



Janvier 2010

## Editorial

# 2010 : l'année des vérités pour le contrôle fiscal



*L'année 2009 s'est avérée une étape décisive en terme de méthodologie du contrôle fiscal.*

*Certification des brigades, contrôle dans les règles de l'art, garantie fiscale, impulsion - confirmation du CSP à distance, plan banlieue, autant de chantiers débutés en catimini et qui se révèlent lourds de conséquences.*

*Avec un peu d'imagination, nous pourrions comparer cette frénésie de changement aux énormes chantiers qui fleurissent le long des artères des grandes villes chinoises, dissimulés aux yeux des touristes par d'immenses panneaux en trompe l'œil. Chantiers de démolition-reconstruction qui vont bouleverser le paysage mais aussi la vie des «habitants».*

*Car à y regarder de plus près, ce n'est pas seulement la méthode qui subit des changements mais c'est toute la politique même du contrôle qui est en cours de redéfinition.*

*Or, une politique de lutte contre la fraude doit s'appuyer sur une volonté, une continuité et des moyens.*

*Décréter la fin des paradis fiscaux, sans même avoir commencé à définir le contenu de conventions entre états, relève de la simple manipulation médiatique, la vérité finit toujours par éclater. Ainsi, la fameuse liste des « 3000 » qui démontre l'ampleur de l'évasion fiscale internationale et révèle la faiblesse des moyens dont disposent les états pour lutter contre ce phénomène.*

*La mise en place d'un service d'enquête judiciaire fiscal, malgré la création d'une procédure d'enquête judiciaire fiscale, demeure nécessaire. Une fois créé, son efficacité dépendra de l'organisation, du pilotage et du fonctionnement au quotidien. Mais c'est là une autre question, qui découle d'un préalable : quelle conception de la nature et du fonctionnement ce service ?*

*Pour les agents, un contrôle efficace et de qualité passe par une autre organisation des missions et du pilotage.*

*L'encadrement technicien moins managérial de la hiérarchie est une nécessité absolue (afin de mieux appréhender les raisonnements fiscaux, d'orienter les agents, de leur suggérer des pistes de solutions aux problèmes rencontrés, de les soutenir). Enfin, il faut en finir avec le mode de pilotage fondé sur des indicateurs trop prégnants sur les délais, les cadencements ou le taux de recouvrement.*

*« Qui vole l'impôt vole les pauvres » dit-on.*

*La fraude fiscale ne cesse de se développer alors que la grande majorité des citoyens est en proie aux pires difficultés. La crise financière est soi disant terminée, la crise économique et sociale est toujours, plus que jamais présente.*

*Il ne s'agit pas seulement d'affirmer la nécessité « du plus d'Etat » lorsqu'il est question de renflouer les banques.*

*Tous ces panneaux en trompe l'œil, ces non-dits, cette politique des « coups », cette politique de communication, de marketing, (certification) mais aussi ces méthodes de gestion à coût réduit basées sur une apparence de productivité et calquées sur l'entreprise, (rentabilité, emplois, management) tout cela ne fait pas un contrôle efficace et de qualité.*

*Il est temps de revenir aux fondamentaux du contrôle fiscal : technicité, initiative, communication entre services non concurrents, équité de traitement entre contribuables, respect des agents en interne comme en externe.*

*2010 est un rendez-vous essentiel pour le contrôle fiscal. Les dérives initiées en 2009 en terme de méthode doivent être balayées sous peine de pervertir l'ensemble de l'architecture. Le temps est venu de changer de cap. Le temps est venu de faire tomber les panneaux en trompe l'œil.*

# La garantie fiscale « un air »

L'administration a décidé d'expérimenter en 2009, plusieurs dispositifs nouveaux, dont la garantie fiscale. Ce mécanisme fait l'objet de la proposition n°22 du rapport Fouquet daté de juin 2008.

Il conduit l'administration et donc le vérificateur en tout premier lieu à prendre une position formelle, suite à un contrôle sur place, sur quelques points examinés en profondeur ne donnant pas lieu à redressements.

Dans ces conditions, l'administration « blanchit » ces points, et ne pourra modifier son analyse que si la situation de fait ou de droit évolue lors d'un contrôle ultérieur.

## ■ Une partition écrite avec un manque de transparence certain

Une fois de plus, manque de transparence, opacité, président au lancement de l'expérience : trop de volontaires désignés et un manque de consultation des représentants des personnels.

