

Mars 2016

## Editorial

# Ça va bouger dans le contrôle !

*Dans un contexte de mutations profondes pour l'organisation et l'orientation du contrôle fiscal, la Cour des comptes s'invite une nouvelle fois dans le débat. Son rapport annuel traite en effet de la lutte contre la fraude fiscale, avec un discours partial et prévisible qui ignore soigneusement la question des moyens et plaide pour une profonde restructuration allant même jusqu'à remettre en cause les règles de gestion.*

*Ce n'est malheureusement pas la seule actualité en matière de contrôle fiscal... Et ce de l'aveu même du Directeur général lors du comité technique de réseau (CTR) du 16 février dernier qui a déclaré qu'au cours de l'année 2016, «les bases d'une refonte du contrôle fiscal seront posées». Dans le contexte actuel, il y a de quoi être inquiet devant une telle orientation !*

*En quelques mots, le contrôle fiscal est engagé dans les évolutions suivantes :*

- Renforcement du rôle des Dircofi avec des transferts d'emplois en provenance des services départementaux du contrôle, pilotage fonctionnel (pour le moment.. avant un rattachement complet ?) des BCR, lien renforcé avec les pôles de recouvrement spécialisés, création de pôles de programmation et de pôles pénaux...
- Contrôle départemental réduit sur la base d'un regroupement des brigades et de transferts d'emplois vers les Dircofi.
- Réflexion sur l'évolution des procédures autour d'une réorientation des vérifications générales et de la mise en place d'une future procédure «intermédiaire» entre le CSP et le CFE.
- Davantage de CSP à effectuer pour les vérificateurs.
- Réflexion sur les indicateurs du contrôle fiscal.
- Retour de l'application mesurée de la loi fiscale...
- Accélération du développement des outils de type « dataming ».
- etc.

*Les enjeux sont donc lourds, et ce, dans un environnement particulier : la pression politique est forte sur le contrôle fiscal, ses ennemis fourbissent leurs armes contre un renforcement de la lutte contre la fraude fiscale et les agents sont, eux, de plus en plus dépourvus face à l'évolution des fraudes et de moins en moins nombreux pour assurer leurs missions. Solidaires Finances Publiques a ainsi calculé, sur la base de données figurant dans plusieurs rapports parlementaires, qu'entre 2010 et 2015, plus de 3100 emplois ont été supprimés dans la sphère du contrôle fiscal, essentiellement dans la sphère «CSP» et les missions de soutien aux vérificateurs.*

*Les multiples formes de fraudes fiscales demeurent, elles, plus que jamais vivantes : elles exercent une pression sur la base imposable «par le bas et par le haut» (voir plus loin). Ceci sans compter les différentes, et coûteuses, formes d'optimisations fiscales agressives... Et ce ne sont pas les récentes déclarations de Moscovici qui voudrait nous faire croire que la fraude internationale va être éradiquée qui vont nous rassurer.*

*Les institutions européennes, rappelons-le, estiment que si la fraude aux prélèvements obligatoires (fraude fiscale et sociale) représente 1000 milliards d'euros par an, les pertes de recettes fiscales liées à l'optimisation fiscale agressive sont aussi élevées ! En France, face à de tels enjeux, le gouvernement ne pourra pas longtemps se contenter de faire de l'affichage avec des résultats gonflés par les régularisations et le vote de nouvelles mesures législatives qui n'ont pas encore fait leurs preuves sans mettre ses déclarations en cohérence en termes de moyens humains, matériels et juridiques...*

# Cour des comptes : l'éternel retour ... avec des préconisations «hors sol»

## Un rapport entre dogmes et oublis

Le rapport annuel 2016 de la Cour des comptes revient, une nouvelle fois, sur la question de la lutte contre la fraude fiscale. Outre les résultats du contrôle fiscal dont elle relève la baisse (que le gouvernement a tenté de masquer par les résultats du STDR -service de traitement des déclarations rectificatives), la Cour des comptes préconise un certain nombre d'adaptation des structures, un renforcement du pilotage et une remise en cause des règles de gestion des agents. Les préconisations de la Cour (voir encadré) ne surprennent pas de la part d'une institution qui ne cesse de réclamer davantage de flexibilité dans la gestion des personnels sur fond de réduction de la dépense publique. Mais rien n'y fait pour autant, «on ne s'y fait pas», tant il est désespérant de voir à quel point ses préconisations apparaissent déconnectées de la réalité des services opérationnels et de celle de la lutte contre la fraude fiscale.

