



Union SNUI – SUD Trésor

**Groupe de travail  
« Contrôle fiscal »  
du 20 Janvier 2009**

## **Intervention liminaire de l'Union SNUI – SUD Trésor**

Le groupe de travail sur le contrôle fiscal se tient dans un contexte particulièrement tendu sur le plan social, historique sur le plan économique et sensible sur le plan politique. Le SNUI mène depuis plusieurs mois une opération baptisée « *débat national sur le contrôle fiscal* » qui aura vu se tenir ; de nombreuses réunions sur tout le territoire, un colloque et plusieurs rencontres avec des personnalités et des organisations qui travaillent sur le sujet de la fraude fiscale. A ces occasions, les différents aspects du contrôle ont été balayés : qu'il s'agisse des enjeux généraux, internationaux et nationaux, ou du vécu concret au quotidien, tout se tient. Les réflexions qui suivent ont été largement débattues et partagées par les acteurs du contrôle fiscal. Et disons-le d'emblée, une question ressort systématiquement, une question qui nous anime et nous inquiète aujourd'hui : quel est l'avenir du contrôle fiscal ? En effet, où que nous portions notre regard, tout, dans les faits, semble menacer le contrôle fiscal, alors qu'en réalité, si l'on s'en tient aux enjeux, tout devrait le renforcer.

### **Tout, dans les faits, menace le contrôle fiscal**

La logique dominante du « moins de fonctionnaires, moins d'action publique » est en passe d'atteindre ses objectifs : faire de l'administration fiscale publique une administration de prestation de services au service d'autres intérêts.

- Il n'y a qu'à voir la différence de traitement que l'on constate entre, d'une part, le crédit d'impôt « mobilité » qui, lui, a fait l'objet d'un axe de contrôle dans des conditions déplorables que les agents ont du assumer alors qu'ils n'étaient responsables en rien de la complexité de la mesure (notamment le flou qui entourait les déclarations des deux premières années du dispositif) ni des attermolements ministériels et, d'autre part, le bouclier fiscal dont les bénéficiaires, sans doute par pudeur ou timidité (sic), ont dû être « rassurés » par le ministère, tandis que les agents sont sommés de rembourser vite fait sans considérer le bouclier comme une source de contrôle...
- Il n'y a qu'à voir, plus largement, l'industrialisation du contrôle des uns (les particuliers essentiellement) et la multiplication des moyens de recours pour d'autres, qui bénéficient principalement aux mieux informés.
- Il n'y a qu'à voir les mesures annoncées en matière de fraude, dans la loi de finances rectificative par exemple, alors que l'affaire du Lichtenstein a montré l'ampleur de la fraude fiscale internationale, et de

les mettre en parallèle avec l'évolution du nombre d'assistances administratives internationales ou de rappels en matière de fiscalité internationale.

On pourrait décliner les inégalités que les agents et les contribuables vivent et subissent au quotidien.

Fin 2007, les déclarations du pouvoir politique ont pu laisser penser qu'une fenêtre était ouverte. Nous doutons fortement que cela ait jamais été le cas. Et si tel a été le cas, force est de constater qu'elle s'est bien vite refermée. En réalité, tout n'a semblé qu'effets de manche et affichage, car la réalité est toute autre : en dépit de déclarations fracassantes sur les paradis fiscaux (qui semblent avoir de beaux jours devant eux), la priorité a été la lutte contre la fraude sociale, considérée comme une rupture du pacte social sévèrement punissable (on aimerait entendre parfois les mêmes termes tenus à propos de la fraude fiscale).

Et les quelques mesures récentes, dont l'article L. 16D et la flagrance, ne nous convaincront pas du contraire, surtout au vu ; des enjeux en matière de fraude (dont l'évolution a clairement été posée par les divers travaux effectués sur le sujet), de la portée de ces textes (notamment la flagrance car, partant d'une idée de base intéressante, la complexité du dispositif la met en grand danger) et des moyens alloués à une chaîne de travail fiscale largement fragilisée. Car en la matière, la « sacralisation » des effectifs du contrôle relève du mythe : les services et les effectifs de la sphère gestion/CSP/contrôle patrimonial/programmation et CFE (ne serait-ce qu'avec la suppression de plusieurs postes de secrétaires dans les Dircofi) connaissent depuis plusieurs années des suppressions d'emplois mais également des restructurations incessantes qui modifient l'organisation du travail et, *in fine*, son efficacité. Toujours au sujet des moyens alloués au contrôle, rappelons ici que les agents continuent de perdre de l'argent dans l'exercice de leurs missions car les remboursements de frais sont toujours insuffisants et, de plus, mal calibrés (avec une gestion souvent menée à la petite semaine, entre opacité et différence de traitement, au sein d'une même direction voire d'un même service). Sur ces frais, mais aussi sur l'organisation du travail, l'administration peut et doit agir pour améliorer les conditions de vie au travail des agents.

