

Compte-Rendu du Groupe de Travail

« Contrôle Fiscal » du 17 janvier 2011

L'administration avait réuni les organisations syndicales pour présenter :

- le bilan des expérimentations « certifications des brigades de contrôle » et « garantie fiscale » ;
- le déploiement du CSP à distance ;
- le lancement de l'expérimentation du module investigations de RIALTO ;
- l'actualité de la mission contrôle fiscal, le suivi des dispositifs de lutte contre la fraude (la BNDRF, la flagrance fiscale, la BNEE et les GIR, le plan de lutte contre les activités illicites dans les quartiers sensibles, la lutte contre les paradis fiscaux, le bilan de la cellule de régularisation).

Après avoir évoqué le contexte qui a conduit le ministre François Baroin à adresser une circulaire sur l'organisation du contrôle, l'administration a rappelé que la mission de contrôle fiscale renforcée dans sa légitimité était sanctuarisée. Il n'y a pas de diminution du potentiel fiscal et de suppressions d'emploi craindre. A l'appui, l'administration a évoqué le renforcements des moyens pour lutter contre la fraude (flagrance, police fiscale, plan banlieue) . Elle a également mis en avant la création de 19 emplois supplémentaires à la DNVSF après la réussite de l'expérimentation du contrôle sur pièces de dossiers à fort enjeux afin de pouvoir disposer de 15 brigades.

L'administration n'a pas répondu à FO sur la mise en cause par la Cour des Comptes, dans son rapport annuel de 2010,¹ de la politique d'assignation d'objectifs de rendement financier. Elle a rejeté par ailleurs l'idée d'un passage d'une administration de contrôle à une administration de service favorisant l'audit.

L'administration a longuement insisté sur le fait que la mission de contrôle fiscal était regardée de très près par le parlement, les corps de contrôle, et que la DGFIP se devait d'être exemplaire et qu'elle devait se réformer en prenant en compte les attentes de la société, des entreprises avant qu'elle n'y soit contrainte par le politique.

Elle reconnaissait ainsi indirectement que la mission fiscale est dans un contexte de réduction des prélèvements obligatoire et de dé-légitimation de l'impôt par les plus hautes autorités de l'Etat n'est pas aussi sanctuarisée qu'elle le proclame mais bien menacée.

¹ Dont par ailleurs un certains nombre de conclusions hâtives prêtent à critiques.

L'administration a tendance à ne pas vouloir voir que l'efficacité du contrôle fiscal repose sur la gestion qui elle n'est pas sanctuarisée et qui depuis plusieurs années subit les suppressions d'emplois importantes non compensées par les téléprocédures.

La certification des brigades

Prévue dans le cadre du contrat de performance 2006-2008 de l'ex-DGI, l'expérimentation de la certification de brigades de vérification en l'inscrivant dans la démarche d'amélioration des relations avec les contribuables. L'expérimentation lancée en 2007 auprès de 10 brigades soit 78 vérificateurs, a débouché sur la publication, le 17 décembre 2008, d'un référentiel de 15 engagements pour faciliter la relation au contribuable vérifié. L'audit de certification est réalisé par la société SGS. Pour 2010, la certification a coûté 89 875 € et le maintien de la démarche jusqu'en 2011 portera le coût à 118 710 €. L'administration a justifié le recours à un organisme extérieur comme indispensable pour asseoir la crédibilité de l'opération. Présenté comme positif le bilan doit être nuancé. Comme le reconnaît l'administration, les contribuables ont assez peu sensible au processus lors des vérifications. Les services ont d'ailleurs conclu que la certification est sans impact sur l'acceptation des contrôles. Coûteuse et sans effet auprès du public concerné, la certification n'est pas sans conséquence sur le travail des vérificateurs. La nécessité de constituer des preuves documentaires spécifique (par l'envoi de courrier) et donc supplémentaires accroît la lourdeur des tâches administratives. Il a été relevé en outre que la démarche de certification est difficile à concilier avec la mise en oeuvre de vérifications coordonnées avec une brigade non certifiée et lors de contrôle de dossiers présentant un caractère répressif.

Pour FO-DGFiP, très critique lors du lancement de la démarche de certification, il est évident que celle-ci a raté son objectif. Au surplus, mais elle a rajouté de nouvelles contraintes à des procédures déjà alourdies (délais, matérialisation des points de contact, charte du contribuable vérifié...). Persister dans ces conditions serait une erreur. Les contribuables disposent déjà de solides garanties lors des contrôles. Il est préférable de faire confiance à des agents des impôts sensibilisés lors de leur formation initiale au respect plutôt que de vouloir graver dans le marbre des obligations.