Car manifestement, la Cour des comptes ressasse les antiennes du «management public» et effectue un «copier-coller» des orientations ministérielles et «DGFIP» telles qu'elles sont mises en œuvre dans les services de contrôle, le tout en ignorant les différents aspects de la chaîne de travail du contrôle fiscal. Presque rien dans son rapport ne porte sur la sphère du CSP ni sur la programmation, si ce n'est pour recommander la montée en puissance du traitement des données (datamining notamment). Rien évidemment sur la diversité de la fraude fiscale, dont on rappellera qu'elle se développe tout à la fois au niveau «national» (l'économie non déclarée représente plus de 10 % du produit intérieur brut, l'économie dite «collaborative» se développe avec de vrais professionnels qui ne déclarent pas leurs revenus) et international (avec l'évasion fiscale souvent sophistiquée permise par les régimes fiscaux dits «privilegiés»). Pris en état, l'État se doit de développer une stratégie de contrôle qui assure une couverture efficace du tissu fiscal : une réflexion curieusement absente des travaux de la Cour...

Car manifestement, la Cour des comptes ressasse les antiennes du «management public» et effectue un «copier-coller» des orientations ministérielles et «DGFIP» telles qu'elles sont mises en œuvre dans les services de contrôle, le tout en ignorant les différents aspects de la chaîne de travail du contrôle fiscal. Presque rien dans son rapport ne porte sur la sphère du CSP ni sur la programmation, si ce n'est pour recommander la montée en puissance du traitement des données (datamining notamment). Rien évidemment sur la diversité de la fraude fiscale, dont on rappellera qu'elle se développe tout à la fois au niveau «national» (l'économie non déclarée représente plus de 10 % du produit intérieur brut, l'économie dite «collaborative» se développe avec de vrais professionnels qui ne déclarent pas leurs revenus) et international (avec l'évasion fiscale souvent sophistiquée permise par les régimes fiscaux dits «privilegiés»). Pris en état, l'État se doit de développer une stratégie de contrôle qui assure une couverture efficace du tissu fiscal : une réflexion curieusement absente des travaux de la Cour...

## Un audit ... mais avec des conclusions écrites à l'avance

Les organisations syndicales interrogent régulièrement la DG sur la portée de ce type de rapport. Celle-ci considère qu'il n'y a pas lieu d'être «inféodé» à la Cour des comptes. Doit-on pour autant prendre ce rapport à la légère ? A l'évidence, non, car malgré les déclarations de la DG, ce type de préconisations risque bel et bien de continuer d'inspirer les pouvoirs publics (DG, Ministre, parlementaires) à l'avenir puisque l'orientation générale est partagée. Solidaires Finances Publiques a tenu à réagir immédiatement par voie de communiqué de presse et continuera de porter la nécessité de lutter contre la fraude.

Il y a en effet une étrange résonance de ce type de travaux avec les projets de la DG en matière de restructurations et d'évolution du contrôle fiscal. Regroupements de brigades départementales, montée en charge des Dircofi, regroupements en pôles (programmation), PSC effectué par les vérificateurs etc, voici autant d'évolutions déjà à l'œuvre, qui sont peu ou prou reprises par la Cour des comptes. De quoi alimenter nos débats mais aussi nous alerter dans le contexte actuel...



## Rapport annuel 2016 : Les recommandations de la Cour des comptes

1. Confier aux directions interrégionales un rôle de pilotage des unités chargées du contrôle fiscal externe au niveau local ;
2. Mettre en œuvre un plan de redéploiement des emplois de vérificateurs permettant une répartition des moyens adaptée aux besoins sur le territoire et entre les différents niveaux de contrôle fiscal externe ;
3. Modifier les règles de gestion interne, afin de développer les recrutements par profil de poste ou au choix et imposer une durée minimale en poste dans certains emplois du contrôle fiscal ;
4. Poursuivre la diversification des types d'infractions faisant l'objet des dossiers de propositions de poursuites correctionnelles ;
5. Publier, dans les annexes aux projets de lois de finances, une information complète sur les résultats des contrôles fiscaux (droits rappelés, montants recouverts, taux de recouvrement) ;
6. Améliorer le recouvrement des créances issues du contrôle fiscal, notamment :
  - en accélérant la généralisation des pôles de recouvrement spécialisés auprès des DIRCOFI ;
  - en rapprochant au plus tôt les systèmes d'information dédiés au contrôle et à la comptabilité ;
  - en unifiant les procédures de recouvrement des créances issues du contrôle fiscal.