S'agit-il dans l'immédiat, pour l'administration, d'éviter que ses consignes ne s'ébruite? Doit-on y voir du mépris pour les personnels ? Une chose est sûre : de nouvelles contraintes vont peser sur les agents dans un contexte de complexification des règles comptables et fiscales et de baisses d'effectifs.

## ■ La mise en musique de ce nouvel instrument

La méthodologie retenue définit les impôts visés (IS-TVA-BIC-BNC, les droits d'enregistrement ou les points précis étudiés), les contribuables concernés, le nombre de points à étudier (1 à 3), l'information écrite et orale faites au contribuable, mais aussi la prise de position sur les points examinés (absence de redressement ou redressement), le positionnement du responsable hiérarchique qui tranche et valide, enfin le suivi du dispositif.

Une première ébauche a été présentée aux expérimentateurs soulevant déjà un certain nombre de remarques et/ou des questions.

Toutes les vérifications quelles que soient leurs origines entrent dans le champ d'application, y compris les dossiers recherche à finalité répressive ou ceux sur lesquels pèsent des

souçons de fausses factures ou de complaisance (article L16D) ne constituent pas des exceptions. Or les enquêteurs le savent bien, en général ce sont des dossiers à risques. Ils font souvent l'objet de plusieurs vérifications, les contribuables récidivent, en utilisant de nouveaux procédés de fraude.

Une parade est prévue : seules les entreprises respectant le principe du civisme fiscal bénéficieront de la mesure ! Mais si le vérificateur n'établit pas la preuve de la fraude sur ces dossiers ou lorsqu'il analyse la comptabilité par sondage, il se verra obliger de délivrer un blanc-seing à l'entreprise, sous

la pression bien comprise des délais à respecter et des objectifs à atteindre, il sera alors contraint d'appliquer la garantie à ses risques ET périls.....

### Un refrain lancinant

**L'administration de service est toujours au cœur des débats. Améliorer la relation avec le contribuable devient un leitmotiv pour l'administration. En réalité il s'agit avant tout d'alléger les contrôles et de les rendre moins contraignant.**

## ■ Les effets prévisibles de la garantie fiscale

L'accroissement de la charge matérielle de travail apparaît inévitable : envoi de courriers supplémentaires formalisant cette expérience, explication fournie au contribuable sur la mesure, recherche de jurisprudence, rédaction de la position prise par l'administration, suivi du contrôle, tâches informatiques de scannage, de saisie... Pendant ce temps-là, les délais et le cadencement du rendu de dossier battent le tempo, certaines entreprises l'ont bien compris. Le pire est à venir, car la responsabilité des vérificateurs sera clairement engagée puisqu'ils devront décider d'une part de ne pas notifier les points étudiés lors de leurs investigations et d'autre part les risques juridiques ne sont pas clairement identifiés.

## ■ Une partition engendrant des responsabilités accrues pour les vérificateurs ...

Les agents vont être tentés d'éviter une mise en cause de leurs décisions. L'aversion au risque va s'accroître, ce qui va conduire à consacrer plus de temps à cerner les faits et à effectuer des recherches complémentaires de jurisprudence. La détection des anomalies ou des manquements sera réduite à la portion congrue. On glisse ainsi de la vérification vers l'audit. La charge de travail supplémentaire n'est absolument pas prise en compte dans l'organisation du travail. Quand aux agents des divisions de l'animation, il risque d'être fortement sollicités afin d'aider à valider la décision de la brigade.

# r de pipeau » déjà entendu

## ■ ... soulevant de nombreuses interrogations

Le suivi du dispositif des points blanchis demeure flou. Les entreprises pourront-elles demander à être vérifiées par des brigades de garantie ? Les prises de décisions seront-elles répertoriées et diffusées à l'ensemble des vérificateurs pour mutualiser les savoirs et les homogénéiser ? Quels seront les risques encourus par les vérificateurs ou la brigade dans le cas où un autre vérificateur portera une nouvelle appréciation des faits, autre regard, autre analyse ?

L'Union SNUI-SUD Trésor s'inquiète du silence de l'administration sur les conséquences d'éventuelles erreurs en terme d'avancée de carrière, de notation, de promotion pour les agents qui auraient failli à ses yeux.

