



Dans ce numéro

1 • Le rapport d'information du Sénat sur les moyens du contrôle fiscal : un premier constat

Il nous a semblé nécessaire de commencer par un constat sur l'état du contrôle fiscal au-delà des satisfecit gouvernementaux. En ce sens ce rapport du 22 juillet 2020 est éclairant sur la situation actuelle, même si la CGT revendique d'autres moyens d'actions que ceux évoqués.

2 • CIMR vs CFIR : la DGFIP à l'heure du boulier

Le quotidien des agents du CF c'est aussi les applications informatiques inadaptées aux missions quotidiennes et aux nouveautés législatives. CFIR est déjà une application dépassée, pourtant aucune remplaçante n'est programmée dans un avenir proche.

3 • Un premier bilan de l'activité pénale de la DGFIP en période post levée du « verrou de Bercy »

La justification gouvernementale de la Loi ESSOC repose sur les « deux nouvelles jambes » du contrôle fiscal : la bienveillance vis-à-vis du contribuable vérifié et la sévérité envers les fraudeurs. Maintenant que la levée du « verrou de Bercy » est entrée dans les faits, un premier bilan est possible.

Edito

Le syndicat CGT Finances Publiques a décidé de se doter d'un périodique consacré au contrôle fiscal et à tous les agents qui le font vivre, de la programmation au recouvrement en passant par les services d'enquête et de vérifications. C'est toute la chaîne du contrôle fiscal que nous incluons dans ce journal, au-delà des grades, tous les services concernés de près ou de loin par le contrôle fiscal trouveront leur place dans ce journal, ainsi, les agents des SIP, SIE, PCRP, PCE, BCR, BII, BNI, BDV, DIRCOFI, DVNI, DNVSF, DNEF, PRS, etc, pourront obtenir une ouverture sur la situation nationale et concrète de cette mission.

Dans le détail, cette lettre est destinée à traiter l'ensemble des problématiques du contrôle fiscal. Nous y produisons des articles sur les conditions de travail au quotidien des agents du CF, sur les nouvelles orientations du CF et leurs conséquences, notamment en ce qui concerne les organisations de travail dans les services locaux. Vous y trouverez aussi des propositions d'améliorations comme par exemple la fin de la proposition de rectification interruptive au profit d'un allongement du droit de reprise par l'avis de vérification.

Le contrôle fiscal n'est clairement plus un « sanctuaire » de la DGFIP depuis plusieurs années. La loi ESSOC et la crise sanitaire accélèrent le démantèlement de la mission. La mise en place de l'examen de conformité fiscale (blanc-seing payé par l'entreprise pour éviter le contrôle de l'Administration) laisse à voir le CF comme le voudraient les libéraux : à la botte du pouvoir financier.

Les objectifs de la « Lettre du contrôle fiscal » sont clairs : faire circuler l'information, susciter le débat, donner une ouverture sur les questions du CF pour mieux réfléchir au travail quotidien et revendiquer une autre organisation pour rétablir le CF dans son cadre social : chercher la fraude pour assurer à la Nation une juste répartition de la charge de l'impôt.

Selon la CGT, le CF doit conserver ses trois objectifs : dissuasif, répressif et budgétaire. Pour cela il convient de s'appuyer sur une programmation efficace et proche du terrain. La notification toute droite sortie d'un algorithme est un mirage, voire une chimère. Il faut aussi un arsenal législatif et réglementaire adapté aux enjeux. Le recours abusif aux procédures les moins intrusives ne permet plus d'exercer le métier comme il conviendrait de le faire. Enfin le CF ne doit se terminer qu'après l'achèvement du recouvrement total des conclusions du contrôle, sans aménagement ou contrat de connivence. Le fraudeur doit payer ce qu'il doit, ni plus, ni moins. Ce n'est pas le cas actuellement, les professionnels du CF le savent bien.

Dans le climat général de démantèlement des services publics et de grave crise économique, sociale et politique, il nous incombe de nous approprier ces sujets pour mieux défendre les valeurs auxquelles nous croyons.

1• Le rapport d'information du Sénat sur les moyens du contrôle fiscal : un premier constat

Le rapport d'information publié par le Sénat le 22 juillet 2020 apporte un constat très en décalage avec la communication avantageuse qu'en fait Bercy : **la baisse du rendement du contrôle fiscal est générale !**

| En droits notifiés | En volume |
|--------------------|-------------------|
| IS - 22,8 % | CSP PRO - 33,6 % |
| IR - 8,2 % | CFE - 10,9 % |
| TVA - 29,8 % | CSP PART - 25,6 % |
| IFI + 52,1 % | Patrimx - 54,1 % |
| Div + 19,5 % | ESFP - 31,9 % |

La seule augmentation quantitative du nombre de contrôle concerne les remboursements de crédit de TVA (+ 32,4%).