Evidemment, certains enjeux relèvent de la sphère politique, ce qui paraît dépasser le cadre de notre groupe de travail, mais on ne peut sérieusement pas s'abstenir de les analyser et de les évoquer afin qu'ils remontent rapidement aux décideurs, tant ils sont structurants à bien des égards. Il en va ainsi de l'évolution de la fonction publique ou du dogme de la baisse du nombre de fonctionnaires comme du débat sur le traitement de la délinquance économique et financière.

Ainsi, sans entrer dans un commentaire détaillé des déclarations sur la dépénalisation de l'abus de bien social par exemple ou sur la suppression du juge d'instruction et de ses incidences sur le traitement des dossiers sensibles en matière d'affaires économiques, certaines questions méritent d'être posées. La fraude fiscale voit-elle son sort lié à celui d'autres formes de délinquance financière dont la dépénalisation est parfois prônée ? Doit-on « laisser faire » et « laisser passer » au nom de l'activité économique (ce qui, au passage, serait une hérésie, car l'argent public contribue à soutenir l'activité économique et à maintenir la cohésion sociale) ? A

l'heure où « *punir les responsables* » devient un leitmotiv, la fraude fiscale constitue-t-elle une exception car étant plutôt considérée comme un arrangement comptable sympathique et excusable voire, pire, une juste réaction de celui qui trouve qu'il paie trop d'impôts ?

Faut-il voir dans cette volonté de dépenaliser la délinquance économique et financière les raisons de l'absence du Service d'enquêtes judiciaires fiscales dans la loi de finances rectificative ? Ou faut-il y voir, mais les deux raisons sont liées, le lobbying de ceux qui prônent tout à la fois « moins de contrôle » et/ou la concentration de certains pouvoirs répressifs entre les mains d'un interlocuteur unique ? Va-t-on par exemple vers une forme de police économique répressive, qui pose comme étape préalable à sa constitution une coopération entre administration fiscale et sociale, non pas pour lutter contre la fraude fiscale et sociale organisée, mais pour faire remonter les données de notre administration vers la sphère sociale afin de lutter contre certaines formes de fraude sociales aisément détectables ? Ne va-t-on pas ainsi vers un découplage entre cette répression bien ciblée et le développement d'une forme d'audit fiscal au bénéfice d'autres agents économiques, audit qui accompagnerait l'activité économique pour favoriser l'attractivité fiscale ? Et puisqu'on évoque le lobbying, quoi d'autre peut expliquer l'absence de mesure en matière d'information préalable concernant les prix de transfert ? A quoi pouvons-nous nous attendre désormais, lorsqu'on voit que certains lobbies, parfois avec des relents poujadistes, parviennent à porter leur dogmatique « prêt à penser » si haut qu'ils influencent certaines décisions politiques ? A quoi pouvons-nous nous attendre lorsqu'on sait que c'est bien le thème de la « gouvernance fiscale » qui a le vent en poupe en cette période où la RGPP, le livre blanc Silicani et les projets « fonction publique » visent à dénaturer l'action publique (il suffit de prendre le projet d'individualiser une partie de la rémunération en fonction du mérite et d'imaginer le retentissement, parmi nos collègues et au sein de l'opinion, d'une telle mesure) ?

Ainsi, le rapport Fouquet sur l'amélioration de la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables, sorti en Juin dernier, donne une consistance certaine à la « gouvernance fiscale ». Faut-il le rappeler, la gouvernance procède d'une interaction d'acteurs, donc d'intérêts, privés et publics dans la mise en œuvre de la politique fiscale. Cela s'effectue au détriment du service public, accusé à tort et à travers de complexifier la norme fiscale (alors que l'administration ne fait qu'appliquer des décisions politiques) et d'ignorer la « réalité économique » (alors que cette réalité échappe aujourd'hui à tout le monde !). Seulement voilà, si les objectifs de l'action publique sont la préservation de l'intérêt général et la recherche du bien commun, ceux des intérêts privés sont d'une autre nature ; ils sont guidés par la recherche du profit et peuvent, en outre, se contredire et se concurrencer. N'en déplaise aux défenseurs de la gouvernance (un terme aussi doux à l'oreille qu'il est complexe et, au cas particulier, dangereux dans sa mise en œuvre) élaborer la norme et déterminer l'orientation des missions fiscales relève bien, par nature, de la seule action publique.

