vis-à-vis des contribuables commettant des erreurs⁴ et, d'autre part, une intensification de la lutte contre la fraude fiscale en particulier grâce aux dispositions introduites par la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

Conformément à la lettre de mission, les trois inspections ont concentré leurs analyses sur les dispositifs interministériels de coopération où s'inscrivent les agents de la DGFiP. Elle a ainsi exclu de son champ :

- ♦ l'analyse globale des besoins, des moyens et de l'organisation de la police judiciaire en matière de lutte contre la délinquance économique et financière, objet d'une lettre adressée le 22 juillet dernier par les trois mêmes ministres aux inspections en charge de la présente mission, même si une partie des dispositifs analysés par la présente mission relève bien de la lutte contre cette forme de délinquance, et non uniquement de la lutte contre la fraude fiscale ;
- ♦ l'impact de la levée partielle, depuis le début d'année 2019, du « verrou de Bercy »⁵ sur le traitement par les parquets et les services d'enquête de la fraude simple, qu'il est trop tôt pour évaluer mais qui préoccupe les interlocuteurs rencontrés par la mission.

¹ Compte rendu de la réunion interministérielle du 30 janvier 2018.

² Article 2 de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

³ Référé de la Cour des comptes adressé le 12 décembre 2018 à la ministre de la justice et au ministre de l'intérieur.

⁴ C'est l'objet de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

⁵ L'article 36 de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude a modifié l'article L. 228-1 du livre des procédures fiscales. Les dossiers de contrôle fiscal répondant à certains critères de gravité sont dorénavant transmis directement au parquet, sans avis préalable de la commission des infractions fiscales. Les plaintes pour présomption caractérisée de fraude fiscale sont également désormais directement déposées auprès du parquet. Pour les contrôles ne remplissant pas les critères de dénonciation obligatoire au parquet, une plainte pour fraude fiscale après avis de la CIF demeure envisageable. Ces dispositions s'appliquent aux dossiers notifiés après l'entrée en vigueur de la loi.

Rapport

Pour apprécier les activités des 136 agents de la DGFIP mis à disposition au 1^{er} septembre 2019 sans remboursement du ministère de l'intérieur, la mission s'est attachée à :

- ♦ identifier les objectifs assignés par les trois ministères concernés aux quatre dispositifs de coopération examinés : la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF) ; la brigade nationale des enquêtes économiques (BNEE) ; les groupes interministériels de recherche (GIR) ; le plan de lutte contre les activités lucratives non déclarées dit plan « banlieues quartiers sensibles » (PBQS) ;
- ♦ échanger avec une quarantaine d'agents de la DGFIP en exercice dans l'un de ces dispositifs en Île-de-France, à Marseille et à Lyon ;
- ♦ analyser les relations entre les deux administrations en se fondant sur des échantillons anonymisés d'enquêtes pour fraude fiscale complexe signalées par la DGFIP et la BNRDF ;
- ♦ exploiter les données de pilotage fournies par la DGFIP sur une partie des activités menées par ces agents.

Sur la base de ces investigations, le présent rapport montre que :

- ♦ le recours aux agents de la DGFIP repose sur des dispositifs interministériels créés en strates successives et qui font l'objet d'attentes différentes(I) ;
- ♦ le défaut de pilotage de ces coopérations n'a pas permis de rapprocher les points de vue sur les finalités et le fonctionnement des dispositifs (II) ;
- ♦ en l'absence de cadre d'évaluation partagé par les acteurs, il est difficile d'apprécier l'efficience de ces coopérations(III) ;
- ♦ la construction d'un partenariat interministériel en matière de lutte contre la délinquance économique et financière est indispensable (IV).

1. Le recours aux agents de la DGFIP repose sur des dispositifs interministériels créés en strates successives et qui font l'objet d'attentes différentes

1.1. Les relations entre les trois ministères s'inscrivent dans le cadre de quatre dispositifs différents et d'organisations propres à chaque acteur

1.1.1. Les dispositifs de coopération en matière de lutte contre la délinquance économique et financière ont profondément évolué depuis une dizaine d'année

1.1.1.1. *Des dispositifs ayant leurs objectifs propres ont été créés successivement dans un cadre interministériel pour lutter contre la délinquance économique et financière*

1.1.1.1.1. *Le recours ancien aux agents de la DGFIP dans la lutte contre la délinquance économique et financière s'est développé au début des années 2000*

Le recours à des agents de la DGFIP positionnés auprès du ministère de l'intérieur a débuté dès 1948⁶ avec la création d'une brigade nationale des enquêtes économiques (BNEE), composée de 48 agents des finances publiques, initialement en charge de faire respecter la réglementation sur le ravitaillement.

Le dispositif d'ensemble a connu plusieurs élargissements au début des années 2000 avec la mise en place :

- ♦ en 2002⁷, des groupes d'intervention régionaux, rebaptisés en 2019 « **groupes interministériels de recherches** » (GIR), services réunissant toutes les administrations concernées, dont 40 agents de la DGFIP (9% des effectifs des GIR⁸), rattachés aux services régionaux de police judiciaire (SRPJ) ou aux sections de recherche (SR) de la gendarmerie nationale, en charge de lutter, en co-saisine systématique avec d'autres services, contre l'économie souterraine et les différentes formes de délinquance organisée qui l'accompagnent ;
- ♦ en 2009, d'un protocole, signé par les ministères respectivement en charge du budget et de l'intérieur prévoyant la participation d'agents de la DGFIP, aujourd'hui au nombre de 22, à la **lutte contre les activités lucratives non déclarées** (dit « **plan banlieues quartiers sensibles** » ou PBQS)⁹ portant atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique¹⁰ ;

⁶ Voir compte rendu de la réunion de la présidence du conseil datée du 19 janvier 1948 sur la réglementation en matière de ravitaillement et la note du ministère de l'intérieur datée du 5 janvier 1950 sur la création d'une brigade nationale d'enquête.

⁷ Circulaire interministérielle du 22 mai 2002.

⁸ Les douanes fournissent 8 % des effectifs, quand la police nationale et la gendarmerie nationale en apportent respectivement 48 % et 34 % (source : DGPN – bilan 2018 de l'action des GIR).

⁹ À la différence des autres dispositifs dont la gestion opérationnelle au sein du ministère de l'intérieur est assurée par la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), celle du dispositif PBQS est confiée à la direction centrale de la sécurité publique (DCSP).

¹⁰ Protocole daté du 23 septembre 2009. La liste des quartiers sensibles concernés est annexée au protocole.

- en 2010¹¹, de la **brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF)**, composée au 1^{er} septembre 2019 de 21 officiers fiscaux judiciaires (OFJ) et de 23 officiers de police judiciaire (OPJ) chargés par le parquet ou les juges d'instruction d'enquêter en particulier sur les plaintes de la DGFIP pour présomption caractérisée de fraude fiscale.

1.1.1.1.2. La BNEE, les GIR et le dispositif PBQS contribuent à l'objectif d'intégrer une dimension fiscale dans les enquêtes pénales

Il s'agit de recourir à l'expertise fiscale dans le cadre des enquêtes à la fois pour¹² :

- assister les policiers dans l'identification et la mise en cause des auteurs présumés d'une infraction, que celle-ci soit ou non associée à une fraude fiscale ;
- infliger un redressement et/ou une sanction de nature fiscale aux auteurs présumés d'une infraction.

La logique d'action des GIR et du PBQS pourrait être amenée à évoluer dans les prochaines années :

- les GIR pourraient connaître, comme le propose la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ)¹³, un recentrage sur les trafics de stupéfiants dans les quartiers sensibles ;
- le dispositif PBQS, qui a vu le nombre d'agents affectés par la DGFIP diminuer de moitié par rapport à 2009, appelle aussi une clarification qui est souhaitée par la direction centrale de la sécurité publique (DCSP), comme l'a constaté la mission¹⁴.

1.1.1.1.3. La création en 2010 de la BNRDF relève à l'inverse d'une volonté de disposer des outils de la procédure pénale pour démontrer la fraude fiscale complexe

La création en 2009¹⁵ de la procédure d'enquête judiciaire fiscale s'est traduite par la mise en place d'un service au sein d'un office à compétence nationale, la BNRDF, et d'un nouveau statut d'enquêteur, les officiers fiscaux judiciaires (OFJ). Le constat des limites de la procédure administrative de contrôle dans la recherche des fraudes commises par les personnes physiques avait rendu indispensable cette évolution. En effet, si l'administration fiscale dispose de prérogatives pour obtenir des éléments détenus par différents organismes et personnes du fait de leur activité¹⁶, les modalités de perquisition fiscale¹⁷ sont très circonscrites.

¹¹ La loi de finances rectificative pour l'année 2009 a créé le statut d'officier fiscal judiciaire (OFJ) à l'article 28-2 du code de procédure pénale et prévu leur rattachement au ministère de l'intérieur. Cette loi a été complétée par deux décrets : décret 2010-1318 du 3 août 2010 relatif à la participation d'agents des services fiscaux à certaines missions de police judiciaire et décret 2010-1318 du 4 novembre 2010 portant création de la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale.

¹² Ces dispositifs s'inscrivent dans le cadre d'un effort plus global pour développer la dimension patrimoniale des enquêtes et des sanctions, marqué en particulier en 2010 par l'élargissement des possibilités de saisies et la création de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisies et confisqués.

¹³ Bilan 2018 de l'action des GIR élaboré par la police nationale.

¹⁴ Un projet d'avenant, non signé à ce jour, prévoyait en 2013 un élargissement de la compétence des agents à l'ensemble des 23 départements, et non plus seulement à une zone de sécurité prioritaire.

¹⁵ Article 23 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2009 n°2009-1674.

¹⁶ Article L. 81 et suivants du livre des procédures fiscales.

¹⁷ Article L.16 B du livre des procédures fiscales.

Le champ de compétences des OFJ, initialement limité à la fraude fiscale résultant d'une falsification ou commise en lien avec des États n'ayant pas conclu d'accords permettant l'échange de renseignement de nature fiscale, a été élargi :

- ◆ d'une part, par l'extension en 2012-2013 de la notion de fraude fiscale complexe¹⁸ ;
- ◆ d'autre part, par la possibilité ouverte en 2010 d'enquêter sur les délits connexes à la fraude fiscale complexe et à partir de 2013, sur le blanchiment de cette dernière.

Depuis le 1^{er} juillet 2019, des OFJ exercent aussi cette fonction, sous la direction d'un magistrat et aux côtés d'officiers de douane judiciaire (ODJ), au sein du service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF)¹⁹ rattaché au ministère en charge de l'action et des comptes publics. Sa création a constitué un irritant pour le ministère de l'intérieur. La direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice a précisé les critères de saisine de ce nouveau service à l'ensemble des parquets²⁰.

1.1.1.1.4. Le développement de l'arsenal juridique en matière de lutte contre la fraude fiscale et son blanchiment s'est accompagné d'une spécialisation des différents acteurs

Les dispositifs de coopération entre la DGFiP et le ministère de l'intérieur doivent être appréciés à l'aune des évolutions législatives²¹ visant, en particulier depuis 2013, à mieux cibler et intensifier la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière. Ces réformes se sont traduites en particulier par une aggravation des peines encourues dans le cadre de la fraude fiscale et un allongement des délais de prescription des poursuites pénales et fiscales.

En termes d'organisation, le ministère de la justice au premier chef, mais aussi le ministère de l'intérieur, tendent à créer des structures de plus en plus spécialisées dans la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière. Comme le montre la carte ci-dessous, les organisations géographiques mises en place ne se recoupent pas.

¹⁸ En 2012, pour les présomptions de fraude résultant soit d'une domiciliation fiscale fictive ou artificielle à l'étranger soit de toute autre manœuvre destinée à égarer l'administration ; en 2013 par la suppression du critère tenant au caractère coopératif de l'Etat étranger en lien avec la fraude.

¹⁹ Service créé par la loi n° 2018- 898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

²⁰ Dépêche du 17 juillet 2019.

²¹ Deux lois spécifiques ont été adoptées depuis 2013 en matière de lutte contre la fraude fiscale : la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière ; la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude fiscale.

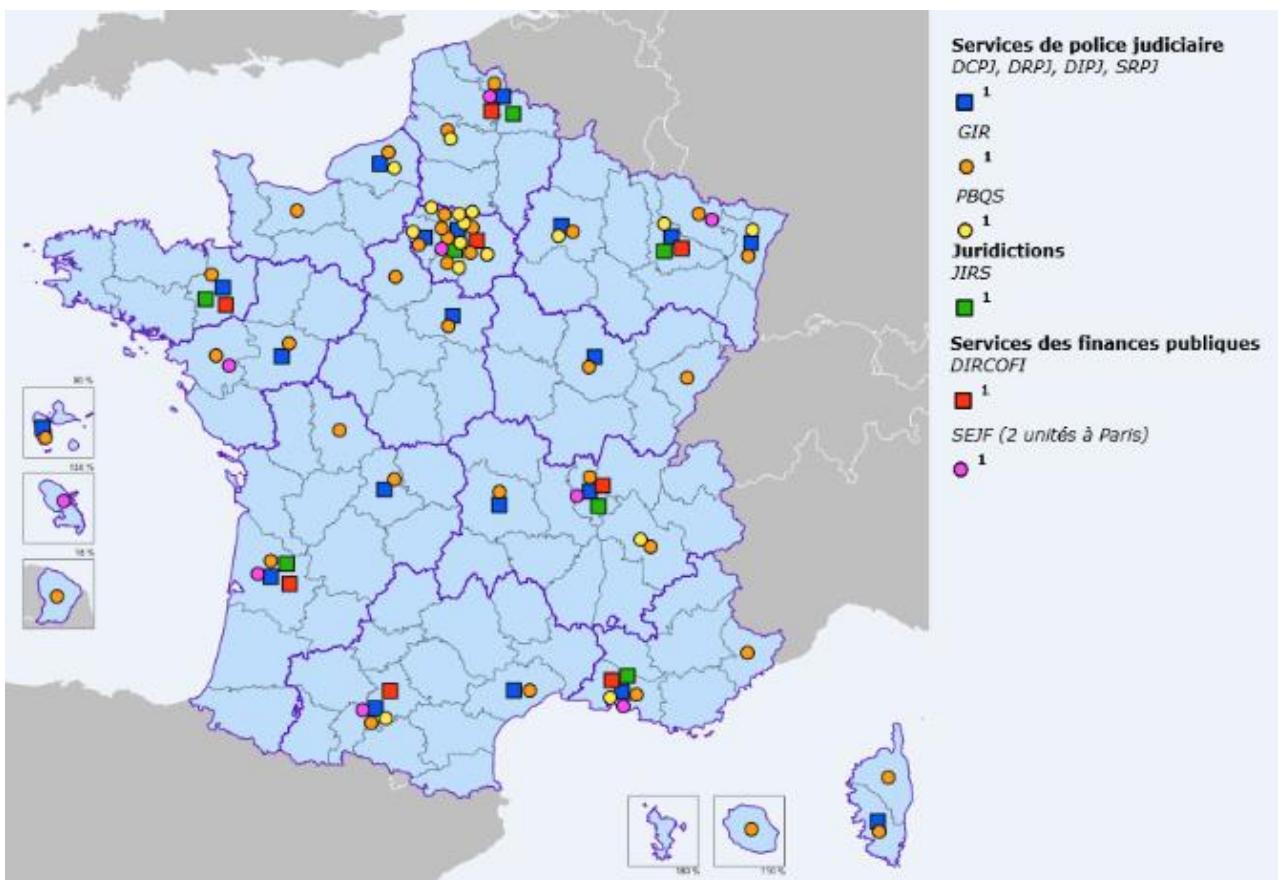
S'agissant du ministère de la justice, la montée en puissance du parquet national financier (PNF) depuis sa création en 2013 permet d'apporter un traitement adapté à des faits de plus en plus complexes en raison de l'internationalisation et de la sophistication croissantes de la délinquance économique et financière. Le PNF vient compléter l'action des huit juridictions inter-régionales spécialisées (JIRS) et des deux parquets ayant qualité de pôle économique et financiers. Sur un plan jurisprudentiel, la reconnaissance en 2008 par la Cour de cassation du caractère autonome du délit de blanchiment de fraude fiscale a constitué un tournant dès lors que la réalisation d'enquêtes judiciaires n'était plus conditionnée par une plainte préalable de l'administration²². Si les critères de saisine du PNF ont été précisés à l'égard des JIRS et autres juridictions, la notion même de très grande complexité -relevant d'une appréciation *in concreto*-, reste malaisée à définir. De même, l'articulation avec les JIRS fait encore l'objet de discussions.

S'agissant du ministère de l'intérieur, un office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFF) a été créé en 2013, intégrant l'ancienne division nationale d'investigations financières et fiscales (DNIFF), pour renforcer la coordination nationale des enquêtes au sein de la sous-direction de la lutte contre la criminalité organisée et la délinquance financière (SDLCODF) datant de 2006. Les enquêteurs économiques et financiers sont regroupés au sein de 23 divisions économiques et financières (DEF) positionnées au sein des implantations de la police judiciaire (PJ)²³. Depuis le 1^{er} juillet 2019, la SDLCODF a elle-même été scindée en deux sous-directions dont l'une, la sous-direction de lutte contre la criminalité financière (SDLCF), intègre la BNRDF et la BNNE.

²² Dans l'arrêt Talmon, la Cour de cassation a en effet considéré qu'un délinquant pouvait être condamné pour blanchiment de fraude fiscale même en l'absence de poursuites pour fraude fiscale. Depuis la levée partielle du « verrou de Bercy » en 2018, les effets de cette jurisprudence sont désormais limités.

²³ Il peut s'agir d'une des 9 DIPJ, d'un des 8 services régionaux de la PJ (SRPJ) ou d'une des 2 directions régionales de la PJ (DRPJ) situés à Ajaccio et Versailles auxquels s'ajoutent la préfecture de police de Paris et le siège de la DCPJ. Les divisions économiques et financières (DEF) prennent parfois la forme de sections ou de divisions opérationnelles dans les plus petites structures.

Carte 1 : Implantations des principaux services impliqués dans les dispositifs de coopération en matière de lutte contre la délinquance économique et financière²⁴



Source : Mission.

1.1.2. Les règles encadrant le partage d'information entre acteurs ne facilitent pas le traitement de la fraude fiscale complexe qui repose sur des procédures administratives et judiciaires

À l'instar de quelques contentieux techniques, la fraude fiscale peut recevoir un traitement strictement administratif ou judiciaire, ou combiner les deux approches. Les procédures pénales et fiscales, autonomes, obéissent à des régimes juridiques distincts et sont toutes les deux couvertes par le secret fiscal et de l'enquête judiciaire²⁵.

²⁴ Il faut y ajouter les DRFiP présentes dans chaque région ainsi que les DDFiP auxquelles sont rattachées les BCR. Concernant les implantations du SEJF, ce sont celles qui figurent dans l'arrêté du 16 mai 2019. Il faut y ajouter l'antenne de Dijon, rattachée à Lyon, celle de Nice, rattachée à Marseille, celle de Perpignan, rattachée à Toulouse. Il faut également ajouter le PNF et la JIRS située à Fort-de-France.

²⁵ Article 11 du code de procédure pénale : « Sauf dans le cas où la loi en dispose autrement et sans préjudice des droits de la défense, la procédure au cours de l'enquête et de l'instruction est secrète ». Article L103 du code général des impôts (CGI) : « L'obligation du secret professionnel, telle qu'elle est définie aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal, s'applique à toutes les personnes appelées à l'occasion de leurs fonctions ou attributions à intervenir dans l'assiette, le contrôle, le recouvrement ou le contentieux des impôts, droits, taxes et redevances prévus au code général des impôts. Le secret s'étend à toutes les informations recueillies à l'occasion de ces opérations. ».

Le législateur a toutefois prévu des aménagements afin de faciliter les échanges d'information :

- dans le cadre des enquêtes judiciaires, le secret fiscal n'est pas opposable aux agents des finances publiques lorsqu'ils sont sollicités par des OPJ sur réquisition²⁶ ;
- indépendamment de l'existence d'une plainte ou d'une dénonciation²⁷, les agents des finances publiques sont dorénavant déliés du secret professionnel à l'égard du procureur de la République avec lequel ils peuvent échanger des informations couvertes par le secret fiscal²⁸. Néanmoins, s'agissant de dispositions récentes qui font l'objet d'une interprétation prudente, voire restrictive, de la part de la DGFIP²⁹, il conviendra de faire le bilan de leur mise en œuvre ;
- dans le seul cadre de la lutte contre les activités illicites, les agents de la DGFIP peuvent communiquer aux forces de sécurité intérieure des renseignements fiscaux ;

à l'égard de l'administration des finances, le ministère public doit, à l'occasion de toute procédure judiciaire, communiquer les indications laissant présumer une fraude commise en matière fiscale³⁰. L'administration peut également demander au ministère public la communication à tout moment de tous les dossiers judiciaires³¹

Cette prérogative est soumise à l'autorisation du juge d'instruction ou du parquet qui détermine le « feu vert », c'est-à-dire le moment où l'ensemble des documents peuvent être portés à la connaissance du contribuable sans nuire à l'enquête pénale.