De plus, l'administration crée une inégalité de traitements entre les contribuables selon qu'ils seront vérifiés par «une brigade garantie» ou pas. Un déploiement d'une ou de plusieurs brigades sera-t-il effectué dans les directions départementales, régionales ou nationales ? L'administration compte une fois de plus sur une diffusion des bonnes pratiques à l'ensemble des brigades. Dans l'avenir, la garantie sera-t-elle généralisée à l'ensemble des vérificateurs ? On peut le craindre, sous le fallacieux prétexte de réduire le temps de présence dans les entreprises. Ainsi, l'examen de 1 à 3 points constituerait une solution pour afficher un nombre d'opérations constant sur place, tout en pratiquant un contrôle de qualité tel que le conçoit l'administration, l'audit remplacerait la vérification. Le temps d'intervention sur place serait réduit, les investigations se limiteraient aux seuls axes programmés.

## ■ Une nouvelle orchestration qui ne convainc pas

Il existe déjà une procédure comparable appelée rescrit contrôle, définie par une note de CF1 datée du 6 juillet 2005. Elle permet à une entreprise de bénéficier, à sa demande, d'un rescrit en cours de contrôle. L'administration devrait chercher à analyser et comprendre les raisons qui font que cette mesure n'est que peu ou pas utilisée, et n'obtient donc pas le succès escompté.

Dès à présent, cette expérimentation suscite une approche très réservée des acteurs du contrôle fiscal, la DVNI émet également des critiques quant à son application : « Alors que ce dispositif était destiné à garantir une meilleure sécurité juridique aux entreprises et semblait répondre à une attente forte, les premiers retours de l'expérimentation restent en demi-teintes. Certaines sociétés souhaitent orienter le vérificateur vers des problématiques précises choisies par elles ».

**Les entreprises sont partantes dès lors qu'elles choisissent les points à examiner, tel est le premier enseignement que l'on peut tirer. Parle-t-on toujours de contrôle fiscal ?**

## ■ Des musiciens à la recherche d'une autre partition

Les vérificateurs n'ont pas à réaliser une prestation, au service de quelques uns. Le contrôle, mission essentielle du vérificateur, c'est de faire respecter des règles, de détecter, d'analyser, de sanctionner des anomalies comptables et/ou juridiques pour faire respecter l'équité devant l'impôt. Le vérificateur fonde son action sur des textes fiscaux votés par les députés et les sénateurs, représentants élus de la nation. **La garantie sonne faux, l'instrument est désaccordé, il est urgent de l'abandonner!**

**Pour l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires, il est urgent de redonner du sens au travail accompli par les agents. Pour l'Union il est temps de donner aux vérificateurs des moyens adéquats (matériels, juridiques et humains) afin qu'ils réalisent leur mission de contrôle et de lutte contre la fraude. Cette mélodie doit être diffusée, amplifiée auprès de l'ensemble des agents, des contribuables et de l'administration.**

### UN LIVRET QUI DEMEURE OBSCUR ...

En effet, le chef d'orchestre rappelle qu'une position formelle est prise. Alors les contribuables bénéficieront de garanties identiques à celles résultant des dispositions des articles L.80A et L.80B du livre des procédures fiscales. 2 projets de BOI de 80 pages précisent la portée de ces 2 articles. L'incertitude règne ! Cette démarche engage nécessairement l'administration et les entreprises ne se priveront pas de le lui rappeler.

### ... MAIS UN OBJECTIF CLAIREMENT ÉTABLI

L'auteur du rapport indique que « Nous croyons néanmoins qu'il s'agit d'une mesure incontournable **si l'on souhaite**, comme le groupe de travail, **transformer profondément les rapports entre les vérificateurs et les contribuables.** »

« Les membres du groupe de travail issus de l'administration ont exprimé un avis défavorable à cette mesure, compte **tenu des contraintes fortes** qu'elle entraîne, selon eux, **sur le travail des vérificateurs et des incertitudes** qu'ils prévoient **quant à ses effets juridiques.** »

**Pour ceux qui en doutaient encore, il s'agit bel et bien de transformer les relations entre le contribuable et le vérificateur, rompant l'équilibre entre les deux parties à l'avantage du premier.**

# QUEL CONTRÔLE FISCAL EN 2010 ?

L'année 2009 a été particulièrement intense et riche sur le front du contrôle fiscal. Qu'il s'agisse des enjeux internationaux (G 20, affaire « Suisse », paradis fiscaux...) ou de sa gestion quotidienne (objectifs, pilotage, expérimentations,...), ce sont bien tous les aspects du contrôle, tous ses services et tous ses acteurs qui ont été confrontés à des évolutions plus ou moins profondes et plus ou moins brutales. De cette année, nous pouvons tirer un enseignement majeur : le contrôle fiscal, que nous avons analysé comme étant «à la croisée des chemins» et au sujet duquel nous avons organisé un grand débat national qui se poursuit sous diverses formes et continuera de porter ses fruits en cette année 2010, vit des heures tout simplement cruciales. Et ce ne sont pas les discussions actuelles sur les doctrines d'emplois de la DGFIP qui infirmeront ce constat !