Parmi les propositions du rapport Fouquet, plusieurs risquent de restreindre la capacité d'action de l'administration et conduiraient, de plus, à augmenter la charge de travail des services fiscaux du fait du resserrement des délais ou de l'augmentation des contraintes de toutes sortes. Certains contribuables ne s'en plaindront pas, mais la majorité pourra s'interroger : ne va-t-on pas davantage « lâcher la bride » au contrôle en

créant de multiples obstacles et filtres au contrôle dans un contexte où la fraude se diversifie et se complexifie, ceci sur fond de liberté et de rapidité des échanges, avec le risque évident que cela emporte en termes de possibilités d'échapper à l'impôt et à son contrôle ? Enfin, la crise ne viendra-t-elle pas faire office de prétexte à une évolution en réalité préparée de longue date ? La réponse est dans chacune des questions...

Ces tendances sont antérieures à la crise, et l'on comprendra aisément que celle-ci vient alimenter les inquiétudes exprimées quant au devenir du contrôle. En effet, il suffit de voir les orientations, notamment en matière fiscale, face à la crise et le contexte dans lequel elles sont annoncées pour comprendre quels sont les dangers. Si l'on peut par exemple comprendre qu'une créance sur l'Etat (un crédit d'impôt) soit remboursée dès que possible, encore faut-il ne pas la rembourser à l'aveugle et sans contrôle, comme cela risque d'être le cas, faute de temps et de moyens. Mais au-delà, le risque est évident de voir se développer un discours sur le dos de la crise qui servirait à justifier tout et n'importe quoi, du moment que le contrôle soit affaibli. Comment ne pas voir qu'après l'application mesurée de la loi fiscale, l'administration de service et la gouvernance fiscale, la crise sera utilisée pour porter un coup supplémentaire, voire fatal, au contrôle ?

### **La réalité du contrôle fiscal à la DGFIP...**

Depuis la recherche, la programmation, en passant par la gestion, l'expertise, jusqu'à la vérification qu'elle soit départementale, régionale ou nationale, le même constat est dressé par les acteurs du contrôle fiscal : manque de moyens adéquats, manque de temps, manque de respect et de reconnaissance pour les agents. Et la statistique, censée être un élément de mesure, est devenue un élément décisionnel, descendant et structurant.

Ainsi, la recherche et la programmation souffrent d'un manque de présence sur le terrain. Le moulinage de données informatiques, souvent lourdes et redondantes, quelquefois rendues peu fiables par l'insuffisance des renseignements ou par manque de mises à jour, prend une part prépondérante dans la démarche de recherche et de programmation. Or, une programmation de qualité ne peut se passer d'une présence continue sur le terrain pour entretenir sans cesse nos relations avec les autres administrations, un réseau d'informateurs fiables dans les différentes sphères de l'activité économique afin de procéder à des enquêtes d'environnement ou des recoupements. La capacité à prendre des initiatives est remise en cause. Chacun sait pourtant l'importance d'une telle démarche à ce stade. Le manque de courage est stigmatisé lorsqu'il s'agit de parler de la programmation. Surtout, le maître mot est « pas de prise de risque » vécu bien souvent comme « pas d'initiative ». On fait vite, on revient dans les mêmes entreprises, aidant ainsi à la multiplication de friches fiscales car certaines entreprises échappent au contrôle, en chiffrant de plus en plus souvent a priori le montant des redressements et les perspectives de recouvrement (ce qui, dans certains cas, incite à l'autocensure). La « norme » étant indispensable et l'urgence le mode de fonctionnement, il n'y a plus de place pour des travaux plus longs et plus pointus qui ne garantissent pas une rentabilité immédiate, même s'il s'avère qu'à plus long terme ils peuvent être plus rentables. De même, l'information d'origine interne se raréfie, conséquence de la stricte séparation de la gestion et du contrôle, conséquence aussi de la course effrénée à la statistique.