Au-delà de ces contraintes juridiques, la mission a constaté la quasi-absence d'outils informatiques partagés, qui se traduit par exemple par la nécessité de se déplacer pour accéder aux éléments de procédure.

²⁶ La circulaire commune DACG/DGFIP du 5 novembre 2010 précisait sans ambiguïté à ce titre « *le secret professionnel ne peut être opposé à un juge d'instruction, aux membres du parquet ainsi qu'aux officiers de police judiciaire ou aux experts commis par eux dès lors que les renseignements ou les documents dont la communication est demandée ont trait aux faits qui font l'objet d'une information judiciaire ou d'une enquête préliminaire*

²⁷ Déposée en application de l'article L. 228 du livre des procédures fiscales (LPF) ou d'une procédure judiciaire en cours.

²⁸ Ces dispositions, introduites par la loi du 23 octobre 2018 précitée, ne s'appliquent toutefois pas aux assistants spécialisés, aux enquêteurs judiciaires ou aux agents des greffes des juridictions. Par ailleurs, comme tout agent public, les agents de la DGFIP sont tenus de dénoncer au parquet tout fait susceptible de recevoir une qualification pénale en application de l'article 40 du code de procédure pénale (CPP).

²⁹ Note de service du 8 avril 2019 CF2B/2019/03/4590 dans laquelle la DGFIP a demandé à ses agents de faire droit aux demandes judiciaires avec « *discernement* » et « *d'être particulièrement attentifs aux demandes sans lien direct avec une plainte ou encore une dénonciation obligatoire de l'administration fiscale* ».

³⁰ Article L.101 du LPF.

³¹ Article L. 82 C du LPF. Un retour sur les résultats des recherches engagées à la suite de cette communication doit être fait dans les six mois à l'autorité judiciaire.

1.2. La DGFIP et la DGPN ont des attentes différentes par rapport à des agents dont les missions sont en partie similaires

1.2.1. L'absence de cadre stratégique partagé sur ces dispositifs ne permet pas aux acteurs de converger sur leurs objectifs et doctrines d'emploi

Il n'existe pas de cadre stratégique global propre aux différents dispositifs :

- ♦ si des textes législatifs et réglementaires définissent les objectifs poursuivis par les OFJ au sein de la BNRDF, la seule convention signée par la DGFIP et la DCPJ relative à ce dispositif porte strictement sur la gestion RH des agents mis à disposition ;
- ♦ le rôle actuel des agents de la BNNE, dont la définition par une note de 1950 du ministère de l'intérieur est aujourd'hui largement datée, n'est précisé que par leur fiche de poste, rédigée par la DGFIP, qui mentionne « *deux missions essentielles* » : l'assistance technique aux services de PJ et la contribution à la programmation du contrôle fiscal, sans hiérarchisation entre elles ;
- ♦ la fonction des agents de la DGFIP au sein des GIR peut être appréhendée à travers le modèle de lettre de mission communiqué par la DGFIP qui indique que « *la mission consiste à apporter une assistance technique aux forces de police et de gendarmerie et de transmettre à la DGFIP des informations en vue de programmer, le cas échéant, des contrôles fiscaux* » ;
- ♦ enfin, les missions des agents PBQS, si elles peuvent en partie se déduire du protocole signé en 2009, sont surtout précisées par la circulaire diffusée la même année par la DGFIP qui souligne que « *ce plan interministériel s'inscrit (...) pleinement dans le cadre de l'action entreprise ces dernières années par la DGFIP pour renforcer sa présence vis-à-vis d'agissements frauduleux* » tout en rappelant que les fonctions des agents sont exclusivement fiscales.

1.2.2. Le statut et les activités des agents mis à disposition par la DGFIP présentent, surtout en région, davantage de similarités que de différences

1.2.2.1. Sur le plan RH, les modalités de mise à disposition des agents en GIR ou du PBQS se distinguent de celles des agents de la BNEE

1.2.2.1.1. Les agents en GIR et du PBQS, qui restent rattachés aux directions locales de la DGFIP, ne disposent d'aucun statut spécifique

D'un point de vue RH, les 40 agents³² des GIR³³ présentent des similarités avec les 22 agents du dispositif PBQS :

- ils restent rattachés aux brigades de contrôle et de recherche (BCR), à l'exception de ceux issus des directions spécialisées de contrôle fiscal (DIRCOFI) qui continuent de dépendre des divisions du contrôle fiscal, même s'ils sont physiquement positionnés dans les locaux d'une section de recherche (SR) de la gendarmerie, d'une unité de la PJ ou à la préfecture de police de Paris, selon la structure à laquelle est rattachée le GIR ;
- ils sont recrutés sur proposition des directions locales pour une durée maximale de 4 ans³⁴, renouvelable une fois, ce qui tend à être le cas au regard de la durée moyenne sur poste constatée par la mission (4,9 ans), avec par ailleurs une faible mobilité géographique de ces agents entre GIR ;
- ils sont constitués à 45 % d'agents de catégorie B, ce qui les distingue, comme les agents PBQS (60 % de catégorie B), des agents de la BNEE et de la BNRDF quasi-exclusivement de catégorie A ;
- enfin, comme les agents PBQS, leur régime indemnitaire est inchangé dans le cadre de cette mise à disposition fonctionnelle³⁵.

Le nombre d'agents PBQS a été diminué de plus de la moitié par rapport à 2009, sans évolution de leur maillage territorial³⁶. Ce retrait progressif, assumé par la DGFIP au regard des résultats jugés décevants du dispositif et dans une logique de redéploiement des postes vers d'autres services, en particulier la BNRDF³⁷, a donc très fortement réduit la taille des équipes et impliqué, dans une majorité de départements, la relocalisation des agents dans les locaux de la DDFiP.

³² Effectifs en poste au 1^{er} septembre 2019. Quatre postes sont vacants à date selon la coordination nationale des GIR : Papeete, Paris, Bastia et Mayotte.

³³ Ces agents sont mis à disposition fonctionnellement de 36 implantations des GIR sur les 40 au total (celui de Mayotte a été mis en sommeil depuis 2014) : quatre d'entre eux (Lyon, Marseille, Ajaccio, Rouen) ont une antenne dans une autre ville (respectivement Grenoble, Nice, Bastia et Dreux). Conformément à la circulaire interministérielle du 6 mai 2019, pour tirer les conséquences de la nouvelle carte des régions, l'intitulé des GIR est dorénavant celui de la ville chef-lieu où ils sont implantés. Initialement, hormis les GIR départementaux de la région Île-de-France, les GIT avaient été mis en place au niveau des anciennes régions.

³⁴ Cette durée maximale a été fixée par une circulaire DGFIP du 2 juillet 2012, sans effet rétroactif.

³⁵ Le régime de la DGFIP est plus favorable que celui de la police nationale.

³⁶ 17 départements avec un « quartier sensible », la liste de ces quartiers étant annexée au protocole du 23 septembre 2009. Un poste est vacant à date dans le Bas-Rhin. Le nombre de départements disposant d'un agent PBQS s'élevait donc au 1^{er} janvier 2019 à 16. Par ailleurs, 6 agents partagent cette activité avec des fonctions en BCR.

³⁷ Dans un courrier du 13 novembre 2015 adressée au ministre de l'intérieur, le secrétaire d'État chargé du budget souligne le très faible rendement budgétaire du partenariat DGFIP/Intérieur dans le cadre du plan de lutte contre les activités illicites et suggère un renforcement de la BNRDF à hauteur de dix emplois supplémentaires prélevés sur les effectifs du PBQS.

Tableau 1 : Nombre d'agents PBQS par département en 2009 et 2019

| Départements | 2009 | 2019 | Écart 2019/2009 |
|-------------------|------|------|-----------------|
| Bouches-du-Rhône | 2 | 2 | 0 |
| Haute-Garonne | 5 | 2 | -3 |
| Bas-Rhin | 1 | 0 | -1 |
| Paris | 5 | 1 | -4 |
| Seine maritime | 2 | 2 | 0 |
| Seine-et-Marne | 1 | 1 | 0 |
| Essonne | 5 | 1 | -4 |
| Hauts-de-Seine | 5 | 1 | -4 |
| Seine-Saint-Denis | 8 | 3 | -5 |
| Val-de-Marne | 4 | 1 | -3 |
| Val-d'Oise | 2 | 1 | -1 |
| Marne | 1 | 1 | 0 |
| Moselle | 1 | 1 | 0 |
| Oise | 2 | 1 | -1 |
| Haut-Rhin | 1 | 1 | 0 |
| Isère | 1 | 2 | 1 |
| Yvelines | 4 | 1 | -3 |
| Total | 50 | 22 | -28 |

Source : Mission, d'après données DGFiP.

1.2.2.1.2. Rattachés en gestion à la DNEF, les agents de la BNEE, positionnés dans les implantations de la PJ, disposent du statut d'attaché d'enquête de la police judiciaire

Les 51 agents³⁸ de la BNEE sont positionnés au sein de l'un des 22 groupements régionaux d'enquêtes économiques (GREE) des DEF de la police judiciaire³⁹. Ils représentent 7 % du total des enquêteurs économiques et financiers en DEF (cf. tableau 2). La répartition du nombre d'agents de la BNEE par GREE est en théorie guidée par (i) un principe de proportionnalité avec le nombre d'enquêteurs économiques et financiers et (ii) le volume des enquêtes dont est en charge le service. Toutefois, au regard de l'ancienneté moyenne sur poste (9,9 années) et de l'absence de durée maximale de mise à disposition, les redéploiements entre implantations sont très limités.

Les agents de la BNEE sont les seuls à disposer du statut d'attaché d'enquête et à être gérés par une direction nationale⁴⁰. Recrutés par le responsable de la BNEE en lien avec le service du contrôle fiscal (SCF), leur gestion administrative est assurée par la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF). Sur le plan de leur rémunération, les agents recrutés avant 2014 bénéficient d'indemnités forfaitaires de déplacement dans le département⁴¹. Ce dispositif a été supprimé pour les seuls nouveaux agents entrants dans la brigade dans le cadre d'une refonte générale du régime indemnitaire de la DGFiP.

³⁸ Dont 3 postes d'encadrement.

³⁹ La BNEE a aussi des agents dans trois antennes de la PJ comptant des enquêteurs économiques et financiers : Bayonne (rattachée à la DIPJ de Bordeaux), Nice (rattachée à la DIPJ de Marseille) et Nantes (rattachée à la DIPJ de Rennes).

⁴⁰ Arrêté interministériel du 25 novembre 1997.

⁴¹ Montant estimé par les agents rencontrés par la mission à environ 300 € par mois.

Rapport

Tableau 2 : Répartition des enquêteurs économiques et financiers de la police (PJ ou PP) et des agents DGFIP mis à disposition du ministère de l'intérieur par région et par site (PP, PJ ou SR)

| Régions | Implantations | Enquêteurs économiques et financiers de la PJ | Agents de la BNNE | Agents DGFIP en GIR ⁴² | Agents PBQS | Total agents DGFIP par région |
|--|-----------------------|---|-------------------|-----------------------------------|-------------|-------------------------------|
| Implantations PJ/PP | | | | | | |
| Île-de-France | PP/BRDE | 33 | 9 | 5 | 1 | 39 |
| | DCPJ/SDLCODF | 164 | 8 | 0 | 6 | |
| | DCPJ/SDLC/OCCLCTIC | 69 | 1 | 0 | 0 | |
| | DRPJ Versailles | 46 | 3 | 4 | 2 | |
| Nouvelle Aquitaine | DIPJ Bordeaux | 33 | 3 | 2 ⁴³ | 0 | 5 |
| Occitanie | SRPJ Toulouse | 19 | 3 | 1* | 2 | 5 |
| Bourgogne Franche-Comté | DIPJ Dijon | 18 | 1 | 2 ⁴⁴ | 0 | 3 |
| Hauts-de-France | DIPJ Lille | 31 | 3 | 2 ⁴⁵ | 1 | 6 |
| Auvergne Rhône-Alpes | DIPJ Lyon | 28 | 3 | 3 | 2 | 11 |
| | SRPJ Clermont-Ferrand | 14 | 2 | 1* | | |
| PACA | DIPJ Marseille | 57 | 4 | 3 | 2 | 9 |
| Occitanie | SRPJ Montpellier | 32 | 2 | 1* | 0 | 3 |
| CVDL | DIPJ Orléans | 24 | 1 | 2 | 0 | 5 |
| | SRPJ Limoges | 10 | 1 | 1* | 0 | |
| Bretagne | DIPJ Rennes | 24 | 2 | 1 | 0 | 3 |
| Pays-de-Loire | SRPJ Angers | 10 | 1 | 1* | 0 | 2 |
| Normandie | SRPJ Rouen | 16 | 1 | 1 ⁴⁶ | 2 | 3 |
| Grand Est | DIPJ Strasbourg | 20 | 1 | 2 ⁴⁷ | 1 | 9 |
| | SRPJ Nancy | 11 | 1 | 0 | 1 | |
| | SRPJ Reims | 10 | 1 | 1* | 1 | |
| Guadeloupe | DIPJ Pointe-à-Pitre | 13 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Corse | DRPJ Ajaccio | 26 | 0 | 2 | 1 | 3 |
| Autres implantations (SR ou DDSP) | | | | | | |
| Martinique | Forts de France | 0 | 0 | 1* | 0 | 1 |
| Guyane | Cayenne | 0 | 0 | 1* | 0 | 1 |
| La Réunion | St Denis | 0 | 0 | 1 ⁴⁸ | 0 | 1 |
| Total | | 708 | 51 | 39 | 22 | 112⁴⁹ |

Source : Mission, d'après données DCPJ, PP et DGFIP.

⁴² Les agents signalés par un astérisque sont rattachés ou co-rattachés à une SR de la gendarmerie.

⁴³ Dont un agent rattaché à la SR d'Angers et un agent rattaché à la DIPJ de Bordeaux.

⁴⁴ Dont un agent rattaché à la SR de Besançon et un agent rattaché au SR de Dijon.

⁴⁵ Un agent rattaché à la SR d'Amiens.

⁴⁶ Un agent co-rattaché au SRPJ de Rouen et à la DIPJ de Rennes et un agent rattaché à la SR de Caen.

⁴⁷ Dont un agent co-rattaché à la DIPJ de Strasbourg et à l'antenne PJ de Metz.

⁴⁸ Agent rattaché à la DDSP.

⁴⁹ Il faut donc ajouter à ce total les 24 OFJ mis à disposition de la BNRDF pour aboutir au total de 134 agents mis à disposition de la DGFIP au 1^{er} septembre 2019.

1.2.2.2. Sur le plan métier, les activités d'assistance exercées par les agents de la DGFIP en région sont comparables même si leur impact fiscal diffère

Les agents de la BNNE, des GIR et du PBQS réalisent, quoique dans des proportions différentes comme le montrent les éléments issus de leur *reporting* (cf. *infra*), quatre catégories d'activités d'assistance, sur réquisition judiciaire pour les trois premières :

- ◆ la participation à des auditions ;
- ◆ la participation à des perquisitions ;
- ◆ des recherches informatiques effectuées sur les applications informatiques de la DGFIP ;
- ◆ un soutien plus général aux forces de l'ordre dans la construction des stratégies d'enquête en matière économique et financière.

En revanche, les modalités d'exploitation, sur le plan fiscal, des renseignements obtenus à travers leur participation aux enquêtes diffèrent :

- ◆ seuls les agents de la BNNE élaborent eux-mêmes des fiches de programmation des contrôles fiscaux (dites « fiches 3909 ») qui ont débouché chaque année en moyenne entre 2015 et 2018 sur un montant de **281 M€** de droits et pénalités mis en recouvrement ;
- ◆ les agents des GIR transmettent des renseignements de nature fiscale aux BCR qui, sur cette base, peuvent élaborer des fiches 3909 qui ont donné lieu, après contrôle, en moyenne chaque année entre 2014 et 2017 à un montant de droits et pénalités notifiés de **53 M€** ;
- ◆ enfin, seuls les agents du PBQS participent directement à la taxation des contribuables sur la base de dispositifs spécifiques aux activités lucratives illicites, pour un montant annuel moyen de droits et pénalités notifiés de 15 M€ sur la période 2014-2017 (pour **0,9 M€** recouvrés).

Tableau 3 : Principales données 2014-2017 du *reporting* des agents DGFIP en GIR⁵⁰

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Moyenne 2014-2017 ⁵¹ |
|--|------------|------------|------------|------------|---------------------------------|
| Nombre total de réquisitions reçues par les agents GIR | NC | 1 308 | 1 346 | 1 591 | 1 415 |
| Nombre d'auditions | NC | 509 | 563 | 573 | 548 |
| Nombre de perquisitions | NC | 451 | 406 | 508 | 455 |
| Nombre de CFE ⁵² achevés sur la base d'une information transmise par un GIR | 306 | 228 | 314 | 251 | 275 |
| Montant des droits notifiés (en €) (A) | 29 534 000 | 29 597 000 | 31 112 000 | 36 151 000 | 31 599 000 |
| Montant des pénalités notifiées (en €) (B) | 18 957 000 | 19 092 000 | 22 083 000 | 24 533 000 | 24 533 000 |
| Total des droits et pénalités notifiés (en €) (A) +(B) | 48 491 000 | 48 599 000 | 53 195 000 | 60 685 000 | 52 743 000 |

Source : Mission, d'après données DGFIP.

⁵⁰ Les données relatives au *reporting* 2018 des agents du GIR sont en cours de consolidation.

⁵¹ Ou 2015-2017 pour les trois premières lignes du tableau.

⁵² Contrôles fiscaux externes.

Rapport

Tableau 4 : Principales données 2014-2017 du reporting des agents PBQS

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Moyenne 2014-2017 |
|---|------------|------------|------------|------------|-------------------|
| Nombre d'informations reçues des forces de l'ordre | 684 | 664 | 666 | 306 | 580 |
| Nombre d'informations transmises aux forces de l'ordre | 6 510 | 6 885 | 7 060 | 7 942 | 7 099 |
| Nombre de contrôles achevés | 1 117 | 762 | 958 | 462 | 825 |
| Montant des droits notifiés (en €) (A) | 8 677 710 | 8 394 165 | 9 746 049 | 5 380 741 | 8 049 666 |
| Montant des pénalités notifiées (en €) (B) | 7 010 455 | 6 995 506 | 8 561 525 | 4 871 261 | 6 859 687 |
| Total des droits et pénalités notifiés (en €) (A) + (B) | 15 688 165 | 15 389 671 | 18 307 574 | 10 252 002 | 14 909 353 |
| Total des droits et pénalités recouvrés (en €) | 728 922 | 985 132 | 1 128 897 | 774 770 | 904 430 |

Source : Mission, d'après données DGFiP.

Tableau 5 : Principales données 2015-2018 du reporting annuel de la BNNE

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Moyenne 2015-2018 |
|--|-------------|-------------|-------------|---------------|-------------------|
| Nombre d'auditions | 1 306 | 1 365 | 1 267 | 1 138 | 1 269 |
| Nombre de perquisitions | 524 | 493 | 544 | 493 | 514 |
| Nombre de propositions de contrôle | 566 | 509 | 506 | 508 | 522 |
| Nombre de contrôles achevés | NC | NC | 473 | 452 | 463 |
| Droits mis en recouvrement (en €) | 225 879 847 | 155 733 424 | 148 682 851 | 148 905 335 | 169 800 364 |
| Pénalités mises en recouvrement (en €) | 107 734 503 | 117 366 185 | 105 553 047 | 112 712 856 | 110 841 648 |
| Total des droits et pénalités mis en recouvrement (en €) ⁵³ | 333 614 350 | 273 099 609 | 254 235 898 | 261 618 19154 | 280 642 012 |

Source : Mission, d'après données DGFiP.

⁵³ Il s'agit des droits et pénalités mis en recouvrement sur la base d'une fiche 3909 transmise par la BNNE.

⁵⁴ Il faut ajouter à ce montant 4,4 M€ de droits et sanctions mis en recouvrement à la suite de contrôles non proposés directement par la BNNE mais pour lesquels des informations utiles ont été transmises au service vérificateur.