# Effectifs du contrôle fiscal : derrière la prétendue «sanctuarisation», la chute...

Il n'est pas si aisé que cela de trouver des données chiffrées précises sur le nombre d'agents exerçant des missions de contrôle fiscal. Au-delà des agents «identifiables» dont l'activité est entièrement tournée vers le contrôle (les vérificateurs par exemple), la détermination du nombre d'agents en «équivalent temps plein» (pour reprendre la terminologie des lois de finances) doit s'appuyer sur un périmètre donné : les agents de SIE effectuent ainsi tout à la fois des tâches de gestion mais participent également au contrôle. Les restructurations intervenues au cours des dernières années (passe d'ICE en PCE, création de cellules CSP en SIP puis de PCRP) viennent compliquer la donne. Ces évolutions ont principalement concerné la «sphère contrôle sur pièces». Or, le discours des gouvernements successifs a, jusqu'à récemment,

vanté la «sanctuarisation» du nombre de vérificateurs : ceci a laissé croire à l'extérieur de la DGFIP que le contrôle fiscal était, dans son ensemble, épargné par les suppressions d'emplois qui frappent la DGFIP.

Bien évidemment, il n'en est rien. Le rapprochement des rapports parlementaires portant sur la DGFIP a permis de déterminer que plus de 3100 postes en «équivalent temps plein» avaient été supprimés entre 2010 et 2015. La communication publique de notre syndicat<sup>1</sup> vise donc à alerter la presse, les élus et l'opinion de cette régression qui s'inscrit en totale contradiction avec les déclarations gouvernementales sur la lutte contre la fraude fiscale, l'importance de celle-ci mais aussi les évolutions à venir (les fameux échanges automatiques d'informations par exemple).

## Sanctions fiscales et pénales : des questions prioritaires de constitutionnalité en cours...

Deux questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) portant sur le «cumul» des sanctions fiscales et pénales attendent leur «traitement». Toutes deux émanent d'affaires qui ont largement défrayé la chronique : Wildenstein et Cahuzac. En substance, leur propos et leur objectif est le même dans les deux situations : en application du principe *no bis in idem* (pas deux sanctions pour les mêmes faits), les sanctions pénales ne peuvent s'ajouter aux sanctions fiscales pour un même dossier. Le but de ces QPC est évident : gagner du temps et tenter par tous les moyens d'empêcher une sanction pénale. Elle méconnaissent sciemment une réalité : le système français est organisé selon le principe de la graduation des peines ou, en quelque sorte, de la riposte graduée. En clair, plus l'infraction est grave, plus elle est punie lourdement. En particulier, au-delà des pénalités fiscales, les sanctions fiscales visent à punir

une atteinte grave à l'ordre social. Au reste, le Conseil constitutionnel autorise le cumul des sanctions fiscales et pénales : «le principe de proportionnalité implique cependant que le montant global des sanctions prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une ou l'autre des peines encourues»<sup>2</sup>. Cependant, la jurisprudence européenne pourrait modifier la donne, et ce même si la France estime qu'en la matière, il n'y a pas d'effet automatique sur sa propre jurisprudence constitutionnelle.

Reste cependant à voir quelles seront ; les conclusions du Conseil constitutionnel et, à l'avenir, l'évolution de la jurisprudence européenne. Car un changement d'approche pourrait potentiellement conduire à un big bang des pénalités fiscales, voire du processus global de sanction de la fraude fiscale. Un dossier sensible à suivre de près en somme...

## Des pôles pénaux

La pression exercée par l'opinion et les responsables politiques sur le contrôle fiscal et la sanction de la fraude fiscale se traduit directement dans la stratégie pénale de la DGFIP. L'idée générale est la suivante : proposer des poursuites pénales en plus grand nombre et sur des dossiers plus complexes et «graves». Rien de choquant sur le principe, au contraire. La DGFIP a constaté qu'un grand nombre de directions proposaient peu de poursuites pénales (33 n'en ont proposé aucune sur les deux dernières années, et ce probablement en raison du tissu fiscal et/ou d'autres raisons (manque de moyens, fraude complexe, sophistiquée, difficilement détectable...).

La création de pôle pénaux vise selon la DG à renforcer la tech-

nicité de la DGFIP en la matière (de nombreuses directions ne traitent qu'un ou deux dossiers par an). On notera que, sur ce sujet spécifique, la logique de «pôle» est ici quelque peu différente de celle prévalant à la concentration de nombreux services engagée globalement par la DG (logique par ailleurs très destructrice en termes de conditions de travail et de qualité des missions). Compte tenu de la spécificité du sujet, il reste cependant à voir comment la chaîne de travail globale sera organisée. Renforcer la sanction de la fraude, d'accord, mais encore faut-il voir si cet objectif ne crée pas une pression supplémentaire pour tous les acteurs du contrôle (et ce dès le stade de la recherche et de la programmation) et, en bout de chaîne, sur les agents des pôles pénaux.