Pour FO-DGFiP qui avait dénoncé la certification lors de l'annonce de l'expérimentation, la démarche ne doit pas être poursuivie même internalisée.

Contrôle sur Pièces à distance

Présentée comme un moyen de mieux couvrir le tissu fiscal des directions exportatrices de dossiers tout en permettant de garantir le maintien des emplois dans les directions d'importations l'expérimentation du CSP à distance avait suscité la méfiance de FO qui voyait là un moyen de gérer la pénurie des emplois, de remettre en cause l'organisation du contrôle fiscal, le maillage territorial et qui était susceptible de provoquer une dégradation du CSP (par la perte de la connaissance de l'environnement) et de concourir à la banalisation du télétravail.

Rappelons que l'expérimentation concernait les CSP simples du type montant sur montant, des dossiers non DFE mais plus poussés, des DFE impliquant un contrôle corrélé revenus-patrimoine (IR et ISF).

Un premier bilan positif a déjà été présenté aux organisations syndicales début 2009. Le second est lui également positif. Force est de constater que l'expérimentation n'a pas provoqué de grands remous dans les départements concernés. Certains agents reconnaissant que l'expérimentation leur avait permis de connaître des dossiers présentant des enjeux plus

importants permettant des investigations plus diversifiées. Est-ce reconnaître que le syndicat s'est trompé dans son analyse ? Non, malgré le démenti de l'administration sur une possible mise en place de pôles interrégionaux, l'expérimentation a montré la faisabilité de la dématérialisation du dossier et de son contrôle par un service géographique autre. Certes, la généralisation n'est pas annoncée pour demain. Le volontariat des directions reste la règle. Il n'en demeure pas moins que le cadre juridique existe et que les outils informatiques fonctionnent. Des réglages restent à faire notamment sur les dossiers comportant des revenus professionnels d'entrepreneur individuel. Tout est en place, il suffit d'appuyer sur le bouton. Or, la Cour des comptes en 2010 a préconisé de faire évoluer l'organisation des directions des services fiscaux vers une grande spécialisation avec une séparation plus complète d'une part entre les unités chargées de la gestion et les unités chargées des contrôles sur pièces plus complexes. L'expérimentation par la DNVSF de contrôle sur pièces de dossiers à très fort enjeux pris auparavant en charge par l'ex-DSF de Paris-Ouest illustre un possible basculement vers des pôles spécialisés.

Par ailleurs, l'emploi n'a pas été préservé et les directions d'importation ont connue comme les autres directions des suppressions de postes. Il n'y pas eu de sanctuarisation. En revanche, la mise à disposition du CSP a généré des tâches supplémentaires pour les services d'assiette des directions d'exportation qui ont dû préparer les envois. Assurément faire du contrôle fiscal sur des dossiers plus difficiles présente un intérêt pour les agents mais encore faut-il que la formation professionnelle soit assurée pour leur permettre d'appréhender les situations.

Pour FO-DGFIP, bien que non dépourvu d'intérêt notamment en matière de transfert de pièces de dossier notamment pour les besoins d'un contrôle coordonné, d'échange de renseignements entre services, la mutualisation des bonnes pratiques, le dispositif de CSP à distance ne répond toutefois pas à l'exigence d'une meilleure couverture du tissu fiscal pour mieux lutter contre la fraude. Aussi, l'administration doit réussir à faire admettre au politique qu'il faut créer les structures et implanter les emplois au niveau territorial le plus proches des contribuables, là où se situe le potentiel fiscal. Il faut convaincre le politique que l'informatisation, l'automatisation des recoupements qui permettent des traitements de masse des déclarations ne remplace pas l'agent d'autant que la machine ne restitue que les informations contenues dans les bases de données. Or, l'exemple de l'affaire des 3 000 comptes bancaires en Suisse démontre à lui seul que l'informatique ne peut suffire pour la programmation du contrôle des activités occultes, illicites. Le contrôle fiscal, c'est à la fois du prêt à porter mais aussi de la haute couture.

La « Garantie Fiscale »

A la suite du rapport Fouquet sur « l'amélioration de la sécurité juridique des relations entre l'administration et les contribuables », le ministre du Budget avait retenu la proposition de remise à l'issue du contrôle d'un « compte-rendu du vérificateur à destination de l'entreprise sur les points contrôlés qui ont fait l'objet d'investigations approfondies et qui n'ont pas donnée lieu à rehaussement ».