1.2.2.3. *Les 21 officiers fiscaux judiciaires de la BNRDF enquêtent spécifiquement sur la fraude fiscale complexe*

1.2.2.3.1. *Les officiers fiscaux judiciaires disposent du même statut et des mêmes conditions de gestion RH, qu'ils soient positionnés au sein de la BNRDF ou du SEJF*

Les OFJ se distinguent à plusieurs titres des autres agents de la DGFiP mis à disposition du ministère de l'intérieur :

- ♦ ils bénéficient d'un statut défini par la loi qui les place sous la responsabilité du procureur général ;
- ♦ mis à disposition du ministère de l'intérieur, ils n'ont plus accès aux différentes bases de données de la DGFiP⁵⁵ mais restent gérés, sur un plan RH, par cette direction⁵⁶.
- ♦ leur accès à ce statut est conditionné par la réussite d'un examen technique d'aptitude défini par arrêté⁵⁷, à l'issue d'une formation de huit mois⁵⁸ dispensée, depuis le 1^{er} septembre 2019, à l'ensemble des ODJ et OFJ, quelle que soit leur structure de rattachement, par l'école nationale des douanes de Tourcoing⁵⁹ ;
- ♦ du fait de l'existence de cette formation, ils sont recrutés⁶⁰ dans le cadre de promotions dont le nombre d'admis est défini par un appel à candidatures⁶¹ ;
- ♦ ils appartiennent au même vivier essentiellement constitué d'agents de catégorie A issus des services à compétence nationale (cf. tableau 6), le SEJF ayant néanmoins recruté trois OFJ de catégorie B ;
- ♦ enfin, les OFJ bénéficient de la prime réservée aux agents d'administration centrale de cette direction⁶².

⁵⁵ En revanche, les deux agents de catégorie C mis à disposition de l'OCLCIFF continuent d'avoir accès à ces bases.

⁵⁶ La convention du 3 juin 2015 prévoit les modalités de participation de la DGFiP aux frais de fonctionnement de la BNRDF sur la base d'un forfait annuel calculé par agent. Ce forfait, fixé à 2 959 €, qui est multiplié par le nombre d'agents mis à disposition de l'OCLCIFF au 1^{er} janvier de l'année de référence, comprend les dépenses de fonctionnement courantes. Sa base est réévaluée annuellement. Au titre de l'année 2016, la DGFiP a versé 96 882 € au ministère de l'intérieur. Au titre de l'année 2017, elle a versé 105 864 €. Par ailleurs, la DGFiP a participé aux frais liés à la montée en charge de l'OCLCIFF à travers un remboursement au ministère de l'intérieur, au prorata des effectifs affectés au cours de l'année 2013, des dépenses de mobilier, équipement bureautique, téléphonie et informatique (soit 43 357 €). La DGFiP a également mis à disposition de l'OCLCIFF quatre véhicules.

⁵⁷ Arrêté du 21 mai 2019 modifiant l'article A36-10-1 du CPP.

⁵⁸ Octobre de l'année N à juin de l'année N-1. La formation se décompose en 13 semaines de formation théorique, 1 semaine de stage en PJ (DGPN et DGGN), 2 semaines en juridiction, 1 semaine de formation au tir et 4 semaines au SEJF après réussite de l'examen écrit.

⁵⁹ Auparavant, les OFJ affectés à la BNRDF étaient formés à l'école nationale supérieure de la police (site de Cannes-Écluse). La promotion qui débutera sa formation en octobre 2019 sera constituée de 25 candidats à la fonction d'ODJ et de 19 à la fonction d'OFJ, dont 4 intégreront la BNRDF au 1^{er} juillet 2020.

⁶⁰ Concernant la première promotion du SEJF, 47 dossiers de candidature ont été reçus pour les 25 postes offerts. Concernant les 4 appels à candidature réalisés pour le compte de la BNRDF, 181 candidatures ont été reçues pour un total de 46 postes offerts.

⁶¹ Quatre promotions ont été recrutées à date dans le cadre de la BNRDF (la 5^{ème} promotion de 4 OFJ devant rejoindre le service en mai 2020), la durée sur poste étant limitée à trois ans renouvelables une fois. En pratique, la mission a constaté que trois agents de la promotion de 2010 étaient encore en poste à date (leur mise à disposition ayant été reconduite jusqu'en novembre 2020).

⁶² Le montant brut annuel de la « prime de centrale » allouée aux agents de la BNRDF dépend du grade et de l'échelon : pour les agents de catégorie B, il est compris entre 1 668 et 5 489 € ; pour les agents de catégorie 1, il est compris entre 6 675 et 7 800 €. Cette indemnité est versée sous la forme d'une allocation complémentaire de fonctions en application du décret n° 2002-710 du 2 mai 2010 et de l'arrêté du 21 juillet 2014 relatif aux agents relevant des services d'administration centrale. À titre de comparaison, la prime "OPJ" est de 1 080 € par an. Elle est versée trimestriellement (270 €, soit 90 € par mois). Elle concerne uniformément les fonctionnaires du corps

Tableau 6 : Structures d'origine des OFJ affectés au 1^{er} septembre 2019 au SEJF ou à la BNRDF

| Structures | SEJF | BNRDF |
|-------------------------|-----------------|-----------|
| DNEF | 7 | 7 |
| BCR + GIR | 4 | 2 |
| DIRCOFI | 4 | 4 |
| BNEE | 1 | 0 |
| DNVSF | 1 | 4 |
| DVNI | 1 | 0 |
| DDFiP | 0 | 1 |
| DRFiP | 0 | 2 |
| DINR | 0 | 1 |
| Administration centrale | 1 | 0 |
| Autres | 6 ⁶³ | 0 |
| Total | 25 | 21 |

Source : Mission, d'après données DGFIP.

1.2.2.3.2. Les OFJ de la BNRDF sont étroitement associés aux enquêtes pour fraude fiscale complexe

Les OFJ positionnés au sein de la BNRDF exercent des fonctions qui ne se distinguent pas de celles des OPJ. Ils peuvent mettre en œuvre, en dehors de la présence d'OPJ, des techniques d'enquête telles que des perquisitions, des surveillances, des gardes à vue ou encore des interceptions téléphoniques. En pratique, les OFJ débutants sont le plus souvent accompagnés par des OPJ dans ce type de procédures. Réciproquement, les OPJ les moins expérimentés en fiscalité ne sont pas positionnés sur les enquêtes impliquant des montages complexes.

Par ailleurs, les OFJ font l'expérience au sein de la BNRDF d'un mode de travail plus collectif que celui de vérificateur et d'un encadrement par des OPJ. Sur les dix postes d'encadrement au sein de la BNRDF, deux sont occupés par des OFJ⁶⁴.

d'encadrement et d'application (quatre grades : gardien de la paix, brigadier, brigadier-chef, major). Le versement est automatiquement lié à la qualification OPJ et à un exercice effectif des attributions.

⁶³ La structure d'origine des trois chefs de groupes et de l'AFIPA chef du pôle investigations fiscales n'a pas été communiquée à la mission. Par ailleurs, deux OFJ sont étaient précédemment en détachement à TRACFIN et l'AFA.

⁶⁴ La BNRDF est dirigée par un responsable de brigade et son adjoint. Chaque section et chaque groupe sont également dotés d'une chefferie, avec un adjoint pour chaque groupe. L'adjoint au responsable de la brigade est toujours un administrateur adjoint des finances publiques. Un inspecteur des finances publiques (IFIP) est aujourd'hui également chef de groupe. À titre de comparaison, au sein du SEJF, les OFJ sont répartis en 3 groupes à la tête desquels se trouve à chaque fois un inspecteur divisionnaire (IDIV). La responsable du SEJF dispose par ailleurs de deux adjoints, dont l'un, administrateur des finances publiques (AFIP), est OFJ tandis que l'autre est ODJ.

Rapport

Tableau 7 : Principales caractéristiques des agents mis à disposition du ministère de l'intérieur par la DGFIP

| | BNRDF | BNEE | GIR | PBQS |
|---|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Nombre d'agents mis à disposition ⁶⁵ | 23 ⁶⁶ | 51 | 40 | 22 |
| <i>Part des agents de catégorie B (en %)</i> | 0 | 6 | 45 ⁶⁷ | 60 ⁶⁸ |
| <i>Part des agents de catégorie C (en %)</i> | 9 | 0 | 0 | 0 |
| Masse salariale totale (en M€) ⁶⁹ | 2,1 | 4,4 | 3,0 | 1,7 |
| Coût moyen par agent mis à disposition (en €) | 87 975 ⁷⁰ | 90 592 ⁷¹ | 77 531 ⁷² | 72 145 ⁷³ |
| Âge moyen des agents | 44 | 53 | 53 | 50 |
| Nombre de sites où ces agents sont positionnés | 1 ⁷⁴ | 22 | 36 ⁷⁵ | 16 ⁷⁶ |
| Statut d'OFJ (O/N) | 0 | N | N | N |
| Agents armés (O/N) | 0 | 0 | N | N |
| Participation à la programmation de contrôles fiscaux (O/N) | N | 0 | 0 ⁷⁷ | N |
| Réalisation de contrôles fiscaux (O/N) | N | N | N | 0 |
| Ancienneté moyenne des agents sur leur poste (en années) | 4,3 | 9,9 | 4,9 | 4,7 |
| Nombre d'OPJ ⁷⁸ au sein de la même structure | 23 ⁷⁹ | 677 ⁸⁰ | 307 ⁸¹ | 0 |

Source : Mission, d'après données fournies par la DGFIP et la DCPJ.

⁶⁵ Données fournies par la DGFIP au 1^{er} juin 2019.

⁶⁶ Dont 21 OFJ et deux agents de collaboration. Ces deux agents de catégorie B, qui ont accès à une partie des applicatifs de la DGFIP, forment un pôle de documentation fiscale chargé en particulier de répondre aux réquisitions judiciaires des OPJ et OFJ.

⁶⁷ 17 agents de catégorie B.

⁶⁸ 14 agents de catégorie B.

⁶⁹ Données 2018 (dont compte d'affectation spéciale) fournies par la DGFIP, le nombre d'agents en poste était identique par rapport aux données fournies par la DGFIP au 1^{er} juin 2019.

⁷⁰ Pour un effectif 2018 de 24 agents.

⁷¹ Pour un effectif 2018 de 49 agents.

⁷² Pour un effectif 2018 de 39 agents.

⁷³ Pour un effectif 2018 de 23 agents.

⁷⁴ Siège de l'OCLCIFF à Nanterre.

⁷⁵ Pour 39 implantations prévues au total (postes vacants à Papeete, Bastia et Mayotte).

⁷⁶ 17 implantations prévues par le protocole mais un poste vacant à date dans le Bas-Rhin.

⁷⁷ Selon la DGFIP, les GIR ne rédigent pas néanmoins les fiches 3909, activité réalisée par les agents des brigades de contrôle et de recherche (BCR).

⁷⁸ OPJ spécialisés dans la matière économique et financière.

⁷⁹ Dont 17 gardiens de la paix et gradés (corps d'encadrement et d'application), 5 officiers (corps de commandement) et 1 commissaire de police (corps de conception et de direction).

⁸⁰ Le service ici considéré est la DEF ou la BRDE de la PP.

⁸¹ Selon le bilan d'activité 2018 des GIR publié par la DGPN le 29 mai 2019, au 31 décembre 2018, les GIR comptaient 421 personnels dont 307 OPJ. 33 agents de la DGDDI étaient également présents au sein des GIR.

1.3. Les évolutions récentes du traitement de la fraude fiscale vont entraîner un nouveau positionnement de l'autorité judiciaire

1.3.1. La loi du 23 octobre 2018 renforce le rôle des parquets dans le traitement de la fraude fiscale

La loi du 23 octobre 2018 précitée a très largement réduit la portée du « verrou de Bercy » en supprimant l'avis de la commission des infractions fiscales pour les faits ayant donné lieu à un rehaussement supérieur à 100 000 € et pour l'ensemble des dossiers de présomption caractérisée de fraude.

La Cour de cassation avait ouvert une première brèche à ce principe avec la reconnaissance en 2008 du caractère autonome du délit de blanchiment de fraude fiscale avec pour conséquence que la réalisation d'enquête judiciaires de ce chef n'était plus subordonnée à une plainte préalable de l'administration.

Les faits de fraude fiscale sont donc désormais soumis au principe de l'opportunité des poursuites qui est le régime de droit commun des délits traités par les parquets. Il s'agissait par cette réforme de confier « les principales responsabilités au législateur et à l'autorité judiciaire ».

Ce contentieux revêt à l'heure actuelle un caractère résiduel: il ne représente qu'une part minime des auteurs impliqués dans les infractions économiques et financières. En 2017, seules 433 condamnations correctionnelles ont été prononcées pour des faits de fraude fiscale sur un total de 482 000 condamnations tous contentieux confondus (cf. annexe III relative au traitement judiciaire du contentieux de la fraude fiscale).

Le rapport du groupe de travail sur les JIRS a souligné le manque de moyens pour le traitement de la délinquance économique et financière de moyenne envergure ou de « proximité ». Il résulte des auditions des magistrats réalisées par la mission que les parquetiers, sauf ceux exerçant au sein du PNF et les juges d'instruction, sont à titre principal confrontés à la difficulté de trouver un service enquêteur susceptible de traiter leurs dossiers dans des délais raisonnables. La présence d'assistants spécialisés issus de la DGFiP est considérée comme indispensable tant leur expertise est précieuse et pallie les insuffisances techniques des services enquêteurs.

Les besoins exprimés portent à titre principal sur les ressources capacitaires des services enquêteurs en général -sans distinction entre OFJ et OPJ- et l'élaboration de critères de répartition des affaires entre les services de proximité et les services spécialisés. S'agissant des dossiers de fraude fiscale les plus complexes, le procureur national financier a expliqué à la mission que son principal objectif était de raccourcir les délais d'enquête des plaintes pour présomption de fraude fiscale complexe déposées par la DGFiP. Le PNF a, à cette fin, développé des méthodes de travail innovantes impliquant un recours accru à des assistants spécialisés, experts en fraude fiscale, pour améliorer sa performance.

De façon générale, les attentes exprimées par les juridictions sont fortes tant pour « fiscaliser le pénal » que pour « pénaliser le fiscal ». La mission a pu cependant constater une distorsion entre l'importance de certains ressorts et la faiblesse du nombre de procédures de fraude fiscale, mettant en lumière la difficulté d'exploiter les renseignements de suspicion de fraude fiscale. L'institutionnalisation des partenariats voulue par le ministère de la justice et le ministère de l'action et des comptes publics devra ainsi se traduire par une coopération plus active au plan local afin notamment d'alimenter les parquets.

1.3.2. Une nécessaire articulation entre les sanctions fiscales et pénales

Il résulte d'une jurisprudence constante que les procédures administratives et pénales pour fraude fiscale sont indépendantes l'une de l'autre. Le juge répressif peut donc statuer sur un dossier pénal de fraude fiscale nonobstant l'existence d'une procédure pendante devant le juge administratif visant à contester le bien-fondé du redressement prononcé sans avoir à surseoir à statuer. Il peut maintenir la qualification pénale de fraude fiscale alors que la juridiction administrative a déchargé le contribuable des impôts éludés dès lors que les éléments constitutifs du délit de fraude fiscale sont réunis.

Les deux procédures peuvent à l'inverse s'enrichir mutuellement par la communication d'éléments factuels (notamment de preuve) entre l'administration fiscale et l'autorité judiciaire.

Les délais de prescription du délit de fraude fiscale et du droit de reprise de l'administration obéissent à des règles distinctes qui peuvent conduire à des situations inextricables où le contribuable défaillant bien que condamné pénalement pour l'infraction de fraude fiscale ne pourra pas se voir imposer par l'administration le paiement du montant des droits éludés en raison de la prescription de l'action fiscale.

Lorsque les deux procédures sont menées à leur terme, la recherche d'une réponse globale - fiscale et pénale- implique une concertation entre parquets et administration fiscale dans la mesure où la personne poursuivie peut se voir réclamer à la fois des droits et pénalités fiscales (jusqu'à 100 % de l'impôt éludé) mais également être condamnée à une amende ainsi qu'à une éventuelle sanction patrimoniale -confiscation des biens ou immeubles saisis. L'exigence de proportionnalité contrebalançant le principe du cumul des sanctions fiscales et pénales, validé en 2016 par le Conseil constitutionnel doit donc désormais être intégré à la recherche d'une définition concertée de la doctrine d'emploi du recours aux différentes sanctions pénales et fiscales. À titre d'illustration, si une saisie pénale ne peut être remise en question par l'existence d'une créance fiscale, les magistrats pourraient renoncer à recourir à cette mesure conservatoire par crainte que la juridiction de jugement ne considère disproportionné le prononcé d'une peine complémentaire de confiscation et ce nonobstant l'existence d'une faculté de restitution « anticipée » des sommes saisies.

La nécessité d'élaborer une stratégie commune pour les dossiers faisant l'objet d'un traitement fiscal et pénal est par ailleurs renforcée par l'introduction de nouveaux modes de poursuites reposant sur une acceptation de la sanction pénale ou fiscale par le mis en cause :

- ♦ la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) pour les personnes morale créée en 2016 ;
- ♦ la possibilité depuis 2018 de recourir à la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) ;
- ♦ la faculté ouverte depuis 2018 à l'administration fiscale de proposer une transaction : une telle orientation de la procédure ne sera toutefois pas sans incidence sur la réponse pénale ainsi que l'administration fiscale l'a rappelé en 2015.

S'il est prématuré de dresser un bilan de ces nouvelles dispositions, l'institution judiciaire est amenée à prendre une place centrale dans l'élaboration de la politique publique de lutte contre les fraudes aux finances publiques notamment afin de garantir la cohérence des réponses apportées.

2. Le défaut de pilotage partagé de ces coopérations a engendré des divergences d'appréciation sur leur devenir

2.1. Ces dispositifs de coopération font l'objet d'échanges trop limités entre la DGPN et la DGFIP

2.1.1. Sur un plan RH, le volume et les conditions de mise à disposition des agents de la DGFIP sont insuffisamment concertés

2.1.1.1. *Le principe de parité entre OFJ et OPJ au sein de la BNRDF est aujourd'hui rétabli après un écart constaté entre 2010 et 2019*

Si le nombre d'OFJ a systématiquement été supérieur jusqu'en juin 2019 à celui des OPJ, la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) s'est engagée depuis 2017 dans un effort d'augmentation du nombre de postes d'OPJ. Le principe de parité entre OFJ et OPJ n'est pas acté dans la convention encadrant la mise à disposition d'agents de la DGFIP auprès de la BNRDF⁸². Toutefois, son non-respect a constitué un irritant pour la DGFIP. Au 1^{er} septembre 2019, la BNRDF compte 21 OFJ pour 23 OPJ (cf. tableau 8). Selon la DCPJ, dans le cadre d'un plan 2019-2021 de renforcement de l'OCLIFF, le nombre total d'OPJ au sein de la BNRDF pourrait dépasser le seuil des 25.

L'augmentation du nombre d'OPJ au sein de la BNRDF s'est faite avec une évolution de la structure des effectifs défavorable aux agents de catégorie A⁸³ et le recrutement d'agents ne disposant pas tous d'une expérience économique et financière :

- sur les 23 OPJ en poste au 1^{er} septembre 2019, 17 sont des gardiens de la paix de catégorie B alors que ces derniers représentaient à peine plus de la moitié des effectifs de la brigade en 2014 ;
- seuls 2 sur 23 exerçaient précédemment en DEF, même si plusieurs d'entre eux ont occupé des fonctions au sein d'offices ou de services centraux financiers ;
- les OPJ de la BNRDF présentent un turn-over relativement élevé (sur les 14 OPJ ayant rejoint la BNRDF entre 2014 et 2016, environ la moitié a quitté le service à date) car, une fois acquis le module OPJ, les agents privilégieraient d'autres services en police judiciaire ou en sécurité publique.

⁸² La convention signée le 3 juin 2015, qui a pris effet le 1^{er} janvier 2014 pour une durée de quatre renouvelable tacitement, précise que « *le ministère de l'intérieur et le ministère des finances et des comptes publics s'engagent à prévoir le maintien d'un niveau suffisant d'effectifs de la BNRDF, afin de préserver son efficacité* ».

⁸³ Cette évolution de la structure des effectifs en défaveur des officiers s'inscrit dans le cadre de la réforme dite des « corps et carrières » dans l'ensemble de la police nationale à la suite d'un protocole signé le 17 juin 2004.