En lieu et place d'une relation souple et indispensable entre les services, propre à améliorer le contrôle fiscal, chacun est amené à servir prioritairement ses propres indicateurs, ses statistiques, ce qui développe la concurrence entre services voire entre agents, avec parfois des aberrations (la « moyenne » est souvent considérée comme un « plancher ») et globalement un impact négatif en termes de conditions de travail et d'efficacité du contrôle. Le morcellement des tâches et la multiplication des intervenants sur un même dossier, la séparation de la gestion et du contrôle, l'éclatement des structures et/ou leur cloisonnement, les objectifs court termistes et la pression sur chacun... tout ceci favorise une mauvaise circulation de l'information, ce qui pèse sur l'efficacité et la qualité de la mission et fait également le lit de la guerre des services : les SIE et les ICE sont par exemple souvent encouragés à faire des taxations d'office, ce qui affecte par suite la programmation et le contrôle.

Les outils de pilotage et tout ce qui relève du « contrôle interne » sont dévoyés : alors que le discours officiel avance des outils destinés à s'assurer de la bonne organisation et de la conduite du travail, ils sont vécus en réalité comme un moyen de fliquer les agents, lesquels passent plus de temps à se justifier qu'à vérifier. Dans le même temps, le « managérial » détourne l'encadrement de son rôle de technicien et laisse les agents seuls face à une loi fiscale de plus en plus complexe. Les agents sont de plus en plus isolés et considérés comme les seuls responsables, à la fois par leur hiérarchie pour qui la déontologie consiste essentiellement à faire valoir des obligations, et par le contribuable et ses conseils. De fait, les agents souffrent du climat de suspicion qui les oblige à se justifier en permanence sur les applications informatiques qu'ils ont consultées, sur la genèse et le déroulé des enquêtes ou encore sur la simple préhension de dossiers.

Dans ce contexte, l'expérimentation de la proposition n° 22 du rapport Fouquet est très mal ressentie. Rappelons ici le contenu de cette proposition : « *Le vérificateur dresserait, sous sa seule responsabilité, la liste des points qu'il estime avoir examinés (...) Lors d'un contrôle ultérieur, cette position ne pourrait être remise en cause que pour l'avenir. Cette mesure accroît les responsabilités des vérificateurs et peut représenter pour eux une charge de travail supplémentaire.* ». Cela a au moins le mérite d'être clair...

Avec des variantes locales, mais d'une façon quasi générale, la prégnance du recouvrement et le souci permanent d'une rentabilité immédiate sont érigés en préalable de la programmation et du contrôle. En cela, ils sont destructeurs. La volonté de connaître à priori et de façon quasi certaine les montants de redressement et d'écarter le facteur risque constituent des dérives qui vont à l'encontre d'un contrôle fiscal équitable et efficace, présent dans tous les secteurs et ne laissant aucune jachère.

Les difficultés sont grandes pour avoir une vue d'ensemble du dossier, pour le reconstituer, ce qui donne le sentiment d'une grande précipitation dans la dématérialisation du dossier. Les données informatiques sont souvent incomplètes, parfois inexactes voire inexistantes (éléments de la liasse fiscale, DAS2). De plus l'ergonomie est peu adaptée et il faut jongler entre les applications. L'archivage informatique est également insuffisant et ne permet pas de contrôle cohérent et de qualité (par exemple en matière de déficits fonciers).

La suppression de la documentation papier dans les services, ainsi que l'absence de mise à jour et d'antériorité, entraînent la constitution d'une documentation personnelle dont l'accès n'est pas égal suivant les services. Sur ce sujet, tout comme en matière de formation, qui constitue une réelle attente des agents, ce sont bien souvent l'improvisation et les initiatives individuelles, fondées sur la conscience professionnelle des agents, qui pallient le manque de moyens.

### **Le contrôle fiscal n'échappe pas au credo de l'administration de service**

Parmi les initiatives en matière d'administration « de service », la proposition n° 22 du rapport Fouquet et la décision d'expérimenter la certification sont tout sauf neutres pour la mission contrôle fiscal et conduisent à privilégier l'image par rapport à la qualité et à l'efficacité du contrôle.

L'administration défend aujourd'hui l'idée d'une amélioration du civisme fiscal et veut réduire la fraude fiscale en améliorant les relations avec les contribuables. Il faut souligner ici que l'amélioration des relations ne peut constituer la seule réponse et le seul moyen dans la lutte contre la fraude, laquelle passe également par des règles fiscales comprises, justes et lisibles (ce qui est loin d'être le cas actuellement) et par un consentement actuellement mis en danger par le discours trompeur prônant le « moins d'impôt ». Cela passe aussi par des moyens humains, juridiques et matériels adéquats.

