



RECOUVREMENT DES SANCTIONS PÉNALES ET FISCALES : LA FIN DE L'IMPUNITÉ ?

Commission des finances

Rapport d'information de M. Bernard Angels, sénateur du Val-d'Oise, rapporteur spécial de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »

Rapport n° 381 (2006-2007)

Présentation

► En application des dispositions de l'article 58-2° de la LOLF, M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, a, à l'initiative de M. Bernard Angels, rapporteur spécial de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », par lettre en date du 25 janvier 2006, demandé à la Cour des comptes de procéder à une enquête sur **le recouvrement des créances de contrôle fiscal et le recouvrement contentieux des amendes.**

Cette enquête a été communiquée à la commission des finances le **1^{er} juin 2007.**

Comme cela est la règle, cette enquête a fait l'objet d'une audition « pour suite à donner » ouverte à la presse, le 11 juillet 2007.

► L'enquête de la Cour des comptes a mis en évidence quelques chiffres qui témoignent de l'importance de l'enjeu : le montant des droits redressés au titre du contrôle fiscal s'est en effet établi, en 2004, à **12 milliards d'euros** pour des montants effectivement encaissés de **4 milliards d'euros.** S'agissant des amendes, leur montant aurait atteint **1,7 milliard d'euros** pour **500 millions d'euros** de recettes recouvrées.

► **Le montant des recouvrements constitue un enjeu non négligeable** tant en termes financiers que pour l'efficacité globale de la politique fiscale d'une part, de la politique pénale d'autre part.

► La commission des finances n'a pu que constater que **le contrôle fiscal aboutissait rarement, pour les fraudeurs, au paiement de pénalités.** Ce sentiment de relative impunité fiscale doit être dissipé par la clarification de la politique menée en matière de pénalités et d'intérêts de retard. **Il y a là un enjeu majeur pour l'efficacité globale de la politique fiscale.** Les bureaux d'exécution doivent être rapidement mis en mesure d'encaisser les amendes. **L'efficacité de la politique pénale est en jeu.■**

I. L'enquête sur le recouvrement des créances de contrôle fiscal

Un recouvrement fondamentalement hétérogène.

► **Trois administrations chargées du recouvrement du contrôle fiscal**

Trois administrations sont chargées du recouvrement des créances de contrôle fiscal : direction générale des impôts (DGI) (impôt sur les sociétés, ISF, taxe sur les salaires, droits d'enregistrement, TVA), direction générale de la comptabilité publique (DGCP) (impôt sur le revenu, impôts locaux) et direction générale des douanes et des droits indirects (droits de douane, TIPP, TVA).

► **Une spécialisation en cours de la fonction recouvrement**

Une **spécialisation des métiers « recouvrement »** est en cours, la direction générale des grandes entreprises étant chargée du **recouvrement de l'impôt sur les sociétés**, tandis que la direction générale de la comptabilité publique a créé des pôles spécialisés dans le **recouvrement des créances contentieuses**.

► **Un indicateur de recouvrement perfectible**

La direction générale des impôts (DGI) et la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) ont élaboré **un indicateur commun de recouvrement des créances issues du contrôle fiscal externe**. Mais la direction générale des douanes et des droits indirects n'est pas, elle, en mesure de produire un même indicateur.

La stagnation des taux de recouvrement

► **Malgré des progrès d'organisation, les taux de recouvrement stagnent depuis 2002**

Les admissions en non-valeur atteignent souvent un taux de 10 % l'année même de la prise en charge des titres de créance. Les taux de recouvrement varient par ailleurs selon les impôts : le contrôle fiscal en matière d'impôt sur le revenu obtient un taux de recouvrement médiocre.

Ce phénomène tient pour une part au **meilleur ciblage du contrôle fiscal**, qui accroît la proportion de dossiers difficiles dans les redressements prononcés.

Les délais de recouvrement sont importants : ils sont de 620 à 850 jours entre la première intervention et la mise en recouvrement, et de 300 jours entre la fin de la procédure et la mise en recouvrement.

► **Le mauvais recouvrement des pénalités**

Les droits en contrôle fiscal supportent 25 % à 50 % de pénalités. Or, deux ans après avoir été taxées, **les pénalités d'assiette ne sont jamais recouvrées à plus de 15 % pour le contrôle fiscal externe**.

Selon la Cour des comptes, le niveau global de ces remises est préoccupant car il peut alimenter un sentiment d'injustice chez les personnes qui ont acquitté l'intégralité des sommes réclamées, voire entretenir des comportements d'incivisme fiscal, résultat à l'opposé de la finalité des pénalités.