Tableau 8 : Évolution du nombre d'OFJ et d'OPJ au sein de la BNRDF entre 2011 et 2019

| Années | Nombre d'OFJ ⁸⁴ | Nombre d'OPJ | Total |
|------------|----------------------------|--------------|-------|
| 2011 | 13 | 8 | 21 |
| 2012 | 13 | 9 | 22 |
| 2013 | 13 | 9 | 22 |
| 2014 | 28 | 20 | 48 |
| 2015 | 27 | 18 | 45 |
| 2016 | 24 | 18 | 42 |
| 2017 | 33 | 15 | 48 |
| 2018 | 24 | 18 | 42 |
| 01/01/2019 | 22 | 21 | 43 |
| 01/06/2019 | 22 | 22 | 44 |
| 01/09/2019 | 21 | 23 | 44 |

Source : Mission, d'après données DCPJ.

2.1.1.2. *Les OFJ souhaitent que leur expérience soit mieux valorisée par le ministère de l'intérieur et la DGFIP*

Les OFJ rencontrés par la mission souhaitent que leur expérience soit mieux valorisée :

- ◆ au sein de la BNRDF, par l'accès à des postes d'encadrement, surtout pour les agents qui sont en poste depuis plus de trois ans, soit 13 agents au 1^{er} septembre 2019⁸⁵ ;
- ◆ au sein de la DGFIP, à l'issue de leur période de mise à disposition, à travers l'identification de postes tirant mieux parti des compétences acquises à la BNRDF vers d'autres fonctions au sein du ministère de l'intérieur ou de la magistrature ;
- ◆ éventuellement au sein d'autres services grâce à l'identification de passerelles vers des postes valorisant les compétences acquises au sein du ministère de l'intérieur ou de la magistrature ?

Ces deux sujets font l'objet d'une concertation insuffisante entre les deux ministères :

- ◆ les passerelles existantes vers le ministère de l'intérieur sont limitées au seul corps de commandement (catégorie A), qui, hors catégorie active, représente un intérêt statutaire et indemnitaire limité pour les agents de la DGFIP⁸⁶ ;
- ◆ s'agissant des 22 OFJ ayant quitté la BNRDF depuis 2013⁸⁷, ils ont tous réintégré un service à compétence nationale ou une direction locale de la DGFIP : seuls deux d'entre eux ont accédé directement à un poste en dehors de la DGFIP, l'un ayant intégré la magistrature, l'autre l'agence française anti-corruption (AFA).

⁸⁴ Il s'agit uniquement des OFJ mis à disposition, à l'exclusion des deux agents administratifs de catégorie C également mis à disposition par la DGFIP au sein de la BNRDF.

⁸⁵ La convention du 22 septembre 2011 prévoyait une durée de mise à disposition de quatre ans renouvelable dans la limite de six ans. La convention du 3 juin 2015 a réduit cette durée à trois ans sans limite de durée totale de renouvellement (la mise à disposition peut être renouvelée par périodes ne pouvant excéder une durée de 3 ans). Au 1^{er} septembre 2019, quatre agents étaient mis à disposition depuis neuf ans et neuf depuis six ans.

⁸⁶ En raison de l'échelonnement indiciaire de leur corps, les agents de catégorie A de la DGFIP peuvent en théorie réunir les conditions de détachement dans le corps de commandement (A), mais il leur est impossible de prétendre à un accès au corps de conception et de direction (A+).

⁸⁷ Un d'entre eux a réintégré la brigade après avoir obtenu le grade d'IDIV.

2.1.2. Sur un plan métier, la mission a constaté l'absence d'échanges structurés entre les acteurs sur les résultats de ces dispositifs

2.1.2.1. Il n'existe pas d'instances au niveau national permettant aux acteurs d'échanger à échéance régulière sur les dispositifs de coopération

La mission a constaté que, dans les trois dernières années, les échanges entre la DGFIP et la direction générale de la police nationale (ou la DCPJ) au sujet des dispositifs de coopération ont été très limités :

- ◆ Concernant la BNRDF⁸⁸ :
 - les responsables du SCF de la DGFIP et de la BNRDF ont indiqué s'être réunis environ une à deux fois par an, en dehors des réunions *ad hoc*, en présence du PNF, sur des dossiers sensibles et d'un séminaire commun organisé en 2017 ;
 - seul un échange, qui se serait tenu en décembre 2017, aurait eu lieu au sujet des affaires de police fiscale au niveau des directeurs généraux de la police nationale et des finances publiques ;
- ◆ Concernant les autres dispositifs :
 - le comité de pilotage des GIR ne s'est pas réuni depuis 2011 ;
 - la mission n'a pas identifié la date du dernier comité de pilotage du PBQS ;
 - aucune instance d'échange relative aux activités des agents de la BNNE n'a été recensée.

2.1.2.2. Depuis 2016, la BAPF joue un rôle de pivot entre la BNRDF et la DGFIP qui ne garantit pas un partage suffisant de l'information

Rattachée à la DNEF, la brigade des affaires de police fiscale (BAPF) assure depuis 2016 une fonction charnière, à la fois vis-à-vis de la BNRDF et des directions de contrôle⁸⁹ :

- ◆ Vis-à-vis de la BNRDF :
 - elle centralise l'ensemble des réquisitions adressées à la DGFIP et traite une partie d'entre elles ;
 - elle exerce les contrôles sur les affaires dont la DNEF est à l'origine et qui ont fait l'objet d'un « feu vert » ;
 - elle échange à un rythme trimestriel sur les enquêtes en cours pour connaître celles qui peuvent être fiscalisées, sachant que le « feu vert » intervient en général aux deux tiers de l'enquête judiciaire (cf. graphique 2).

⁸⁸ L'article 9 de cette convention prévoit une « *réunion annuelle de coordination* » entre la DCPJ et le service CF de la DGFIP ayant pour objet « *d'évaluer le fonctionnement de l'OCLCIFF et notamment de la BNRDF et les différentes mesures pouvant être mises en œuvre par chaque ministère pour optimiser ce dernier (...) et de faire un bilan des saisines et des enquêtes (...) pour améliorer si nécessaire le ciblage de ces dernières tant qualitativement que quantitativement, ainsi que l'apport fiscal des investigations pénales au vu de ce retour d'expérience* ».

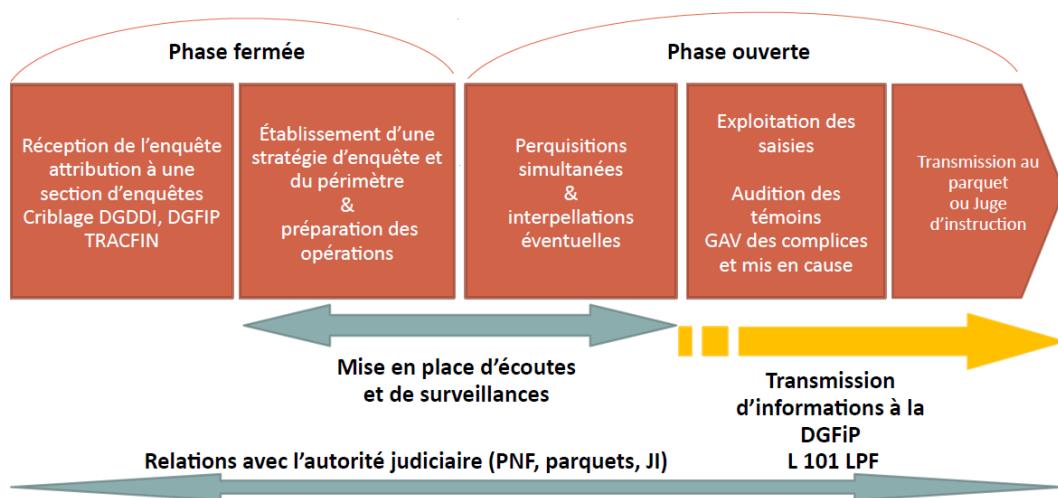
⁸⁹ Cette fonction était exercée auparavant par le bureau de l'action pénale de CF. Du fait de l'augmentation du nombre de plaintes, la DGFIP a jugé qu'il était pertinent de la confier à la BAPF.

- Vis-à-vis des DIRCOFI :
 - elle s'assure, pour les affaires en cours au sein de la BNRDF, qu'aucune action n'est mise en œuvre à l'égard des contribuables concernés⁹⁰ ;
 - elle veille, une fois le « feu vert »⁹¹ obtenu, à ce que le droit de communication soit effectivement exercé dans un délai bref pour accéder aux pièces du dossier⁹².

Toutefois, les réunions entre la BAPF et la BNRDF ne constituent qu'un simple cadre de suivi administratif du traitement des plaintes de la DGFiP sans échange plus stratégique. La mission a constaté, à partir d'une liste d'une dizaine de dossiers signalés par la BNRDF, que l'articulation entre l'enquête judiciaire et le contrôle fiscal était perfectible. Quatre cas-types de difficultés ont été identifiées :

- absence de pièces dans le dossier de plainte transmis à la BNRDF (ex : lettre de dénonciation, liste des contribuables clients d'un mis en cause, résultats d'une enquête de domiciliation) utiles à l'enquête mais jugées non pertinentes par la DGFiP ;
- information tardive de la BNRDF de l'existence d'un dossier de régularisation déposé auprès du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)⁹³ de la DGFiP ou de l'envoi d'une proposition de rectification à des mis en cause alors que l'enquête pénale est en cours ;
- différence d'appréciation entre la BNRDF et la DGFiP sur les résultats d'une enquête judiciaire, conduisant cette dernière, dans le cadre du contrôle fiscal à compléter les investigations réalisées ou à adopter une approche différente ;
- délai jugé excessif par la BNRDF (par exemple, supérieur à un an) entre le « feu vert » communiqué à la DGFiP et la fiscalisation de l'enquête, ne permettant pas en particulier d'informer le magistrat, lors de la clôture de l'enquête judiciaire, du montant du redressement notifié au mis en cause.

Graphique 2 : Déroulé type d'une enquête de la BNRDF pour fraude fiscale complexe



Source : BNRDF, support de présentation de la journée de travail DCPJ/DGFiP/PNF du 16 novembre 2017.

⁹⁰ Pour ce faire, elle inscrit dans les dossiers ALPAGE des personnes physiques visées par la plainte un « CSP de blocage ».

⁹¹ Accord donné par le parquet ou le juge d'instruction à l'exercice du droit de communication.

⁹² La BAPF ne pilote pas en revanche le délai entre le droit de communication et le début du contrôle fiscal.

⁹³ Créé en juin 2013, le STDR visait à permettre aux contribuables ayant dissimulé à l'administration fiscale un compte à l'étranger de régulariser leur situation. Ce dispositif est aujourd'hui clôturé, de nouvelles modalités étant appliquées pour le traitement de ces déclarations rectificatives.

2.2. En conséquence, la DGFIP et le ministère de l'intérieur ne s'accordent pas sur le devenir de ces dispositifs

2.2.1. La DCPJ demande l'allocation d'OFJ supplémentaires, y compris en province, indépendamment de la création du SEJF

2.2.1.1. Au niveau central, la BNRDF estime que l'allocation d'une douzaine d'OFJ supplémentaires contribuerait à une résorption plus rapide de son stock

2.2.1.1.1. L'augmentation de ses moyens n'ayant pas permis d'absorber celle des plaintes de la DGFIP, la BNRDF a vu son stock d'affaires croître de façon continue jusqu'en 2017

Le stock d'affaires de la BNRDF, qui s'élevait au 1^{er} juin 2019 à 177 enquêtes en cours, dont 133 sont issues d'une plainte de la DGFIP, a connu une augmentation constante entre 2010 et 2017 (cf. graphique 3) :

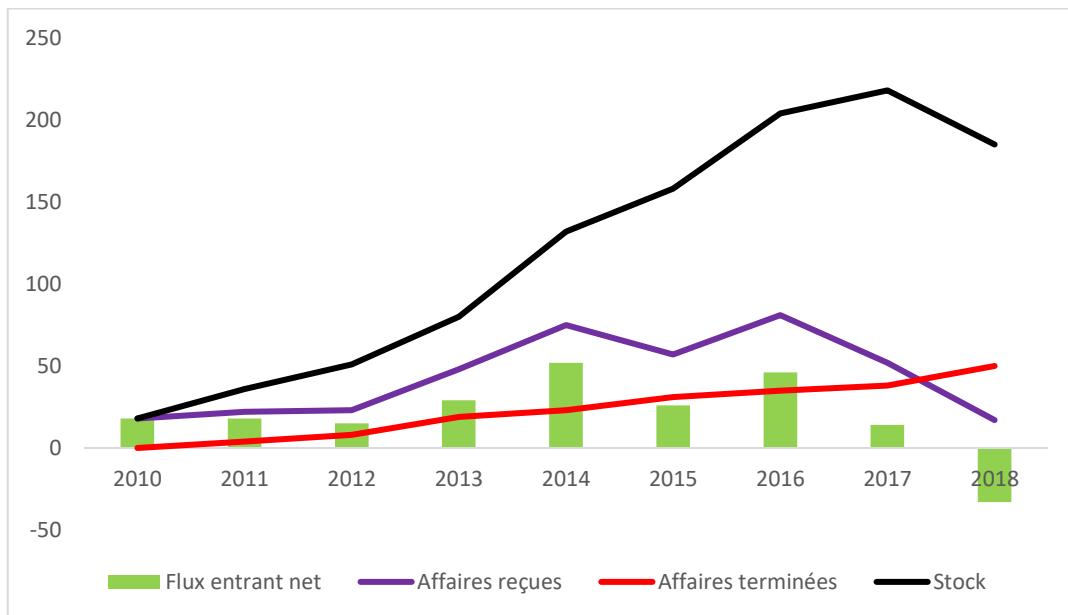
- ♦ le **nombre d'affaires reçues** par la brigade, qui s'élève au total à 403⁹⁴ dont 324 sont issues d'une plainte de la DGFIP⁹⁵, a atteint son pic en 2016 ;
- ♦ le **nombre d'affaires terminées**, s'élève au total à 226, dont 191 étaient issues d'une plainte de la DGFIP, avec un pic en 2018 ;
- ♦ le **flux entrant net**, soit la différence entre le nombre d'affaires reçues et le nombre d'affaires terminées une année donnée, a fortement diminué depuis 2016, jusqu'à devenir négatif en 2018, ce qui a permis d'engager depuis 2017 une réduction du stock d'affaires en cours.

L'évolution du flux annuel d'affaires terminées par la BNRDF est due à la fois à l'augmentation des effectifs de la brigade (cf. tableau 8), qui ont plus que doublé depuis 2010, et à celle de la productivité individuelle des agents mesurée par le nombre d'affaires terminées par agent, sans précision sur la complexité des procédures.

⁹⁴ Ces 403 affaires correspondent à 461 plaintes. Les plaintes, qui visent les personnes physiques, sont regroupées dans certains cas au sein d'une même enquête.

⁹⁵ Entre 2010 et 2019, la DGFIP a déposé 523 plaintes pour présomption caractérisée de fraude fiscale. 86 % de ces plaintes ont été confiées pour enquête à la BNRDF. Le reste des affaires est constitué de 69 saisines directes des parquets (hors plaintes DGFIP), en particulier pour présomption de blanchiment, et de 10 auto-saisines de la police.

Graphique 3 : Évolution entre 2010 et 2018 du stock d'affaires de la BNRDF⁹⁶



Source : Mission, d'après données BNRDF.

2.2.1.1.2. *Le délai de résorption du stock de la BNRDF dépendra à la fois des moyens alloués à la brigade, du nombre d'affaires terminées par an et du nombre de saisines annuelles*

Le délai moyen d'enquête des affaires terminées, qui était au 1^{er} juin 2019 de 30 mois⁹⁷, n'a cessé d'augmenter depuis la création de la brigade, ce qui peut notamment s'expliquer par la complexification croissante des dossiers traités. Près de 30 % des enquêtes en cours ont au 1^{er} juin 2019 une ancienneté située entre 4 et 8 ans (cf. graphique 4 ci-dessous).

Sans tenir compte du degré d'avancement des enquêtes en stock et d'éventuelles nouvelles saisines, **il faudrait entre quatre et huit ans à la BNRDF, à moyens constants, pour résorber totalement le stock des 177 enquêtes en cours (dont 133 sont issues d'une plainte de la DGFiP)**. En effet, la productivité actuelle de la BNRDF est estimée à une affaire terminée par agent et par an, soit environ 44 enquêtes au regard de ses effectifs actuels. La productivité moyenne constatée depuis sa création est plutôt de 0,5 enquête par an et par agent, soit 22 enquêtes terminées par an⁹⁸.

⁹⁶ Les affaires reçues sont comptabilisées par année de saisine de la BNRDF. Les affaires terminées sont comptabilisées par année de finalisation de l'enquête judiciaire, et non par année du « feu vert ». Des enquêtes en cours peuvent donc avoir l'objet d'un « feu vert » autorisant la DGFiP à engager un contrôle fiscal.

⁹⁷ Le délai moyen, calculé cette fois par la DGFiP, entre la saisine de la BNRDF et le « feu vert » autorisant l'exercice du droit de communication est d'une durée comparable.

⁹⁸ Ce chiffre constitue un minorant du nombre d'enquêtes terminables aujourd'hui par chaque enquêteur (une par an selon les responsables de la BNRDF) dans la mesure où il ne prend pas compte la montée en compétences du service.

La mission a réalisé des simulations sur le délai nécessaire à l'écoulement du stock de la BNRDF en fonction (i) du nombre d'OFJ/OPJ supplémentaires éventuellement alloués à la brigade (ii) du nombre de dossiers qu'ils peuvent terminer par an et (ii) du nombre de saisines annuelles (cf. tableau 9) :

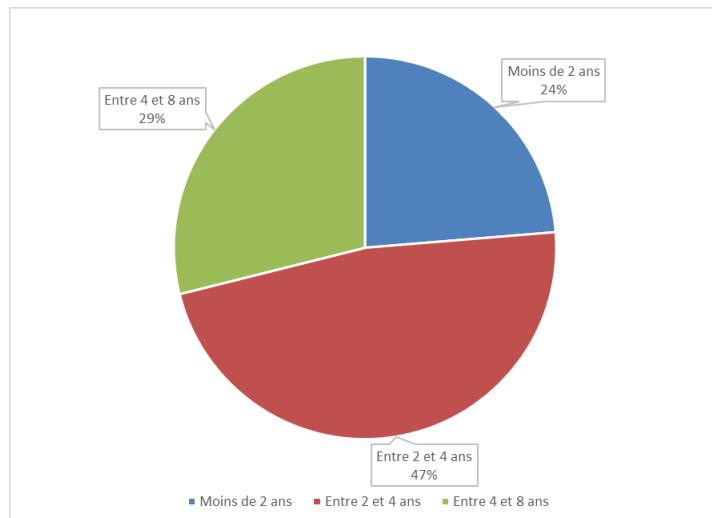
- ◆ à iso-productivité et iso-effectifs, si la BNRDF reçoit chaque année en moyenne 45 nouvelles saisines, ce qui correspond à la moyenne constatée sur la période 2010-2019, ses stocks ne pourront pas diminuer ;
- ◆ à iso-productivité, le stock pourrait en théorie être totalement apuré :
 - avec un renfort temporaire de 36 OFJ/OPJ, dès 2022 si le nombre moyen de saisines annuelles se limite à 15 et en 2023 si ce nombre se limite à 25 ;
 - avec un renfort temporaire entre 12 et 24 OFJ/OPJ, en 2023, si le nombre de nouvelles saisines se limite à 15.