Certifier une qualité de contrôle, en garantissant une facilitation du débat oral et contradictoire, en préconisant des enquêtes de satisfaction auprès des contribuables vérifiés, en promouvant une qualité de suivi allant jusqu'à des enquêtes internes pour donner suite aux récriminations de la personne ou de l'entreprise vérifiée, tout cela obère au bout du compte l'indépendance et la neutralité du contrôle fiscal.

La certification conduit à soumettre l'action publique à des facteurs externes parfois réels (les contraintes de l'entreprise, mais elles sont de facto déjà prise en compte dans le déroulé d'un contrôle, avec une bonne souplesse et sur fond d'égalité entre le vérificateur et le contribuable), parfois supposés. Désormais, au-delà de l'affichage d'une nouvelle prestation de service et de l'autocensure qu'elle peut constituer, la certification fait de cette soumission une règle. De plus, la certification va nécessairement engendrer des surveillances internes et des audits par l'organisme certificateur, au risque de faire ressembler les services chargés du contrôle à une armée mexicaine où l'encadrement prendra le pas sur la lutte contre la fraude. On pourrait également parler du coût de tels procédés, de la pression mise sur chaque vérificateur, qui peut en ne respectant pas un critère du référentiel, remettre en cause la certification de toute une équipe...

Que pourra répondre l'administration pour le cas où un contribuable exigera d'être vérifié par telle brigade certifiée si l'avis de vérification émane d'une brigade pas encore certifiée ou d'une brigade dont la certification a été retirée ? L'administration envisage-t-elle une sélection, une rémunération et un déroulé de carrière différents pour les vérificateurs exerçant leur mission dans une brigade certifiée ?

## **Le contrôle fiscal est objectivement en danger**

Crise économique, gouvernance fiscale, RGPP, « livre blanc », détérioration des conditions de travail, réformes incessantes, remboursements de frais déconnectés de la réalité, le contrôle fiscal est soumis à de fortes pressions qui mettent en danger tout à la fois les principes fondamentaux de l'action publique, les moyens qui lui sont alloués et donc son rôle.

Pour que le contrôle fiscal soit consenti dans son principe et compris dans sa mise en œuvre, il doit certes distinguer ce qui est grave de ce qui ne l'est pas, c'est une évidence. Et c'est déjà le cas. Mais ceci n'implique pas pour autant de le brider et de le rendre systématiquement prévenant et accommodant au risque de lui ôter son efficacité et d'en faire au bout du compte une simple opération d'audit. A l'épreuve des faits, un constat s'impose : actuellement, le contrôle fiscal tend à se standardiser et à s'affaiblir. C'est ce qui explique nos craintes devant le groupe de travail mis en place sur les « règles de l'art », que les agents ont compris comme une volonté d'impulser un formatage en règle. Il reste que personne ne répond à une question essentielle. Comment éviter les deux écueils majeurs suivants : revenir à un contrôle tout puissant sourd aux droits des contribuables d'une part ou devenir une prestation de service si soucieuse des intérêts du « client » qu'il en oublie sa fonction première de contrôle public d'autre part ? Le premier de ces écueils est loin derrière nous... Est-il encore temps d'éviter le second ? Tel est l'enjeu, tel est, aussi, le danger pour l'action publique et pour l'égalité de traitement des contribuables. Est-il trop tard ?

Nous concluons désormais, tout en précisant qu'il est impossible d'être exhaustif sur un tel sujet et dans un telle période, car il y en aurait tant d'autres à soulever comme ; l'avenir de la recherche (et celui du L 16 B), les indicateurs (ceux du contrat de performances ont montré leurs effets pervers), le cap du contrôle patrimonial et du CSP (les schémas structurels sont évolutifs, souvent fragiles et les agents demeurent bien perplexes devant l'organisation du travail, ils attendent un cap clair et des moyens adéquats), l'attitude de la DGFIP devant les procédures de RJ/LJ, le devenir de la mission et de son organisation dans la RGPP et les opérations de fusion (SIP/CSP, BDV, ICE...), la réelle ambition devant la fraude complexe, nous en passons et pas des moindres.

Nous avons soulevé plusieurs problématiques, posé plusieurs questions ; nous attendons désormais des réponses et des engagements clairs. Au fond, les agents demandent d'avoir les moyens et le temps de pouvoir bien faire leur travail. Serait-ce vraiment une demande utopique, irréalisable ?