Que dit le rapport :

- ✓ **Il est difficile d'évaluer la fraude :**
- ▶ La communication sur les montants encaissés s'est totalement substituée à celle sur les montants notifiés,
- ▶ Les résultats de l'année 2019 sont inférieurs à ceux de l'année 2015 et les montants notifiés sont les plus faibles de ces dix dernières années,
- ▶ La complexité des schémas de fraude et le volume des informations reçues sont en forte augmentation,
- ▶ Ces résultats sont placés sous la forte dépendance de « dossiers exceptionnels »,
- ▶ L'idée de constitution d'un comité d'évaluation a été abandonnée en 2018,
- ▶ L'évaluation est confiée désormais à l'INSEE, mais qui produira une étude dans les 2 à 4 ans (perspective 2022),
- ▶ Elle serait cependant évaluée entre 66 et 88 milliards d'euros.
- ✓ **Il est difficile d'apprécier le volume et l'efficacité des moyens octroyés au contrôle fiscal :**
- ▶ Le rapport fait le constat du déclin des effectifs : -9,5 % depuis 10 ans : 12 576 agents tous grades confondus en 2014 contre 11 386 agents en 2018,
- ▶ Il constate la baisse significative des agents B (-12%) et C (-49%),
- ▶ Préservant relativement le volume des emplois A et A+ (-6%) : 7 345 postes en 2014 contre 7 000 en 2018,
- ▶ D'où la nécessité d'améliorer le recrutement, la formation et l'affectation des agents en charge du CF.

Le **recrutement** de « compétences rares et spécialisées est un impératif, et doit passer par la modification de la nature des épreuves au concours, par un assouplissement des conditions relatives aux diplômes, par le développement de l'apprentissage ». Il doit pouvoir se faire par voie de CDD dont l'échéance est la réalisation du projet (ce mode de recrutement a les faveurs des rapporteurs dans la mesure où le Sénat a été à l'initiative de cette proposition (!)) ou de CDI. Enfin, il doit permettre de se réserver une marge de manœuvre en matière de « propositions salariales d'embauche plus intéressantes ».

Une **formation** exhaustive dans son contenu (formation aux outils numériques, « passeport numérique », analyse-risque, programmation, comptabilité informatisées etc ...) et dans le périmètre des agents visés (astreindre les agents les plus concernés à se former).

La « rationalisation de l'**affectation** et de la répartition des agents en charge du contrôle doit être un levier pour assurer l'adaptabilité des services » aux évolutions économiques.

Une réflexion doit être menée sur l'affectation à l'ancienneté. Le Sénat juge que « la flexibilité et la capacité à se transformer » sont indispensables pour répondre aux enjeux en matière de contrôle fiscal. Il considère que la « réallocation à travers le territoire et entre les services » afin de « traiter les dossiers les plus complexes, sans pour autant laisser s'éteindre un maillage fin du territoire » est une piste à suivre.

Enfin, les rapporteurs écrivent que « *Privilégier les dossiers à enjeux ne doit pas signifier la fin de toute action auprès des cas de fraude les plus répandus et les plus simples* ».

- ✓ **Il faut développer l'analyse des données par l'utilisation croissante des nouvelles technologies : un meilleur ciblage des dossiers :**
- ▶ Les résultats du CF sont les plus faibles depuis 2010 en matière de détection des cas de fraudes les plus graves,
- ▶ La loi ESSOC incite les contribuables à régulariser.

A ce stade, le Sénat ose la question : « *L'élargissement de la procédure [de régularisation] n'est toutefois pas sans interrogations : ne risque-t-on pas d'inciter un contribuable à régulariser sa situation sur les cas de fraudes ou de dissimulations les plus « visibles » pour le vérificateur, lui permettant ainsi d'échapper à un contrôle plus approfondi ?* »

Il ajoute plus loin : « *D'autres dispositifs suscitent quelques réticences comme la garantie fiscale : il sera impossible de revenir sur les points examinés lors d'un contrôle et qui n'ont pas fait l'objet de rectification... encore faudra-t-il que les vérificateurs aient eu le temps de tout approfondir.* »

Pour se défendre ensuite de « *toute opposition de principe (...)* aux avancées réelles apportées par la loi ESSOC ».

- ▶ Les services font face à l'afflux exponentiel des informations à l'international (UE, OCDE ...),
- ▶ Le système d'information du contrôle fiscal est vieillissant,
- ▶ Les applications sont trop cloisonnées,
- ▶ Le système génère des ruptures applicatives,
- ▶ Les techniques d'analyse des données se sont développées,
- ▶ La MRV, bien que montée en puissance et en progression (30 ETP à fin 2020), n'a pas porté tous ses fruits,
- ▶ Les rapporteurs actent un meilleur ciblage des dossiers,
- ▶ Mais notent ses limites : centralisation excessive de la programmation (programmation « verticale »), accompagnée

de la perte du maillage local, de la libre initiative laissée aux vérificateurs situés au plus près des contribuables,

- ▶ Ils préconisent une meilleure coordination des services en charge de la mission CF à promouvoir.