Tableau 9 : Simulation de l'impact du nombre annuel de saisines, d'une variation de la productivité des agents et d'une augmentation temporaire du nombre d'OPJ/OPJ sur le délai d'écoulement du stock de la BNRDF

| Effectifs OPJ/OPJ | Nombre d'affaires terminées par an et par agent | Nombre d'affaires terminées par an au global | Nombre annuel de nouvelles saisines | Projection du stock à fin 2019 | | | Projection du stock à fin 2020 | | | Projection du stock à fin 2021 | | | Projection du stock à fin 2022 | | | Projection du stock à fin 2023 | | |
|--|---|--|-------------------------------------|--------------------------------|------|------|--------------------------------|------|--|--------------------------------|------|------|--------------------------------|------|--|--------------------------------|------|------|
| | | | | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | | 2019 | 2020 | 2023 |
| Impact d'une variation de la productivité | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 44 | 1,5 | 66 | 45 | 156 | 178 | 179 | 180 | 181 | | 44 | 22 | 223 | 246 | 269 | | 72 | 72 | 72 |
| 44 | 0,5 | 22 | 45 | 200 | 25 | 25 | 25 | 25 | | 44 | 22 | 180 | 183 | 186 | | 82 | 82 | 82 |
| <i>45 affaires nouvelles/an</i> | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 44 | 1,5 | 66 | 25 | 136 | 95 | 54 | 114 | 93 | | 44 | 22 | 183 | 186 | 189 | | 0 | 0 | 0 |
| 44 | 0,5 | 22 | 25 | 180 | 180 | 183 | 186 | 189 | | 44 | 15 | 126 | 126 | 126 | | 192 | 192 | 192 |
| <i>25 affaires nouvelles/an</i> | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 44 | 1,5 | 66 | 15 | 126 | 75 | 24 | 0 | 0 | | 44 | 15 | 170 | 163 | 156 | | 142 | 142 | 142 |
| 44 | 0,5 | 22 | 15 | 170 | 170 | 163 | 156 | 149 | | | | | | | | | | |
| Impact d'une augmentation temporaire du nombre d'OPJ/OPJ⁹⁹ | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| <i>Renfort de 12 OPJ/OPJ</i> | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 56 | 1 | 56 | 45 | 178 | 173 | 162 | 151 | 140 | | 56 | 25 | 158 | 133 | 102 | | 40 | 40 | 40 |
| 56 | 1 | 56 | 25 | 158 | 133 | 102 | 71 | 71 | | 56 | 15 | 148 | 113 | 72 | | 31 | 31 | 31 |
| <i>Renfort de 24 OPJ/OPJ</i> | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 68 | 1 | 68 | 45 | 178 | 173 | 150 | 127 | 104 | | 68 | 25 | 158 | 133 | 90 | | 4 | 4 | 4 |
| 68 | 1 | 68 | 25 | 158 | 133 | 90 | 47 | 47 | | 68 | 15 | 148 | 113 | 60 | | 0 | 0 | 0 |
| <i>Renfort de 36 OPJ/OPJ</i> | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 80 | 1 | 80 | 45 | 178 | 173 | 138 | 103 | 68 | | 80 | 25 | 158 | 133 | 78 | | 0 | 0 | 0 |
| 80 | 1 | 80 | 25 | 158 | 133 | 78 | 23 | 0 | | 80 | 15 | 148 | 113 | 48 | | 0 | 0 | 0 |

⁹⁹ Les renforts sont supposés en exercice au 1^{er} juin 2020. L'année 2019 est donc une année sans renforts et l'impact des renforts a été pris en compte sur une demi-année en 2020.

Graphique 4 : Répartition des affaires en cours par durée de l'enquête au 1^{er} juin 2019



Source : Mission, d'après données BNRDF.

2.2.1.1.3. *Cette demande est fondée sur la volonté de renforcer les compétences locales et de rationaliser l'utilisation des moyens de la BNRDF*

La demande de la DCPJ de bénéficier d'OFJ supplémentaires pour les déployer dans les services territoriaux repose sur deux arguments principaux : d'une part, décharger en partie la BNRDF en réorientant au niveau local les saisines pour fraude fiscale complexe, d'autre part, créer un relais territorial pour la BNRDF et le SEJF. La DCPJ avait initialement élaboré deux scénarios en réponse à une demande du cabinet du Premier ministre¹⁰⁰ : un renfort de 60 OFJ dans 19 antennes PJ (sur 26) et un renfort de 30 OFJ dans 13 antennes PJ.

Toutefois, pour mieux prendre en compte les contraintes mises en avant par la DGFiP, la DCPJ s'oriente finalement vers un scénario expérimental de 10 OFJ répartis par binôme/trinôme dans trois services territoriaux. L'argumentaire développé inclut la hausse de capacité de traitement des enquêtes, le déchargement de l'office central et des économies budgétaires (le déploiement d'OPJ/OFJ dans les directions interrégionales de police judiciaire (DIPJ) diminuerait les déplacements des agents de centrale pour leurs missions)¹⁰¹. Enfin, la BNRDF a souligné que la possibilité pour les OFJ d'évoluer professionnellement en province contribuerait à l'attractivité de cette fonction.

L'allocation d'OFJ supplémentaires sur cette base aboutirait à renforcer des services territoriaux distincts de ceux initialement proposés par la DGPN. La BNRDF privilégierait à ce stade le positionnement des OFJ directement auprès des DEF, plutôt que de créer des antennes en province. Cette option placerait les agents sous l'autorité hiérarchique des DIPJ/DRPJ, même si l'OCLCIFF conserverait un rôle de coordination.

¹⁰⁰ Note du cabinet du DGPN datée du 22 juin 2018.

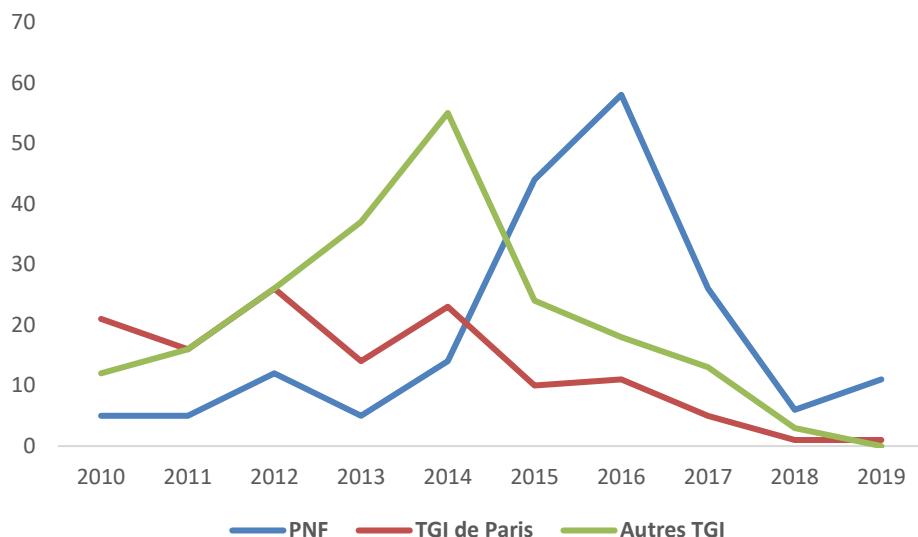
¹⁰¹ Concernant les projections d'économies budgétaires, la BNRDF a indiqué à la mission avoir réalisé, dans le cadre de ses enquêtes de 2013 à 2018, 281 opérations en province, ce qui représenterait environ 20 jours de déplacement par enquêteur et par an. En retenant le montant moyen des frais engagés sur ces missions, la BNRDF souligne qu'elles ont représenté un coût de 69 000 € par an ces trois dernières années (207 000 € au total).

2.2.1.1.4. À l'inverse, au regard de la concentration des plaintes dans les parquets parisiens, le SEJF priviléie à ce stade une centralisation des OFJ à Paris

Le SEJF n'envisage pas à ce stade de positionner des OFJ en dehors de l'unité parisienne. Les huit antennes régionales du SEJF, qui comptent 159 postes d'ODJ sur un total de 237¹⁰², tiendraient en partie compte de celle des JIRS¹⁰³. En effet, la création en 2002 du SNDJ visait à fournir des moyens d'enquête judiciaires aux dossiers complexes initiés par l'administration des douanes, lesquels devaient être confiés à partir de 2004 aux JIRS nouvellement créées. Le SEJF a indiqué à la mission que le nombre d'ODJ affecté par unité locale était lié au nombre et à la complexité des affaires confiées au SNDJ dans le ressort des JIRS.

Or une part croissante des plaintes de la DGFiP pour présomption caractérisée de fraude fiscale est suivie par le parquet¹⁰⁴ du tribunal de grande instance de Paris ou, depuis 2014, par le PNF (cf. graphique 5). Ainsi, sur les 403 affaires en cours ou terminées par la BNRDF, près de deux tiers relevaient soit du PNF (162 affaires, dont une partie peut correspondre à des affaires initiées en province), soit du TGI de Paris (94 affaires). À l'inverse, seule une dizaine d'affaires de la BNRDF émanent des JIRS.

Graphique 5 : Répartition des plaintes de la DGFiP pour présomption caractérisée de fraude fiscale par parquet en charge de l'enquête entre 2010 et 2018



Source : Mission, d'après données DGFiP.

¹⁰² 15 postes à Bordeaux ; 15 à Fort-de-France ; 20 à Lille ; 21 + 5 à Lyon/Dijon ; 25 + 6 à Marseille/Nice ; 15 à Metz ; 16 à Nantes ; 15 + 6 à Toulouse/Perpignan.

¹⁰³ Bordeaux, Fort-de-France, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Paris, Rennes.

¹⁰⁴ Il s'agit bien du parquet en charge de l'enquête et non de celui auprès duquel a été déposée la plainte de la DGFiP, certains parquets pouvant se dessaisir, en particulier au profit du PNF.

2.2.2. La DGFIP estime que l'expertise qu'elle met à disposition du ministère de l'intérieur en puisant dans son vivier pourrait être mieux utilisée

2.2.2.1. Selon la DGFIP, l'allongement des délais d'enquête de la BNRDF, auquel elle a contribué, ne s'explique pas par les délits connexes à la fraude fiscale

2.2.2.1.1. Face à la saturation de la BNRDF, la DGFIP a modéré à partir de 2016 le nombre annuel de plaintes déposées pour présomption caractérisée de fraude fiscale

La DGFIP avait fixé en 2011 un objectif annuel de 100 propositions de plaintes au niveau national pour inciter les directions locales à identifier des affaires pouvant faire l'objet d'une plainte pour présomption aggravée de fraude fiscale¹⁰⁵. L'existence de cette cible aurait directement contribué à l'augmentation entre 2012 et 2017 du nombre de plaintes, et donc d'enquêtes, attribuées à la BNRDF, avec un pic atteint en 2016.

Face à l'engorgement constaté de la BNRDF, la DGFIP a revu en 2017 sa stratégie en matière de plaintes de police fiscale en demandant à ses services de (i) privilégier, en accord avec les parquets, un traitement administratif des affaires, facilité par l'extension de l'échange automatique d'informations entre États¹⁰⁶ (ii) ne pas attendre la finalisation des enquêtes de la BNRDF pour engager des contrôles fiscaux dès lors que le droit de communication a été exercé. Selon le ministère de l'intérieur, la baisse du nombre de dossiers adressés par la DGFIP à la BNRDF (42 en 2017, 13 en 2018 et 6 au 1^{er} juin 2019) pourrait également être liée à la volonté de retenir des dossiers dans l'attente de la création du SEJF.

2.2.2.1.2. Selon la DGFIP, moins du tiers des affaires présentent des délits connexes non directement liés à la fraude fiscale

La DGFIP conteste l'argumentaire du ministère de l'intérieur selon lequel les enquêtes confiées à la BNRDF relèvent rarement de la fraude fiscale « pure » et comportent souvent des délits connexes justifiant à la fois la présence d'OPJ et, dans certains cas, un allongement des délais d'enquête.

¹⁰⁵ Indicateur CF02. Cette cible a été revue à 80 en 2015 puis fixée à nouveau à 100 en 2016 puis 2017 (indicateur CF37 jusqu'en 2017 puis CF44). Les propositions de plainte étaient transmises à l'administration centrale jusqu'en 2015 puis directement à la CIF.

¹⁰⁶ C'est la stratégie qui a été privilégiée par la direction dans le cadre du traitement des affaires issues des « Panama papers ».

Selon la DGFIP, dans 72 % des cas, les délits connexes, c'est-à-dire distincts de celui de fraude fiscale, sont directement liés à cette dernière infraction¹⁰⁷. Il s'agit en particulier du délit de blanchiment de fraude fiscale pour lequel les OFJ sont compétents¹⁰⁸. Les délits connexes plus éloignés de la fraude fiscale (ex : abus de biens sociaux, faux, association de malfaiteurs...) seraient donc largement minoritaires au sein des enquêtes de la BNRDF. Cette analyse est confirmée par les statistiques sur les condamnations en matière de fraude fiscale (cf. annexe n° III)¹⁰⁹. À l'inverse, le traitement des délits connexes non directement liés à la fraude fiscale, comme par exemple la découverte d'armes lors d'une perquisition, requiert en droit la présence d'OPJ.

2.2.2.2. La DGFIP souhaite préserver son vivier d'experts fiscaux en envisageant d'autres modalités de partage de cette expertise avec le ministère de l'intérieur

La DGFIP met en avant une mobilisation croissante de son vivier d'agents, en particulier issus du SCF, par la voie de détachements ou de mises à disposition au sein d'autres structures. Sous cet angle, les 136 agents mis à disposition du ministère de l'intérieur représentent la moitié des 270 agents qui exercent des fonctions au sein d'autres structures (cf. tableau 10).

Or la DGFIP estime que son vivier d'experts en fiscalité est constitué d'une petite minorité des environ 4 000 vérificateurs en charge du contrôle fiscal externe¹¹⁰. À titre d'exemple, elle fait observer que la majorité des 46 OFJ affectés à la BNRDF et au SEJF proviennent de trois services à compétence nationale¹¹¹. Ces services, eux-mêmes localisés à Paris, comptabiliseraient au total moins de 400 vérificateurs. Or la direction indique avoir besoin en interne, en particulier dans le cadre de la mise en place de « la nouvelle relation de confiance »¹¹², de profils très expérimentés, et ce dans un contexte de réduction d'environ 10 000 effectifs sur la durée de ce quinquennat.

La DGFIP propose d'identifier d'autres modalités de partage de son expertise fiscale avec les administrations intéressées. En complément de l'accès à une partie de ses fichiers, la DGFIP suggère en particulier de renforcer l'effort de formation à la fiscalité qu'elle a engagé vis-à-vis des OPJ¹¹³.

¹⁰⁷ La DGFIP a procédé à l'analyse de 55 décisions de justice intervenues sur les affaires de fraude fiscale complexe confiées à la BNRDF.

¹⁰⁸ Selon l'analyse communiquée par la DGFIP à la mission, 72 % des délits connexes sont constitués de blanchiment de fraude fiscale, complicité de blanchiment de fraude fiscale, complicité de fraude fiscale et organisation d'insolvabilité.

¹⁰⁹ Ce constat ne signifie pas que les fraudeurs fiscaux ne sont pas par ailleurs des délinquants de droit commun, mais uniquement que les parquets poursuivent les infractions de fraude fiscale de façon le plus souvent autonome.

¹¹⁰ Sur un total d'environ 12 000 ETP dédiés aux autres activités du contrôle fiscal (programmation, contentieux, pilotage, contrôle des dossiers des professionnels...).

¹¹¹ Direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF), direction nationale de vérification des situations fiscales (DNVSF), direction des vérifications nationales et internationales. (DVNI).

¹¹² Dans le cadre de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, la DGFIP a engagé des travaux pour proposer aux entreprises en particulier un partenariat ou un accompagnement fiscal personnalisé.

¹¹³ La DGFIP propose depuis 2013 aux agents du ministère de l'intérieur une formation de 8 jours sur les fondamentaux de la fiscalité. Trois séances de formation ont eu lieu en 2013, 2017 et 2019. Des sessions n'ont pas pu être organisées les autres années en raison du trop faible nombre d'inscrits. À ce jour, une trentaine d'OPJ ont bénéficié de cette formation.

Tableau 10 : Effectifs de la DGFIP exerçant dans d'autres structures¹¹⁴

| Structures | Effectif total | A+ | A | B | C | Refacturation (O/N) |
|---|----------------|-----------|------------|-----------|----------|---------------------|
| <i>Ministères économiques et financiers</i> | | | | | | |
| SEJF | 25 | 4 | 18 | 3 | 0 | N |
| DNLF ¹¹⁵ | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | N |
| TRACFIN | 43 | 8 | 29 | 6 | 0 | O |
| CIF ¹¹⁶ | 5 | 1 | 1 | 1 | 2 | N |
| Sous-total (A) | 74 | 14 | 48 | 10 | 2 | |
| <i>Ministère de l'intérieur</i> | | | | | | |
| BNEE | 51 | 3 | 46 | 2 | 0 | N |
| GIR | 40 | 1 | 21 | 18 | 0 | N |
| PBQS | 22 | 0 | 8 | 14 | 0 | N |
| BNRDF | 23 | 3 | 18 | 0 | 2 | N |
| Sous-total (B) | 136 | 7 | 93 | 34 | 2 | - |
| <i>Ministère de la justice</i> | | | | | | |
| Assistants de justice | 18 | 2 | 16 | 0 | 0 | 0 ¹¹⁷ |
| PNF | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| DACG | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | N |
| Sous-total (C) | 20 | 3 | 16 | 1 | 0 | - |
| <i>Autres structures</i> | | | | | | |
| HATVP ¹¹⁸ | 13 | 2 | 10 | 1 | 0 | 0 |
| AGRASC ¹¹⁹ | 11 | 1 | 3 | 5 | 2 | 0 |
| OCDE | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| AFA ¹²⁰ | 13 | 5 | 4 | 3 | 1 | 0 |
| HADOPI | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Sous-total (D) | 40 | 9 | 18 | 9 | 4 | - |
| Total (A+B+C+D) | 270 | 33 | 175 | 54 | 8 | - |

Source : Mission, d'après données DGFIP.

2.3. Une ambition judiciaire affirmée sur un plan stratégique dont la déclinaison opérationnelle est en voie d'amélioration

2.3.1. Le parquet national financier est le pivot de la définition de la politique pénale applicable aux dossiers de fraudes fiscales complexes

Le parquet national financier (PNF), créé en 2013¹²¹ à la suite de « l'affaire Cahuzac », s'est rapidement imposé comme un acteur central de la lutte contre la fraude fiscale.

¹¹⁴ Il s'agit d'effectifs exerçant des fonctions auprès d'autres structures dans le cadre d'une mise à disposition, d'un détachement ou d'une position normale d'activités. Les données relatives aux agents affectés au ministère de l'intérieur sont au 1^{er} septembre 2019. Les données relatives aux agents affectés dans d'autres structures sont au 1^{er} mai 2019.

¹¹⁵ Délégation nationale à la lutte contre la fraude.

¹¹⁶ Commission des infractions fiscales.

¹¹⁷ 12 mises à disposition, 3 détachements, 1 PNA et statut non précisé pour les deux IDIV : la DGFIP prend en charge 50 % du coût de l'ensemble des agents affectés au ministère de la justice.

¹¹⁸ Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

¹¹⁹ Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués.

¹²⁰ Agence française anti-corruption.

¹²¹ Loi organique n°2013-1115 du 6 décembre 2013 relative au procureur de la République financier.

Sa compétence particulière en matière de fraude aux finances publiques est désormais parfaitement intégrée par l'ensemble des acteurs.

Le PNF entretient des relations régulières, quoique peu structurées, avec la DGFiP dans une relation constructive puisque des stratégies globales conjointement élaborées ont récemment porté leur fruit :

- ◆ détermination à partir de listes de contribuables fraudeurs des dossiers traitées uniquement d'un point de vue fiscal et ceux faisant l'objet de suites judiciaires¹²² ;
- ◆ signature de CJIP permettant à l'administration fiscale d'être indemnisée à hauteur des droits éludés en plus de la condamnation à une amende pénale. La mission relève à cet égard que le pilotage n'est pas organisé formellement entre la DGFiP, le PNF et la BNRDF. Pour autant, la revue de portefeuille réalisée tous les deux mois entre le PNF et la BNRDF permet d'identifier l'état d'avancement des dossiers ou de modifier le rang de priorité des procédures. De même, le PNF rencontre à intervalles réguliers le SCF pour évoquer les dossiers de fraudes fiscales les plus complexes.

2.3.2. La circulaire du 7 mars 2019 prévoit un renforcement des échanges entre la DGFiP et les parquets

Trois circulaires sous double timbre du ministre de la justice, garde des Sceaux et du ministre du budget et des comptes publics ont, en moins de dix ans, rappelé la nécessité de renforcer la coopération entre les autorités judiciaires et l'administration fiscale pour améliorer l'efficacité de la lutte contre les formes les plus graves de la fraude fiscale¹²³

Indépendamment des dérogations apportées aux secrets fiscal et pénal pour faciliter l'échange d'informations opérationnelles entre la DGFiP et l'autorité judiciaire, de nouveaux modes de communication viennent d'être préconisés pour faciliter les échanges institutionnels :

- ◆ la tenue de comités de suivis, réunissant annuellement le procureur de la République, la DRFiP et les DIRCOFI afin de dresser le bilan des échanges entre les services ;
- ◆ la désignation de « référents fraude fiscale » dans tous les parquets destinés à devenir les correspondants de l'administration fiscale ;
- ◆ la mise en place d'un suivi commun des échanges d'information entre l'administration fiscale et l'autorité judiciaire par le biais de tableaux partagés ;
- ◆ l'instauration d'une rencontre annuelle de procureurs généraux et des directeurs des finances publiques ;
- ◆ la mise à disposition d'un magistrat de l'ordre judiciaire au sein de l'administration fiscale afin de fluidifier les relations entre les deux ministères.