Les conclusions de ce « compte-rendu d'investigation s » doivent être regardées comme une prise de position formelle de l'administration au sens des dispositions des articles L.80 A et L 80 B du livre des procédures fiscales.

Ce dispositif qui ne s'applique qu'aux vérifications de comptabilité fait peser sur le vérificateur et le chef de brigade une très forte responsabilité car la prise de position revêt des enjeux budgétaires et d'images importants.

L'administration a lancé une expérimentation en juin 2009 pour une durée d'un an. Le dispositif concernait 23 services représentant les trois niveaux de contrôle : 1 brigade de la DNVSF, 3 brigades de la DVNI, 1 brigade pour chacune DIRCOFI, 6 brigades de direction départementale et 3 pôles de contrôle et d'expertise.

Les retours dessine un ressenti en demi-teinte. Le bilan fait apparaître des obstacles dans l'application pour les entreprises relevant des directions territoriales compte tenu du nombre significatif d'affaires exclues du champ de la garantie (reconstitution de recettes, défaillance déclarative, absence de comptabilité, opposition à contrôle fiscal...) de la difficulté de concilier les travaux liés à la garantie avec l'obligation du respect du délai de vérification de 3 mois pour les petites entreprises. S'agissant de la DVNI, le bilan est également mitigé. Les grandes entreprises sont soit méfiantes vis à vis de la proposition soit, cherchent à orienter les thèmes de la garantie sur des points sur lesquels le service ne suit pas la position que les sociétés cherchent à garantir. La garantie fiscale n'est pas adaptée aux vérifications ponctuelles (TVA ou TP).

Les services vérificateurs ont considéré que l'octroi de la garantie était non seulement inutile car elle fait double emploi avec des textes existants mais au surcroît qu'elle présentait à rebours un risque d'insécurité juridique pour l'administration. Le dispositif est chronophage à la fois pour le vérificateur et le chef de brigade et alourdit la procédure.

Il ressort du bilan qu'une manière générale les entreprises ont porté peu d'intérêt à la mesure soulignant l'augmentation de la charge de travail occasionnée et par conséquent le coût supplémentaire induit pour elles.

Pour FO-DGFiP, il est louable de chercher à améliorer la perception et le déroulement du contrôle fiscal mais s'ils existent des entreprises qui participent loyalement, de manière transparente aux opérations de contrôle, ils existent aussi nombre d'entreprises qui ont un comportement d'obstruction jouant sur les délais.

FO-DGFiP voit en outre avec l'accroissement des garanties au contribuable, une multiplication des risques de vice de procédure, les conseils exploitant toutes les failles pour mettre en échec l'administration. FO-DGFiP constate aussi que les mesures déjà intervenues visant à instaurer une plus grande transparence ont alourdi de manière significative les procédures induisant une aggravation des charges de travail et une augmentation du stress du vérificateur lors des contrôles sur place (la crainte d'une erreur de procédure). Au final ces dispositifs peuvent s'avérer antagonistes avec les orientations données en matière de traque de la fraude fiscale et d'efficacité.

L'extension des garanties accordées dont on mesure mal l'impact sur le civisme des entreprises ne doivent pas conduire à affaiblir le contrôle fiscal d'autant que dans son rapport Olivier Fouquet indiquait que « la procédure de contrôle fiscal est jugée satisfaisante ou très satisfaisant pour 81% des dirigeants d'entreprises interrogés dans le cadre de l'enquête TAJ, chiffre cohérent avec celui du taux de recours hiérarchique à l'issue de la proposition de rectification (compris entre 10% et 20%) ». Le rapporteur relève également que « par ailleurs, la comparaison effectuée avec d'autres pays européens dans le sondage effectué en 2005 à la demande de la CCIP classe la France en dernière position en matière de sévérité du contrôle : celui-ci est jugé « très sévère » par seulement 9% des répondants, contre 25% au Royaume-Uni et 36% au Pays-Bas ». Il conclut : « Ces données tranchent avec les idées reçues (...) sur le caractère « inquisitorial » du contrôle fiscal en France ; la vision parfois excessivement négative de ce contrôle apparaît donc lié pour partie à des cas particuliers de dysfonctionnements qui marquent les personnes concernées (malgré leur faible

représentativité) et pour partie à des représentations datées qui ne tiennent pas compte des évolutions récentes.