II. L'enquête sur le recouvrement des contentieux des amendes et condamnations judiciaires

Réduire le délai d'exécution des condamnations

► Un taux de recouvrement contentieux des amendes dégradé

Le taux de recouvrement contentieux des amendes se dégrade, passant de **44,4 % en 1995 à 33,1 % en 2006**.

Le résultat est insatisfaisant au regard de l'objectif de performance fixé : 38 % en 2006, 40 % en 2007 et 42 % en 2008.

► Le délai d'exécution des condamnations apparaît trop long

Hormis le cas d'insolvabilité des redevables, **la rapidité d'exécution constitue un élément clé pour le recouvrement des amendes et condamnations judiciaires.**

Le délai d'exécution apparaît trop long pour la Cour des comptes.

Pour les condamnations judiciaires, le cumul de la phase de règlement spontané avec la phase comminatoire amiable aboutit à un délai de 6 mois pendant lequel aucune poursuite n'est déclenchée par les comptables du Trésor public. Ce délai réduit l'efficacité des poursuites car il les éloigne trop de la date à laquelle l'infraction a été commise.

Les bureaux d'exécution des peines : une réforme au milieu du gué

► Les progrès des bureaux d'exécution des peines

La Cour des comptes juge positivement le déploiement des bureaux d'exécution des peines, couplé avec la mise en œuvre du « décret 20 % » (diminution de 20 % du montant de l'amende lorsqu'elle est payée dans un délai de 30 jours à compter de la date à laquelle le jugement est prononcé).

► Des défaillances demeurent dans le dispositif de paiement immédiat des condamnations

Les **condamnés doivent effectuer eux-mêmes la liquidation de l'amende** dont le calcul n'est pas, et de loin, à la portée de tous.

Le Trésor public ne souhaite pas, pour des raisons économiques, assurer une permanence dans chaque tribunal de grande instance pour liquider, encaisser et comptabiliser les amendes dues par les redevables.

Les greffiers ne souhaitent pas davantage assumer ces responsabilités.

Le taux de vacance actuel des postes de régisseur est élevé, 18 %, toutes juridictions confondues. L'exercice de ces fonctions est atypique dans une carrière judiciaire et s'éloigne du cœur de métier du greffe.

III. Les conclusions de la commission des finances

Le recouvrement, enjeu majeur pour l'efficacité globale de la politique fiscale

► **Le sentiment de relative impunité fiscale doit être dissipé par la clarification de la politique menée en matière de pénalités et d'intérêts de retard.**

La commission des finances recommande des **investigations plus fines** afin de distinguer les causes du faible taux de recouvrement des pénalités, en distinguant les intérêts de retard des pénalités sanctionnant les fraudes caractérisées, et en faisant la part des pénalités abandonnées en raison de l'insolvabilité des débiteurs par rapport aux remises accordées par l'administration fiscale.

Elle regrette que **l'administration des douanes ne dispose pas d'instrument de mesure fiable du recouvrement des créances de contrôle fiscal** et n'ait pas adopté l'indicateur commun de recouvrement élaboré par les deux autres administrations de Bercy.

■ Elle mesure l'ampleur du chantier informatique à mener d'ici 2010 pour que l'ensemble des administrations chargées du contrôle fiscal soient en mesure de parler un « langage commun ».

Le recouvrement, enjeu majeur pour la crédibilité de la chaîne pénale

► Si les greffiers ne souhaitent pas « prendre la responsabilité » de percevoir le produit des amendes et condamnations judiciaires, le Trésor public n'entend pas de son côté, dépêcher des agents dans les tribunaux pour recouvrer ces créances, alors que l'implication de ses agents avait été, en large partie, à l'origine de la réussite de l'expérimentation initiale des bureaux d'exécution des peines.

■ **La commission des finances souhaite que les condamnés ne sortent pas des tribunaux avant d'avoir réglé leurs amendes**, le cas échéant en prévoyant une réduction encore plus incitative que le taux actuel de 20 % pour un paiement le jour même. Elle considère que les bureaux d'exécution des peines doivent être mis rapidement en mesure d'encaisser les amendes, que ce soit par une extension des compétences des greffiers ou le détachement d'agents du Trésor public dans les tribunaux. ■



Commission des finances

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

Secrétariat de la Commission des finances
15, rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06

Téléphone : 01.42.34.22 47
Télécopie : 01.42.34.26.06

Président

M. Jean Arthuis
Sénateur (UC-UDF) de la Mayenne



Rapporteur spécial

M. Bernard Angels
Sénateur (Soc) du Val d'Oise



Le présent document et le rapport n° 381 (2006-2007) sont disponibles sur Internet

Le rapport peut également être commandé auprès de l'Espace Librairie du Sénat :
Tél : 01.42.34.21.21 - Courriel : espace-librairie@senat.fr - Adresse : 20, rue de Vaugirard - 75291 Paris Cedex 06