¹²² Affaire dite des « *panama papers* »

¹²³ Circulaire du 5 novembre 2010, circulaire NOR FCPE1412006C du 22 mai 2014 et circulaire NOR CPAE1832503C du 7 mars 2019.

3. En l'absence de cadre d'évaluation partagé par les acteurs, il est difficile d'apprécier si les agents de la DGFIP sont utilisés de façon efficiente

3.1. Si elle pourrait être mieux mobilisée, l'expertise fiscale des agents de la DGFIP peut difficilement être substituée par des moyens de la police

3.1.1. Le degré de recours à l'expertise fiscale des agents de la DGFIP, élevé au sein de la BNRDF, est d'intensité plus variable dans les autres dispositifs

3.1.1.1. Alors que les affaires de fraude fiscale se complexifient, l'expertise des OFJ, qui s'appuient sur l'expérience judiciaire des OPJ, est indispensable à la BNRDF

Il est difficile de corréler le besoin en expertise fiscale de la BNRDF à l'évolution de la nature des enquêtes qui lui sont confiées. En effet, la BNRDF ne pondère pas ses affaires par niveau de complexité, ni par besoin en expertise fiscale. Or ce dernier est variable selon l'objet de l'enquête, voire selon le moment de l'enquête. Pour les responsables de la BNRDF, le traitement de masse des premiers dossiers dits HSBC, qui ont constitué l'essentiel des saisines en 2010-2011, était « accessible » aux OPJ, dans la mesure où il impliquait avant tout de démontrer la possession d'avoirs à l'étranger.

Néanmoins, le besoin en expertise fiscale se serait accru au fil du temps avec la montée en charge entre 2012 et 2015, de plaintes de la DGFIP ayant pour objet des montages fiscaux de plus en plus sophistiqués. L'investigation de ces dossiers, qui peuvent impliquer par exemple des sociétés écrans ou *off-shore*, rend essentiel l'apport en expertise des OFJ. Ces affaires représentent au 1^{er} juin 2019 27 % des 403 enquêtes en cours ou transmises par la BNRDF depuis sa création

Les entretiens menés par la mission avec les agents de la BNRDF ont mis en lumière la complémentarité des expériences professionnelles antérieures des OFJ et OPJ :

- ♦ l'expérience du métier de vérificateur permet aux OFJ de déterminer en particulier (i) une grande partie des axes de l'enquête, surtout dans le cadre des affaires les plus complexes (ii) les questions à poser pendant les auditions, souvent en présence d'avocats spécialisés dans la fiscalité et (iii) les pièces à recueillir en perquisition ainsi que les éléments probatoires dans l'exploitation des scellés ;
- ♦ les OPJ appuient plus particulièrement leurs collègues dans les auditions et perquisitions qui, menées dans un cadre judiciaire, impliquent une posture vis-à-vis des mis en cause très distincte de celle propre au contrôle fiscal.

3.1.1.2. *Les compétences fiscales des agents des GIR, de la BNNE et du PBQS sont parfois sous-utilisées au regard de leur profil*

3.1.1.2.1. *La participation de ces agents aux enquêtes policières, partiellement reflétée par les modalités de reporting, est très inégale selon les implantations*

À l'aune du nombre de participations recensées à des auditions et perquisitions, le recours à l'expertise fiscale des autres agents mis à disposition par la DGFIP apparaît très hétérogène (cf. graphique 6 et graphique 7) :

- ◆ si les agents des GIR ont participé en moyenne en 2017 à 14 perquisitions et à 17 auditions, trois agents de la DGFIP ont assisté chacun à plus d'une cinquantaine d'auditions et à un nombre équivalent de perquisitions¹²⁴.
- ◆ les agents de la BNNE ont participé chacun en moyenne en 2018 à 11 perquisitions et 26 auditions mais, là encore, certains GREE¹²⁵ se distinguent par une activité d'assistance à auditions ou perquisitions très au-dessus de la moyenne.

Toutefois, ce recensement constitue un indicateur imparfait car (i) il n'est pas pondéré par le nombre total d'enquêtes économiques et financières confiées au service dont dépend ces agents (ii) il ne permet pas d'apprécier la nature des compétences mobilisées, et donc leur complémentarité par rapport à celle des enquêteurs (iii) il ne reflète qu'une partie de l'activité d'assistance de ces agents qui, en dehors des participations à auditions ou perquisitions, assument plus généralement un rôle de conseil, plus difficile à chiffrer, auprès de leurs collègues enquêteurs.

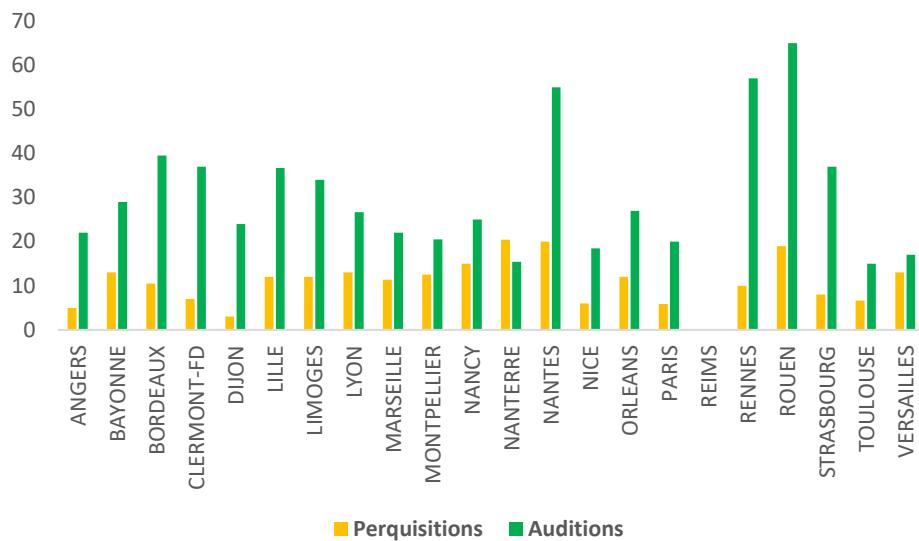
Le degré de mobilisation de l'expertise de ces agents est en grande partie lié à leur niveau d'association au travail de leurs collègues enquêteurs. Ce niveau dépend lui-même de facteurs tels que la qualité des relations personnelles nouées entre les agents ou encore leur connaissance du portefeuille d'enquêtes en cours. À cet égard, la consultation des fichiers de la DGFIP, y compris ceux désormais accessibles aux forces de l'ordre, constitue un levier pour s'intégrer dans une enquête et aborder ses aspects fiscaux et patrimoniaux.

¹²⁴ Agents situés à Dreux, Lille et Melun.

¹²⁵ Nantes et Rouen en particulier.

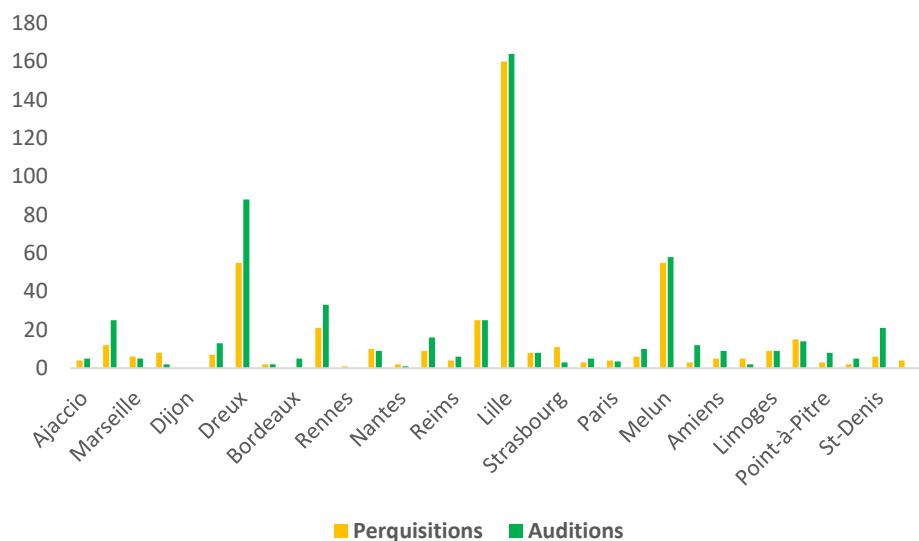
Rapport

Graphique 6 : Nombre moyen d'assistances à auditions et perquisitions par agent de la BNNE en 2018



Source : Mission, d'après données BNNE.

Graphique 7 : Nombre moyen d'assistances à auditions et perquisitions par agent DGFiP en GIR en 2017¹²⁶



Source : Mission, d'après données DGFiP.

¹²⁶ Pas de données exploitables pour Cayenne, Cergy, Bobigny. Postes vacants à Bastia et Nanterre.

3.1.1.2.2. Malgré un accès direct des policiers à cinq bases de données de la DGFIP, leur consultation mobilise encore fortement les agents des finances publiques

L'accès à quatre bases de données de la DGFIP est mis en place très progressivement au bénéfice de la DGPN :

- ◆ prévu par la loi de finances pour 2016, l'accès au fichier national des comptes bancaires (FICOBA) est effectif depuis la signature en juillet 2017 d'une convention entre la DGPN et la DGFIP prévoyant un total de 720 habilitations ainsi qu'une formation des agents concernés à la consultation de cette base¹²⁷ ;
- ◆ prévu par la loi du 23 octobre 2018 précitée, l'accès au fichier des contrats de capitalisation et d'assurance vie (FICOVIE), à la base nationale des données patrimoniales (BNDP) et à un outil d'estimation des biens (PATRIM) fait l'objet d'une convention, prévoyant un total de 4 000 accès, qui devrait être finalisée en 2019¹²⁸.

S'agissant de FICOBA, les conditions d'accès définies par la DGFIP et la DGPN ne répondraient pas parfaitement aux besoins des enquêteurs, ce qui pourrait expliquer l'absence de montée en charge des consultations entre 2018 et 2019. Ce nombre a même diminué de 29 % entre le deuxième semestre 2018 et le premier semestre 2019, ce qui s'expliquerait selon la DCPJ par une évolution de la nature des enquêtes¹²⁹. Compte tenu du caractère personnel des données concernées, l'accès à ces bases est réservé à des agents individuellement désignés par la DGPN, dans le cadre d'une habilitation de niveau 1 (avec droit de création de comptes) ou de niveau 2 (pour les simples utilisateurs), pour un contingent total de 720 habilitations¹³⁰. L'absence d'un agent habilité, ou son départ vers un autre service, peuvent engendrer des difficultés d'accès à FICOBA.

Dans le même temps, le nombre de recherches dans les applications informatiques effectuées sur réquisition par les agents de la DGFIP, sans qu'il soit possible de les distinguer par origine ni par fichier, a faiblement diminué entre 2017 et 2018 (cf. tableau 11). S'agissant des recherches réalisées par les agents mis à disposition du ministère de l'intérieur, une diminution plus marquée a été constatée pour la BNNE. Les données relatives aux consultations effectuées par les agents des GIR et du PBQS n'ont pas été communiquées à la mission. Les personnels concernés, en dehors de ceux exerçant en BCR, soulignent qu'ils réalisent aussi des recherches sur des fichiers (ADELI et ADONIS en particulier) auxquels les enquêteurs n'ont pas accès. Ils élaborent dans le même temps des analyses jugées très utiles aux procédures pénales¹³¹.

¹²⁷ Formation assurée en lien avec la DNLF. En 2018, deux sessions d'e-formation sur l'application FICOBA ont été organisées, auxquelles ont participé 367 stagiaires, dont 184 étaient issus de la police et 183 de la gendarmerie.

¹²⁸ Convention prise sur la base du décret n° 2019-659 du 27 juin 2019 relatif aux modalités d'habilitation et de désignation des agents de plusieurs organismes et administrations à accéder aux informations issues du traitement automatisé dénommé « Estimer un bien », du fichier national des comptes bancaires, du fichier des contrats de capitalisation et d'assurance vie, et du traitement automatisé d'informations nominatives dénommé « Base nationale des données patrimoniales ».

¹²⁹ Les DCPJ explique en effet que le nombre de consultations est très variable selon les dossiers d'enquêtes, pouvant aller de consultations minimales à de multiples vérifications.

¹³⁰ La DCPJ limite le nombre d'habilitations aux postes de N1 (super administrateurs des accès) afin (i) de faciliter les contrôles internes à la direction, (ii) pour suivre la doctrine de la DGFIP qui permet de substituer les N1 lors des mutations sans que les habilitations N2 en dépendant ne soient affectées. La DGPN a lancé une réflexion sur la doctrine d'habilitation N1 et N2.

¹³¹ La mission a également pu recueillir les doléances des agents DGFIP, affectés en qualité d'assistants spécialisés au sein de quelques juridictions, qui n'ont plus accès aux fichiers précités et sont obligés de procéder par voie de réquisition pour obtenir les informations utiles. L'article 6 de la loi du 23 octobre 2018 leur ouvre néanmoins un accès qui n'est pas encore effectif.

Tableau 11 : Nombre de recherches effectuées sur réquisition judiciaire dans les applications informatiques de la DGFIP entre 2015 et 2018

| Dispositif | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|-----------|---------------|-----------------------|---------------|
| BNEE ¹³² | NC | 58 000 | 43 000 | 32 866 |
| GIR | NC | NC | 17 901 ¹³³ | NC |
| PBQS ¹³⁴ | 6 885 | 7 060 | 7 942 | NC |
| DGFIP dans son ensemble ¹³⁵ | NC | 70 027 | 72 538 | 70 655 |
| <i>Dont agents en BCR¹³⁶</i> | <i>NC</i> | <i>52 771</i> | <i>53 042</i> | <i>51 635</i> |

Source : Mission, d'après données DGFIP.

3.1.2. Le niveau actuel d'expertise fiscale de la police nationale rend indispensable la participation d'agents de la DGFIP aux enquêtes pénales

3.1.2.1. *Les conditions de recrutement et de formation des OPJ ne favorisent pas leur autonomisation dans les enquêtes économiques, financières et fiscales*

3.1.2.1.1. *Dans le cadre de leur parcours, les OPJ sont peu incités à se former à la matière économique et financière, et a fortiori à la fiscalité*

Les conditions actuelles de recrutement des policiers ne favorisent par la sélection de profils économiques et financiers au bénéfice de profils plus généralistes. Les concours d'accès aux fonctions de gardien de la paix en particulier n'incluent pas d'épreuves qui permettraient, le cas échéant, de valoriser des compétences dans des domaines comme la comptabilité ou l'économie. Pour les commissaires de police, l'obligation de prendre un premier poste en sécurité publique à l'issue de la scolarité n'est pas propice non plus aux vocations spécialisées.

La formation continue en matière économique et financière, qui repose sur le brevet d'investigateur en matière économique et financière (IMEF), n'est pas suffisante pour compenser le défaut de spécialisation du recrutement :

- ♦ sur les 675 enquêteurs économiques et financiers que comptent les DEF de la PJ¹³⁷, seuls 256 OPJ (soit environ 38 % des enquêteurs) auront obtenu le brevet IMEF à la fin de l'année¹³⁸ ;
- ♦ l'obtention de ce brevet¹³⁹ n'a en général qu'un impact limité sur la carrière des OPJ car il n'existe pas à proprement parler de filière d'enquêteurs dans cette matière

¹³² Consultations de FICOBA uniquement.

¹³³ Dont 8 818 recherches de domiciliation (FICOBA en particulier) et 9 083 recherches patrimoniales (BNDP en particulier).

¹³⁴ Il s'agit du nombre d'informations envoyées par les agents du dispositif PBQS aux forces de l'ordre.

¹³⁵ Il s'agit du nombre total de dossiers "réquisition" et "levée du secret professionnel" comptabilisé dans l'application ALPAGE RECHERCHE.

¹³⁶ Il s'agit du nombre total de dossiers "réquisition" comptabilisé dans l'application ALPAGE RECHERCHE.

¹³⁷ Données fournies par la DCPJ au 1^{er} janvier 2019.

¹³⁸ La capacité annuelle de formation serait limitée à 50-60 agents par an.

¹³⁹ Trois modules consacrés au droit des sociétés, à la comptabilité, au droit pénal des affaires et à l'examen de cas pratiques de fraudes.

3.1.2.1.2. Les gendarmes traitent sans appui d'agents mis à disposition par la DGFIP les affaires de délinquance économique et financière qui leur sont confiées

Selon la Cour des comptes¹⁴⁰, environ 400 officiers et sous-officiers seraient formés à la lutte contre la délinquance économique et financière, soit environ deux fois plus que la police. Parmi ces 400 officiers, dont 200 exerceraient au sein d'une des 19 divisions économiques et financières, les autres étant affectés en majorité dans les groupements de gendarmerie départementaux. La gendarmerie a revu en 2017 sa formation à la matière économique et financière par la mise en place d'une offre en trois strates (dite DÉFI). Une prime de haute technicité est allouée aux sous-officiers détenant des compétences économiques et financières. **La gendarmerie, contrairement à la police judiciaire, ne peut pas s'appuyer, en dehors des GIR¹⁴¹, sur des agents mis à disposition par la DGFIP.** La direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) fait part à la mission de son souhait que des agents de la DGFIP, notamment ceux des GREE, puissent travailler également dans ses services.

Constatant que les agents DGFIP œuvrant au sein du ministère de l'intérieur étaient mis à disposition de la DCPJ¹⁴² et de la DCSP, la mission a limité ses investigations concernant la DGGN. Les effectifs de cette dernière seront en effet traités plus utilement dans le cadre de la mission demandée par lettre le 22 juillet 2019 sur les moyens humains en police judiciaire qu'il convient d'affecter à la lutte contre la délinquance économique et financière. Le rendement fiscal très inégal de l'action des agents mis à disposition est difficile à étalonner

3.1.3. Le rendement fiscal des enquêtes auxquelles ont participé les agents de la DGFIP est difficilement comparable et constitue une approche restrictive de leur action

3.1.3.1. Le rendement fiscal de ces enquêtes doit être apprécié à l'aune des spécificités de chaque dispositif

Il est délicat d'établir les résultats des contrôles fiscaux opérés à la suite des enquêtes auxquelles ont participé, sous quelque forme que ce soit, des agents de la DGFIP mis à disposition d'un des quatre dispositifs de coopération avec le ministère de l'intérieur :

- ♦ **par une comparaison entre dispositifs de coopération** car :
 - la façon dont les renseignements issus des agents de la DGFIP sont utilisés, plus ou moins directement, dans le cadre des contrôles varie ;
 - la nature des affaires, et donc le tissu fiscal sur lesquels interviennent les agents, sont aussi différents, surtout entre la BNRDF et les autres dispositifs ;
- ♦ **ou par un rapprochement avec les résultats obtenus par les autres agents de la DGFIP participant à des activités de renseignement**, en particulier les 657 agents des BCR : là encore, s'il est possible de calculer des résultats moyens et de les rapporter au nombre d'agents affectés par la DGFIP à la structure, comme dans le tableau ci-dessous, l'exercice conduit à sous-estimer les différences de fonctions entre chaque catégorie d'agents.

¹⁴⁰ Référentiel daté du 12 décembre 2018 relatif aux moyens consacrés à la lutte contre la délinquance économique et financière.

¹⁴¹ 13 agents de la DGFIP sont affectés à un GIR rattaché à une SR.

¹⁴² Dans une acceptation large, incluant les 13 agents de la DGFIP en GIR Gendarmerie mais relevant de la coordination nationale par la DCPJ.

Tableau 12 : Montant des droits et pénalités notifiés dans le cadre d'un contrôle issu de renseignements transmis par les agents de la DGFiP mis à disposition du ministère de l'intérieur ou par les agents des BCR (en €)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Moyenne 2014-2017 | Nombre d'agents affectés par la DGFiP¹⁴³ | Montant moyen par agent |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------------|--|--------------------------------|
| Droits et pénalités notifiés dans le cadre d'un contrôle issu d'un renseignement transmis par les agents DGFiP en GIR | 48 491 000 | 48 599 000 | 53 195 000 | 60 685 000 | 52 743 000 | 40 | 1 318 575 |
| Droits et pénalités notifiés dans le cadre des contrôles réalisés par les agents PBQS | 15 688 165 | 15 389 671 | 18 307 574 | 10 252 002 | 14 909 353 | 22 | 677 698 |
| Droits et pénalités mis en recouvrement à l'issue d'une fiche de programmation transmise par la BNNE ¹⁴⁴ | 239 000 000 | 333 614 350 | 273 099 609 | 254 235 898 | 274 987 464 | 51 | 5 391 911 |

¹⁴³ Au 1^{er} septembre 2019.