Pour FO-DGFiP un axe de progrès dans l'amélioration des relations passe par la fin d'une logique de résultat et de rendement budgétaire ainsi que le souhaite également les entreprises. L'administration doit entendre les deux parties (vérificateurs et contribuables) qui s'accordent sur ce point.

FO-DGFiP demande l'abandon de la mesure expérimentée.

Le contrôle fiscal dans les règles de l'art

Afin d'améliorer la qualité du contrôle fiscal, l'administration a mis au point sous l'environnement RIALTO un outil (version complétée et modernisée de METHODO) destiné d'une part, à formaliser de concert avec le chef de brigade au fur et à mesure des opérations de vérification les décisions stratégiques, les investigations. D'autre part, l'outil d'aide recensant les différentes séquences des investigations menées de la préparation de la vérification à sa conclusion en fournissant des aides méthodologiques. L'expérimentation qui concerne 32 brigades a démarré en janvier 2011 pour au moins une année.

L'outil a vocation à se substituer aux documents existants (rapport de vérification et fiches locales de suivi).

L'outil peut constituer une véritable aide méthodologique notamment pour les jeunes vérificateurs en surplus des formations en cours de carrière.

La crainte exprimée par les vérificateurs d'un renforcement de la surveillance du cadencement des travaux et de leur exhaustivité par le chef de brigade ne peut être écartée tant l'administration a démontré ces dernières années sont appétence pour un suivi individualisé qui oblige les personnels à devoir se justifier en permanence.

Si à travers la mise en place de cet outil, l'administration ne souhaite que faire progresser la qualité du contrôle fiscal et assurer une meilleure sécurité juridique des procédures et du vérificateur, il lui suffit pour lever la suspicion d'abandonner toute référence à un rendement financier des dossiers. Les agents se sentiront moins fliqués.

Actualités du contrôle fiscal et sujets divers.

- La procédure judiciaire d'enquête fiscale – mise en place de la Police Fiscale

Les 14 agents de la DGFiP sélectionnés ont été reçus à l'examen technique à l'issue de leur formation au sein de l'Ecole nationale supérieure des officiers de police. Ils ont désormais la qualité d'officiers de police judiciaire (OFJ). Ils composent avec des officiers de police judiciaire la Brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF) dirigé par un commissaire de police. Ce service localisé à Nanterre (92) est rattaché à la Direction centrale de la police judiciaire. Les officiers de police judiciaire ont reçu à l'ENFiP une formation fiscale.

La structure est déjà opérationnelle et les premiers dossiers de poursuites correctionnelles ont été transmis à l'autorité judiciaire.

- La flagrance fiscale

Le premier bilan montre des difficultés d'application et que la procédure s'avère complexe à mettre en œuvre et en conséquence, nécessite une adaptation des textes.

- Groupes d'interventions régionaux (GIR)


L'administration a rappelé que la circulaire du 2 mars 2010 avait donné une nouvelle impulsion à l'action des GIR dans la lutte contre l'économie souterraine en précisant les modalités d'organisation et d'action.

A cet égard, le syndicat a adressé un courrier au Directeur général pour que les 30 agents de la DGFIP affectés au sein des GIR soient mieux intégrés et que leur mobilité soit prise en considération pour leur évolution de carrière.

- Le plan de lutte contre les activités illicites dans les quartiers sensibles

L'administration n'a pas été en mesure de communiquer un bilan sur le dispositif de coopération active avec les services de la DGFIP, Ministère de l'Intérieur et de la Chancellerie qui n'a débuté qu'en janvier 2010.

L'administration a reconnu une nouvelle fois que cette politique de mise à disposition d'agents de la DGFIP au profit du Ministère de l'Intérieur a un impact visible sur les effectifs.

	BULLETIN D'ADHESION	
	NOM :	PRÉNOM :
	GRADE :	QUOTITÉ DE TEMPS DE TRAVAIL :%
	AFFECTATION :	
déclare adhérer au Syndicat National Force Ouvrière des Finances Publiques (F.O.-DGFIP)		
Fait à		
le		
(signature)		
→ 66 % de la cotisation syndicale est déductible du montant de l'impôt sur le revenu		

Syndicat National Force Ouvrière des Finances Publiques
45-47, rue des Petites Écuries 75484 PARIS Cedex 10
Téléphone : 01.47.70.91.69 - Télécopie : 01.48.24.12.79 - e-mail : contact@fo-dgfip.fr
C.P.P.P. 0509 S 06593 - Imprimé au siège du Syndicat National - Directeur de la publication : Jean Yves BRUN