Comment aborder cette année 2010 ? Partant du principe que ce qui se conçoit simplement s'énonce clairement, nous dirons que le contrôle fiscal doit, enfin, trouver la voie de l'équilibre en étant à la hauteur de tous les enjeux. Simple à dire, beaucoup moins à traduire concrètement direz-vous. Et pourtant...

## L'actualité riche de 2009 a exposé la DGFIP, ses agents et ses missions

L'ampleur de la fraude fiscale prise dans son ensemble est désormais avérée. Plus personne ne conteste le diagnostic porté de longue date par les praticiens, au premier rang desquels notre organisation. Ce préalable ne «fait» pas un bon contrôle pour autant. Alors que les choses s'emballaient (lettre de mission de Nicolas Sarkozy du 11 octobre 2007, approche fraude «fiscale et sociale», G20, affaires et scandales - Suisse, Liechtenstein...-), dans sa gestion du contrôle, la DGFIP, est curieusement restée sur le mode «expérimentations/contrôle au service du contrôlé/ resserrement de délais/gestion statistique...», alors que les évolutions s'accéléraient.

Après l'affaire des «3 000» et les multiples rebondissements qui l'accompagnent, nul doute que l'on demandera des comptes à la DGFIP donc à ses agents. Quoi de plus normal dans la période et dans une démocratie pourra-t-on dire ? Certes... Seulement

voilà, cela veut dire qu'il faut que l'on donne véritablement les moyens, notamment en temps, en agents et en « pilotage » (délais...), pour procéder aux investigations nécessaires de sorte que le bilan que l'on demandera inmanquablement à la DGFIP soit bon. C'est le prix de la qualité du travail et de la crédibilité de la DGFIP, de ses agents et de ses missions. Car si l'on procède à des contrôles bâclés, faute de volonté et/ou de moyens, et que le bilan se trouve contesté (à tort ou à raison), le risque est évident d'entendre dire ici et là que les fonctionnaires de la DGFIP sont des incapables et qu'il faut encore et toujours réformer tout ça, supprimer des emplois... Personne n'est naïf ; on sait qui peut tenir ce genre de discours et pourquoi. La DGFIP et le Ministre portent donc une lourde responsabilité dans les choix qui devront être pris pour réorienter le contrôle fiscal dans le sens d'une plus grande efficacité et d'une meilleure qualité.

## L'Union SNUI - SUD Trésor Solidaires fait du contrôle un enjeu essentiel

Pour l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires, parmi les urgences du moment, il est par exemple nécessaire d'alléger les trop nombreuses contraintes superflues qui pèsent au quotidien sur les agents, d'inverser les priorités en replaçant le contrôle (plutôt que les statistiques) comme priorité, de repenser le pilotage, de développer la technicité à tous les niveaux, de faire de la qualité plutôt que de la quantité, de se mettre en disposition de tester dans de bonnes conditions les nouveaux textes, de faire confiance à l'initiative des enquêteurs et des vérificateurs, de faciliter la mutualisation et la circulation de

l'information, de fixer un cap au contrôle et à la programmation, d'en finir avec tout ce qui peut brider le contrôle, de revoir la copie des expérimentations...

Le «débat national sur le contrôle fiscal» que nous avons organisé fin 2008 début 2009 a mis en exergue dans toutes les initiatives et réunions qui se sont tenues le décalage croissant entre la réalité du contrôle, sa gestion et l'évolution de la fraude. Ainsi que nous l'écrivons sans relâche oui, décidément, il faut réorienter la conception et le pilotage du contrôle.



### Union SNUI-SUD Trésor Solidaires

#### Bulletin d'adhésion



Nom (marital) :

Prénom :

Date de naissance :

Nom (patronymique) :

Grade :

Echelon :

Indice :

Montant de la cotisation :

Temps partiel :

Identifiant ministériel  
N° à 10 chiffres (voir ANAIS)

Filière Fiscale

Filière Gestion Publique

Adresse administrative - service - structure - téléphone - Mel Prof. :

Coupon à remettre à votre correspondant accompagné du règlement

80/82 rue de Montreuil 75011 PARIS - Tél : 01.44.64.64.44 - Fax : 01.43.48.96.16 union@snuisudtresor.fr - http://snuisudtresor.fr