¹⁴⁴ Hors résultats des contrôles réalisés à la suite de l'envoi de bulletins d'information de la BNNE.

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Moyenne 2014-2017 | Nombre d'agents affectés par la DGFiP ¹⁴³ | Montant moyen par agent |
|---|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|-------------------|--|-------------------------|
| Droits et pénalités pris en charge à l'issue d'un contrôle mené sur une affaire de police fiscale confiée à la BNRDF ¹⁴⁵ | 25 835 741 ¹⁴⁶ | 46 538 564 ¹⁴⁷ | 31 495 797 ¹⁴⁸ | 58 730 422 ¹⁴⁹ | 40 654 631 | 23 | 1 767 593 |
| Droits et pénalités notifiés à l'issue d'un contrôle programmé à partir d'un renseignement transmis par les BCR | NC | NC | 1 462 690 889 | 1 226 928 437 | 1 344 809 663 | 657 | 2 046 894 |

Source : Mission, d'après données DGFiP.

¹⁴⁵ Ces montants correspondent à ceux communiqués par la BAPF en fonction de l'année de clôture de contrôle engagé à la suite d'une plainte traitée par la BNRDF.

¹⁴⁶ Pour 21 plaintes fiscales.

¹⁴⁷ Pour 26 plaintes fiscales.

¹⁴⁸ Pour 26 plaintes fiscales.

¹⁴⁹ Pour 51 plaintes fiscales.

3.1.3.2. La participation des agents de la DGFIP aux enquêtes de police engendre aussi des résultats sur le plan pénal

Pour appréhender globalement les résultats de ces dispositifs, il convient d'intégrer les montants issus des amendes et des confiscations pénales prononcées ainsi que des dommages et intérêts. En effet, ces sommes ont vocation à abonder le budget général de l'État. Sur le plan pénal, la mission ne dispose de données consolidées que pour les enquêtes de la BNRDF auxquelles ont participé les OFJ. Ces enquêtes ont donné, au 30 juin 2019 les résultats suivants :

- 49 décisions de justice définitives ont été rendues conduisant à la condamnation de 58 personnes, dont 48 à une peine de prison, avec une peine moyenne prononcée de 13 mois ;
- le montant total des amendes prononcées avec ou sans sursis s'élève à **8,6 M€** (avec une moyenne de 254 147 € par décision) ;
- le montant total des dommages et intérêts prononcés représente **11,7 M€** ;
- enfin, 27 peines de confiscation ont été prononcées par les juges dans le cadre des affaires de police fiscale : il peut être considéré que les sommes précitées sont recouvrées au bénéfice des finances publiques.

3.1.4. Il n'est pas évident d'établir un lien entre la façon dont les enquêtes de la BNRDF sont menées et le rendement fiscal des plaintes de la DGFIP

3.1.4.1. Le rendement fiscal des affaires de police fiscale sur la période 2015-2018 est estimé par la DGFIP entre 20 et 137 M€

Le suivi du rendement fiscal des plaintes pour présomption caractérisée de fraude fiscale se caractérise aussi par sa fragmentation :

- la BAPF assure un suivi des affaires de la BNRDF et recherche manuellement sur ALPAGE les montants de redressements et pénalités notifiés par les directions de contrôle ((cf. tableau 12).
- le service du contrôle fiscal réalise des extractions sur ALPAGE pour identifier les dossiers ayant pour origine un renseignement de la BNRDF ou ayant utilisé un tel renseignement au cours du contrôle entre 2015 et 2017¹⁵⁰ (cf. tableau 13).

Le rendement fiscal total des affaires de police fiscale sur la période 2015-2017 se situerait entre **20 M€**, selon l'approche par requête sur ALPAGE, et **137 M€**, selon l'approche de la BAPF.

¹⁵⁰ Ce requête présente deux limites principales : (i) les renseignements transmis par la BNRDF transitent et sont enrichis par les services de recherche avant transmission aux services de contrôle, et peuvent ainsi être classifiés dans les dossiers d'origine "recherche" (DNEF, BCR...) et non dans les dossiers BNRDF (ii) un dépôt de plainte peut donner lieu à la création de plusieurs dossiers par différents services, les pratiques locales de saisie pouvant être hétérogènes, ce qui ne permet pas d'associer un résultat financier consolidé à une plainte ayant fait l'objet d'une enquête par la BNRDF.

Tableau 13 : Données relatives aux résultats financiers des affaires de police fiscale sous l'angle des requêtes effectuées par CF sur ALPAGE

| | 2015 | 2016 | 2017 | Total |
|---|-----------|-----------|------------|------------|
| Nombre de renseignements | 43 | 36 | 46 | 125 |
| Part ayant donné lieu à contrôle (en %) | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Nombre de contrôles effectués | 43 | 36 | 46 | 125 |
| Résultats financiers (en €) | 3 244 321 | 6 273 210 | 10 368 958 | 19 886 489 |

Source : Mission, d'après données DGFIP.

3.1.4.2. La mission n'a pas identifié de dysfonctionnement majeur dans les enquêtes menées par la BNRDF sur des dossiers signalés par la DGFIP

La mission a essayé d'objectiver des marges de progrès dans un échantillon d'enquêtes signalées par la DGFIP. Selon la DGFIP, ces dossiers, qui auraient pu être mieux traités, se caractérisaient par :

- ♦ un délai considéré comme trop long (supérieur à un an dans un des dossiers pointés) entre le dépôt de la plainte et le début de l'enquête, alors que des enjeux fiscaux avaient été communiqués au parquet ;
- ♦ une réalisation incomplète des actes de l'enquête (ex : absence d'audition d'un contribuable mis en cause) ou une exploitation inachevée des scellés (données informatiques recueillies en perquisition en particulier) au moment du « feu vert », faisant obstacle à la bonne mise en œuvre du contrôle fiscal ;
- ♦ des « temps morts » constatés dans le cadre des enquêtes : il résulte d'une étude du PNF une absence d'investigation dans un dossier sur une durée de 26 mois pour une enquête d'une durée totale de 4,5 ans, sans toutefois imputer ce retard exclusivement à la BNRDF.

Si la mission n'a pas réalisé un audit du fonctionnement de la BNRDF, ses échanges avec la brigade ont fait ressortir que :

- ♦ les trois critères de priorisation des affaires utilisés par la brigade en lien avec les parquets (enjeux fiscaux, notoriété des mis en cause, délai d'enquête supérieur à un an) peuvent expliquer (i) un retard dans le démarrage des enquêtes, surtout en 2015-2016 quand les saisines du service ont fortement augmenté (ii) l'existence de « temps morts » au sein d'une enquête, quand de nouvelles saisines accompagnées d'un rang de priorité signalé bouleversent le calendrier initial d'un groupe d'enquête¹⁵¹ ;
- ♦ la volonté de ne pas retarder le « feu vert », et le manque de moyens nécessaires pour exploiter des scellés, en particulier informatiques, de plus en plus volumineux, a pu conduire la BNRDF à solliciter leur exploitation par la DGFIP, considérée par ailleurs comme mieux à même d'apprécier les pièces les plus utiles au contrôle fiscal¹⁵² : or, à titre d'exemple, dans le cadre de la perquisition d'une très grande entreprise mondiale, aucune *task force* n'a pu être mise en place pour traiter la vingtaine de téraoctets de données saisies, même si ce dossier, géré par la brigade, a pu prospérer et donner lieu à la signature d'une convention judiciaire d'intérêt publics (CJIP) proposée par le PNF.

¹⁵¹ La DGFIP n'est pas le donneur d'ordre de la BNRDF qui est sous l'autorité du parquet, ce dernier pouvant décider à tout moment de l'examen prioritaire d'un dossier.

¹⁵² Il ne semble pas, du moins pour les quelques dossiers emblématiques cités par la BNRDF, que cette solution ait prospéré, obligeant les enquêteurs à procéder par voie de sondages dans les données.

La mission a identifié des pistes d'amélioration du fonctionnement de la BNRDF qui pourraient être un préalable au renforcement de ses moyens à travers :

- ♦ une priorisation plus fine des dossiers en lien avec les principaux pourvoyeurs de saisines, sachant que, sur les 177 affaires en cours au 1^{er} juin 2019, 97 étaient « prioritaires », 44 étaient « très prioritaires » et 32 ultra-prioritaires, ce qui signifie que seules environ 2 % des affaires ne bénéficiaient d'aucune forme de priorisation ;
- ♦ un système de pilotage des enquêtes, aujourd'hui confié aux responsables de section et de groupes, qui sont eux-mêmes en charge d'enquêtes, qui ferait émerger de façon plus effective le « devis judiciaire » des actes nécessaires au début de l'enquête puis les alertes relatives au dépassement du délai prévu¹⁵³;
- ♦ la possibilité de fournir un appui, même temporaire, à la BNRDF dans l'exploitation des scellés des perquisitions les plus importantes, impliquant la mobilisation de vérificateurs de la DGFiP.

3.1.5. Le rendement fiscal des autres dispositifs, très concentré sur un faible nombre d'implantations, dépend en partie du volume et de la nature des enquêtes

3.1.5.1. *Le rendement fiscal de la BNNE est concentré aux deux tiers sur les GREE de Paris et Nanterre*

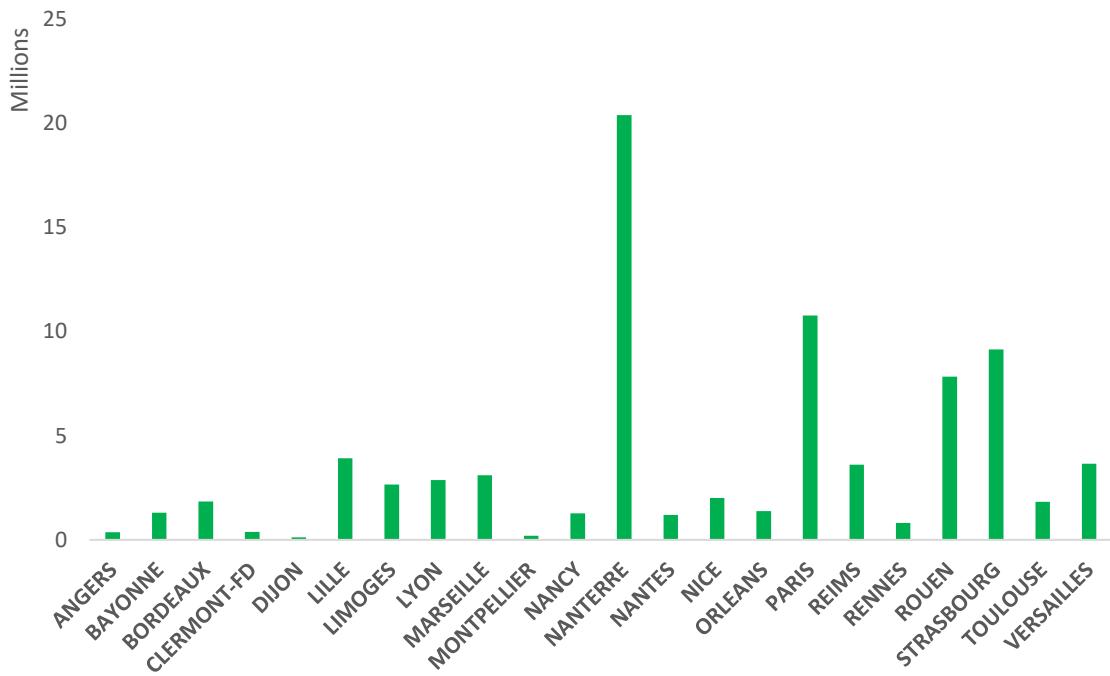
Le montant moyen des droits et pénalités notifiés en 2018 par agent de la BNNE (3,7 M) est inférieur à 1 M€ dans 5 GREE¹⁵⁴. Par ailleurs, les GREE de Nanterre et de Paris représentent à eux-seuls plus de 49 % de la programmation et plus de 2/3 des droits redressés sur la base d'une fiche transmise par la BNNE.

Il n'est pas possible de connaître la part des dossiers mobilisant une assistance à enquête qui débouche sur une programmation fiscale. Selon une estimation fournie à la mission par les agents concernés, il est nécessaire de travailler sur environ 10 dossiers pour aboutir à une fiche de programmation, qui doit ensuite être validée par le responsable de la BNNE, sachant que 94 % fiches sont retenues par les directions de contrôle, ce qui est un indice de leur qualité. Or, pour effectuer ce travail, les agents doivent être associés aux enquêtes de la DEF, dont le volume et la nature varie dans le temps et selon les territoires.

¹⁵³ À titre de comparaison, le SEJF (comme le SNDJ auparavant) inclut une division des enquêtes composée d'un ETP en charge d'assurer ce pilotage transversal et de faire remonter les éventuelles difficultés rencontrées par les ODJ ou les OFJ.

¹⁵⁴ Angers, Clermont-Ferrand, Dijon, Montpellier, Rennes.

Graphique 8 : Montant moyen des droits et pénalités notifiés en 2018 sur la base d'une fiche 3909 transmise par la BNNE rapporté au nombre d'agents par GREE



Source : Mission, d'après données BNNE.

3.1.5.2. Au regard du très faible taux de recouvrement, le rendement fiscal des agents du PBQS devient un objectif secondaire

Le montant des droits et pénalités notifiés en 2017 par les agents de la DGFiP dans le cadre du PBQS (283 000 €) est nul dans six départements¹⁵⁵ et inférieur à 50 000 € dans deux départements¹⁵⁶. Les agents du PBQS ont achevé en moyenne 16 contrôles en 2018, mais ce nombre est inférieur à 10 dans 8 départements¹⁵⁷. Trois départements¹⁵⁸ concentrent à eux seuls près de 60 % des contrôles réalisés en 2018 et 75 % des droits et pénalités notifiés.

En outre, le taux de recouvrement des droits et amendes notifiés au total sur la période 2014-2017 est de 4 % (contre 67 % au global en 2017 pour l'ensemble des droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal prises en charge en N-1). Ce très faible taux s'explique par les caractéristiques des contribuables concernés, souvent sans biens ni ressources officielles.

¹⁵⁵ Bouches-du-Rhône, Bas-Rhin, Haut-Rhin, Seine-Maritime, Seine-et-Marne, Val-de-Marne.

¹⁵⁶ Isère, Yvelines.

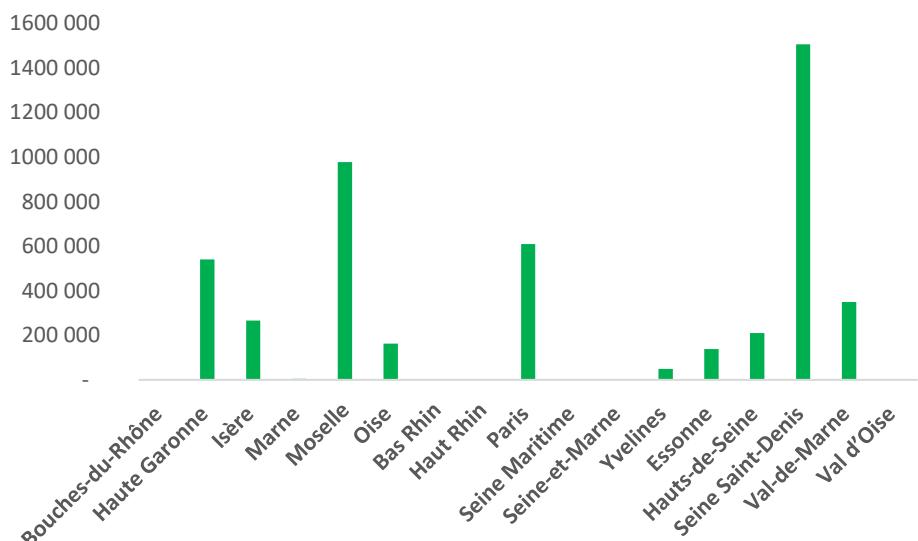
¹⁵⁷ Bouches-du-Rhône, Isère, Marne, Bas-Rhin, Haut-Rhin, Seine Maritime, Seine-et-Marne, Val-de-Marne, Val-d'Oise.

¹⁵⁸ Haute-Garonne, Moselle, Seine-St-Denis.

Ces résultats sont liés à un engagement très variable des agents concernés dans ce dispositif :

- cette activité peut être partagée avec des fonctions en BCR ou en GIR, certaines DRFiP contactées par la mission n'avaient d'ailleurs pas connaissance du fait que l'un de leurs agents en BCR faisait aussi partie du dispositif PBQS ;
- la priorité de plusieurs DDFiP étant d'améliorer le taux de recouvrement des droits et pénalités notifiés dans l'ensemble, le nombre de contrôles engagés a été volontairement réduit ;
- leur capacité à réaliser des contrôles dépend de la qualité des relations nouées *intuitu personae* avec les représentants des parquets et les forces de l'ordre, ce qui pose des difficultés au regard du *turn-over* constaté chez leurs interlocuteurs.

Graphique 9 : Montant moyen des droits et pénalités notifiés par agent en 2017 dans le cadre du PBQS (en €)



Source : Mission, d'après données DGFiP.

3.1.5.3. En 2016, le rendement fiscal des GIR était concentré à 25 % sur huit implantations en Île-de-France

La DGFiP n'ayant pas communiqué à la mission la décomposition par GIR des droits et pénalités notifiés en 2017, la mission s'est fondée sur les données du *reporting* 2016 qui montrent que le rendement fiscal de ce dispositif est concentré à 25 % sur l'Île-de-France¹⁵⁹.

¹⁵⁹ GIR de Bobigny, Nanterre, Versailles, Melun, Evry, Paris, Cergy-Pontoise, Créteil.

4. La construction d'un partenariat interministériel en matière de lutte contre la délinquance économique et financière est indispensable

4.1. La mission a identifié des besoins convergents entre la DGFIP et la DGPN qui justifient un partenariat plus structuré

4.1.1. Les besoins de la DGFIP et de la DGPN en matière de lutte contre la délinquance économique et financière sont essentiellement convergents

La mission a constaté une dégradation des relations entre la DGFIP et le ministère de l'intérieur dans la gestion des dispositifs de lutte contre la délinquance économique et financière. **Pour renverser cette tendance, il convient de privilégier une approche fondée sur les besoins et l'identification d'objectifs communs dans un partenariat structuré** afin, d'une part, d'analyser globalement les moyens permettant de répondre à des besoins préalablement identifiés par les acteurs et, d'autre part, de limiter la mise en concurrence de dispositifs qui *in fine* répondent aux mêmes besoins.

Une identification croisée des besoins permettrait en outre de consolider une convergence d'intérêts entre la DGFIP et la DGPN/DCPJ :

- ♦ du point de vue de la DGPN, la mise à disposition d'une expertise fiscale, fondée en particulier sur l'exploitation des données de la DGFIP, est indispensable à l'avancement des enquêtes relatives à la délinquance économique et financière en général, et à la fraude fiscale complexe en particulier, et ce quand bien même les agents du ministère de l'intérieur seraient beaucoup plus nombreux à disposer d'une véritable culture économique et financière, laquelle ne pourrait être que généraliste au regard du champ très large des infractions concernées ;
- ♦ du point de vue de la DGFIP (i) les limites des moyens administratifs d'enquête, dont l'extension se heurterait à des obstacles juridiques, rendent nécessaire le recours à la procédure judiciaire, dont les policiers ont naturellement la maîtrise et (ii) la participation des agents de la DGFIP aux enquêtes pénales est une source de renseignements susceptibles de déboucher sur des contrôles fiscaux.

La création du SEJF ne devrait pas remettre en cause cette complémentarité des compétences entre les deux administrations. Certes, ce nouveau service prendra en charge une part, que les parquets définiront, du flux des nouvelles enquêtes relatives aux fraudes fiscales complexes¹⁶⁰. Pour autant, la BNRDF continue de faire face à un stock de dossiers (177 dont 133 correspondent à des plaintes de la DGFIP) qui justifie un renfort de la brigade pour une durée à définir sur la base d'un plan d'apurement du stock.

4.1.2. Au regard de ces besoins réciproques, il est nécessaire de structurer un partenariat qui dépasse la logique de chaque dispositif

La structuration d'un véritable partenariat est une condition *sine qua non* pour s'assurer que les besoins convergents des acteurs soient satisfaits et réguler rapidement les inévitables irritants et désaccords de toute relation partenariale. En effet, la mission a relevé que ces derniers ont brouillé, surtout au niveau national, l'appréciation d'une convergence des objectifs entre les deux administrations.

