

éditorial

Le contrôle fiscal : un enjeu

Le contrôle fiscal fait l'objet d'une attention grandissante de la part des parlementaires et le gouvernement par la voix du ministre a également déclaré vouloir lutter contre la fraude fiscale.

Lorsqu'une commission parlementaire se penche sur le contrôle fiscal, il faut qu'elle ait quelque chose à se mettre sous la dent. Ces dossiers sont donc fort bien pourvus en matière de statistiques. Et cela tombe bien, le management à la DGFIP est essentiellement fondé sur les indicateurs, y compris celui du contrôle fiscal. On pilote l'indicateur plutôt que la mission.

Cela engendre un effet pervers. On travaille plus pour faire de bonnes statistiques que pour faire du contrôle fiscal de qualité, contrepartie nécessaire du système déclaratif.

Certaines professions sont donc très peu contrôlées : agriculteurs, professions libérales mais également les petites entreprises comme les auto-entrepreneurs.

Au quotidien, les agents participant au contrôle fiscal (PCE, brigade, service de recherche,...) sont confrontés à une recherche maximale de rentabilité : délais de plus en plus contraignants, rendement financier auxquels se rajoutent les contraintes liées au recouvrement.

Les agents doivent pouvoir effectuer leur travail sereinement sans pressions inutiles et contre-productives liées à ces statistiques. Le contrôle fiscal ayant pour but, avant toute chose, de rétablir l'assiette de l'impôt, le recouvrement ne doit pas parasiter cette phase de travail (Cf. article sur les difficultés du recouvrement).

Cette prédominance accordée aux indicateurs s'accompagne de la standardisation des méthodes de

contrôle au détriment de la qualité. Cela se concrétise, aujourd'hui, par la mise en place de Rialto investigations, logiciel qui normalise le contrôle, permet une surveillance quotidienne des agents et de l'encadrement au mépris de la qualité et de l'initiative. Le travail supplémentaire est évalué à 1,5 jours par dossier pour le vérificateur et 0,65 jour pour le chef de brigade. Soit plus de deux jours par dossier (ces chiffres sont issus des documents remis par la DG à l'occasion du groupe de travail du 16 mai 2012). Nous en demandons l'abandon immédiat (Cf. articles sur Rialto Investigations).

Une pétition unitaire (CGT, Solidaires, FO et CFDT) circule dans les services, n'oubliez pas de la signer. La CGT Finances Publiques avec Solidaires et FO appelle au boycott collectif de Rialto Investigations dans les DIRCOFI.

Afin également d'assurer de bonnes conditions de travail, l'administration doit renforcer les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et la protection des agents. Les besoins de formation doivent être satisfaits et une documentation facile d'accès et à jour doit être disponible. De même, le remboursement des frais de déplacement doit être revalorisé.

La lutte contre la fraude – tenue des fichiers, détection, échanges entre service, recherche, programmation, conduite des procédures – se trouve aujourd'hui affaiblie par les attaques que subissent tous les services et tous les agents. Pourtant, lorsque la fraude est évaluée à 50 milliards par an, on en mesure les enjeux. Il faudra beaucoup plus que des beaux



discours et des logiciels, qui contraignent les agents, pour faire baisser ce chiffre.

La sanctuarisation du contrôle fiscal semble avoir fait long feu : les importantes suppressions d'emplois et les restructurations que nous déplorons depuis des années dans tous les services de la DGFIP vont, à n'en pas douter, toucher également, et dans de fortes proportions, les missions du contrôle fiscal elles-mêmes (Cf article sur les réflexions de la DG et l'organisation du contrôle fiscal dans le cadre de la démarche stratégique initiée par le directeur général).

La CGT Finances Publiques invite les acteurs du contrôle fiscal à s'inscrire dans le processus de mobilisation initié par les organisations syndicales de la DGFIP. L'heure est à l'action pour préserver les missions et les emplois.

Vous avez entre les mains le 1^{er} numéro de Fiscal Mag. A destination des différents acteurs du contrôle fiscal, cette nouvelle publication traitera régulièrement de l'actualité revendicative mais également des propositions de la CGT en matière de contrôle.



Bonne lecture !



BIG BROTHER...

Rialto Investigations n'est qu'un des nombreux éléments qui visent à réformer le contrôle fiscal.

Standardisation (ou normalisation) et rationalisation sont les maîtres mots de ces évolutions.

La standardisation c'est notamment Rialto investigation, qui introduit un canevas de la vérification. C'est aussi toutes ces feuilles plus ou moins issues d'une direction mais qu'on retrouve partout en France pour « guider » le contrôle.