<sup>1</sup> Voir notre communiqué de presse du 5 janvier dernier.

<sup>2</sup> Dossier : le Conseil constitutionnel et l'impôt, nouveaux cahiers constitutionnels, octobre 2011.

# Le «triptyque» du DG : le contrôle fiscal dans le viseur

Gestion des ressources humaines, diversification des outils d'intervention et reporting, tel est le «triptyque» selon ses propres termes que le DG a énoncé tout récemment lors d'une réunion de ses responsables de l'encadrement.

## GRH

Le DG part du constat légitime que dans la sphère du contrôle fiscal, les agents se trouvent de plus en plus, et globalement davantage qu'auparavant, face à des techniciens de la fiscalité, du droit ou encore de la comptabilité. Il note que le «passeport formation» est un bon point mais considère manifestement que cet outil, mis en œuvre pour pallier les insuffisances de la formation initiale (le champ d'action de l'Enfip est large compte tenu de la diversité des missions de la DGFIP), ne suffit pas. Si, durant les rencontres de l'encadrement, il n'a pas fait d'annonce, il a cependant insisté sur la motivation et l'aptitude des agents. Deux termes loin d'être neutres !

Ce faisant, il a ainsi une fâcheuse tendance à reporter sur les agents la responsabilité de l'efficacité du contrôle alors que beaucoup reste à faire pour aider les agents dans leur mission en termes de formation (notamment de formation continue), de mutualisation, de soutien technique de de management (nous martelons pour notre part qu'il doit être plus technique). Dans un tel raisonnement, la suite se devine aisément : incitons les agents jugés pas assez motivés et aptes à partir, recrutons, sur des règles dérogatoires à l'ancienneté, des agents jugés motivés et aptes (qui deviendront, après avoir été essorés, plus assez motivés et aptes... un cercle vicieux en quelque sorte) et le contrôle s'en portera mieux. Incontestablement, le volet GRH mérite une autre ambition, plus respectueuse des droits des agents, plus tournée vers la formation, la mutualisation et un mode de management qui serait vraiment adapté. Tel est notre triptyque !

## Diversification des outils d'intervention

La DG a également engagé une réflexion sur un nouveau mode de contrôle fiscal intercalé entre le CSP et le CFE. Si, pour l'heure, il est trop tôt pour analyser ce qui sera envisagé, plusieurs éléments méritent d'être mentionnés. En premier lieu, vu le contexte, la pression statistique sur le CSP et le CFE ne devrait malheureusement pas se relâcher de si tôt... En suite, l'orientation consistant à créer des pôles de programmation, à laisser se développer ci et là l'auto programmation et à traiter en CSP des dossiers initialement programmés en CFE n'est pas remise en cause. Enfin, la montée en puissance de l'outil informatique dans toutes ses dimensions reste une priorité de la DG. C'est dans ce contexte que la DG envisage cette nouvelle procédure.

Affaire à suivre là aussi et de très près.

## Reporting

Le DG souhaite manifestement revenir sur la question du reporting à l'avenir, sans toutefois préciser son idée. Ceci peut nous conduire d'ores et déjà à ouvrir une réflexion sur les besoins des agents en la matière. Car les projets de la DG demeurent souvent éloignés des attentes du terrain. Ainsi, nombreux sont les agents qui ont contesté le module Rialto investigation, notamment en raison de la lourdeur, et qui restent déçus par la «simplification» proposée dans Rialto mémo. Avec le concours de plusieurs de nos représentants locaux (sur une idée développée lors de l'assemblée générale de notre section de la Dircofi Ouest et reprise dans nos travaux nationaux), notre syndicat estime qu'il faut repenser la question sur la base d'un rapport de vérification refondé. Nous y reviendrons très prochainement.

**Au final, le triptyque du DG, auquel il faut par ailleurs ajouter ses orientations en matière de restructurations des services de contrôle ou encore le retour de l'application mesurée de la loi fiscale et, plus largement, ses choix contestés pour la DGFIP, laisse entrevoir des évolutions possibles en matière de procédures mais une désespérante continuité sur les deux autres points. Rien de nouveau en somme : tout à craindre en effet en matière de règles de gestion, de management et de contrôle interne. Il y a donc du souci à se faire, mais aussi des raisons d'agir !**

*Retrouvez toutes nos expressions sur le site :*

[http://solidairesfinancespubliques.fr/agt\\_adh/actualite/actusynd.php](http://solidairesfinancespubliques.fr/agt_adh/actualite/actusynd.php)