¹⁶⁰ Au 1^{er} octobre, la BNRDF a été saisie de 6 nouvelles affaires, et le SEJF de 12.

Or, comme la constaté la mission, les dispositifs de coopération entre la DGFIP et le ministère de l'intérieur ne remplissent pas les conditions de succès nécessaires d'un partenariat du fait de l'absence de cadre stratégique partagé, d'indicateurs de pilotage et d'évaluation communs ou encore d'instances régulières d'échange associant des interlocuteurs d'un niveau hiérarchique suffisant.

4.2. Ce partenariat interministériel doit reposer en priorité sur une modernisation du cadre des mises à disposition en fonction des besoins

4.2.1. Construire un cadre partenarial en matière de lutte contre la délinquance économique et financière

4.2.1.1. *Élaborer une feuille de route partagée entre les deux ministères, à décliner au niveau local, fixant les objectifs et les modalités de pilotage du partenariat*

Pour prévenir les divergences d'interprétation sur les objectifs assignés aux agents mis à disposition par la DGFIP, la mission recommande l'élaboration d'un cadre stratégique global rappelant les besoins fondant ce partenariat et les compétences respectives des deux partenaires en matière de lutte contre la délinquance économique et financière. Ce document sera soumis pour avis au ministère de la justice.

Cette feuille de route, signée par les ministres respectivement en charge de l'intérieur et de l'action et des comptes publics, pour une période de cinq ans (2020-2024), préciserait également :

- ♦ les objectifs spécifiques assignés aux deux catégories d'agents mis à disposition par la DGFIP : d'une part, les OFJ qui enquêtent sur les affaires de fraude fiscale complexe, d'autre part, les agents rattachés aux DEF de la police judiciaire (cf. *infra*), en charge (i) d'assister les forces de sécurité dans les enquêtes de délinquance économique et financière et (ii) de contribuer à la programmation de contrôles fiscaux ;
- ♦ les engagements annuels, fondés sur une analyse préalable des besoins par structure ou par territoire, de chaque ministère en termes de nombre d'agents mis à disposition sur la base d'une trajectoire révisable tous les trois ans.
- ♦ la composition, la fréquence de réunion et le suivi des décisions formalisées par les instances de pilotage stratégique et opérationnelles (cf. *infra*) ;
- ♦ les modalités de pilotage et d'évaluation des résultats du partenariat.

Elle devrait être déclinée au niveau régional ou interrégional et signée par les représentants de la DGFIP et de la DGPN, après avis des procureurs généraux. Au niveau local, la feuille de route pourra, le cas échéant, identifier des objectifs spécifiques liés aux caractéristiques de la délinquance économique et financière ou à celles des compétences disponibles au sein de chaque administration.

4.2.1.2. Mettre en place des instances de pilotage stratégiques et opérationnelles aux niveaux national et local

Au niveau national, la mission recommande la mise en place de trois instances différentes :

- ♦ un **comité stratégique présidé par le Premier ministre** réunissant une fois par an au minimum la DGFIP, la DGPN et la direction des affaires criminelles et des grâces (DAGC) pour apprécier la mise en œuvre de la feuille de route globale. Il serait convoqué de façon *ad hoc* quand des affaires exceptionnelles, en particulier par leurs enjeux financiers, le justifieraient. La mission renvoie aux travaux en cours sur les moyens humains de police judiciaire alloués à la lutte contre la délinquance économique et financière¹⁶¹ le soin de préciser le rôle et la composition de ce comité;
- ♦ une **rencontre annuelle entre le DGFIP et le DGPN** afin de construire des relations de travail dont la mission a noté qu'elle semblait fluides et anciennes entre la DGPN et la DGDDI, à la différences des relations entre la DGFIP et la DGPN ;
- ♦ un **comité opérationnel** réunissant tous les trimestres, le SCF de la DGFIP, le SEJF et la SDLCF, pour examiner le tableau de bord du partenariat et les affaires les plus sensibles, en associant les parquets concernés, en particulier le PNF.

Concernant plus spécifiquement les dossiers de fraude fiscale complexe, la mission recommande de confier à nouveau au SCF leur pilotage stratégique, ce qui suppose d'adapter ses moyens. La BAPF pourrait conserver son rôle technique de suivi de l'articulation entre le temps de l'enquête judiciaire et celui du contrôle fiscal en appui au SCF.

Au niveau local, la mission recommande également la mise en place de deux instances différentes :

- ♦ un **comité opérationnel régional**, co-présidé une fois par an par le DIRCOFI et par le DIPJ ou le SRPJ/DRPJ, et associant les parquets locaux, qui définirait les modalités de déclinaison de la feuille de route régionale ;
- ♦ un **comité opérationnel départemental**, co-présidé deux fois par an par le DDFIP et par les représentants locaux de la DCPJ et de la DCSP, qui examinerait la déclinaison locale du tableau de bord régional, les sujets liés à la gestion RH des agents mis à disposition et la qualité des liaisons entre les services.

4.2.1.3. Renforcer l'association du ministère de l'intérieur à la gestion des agents mis à disposition par la DGFIP

La mission recommande au préalable que :

- ♦ ce soit au niveau de la DGPN et de la DGFIP que soit abordée et tranchée, si nécessaire en interministériel, la question du volume global et de la structure des effectifs d'agents des finances publiques mis à disposition afin de tenir pleinement compte des équations budgétaires globales des deux directions générales. ;
- ♦ tout arbitrage interministériel sur d'éventuels renforcements ciblés en OFJ mis à disposition (i) fasse l'objet d'ajustements des trajectoires en effectifs de la DGFIP et de la DGPN et (ii) prenne en compte le temps nécessaire au renforcement de ce vivier afin de ne pas affaiblir les directions de la DGFIP qui l'alimentent.

¹⁶¹ Lettre de mission datée du 22 juillet 2019.

La mission recommande d'associer de façon plus systématique les représentants du ministère de l'intérieur, au niveau national comme au niveau local, aux décisions relatives à la gestion RH des agents mis à disposition, en particulier :

- ♦ la définition des compétences attendues de ces agents dans la fiche de poste ;
- ♦ la fixation de leurs objectifs dans leur lettre de mission ;
- ♦ l'évaluation annuelle de l'atteinte de ces objectifs ;
- ♦ l'éventuel renouvellement de leur durée de mise à disposition.

Afin de respecter l'esprit de la LOLF, il serait cohérent de mettre fin à l'absence de remboursement de la masse salariale correspondant aux agents mis à disposition. La prise en charge de ce montant annuel (environ 11 M€¹⁶²) devrait logiquement s'accompagner d'un rebasage à l'euro près et d'un ajustement à due concurrence des plafonds d'emploi des directions concernées.

4.2.2. Élaborer un plan partagé DGFIP-DCPJ d'apurement du stock d'affaires issues de la DGFIP dont l'enquête a été confiée à la BNRDF par le parquet ou les magistrats instructeurs

Quel que soit le flux des enquêtes nouvelles qui seront confiées à la BNRDF dans les prochains mois, la mission recommande que la DCPJ et la DGFIP construisent conjointement un plan quadriennal (2020-2024) d'apurement du stock d'enquêtes en cours en portant une attention particulière aux 133 affaires émanant de la DGFIP. Ce plan doit être conçu :

- ♦ sur la base d'une revue du stock en lien avec les parquets concernés, y compris en explorant la possibilité d'alléger la BNRDF en mobilisant le SEJF sur des dossiers dont l'enquête n'a pas débuté, bien que cette option ne soit *a priori* souhaitée ni par la BNRDF ni par le SEJF;
- ♦ sur la base d'un accord entre les acteurs sur le stock « de croisière » de la brigade, des standards de productivité et le calendrier d'allocation des moyens supplémentaires ;
- ♦ comme un effort temporaire en visant le respect du principe de parité entre OFJ et OPJ.

Concernant la possibilité d'allouer ces moyens, en particulier les OFJ, en province, que ce soit au sein des implantations de la PJ ou dans les antennes du SEJF, la mission recommande, en attendant de pouvoir apprécier l'impact de la création du SEJF sur le nombre de saisines adressées à la BNRDF, l'allocation de minimum 4 OFJ supplémentaires dans deux implantations différentes (afin qu'au moins deux OFJ, volume jugé par les OFJ suffisant pour qu'ils puissent exercer leurs fonctions, soient positionnés dans chaque implantation).

Cette expérimentation pourrait permettre de tester *in situ* un pilotage coordonné de l'action en matière de fraude fiscale caractérisée (ou complexe) des services financiers d'une DIPJ et de ceux d'une DIRCOFI sur le ressort territorial d'une JIRS spécialement investie de cette mission de supervision. Une telle expérimentation pourrait être conduite à Marseille (la localisation est intéressante mais la coordination des services est à améliorer) ou à Lyon (la coordination y est meilleure donc de meilleures conditions de démarrage peuvent être retenues par la mission), pour y tester l'impact d'un renforcement de la DEF de la DIPJ par l'affectation d'OFJ fonctionnellement rattachés à la BNRDF et de l'action des services fiscaux par l'affectation d'OFJ – SEJF dans l'antenne SNDJ sur la détection de nouvelles affaires de fraude fiscale d'importance.

¹⁶² Dont environ 2,1 M € pour la BNRDF, 4,4 M€ pour la BNNE, 3 M€ pour les GIR et 1,7 M€ pour le PBQS.

4.2.3. Au niveau territorial, rattacher tous les agents mis à disposition à un « pool » d'expertise positionné au sein de chaque implantation de PJ

4.2.3.1. Sans préjuger du devenir des GIR et du PBQS, rattacher tous les agents mis à disposition par la DGFIP à une même entité

S'agissant de la BNNE, la mission recommande

- ◆ d'actualiser la définition de ses missions, le dernier texte datant de 1950 ;
- ◆ de modifier la désignation de la brigade pour mieux refléter sa fonction d'analyse financière et fiscale (elle pourrait être intitulée « brigade nationale d'analyses financières et fiscales » ou BNAFF) ;
- ◆ de désigner au sein des GREE (qui pourraient être désignés « groupements régionaux d'analyses financières et fiscales » ou GRAFF) un responsable hiérarchique.

S'il n'appartenait pas à la mission de prendre position sur le devenir des GIR ou du PBQS, elle recommande de clarifier les objectifs assignés à ces deux dispositifs.

S'agissant plus spécifiquement du PBQS, la mission questionne la pertinence de conserver en l'état ce dispositif qui repose sur une intuition générale, celle de pouvoir taxer sur le terrain les délinquants des quartiers sensibles, cet objectif pouvant être mis en question. Pour les 22 agents identifiés aujourd'hui par la DGFIP comme participant au PBQS, la mission recommande de changer de logique de coopération en désignant systématiquement des référents des forces de l'ordre agissant dans chaque quartier sensible. La DCSP elle-même semble ouverte à deux options : (i) un redéploiement des agents mis à disposition sur des sites moins nombreux mais prioritaires, ou (ii) le recours au système de référents. Des protocoles nationaux et départementaux entre la DGFIP et la DCSP pourraient définir les prestations attendues, y compris l'accompagnement de brigades en lien avec les opérations coordonnées de reconquête républicaine dans les quartiers.

Pour tous les agents de la DGFIP positionnés en GIR, la mission recommande de simplifier les interfaces en les plaçant sous le management des responsables de GREE. Il découle d'un tel scénario que :

- ◆ les agents positionnés en GIR feraient désormais partie du même « pool » d'expertise que les agents de la BNNE même s'ils pourraient, selon les territoires, soit rester dans les locaux du GIR (parfois communs, comme à Marseille, avec ceux de la DEF), soit intégrer les implantations de PJ ;
- ◆ un responsable de GREE serait systématiquement désigné et aurait pour référent dans chaque département le chef de la BCR qui participerait à la fixation de ses objectifs annuels et à son évaluation, et serait associé à l'ensemble des réunions relatives à l'organisation du renseignement dans son périmètre ;
- ◆ les conditions de mise à disposition des agents des GIR et de la BNNE devraient être harmonisées en étendant à l'ensemble d'entre eux (i) la limitation d'ancienneté (quatre ans renouvelables une fois) aujourd'hui spécifique aux GIR, mais nécessaire pour que les agents continuent à entretenir leur relation avec la DGFIP et pour garder de la souplesse dans la répartition des postes, et (ii) le statut d'attaché d'enquête, réservé à ce stade aux agents de la BNNE, et jugé plus sécurisant par les agents concernés.;

L'IGA considère que ces propositions de réorganisation devront être prioritairement examinées dans le cadre du nouveau partenariat que recommande la mission afin d'en apprécier les éventuelles conséquences administratives et de gestion au regard des objectifs poursuivis.

4.2.4. Ajuster et actualiser régulièrement le volume et la qualification des agents mis à disposition en fonction des besoins

La modernisation des GREE doit s'accompagner d'une analyse préalable, et régulièrement actualisée, des besoins dans chaque implantation de PJ en lien avec les DDFiP et DIRCOFI correspondantes. Pour définir le volume et la structure (parts respectives des agents de catégorie A et des agents de catégorie B) des effectifs qu'il est pertinent que la DGFIP mette à disposition du ministère de l'intérieur, cette analyse devrait se fonder sur un diagnostic partagé :

- du besoin en expertise financière et fiscale de chaque DEF, lequel peut évoluer selon les territoires en fonction par exemple du nombre d'enquêteurs disposant du brevet IMEF, mais aussi dans le temps selon la capacité des DEF à former et fidéliser davantage d'enquêteurs avec une culture économique et financière à la hauteur des enjeux ;
- du volume et de la complexité des affaires économiques et financières, qui peuvent là aussi varier géographiquement et dans le temps ;
- de l'organisation du renseignement fiscal dans le périmètre du GREE.

4.2.5. Mettre en place des modalités partagées de pilotage et d'évaluation des activités des agents mis à disposition

La mission recommande l'adoption d'indicateurs, partagés entre les deux administrations, reflétant de façon plus exhaustive les activités des agents du GREE :

- ne se prêtant pas à la définition d'indicateurs, les activités d'assistance pourraient être identifiées dans des feuilles de temps simplifiées ;
- les données relatives au nombre de fiches 3909 produites devraient être rapportées au nombre d'enquêtes économiques et financières auxquelles ont participé les agents du GREE ;
- le nombre de réquisitions aux fins d'accès à une base de données de la DGFIP devrait être distingué selon qu'elles ont été associées ou non à la réalisation d'un environnement patrimonial complet ;
- la participation des agents de la DGFIP à la montée en compétences de leurs collègues OPJ, en particulier grâce à des formations spécifiques, devrait être identifiée ;
- enfin, les données relatives au rendement fiscal et aux pénalités associées aux fiches 3909 élaborées à partir des enquêtes auxquelles ont participé les agents du SEF devraient être systématiquement communiquées, idéalement avec le taux de recouvrement, aux agents eux-mêmes et aux services du ministère de l'intérieur, ce qui suppose de pouvoir bien tracer sur ALPAGE tous les contrôles issus d'un renseignement ou d'une « 3909 » transmis par le GREE.

4.2.6. Renforcer le recours à des leviers complémentaires pour améliorer le partage d'informations et d'expertise entre acteurs

4.2.6.1. Améliorer les conditions d'accès des OPJ aux bases de données de la DGFIP

Pour décharger en particulier les agents des BCR des réquisitions judiciaires aux seules fins de consultation d'un fichier désormais accessible au ministère de l'intérieur, la mission recommande :

- ◆ d'accroître le nombre d'OPJ formés, dans le cadre des sessions annuelles organisées par la DNLF, à l'utilisation de FICOBA, FICOVIE, BNDP et PATRIM ;
- ◆ d'identifier au sein de la DCPJ et de la DCSP les solutions à mettre en place, dans le respect du système d'habilitations en cascade, pour pallier l'absence au sein d'un service des agents détenteurs de ces habilitations ;
- ◆ d'envisager, sous réserve de la réalisation préalable par la DCPJ et de la DCSP d'un diagnostic territorialisé des conditions d'accès par ses agents aux bases de la DGFIP, une augmentation globale du nombre d'accès déterminé dans les conventions établies avec la DGFIP ;
- ◆ d'inscrire dans les instances du partenariat un bilan quantitatif et qualitatif partagé de l'utilisation de ces accès.

4.2.6.2. Renforcer l'impact des assistants spécialisés en fiscalité au sein des parquets

S'il n'est pas envisageable que des assistants spécialisés se substituent aux services d'enquête, il est pertinent de les inclure dans le cadre d'une approche globale de la réponse aux besoins en expertise fiscale. En effet, les représentants des parquets en charge d'enquêtes économiques et financières ont unanimement souligné auprès de la mission l'intérêt de bénéficier d'assistants spécialisés en fiscalité, avec idéalement une expérience préalable de vérificateur. À l'heure actuelle, une vingtaine d'agents de la DGFIP exercent ces fonctions au sein des juridictions.

Pour renforcer l'impact de cette source d'expertise, en grande partie issue elle aussi d'un vivier DGFIP, la mission recommande :

- ◆ de réaliser une cartographie des besoins en assistants spécialisés en fiscalité dans l'ensemble des parquets, en priorité le PNF et au sein des JIRS ;
- ◆ d'instruire, sur un plan juridique, la possibilité de délier les agents de la DGFIP du secret professionnel, non seulement à l'égard du procureur de la République, comme l'a prévu la loi du 23 octobre 2018 précitée, mais également vis-à-vis des assistants spécialisés ;
- ◆ de mettre en œuvre rapidement l'accès, prévu par la loi du 23 octobre 2018 précitée, des assistants spécialisés aux bases de données de la DGFIP, non effectif à ce jour.

CONCLUSION

La mise en place d'un partenariat plus structuré est donc indispensable pour concilier durablement les objectifs de rendement fiscal, d'une part, et de respect du pacte républicain par la sanction pénale d'autre part. Un tel partenariat ne peut fonctionner que si les moyens humains de pilotage sont soutenus dans leur action à tous les échelons.

Ce partenariat ne répond pas néanmoins à l'ensemble des questions identifiées par la mission dans ce champ.

À très court terme, la mission a identifié une alerte relative au traitement par les parquets et les services d'enquête des dénonciations obligatoires. L'impact de la levée partielle du « verrou de Bercy » sur le travail des parquets et des services d'enquête, qu'il est trop tôt pour évaluer, a néanmoins été évoqué à plusieurs reprises lors des auditions par ces derniers qui redoutent en particulier :

- ♦ une baisse de la qualité des dossiers transmis par la DGFIP aux parquets dans ce cadre, s'agissant de documents fiscaux bruts par rapport à celle des dossiers qui étaient antérieurement transmis à la CIF ;
- ♦ une insuffisance de moyens, au niveau des parquets, pour apprécier l'opportunité d'engager des poursuites sur la base des dénonciations transmises par la DGFIP ;
- ♦ une insuffisance de moyens voire un défaut d'intérêt, au niveau des directions départementales de sécurité publique, pour judiciariser les enquêtes administratives réalisées par la DGFIP, problème qui préexistait à la loi du 23 octobre 2018 ;
- ♦ *in fine*, un risque de classement sans suite de dossiers qui auraient pu donner lieu à des poursuites.

À court terme, il est nécessaire de préciser les moyens, en particulier de police judiciaire, à allouer à la lutte contre la délinquance économique et financière. La mission renvoie aux travaux engagés par les mêmes inspections, dans le cadre de la lettre signée par leurs ministres le 22 juillet 2019, la nécessité d'apprécier dans quelle mesure, sous quelle forme et avec quels moyens, il serait pertinent de mettre en place une véritable filière économique et financière au sein de la police judiciaire, et pour la magistrature, de la rendre plus visible.

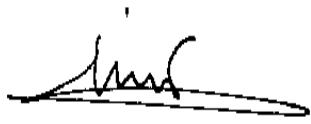
À plus long terme, il serait judicieux, avec le recul nécessaire, de faire le bilan de la coexistence de deux services d'enquêtes judiciaires en matière de fraude fiscale complexe, y compris en l'éclairant avec une comparaison internationale approfondie¹⁶³.

¹⁶³À l'étranger, plusieurs pays (Italie, Allemagne et Pays-Bas en particulier) ont fait le choix de créer des services uniques d'enquête sur la fraude fiscale complexe.

Rapport

À Paris, le 24 octobre 2019

L'inspectrice générale de la justice



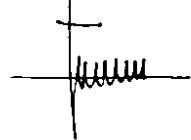
Nathalie RIOMET

L'inspectrice des finances



Irina SCHAPIRA

L'inspecteur général de l'administration



Jacques SCHNEIDER

L'inspectrice de la justice



Line BONNET

Avec la participation de
Cyprien CARRAUD
Assistant de mission

L'inspecteur de l'administration



François de CHARETTE