La rationalisation, c'est « l'effort du contrôle fiscal pour redresser le pays ». L'effet est insidieux. On enlève d'abord les ordinateurs de bureau individuels. On réduit en parallèle les surfaces des bureaux des services vérificateurs. C'est bien connu, « les vérificateurs ne sont jamais là » : ils n'ont pas besoin d'autant de surface. Puisque les vérificateurs n'ont plus d'ordinateur fixe mais un portable, il n'ont même plus besoin d'avoir un bureau du tout. Certains en seront ravis, le travail à domicile peut avoir des attraits. Pour la CGT Finances Publiques, cela risque de déconnecter totalement le contrôle des autres services de la DGFIP et contribuer encore plus à la destruction des collectifs de travail.

Par sa normalisation, le contrôle fiscal peut tout aussi bien être fait par n'importe qui, à partir du moment où il sait lire une grille, cocher des cases et suivre son guide « pas à pas » de la « vérification pour les nuls ». C'est une forme d'asservissement à l'outil. Une évolution bien connue dans le monde du travail. C'est l'outil qui réalise l'opération. L'homme se contente d'alimenter la machine.

Les artisans du contrôle fiscal que sont les vérificateurs pourraient bien être remplacés par des servants de machine à contrôler. C'est peut être l'évolution souhaitée du contrôle fiscal à plus ou moins long terme. L'abandon de Rialto Investigations couperait court à cette évolution. Mettons y un terme dès à présent !

Démarche stratégique : quel avenir sur l'organisation du contrôle fiscal ?

Le nouveau directeur général a engagé une démarche stratégique pour la DGFIP s'inscrivant dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) succédant à la RGPP (révision générale des politiques publiques). Les conclusions seront rendues publiques au printemps 2013. C'est dans ce cadre que l'administration a diligenté un groupe de travail pour envisager les évolutions de la mission programmation du contrôle fiscal.

Il s'agirait de rapprocher les services de programmation des services de contrôle sur les trois axes que sont l'analyse risque, la recherche et l'événementiel. Ainsi est sérieusement envisagé un regroupement des services de recherche au sein des DIRCOFI. La responsabilité de la programmation serait aussi placée sous la responsabilité des DIRCOFI avec le transfert d'une partie des agents des PCE (pôle contrôle expertise) actuellement services des DDFiP/DRFiP. Dès lors, ce serait l'ensemble des opérations du contrôle fiscal qui serait rattaché aux DIRCOFI. Les DDFiP n'effectuant plus que la programmation événementielle.

Le niveau du rattachement des structures de contrôle pourrait être modulé avec plus ou moins de transferts et le maintien dans les DDFiP/DRFiP de la programmation des petites entreprises. Mais, même dans cette hypothèse le niveau d'organisation se ferait au sein des seules DRFiP.

Dans ces hypothèses, on ne parlerait plus que de services de contrôle et de programmation (exit les BDV, PCE et BCR...). Le chef de service serait un cadre unique chargé des opérations de programmation comme de contrôle. Il serait fait appel à des inspecteurs expérimentés pour conduire de façon alternée les travaux de contrôle et de programmation.

Une réflexion serait également en cours sur les indicateurs. On ne retiendrait plus seulement le nombre d'affaires et les délais mais aussi le montant des créances sécurisées (mesures conservatoires, transactions...) et la lutte contre la fraude (nombre de poursuites correctionnelles, mise en cause des dirigeants de droit ou de fait...).

Si l'administration se tait et si le service du contrôle fiscal (SCF) ne communique pas officiellement, en revanche de nombreuses rumeurs circulent dans les services concernés, toutes alimentées par la hiérarchie de commandement, sur les évolutions à venir de l'organisation du contrôle fiscal.



Contrôle fiscal et Recouvrement

Une orientation stratégique cruciale...

L'amélioration du recouvrement des créances issues du contrôle fiscal est une orientation stratégique de la DGFIP qui revêt une importance particulière, voire cruciale, en période de difficulté budgétaire.

Cette préoccupation ancienne a toujours été affichée par l'administration fiscale, sans doute pour donner quelques gages à la Cour des Comptes.

L'effet magique de la fusion qui fait pschitt...

Depuis la fusion, les numéros 1 dans les départements, désormais comptables principaux, sont en charge de toutes les missions, notamment celles du contrôle fiscal et du recouvrement.

La fusion a-t-elle créé un effet magique en renforçant la finalité budgétaire du contrôle fiscal ?

La Cour des Comptes, rappelle à juste titre que la lutte contre la fraude fiscale est un enjeu majeur et dénonce encore régulièrement les performances relatives, voire faibles, du contrôle fiscal en terme de recouvrement.

Ainsi, dans un rapport de février 2012, la Cour souligne que l'indicateur du niveau de recouvrement après deux ans des créances issues d'un contrôle fiscal externe n'atteint pas 50 %. Par ailleurs, il est insisté sur la faiblesse du taux de recouvrement en matière de pénalités.

Pourtant, comme toujours, les statistiques donnent des taux nets de recouvrement forcé des postes comptables l'image la plus flatteuse possible en extournant du calcul des taux les procédures collectives, les contestations, les admissions en non valeur...

La faute à qui ?

Dans les réunions ou séminaires, il est assés régulièrement aux chefs de brigades, aux vérificateurs et aux agents des services de programmation que le recouvrement est désormais au cœur de leurs métiers.

Tout serait donc au fond une question d'exercice du métier de vérificateur, d'état d'esprit, de responsabilité personnelle. Comme toujours, la

politique culpabilisante des boucs émissaires que sont les chefs de brigades et vérificateurs cache l'essentiel.

L'essentiel ...

En généralisant Rialto Investigations générant plus de deux jours de travail par dossier, pense-t-on sérieusement « dynamiser des échanges nourris et continus entre les services de contrôle et de recouvrement » ?

Par ailleurs, les choix politiques combinés à l'absence de moyens conduisent à mettre en place une véritable chasse aux pauvres plutôt que de s'attaquer aux fraudes de grande ampleur. Force est de reconnaître que l'égalité de traitement de tous les citoyens devant la loi n'existe pas en matière de recouvrement du contrôle fiscal.

Les fraudeurs avertis ont en effet les moyens légaux d'organiser en toute impunité leur insolvabilité : déclarations d'insaisissabilité, domiciliation à l'étranger, détention d'importants patrimoines immobiliers via la constitution inattaquable de SCI, passage d'une prescription trentenaire à une prescription quinquennale réduisant les possibilités de remise en cause des démembrements frauduleux de propriété, atténuations par la loi de sauvegarde de 2005 de la rigueur des sanctions pouvant être prononcées à l'encontre des dirigeants d'une personne morale faisant l'objet d'une procédure collective...

Et, cerise sur le gâteau, pour faire de belles statistiques de poursuites pénales et échapper aux foudres de la Commission des Infractions Fiscales, les Divisions du Contrôle Fiscal se tirent elles-mêmes une balle de pied, en privilégiant les plaintes pour escroquerie par rapport aux plaintes pour fraude fiscale. En effet, la solidarité du gérant au paiement des sommes dues par la personne morale ne joue pas en matière de plainte pour escroquerie.

Comment améliorer au fond le recouvrement du contrôle fiscal ?

► En renforçant les moyens humains affectés à cette mission. Bien souvent, les cellules recouvrement dans les SIE, lorsqu'elles existent, et dans les SIP sont débordées et les Pôles de recouvrement spécialisés finissent, bien souvent par devenir par nécessité de simples auxiliaires de

gestion des autres services comptables du département ;

► En instaurant des procédures de recouvrement plus réactives et rapides. La mise en recouvrement de l'impôt sur le revenu par voie de rôle supplémentaire s'avère très lente. Dans le cadre de l'harmonisation des procédures de recouvrement forcé, la mise en recouvrement par voie d'AMR était annoncée pour demain, il faudra attendre après-demain ou encore plus peut-être ;

► En formant l'ensemble des agents concernés à l'utilisation des bases de données utiles au recouvrement **et surtout une fois formés**, en les déchargeant des tâches de gestion chronophages telles que les procédures collectives, pour leur permettre de faire des études patrimoniales dignes de ce nom ;

► En évitant de noyer les services de GARR (Grilles d'Analyse Risque Recouvrement) (*) inutiles dont l'utilisation est déjà dévoyée. Que faire en effet de grilles indiquant des risques de non recouvrement avérés et une absence de patrimoine sur lequel agir ;

► En renforçant les moyens juridiques à disposition des services de recouvrement pour lutter efficacement contre les schémas organisés d'insolvabilité.

Dans certains départements commencent à émerger des politiques de la GARR visant à produire un maximum de fiches, à l'image des tristement connues politiques de la médiane et de la moyenne.

En définitive, au-delà des discours incantatoires, l'amélioration du recouvrement du contrôle fiscal est avant tout une question de moyens et de volonté politique : ces deux paramètres font cruellement défaut à l'heure actuelle.

(*) : Les grilles d'analyse risque recouvrement (G.A.R.R.) sont rédigées par les services de contrôle fiscal, ou même de programmation, afin d'anticiper les difficultés de recouvrement à venir. Ces grilles devraient permettre aux services de recouvrement de solliciter du juge de l'exécution une ordonnance servant de titre exécutoire, avant même l'homologation d'un rôle ou l'établissement d'un avis de mise en recouvrement. Si l'intention est louable, l'utilité reste à démontrer en raison de la volatilité rapide de la surface de recouvrement et des politiques statistiques de la G.A.R.R. qui commencent à poindre dans certains départements.