Les rapporteurs « ont trop entendu l'idée selon laquelle les investissements technologiques et la sanctuarisation des effectifs dédiés au contrôle fiscal seraient deux axes entièrement incompatibles et donc substituables. Ils considèrent au contraire que les nouveaux instruments mis en œuvre en matière de contrôle fiscal atteindront vite leurs limites s'ils ne s'accompagnent pas d'une politique de ressources humaines renouvelée ».

✓ **il faut s'intéresser davantage au recouvrement :**

- ▶ Améliorer le partage d'information entre services et administrations,
- ▶ Telle la mise en place de la fiche LICORN (« liaison contrôle et recouvrement »),
- ▶ Les effets sont attendus de l'unification du recouvrement fiscal et social en matière de contrôle fiscal,
- ▶ Remédier aux ruptures entre applications informatiques, moderniser le système d'information du contrôle fiscal,
- ▶ les projets CFVR, PILAT, ALPAGE-CFIR, DAC6, FICOBA3 etc...

Le Sénat expose en conclusion à ce thème que : « Si les mesures procédurales et organisationnelles peuvent contribuer à améliorer les résultats du recouvrement les rapporteurs spéciaux insistent sur le fait que, ce ne sont là que de petites marges de progrès. Il reste, dans les sommes non recouvrées des montants liés à des fraudes complexes dans lesquels l'identification du bénéficiaire final est quasiment impossible, tout comme celle des produits saisissables. »



évasion. Évasion fiscale, par Charb.

QUELQUES PREMIERS COMMENTAIRES

On ne peut que louer la démarche qui consiste à publier régulièrement des données sur les résultats du contrôle fiscal, pour informer les citoyens de l'efficacité des politiques mises en œuvre dans ce domaine et de l'action du service public en charge de cette mission.

Le premier constat qui ressort de la lecture de plusieurs rapports, et auquel ce dernier rapport de juillet 2020 ne déroge pas, est le suivant : l'évaluation de la fraude est insatisfaisante.

Le deuxième constat est que les résultats du contrôle fiscal se dégradent au fil des années !

Mais très peu abordent la perte d'efficacité du contrôle fiscal au regard de divers enjeux :

- ▶ une loi de plus en plus permissive : CICE, loi ESSOC, niches fiscales (la niche « Coppé » par exemple), réformes successives (abandon de l'ISF, « flat tax ») ou encore une loi soumise aux lobbys de certains « think tank » (tel l'IFRAP qui vante par exemple la fin de la « chasse aux riches » à travers l'abandon du contrôle des DFE dans « *Quelle performance pour le contrôle fiscal* » du 8/11/2018),
- ▶ des procédures de contrôle de plus en plus complexes et contraignantes pour les vérificateurs, mais devant l'être de moins en moins pour les entreprises avec l'introduction de la notion d'intrusion dans l'entreprise ;

- ▶ l'exigence de plus en plus grande de la maîtrise de l'outil informatique (dans l'entreprise vérifiée, et au regard des applications « métiers ») en l'absence de formation interne suffisante (le développement des e-formations comme solutions simples à des procédures complexes) ;
- ▶ la réforme des sanctions fiscales : la fraude économique est, au fil du temps, de moins en moins sanctionnée ;
- ▶ la désorganisation des services fiscaux qui ont conduit, par exemple, à l'abandon :
 - de la corrélation entre la situation fiscale des personnes physiques et celle des personnes morales qu'elles dirigent ou dans lesquelles elles sont associées,
 - du CSP de régularisation réalisé par les services de gestion tels les SIP, rendant impossible pour le PCRFP l'absorption de la masse traitée antérieurement ;
- ▶ les mesures dites « de simplification » qui ont asséché le flux de la circulation interne des informations ;
- ▶ la politique du chiffre qui a conduit à l'abandon total de certains motifs de rectifications au motif de leur absence supposée de rentabilité (réductions de déficits par exemple) immédiate ;
- ▶ la définition des notions de « vrais fraudeurs » et des « montages de plus en plus complexes »,

Enfin, il est très significatif que les propositions faites par les rapporteurs aillent toutes dans le sens de la politique libérale-conservatrice mise en place depuis plusieurs années :

- ▶ la modification radicale des modes des recrutements, abandon du statut de « fonctionnaires », introduction de modulations salariales, introduction de mobilités forcées etc.,
- ▶ développement des outils informatiques en l'absence de toute réflexion sur le niveau des emplois, la formation interne, l'internalisation des compétences,
- ▶ politique d'éclatement de la DGFIP en « agences », telle la future « agence autonome du recouvrement ».

La CGT Finances Publiques réaffirme que l'orientation donnée au contrôle fiscal ces dernières années conduit à une relation déséquilibrée entre les agents du CF et les contribuables, en faveur du libéralisme et au détriment des objectifs premiers du CF à savoir assurer la juste répartition de la charge de l'impôt. Ce rapport du Sénat donne des éléments concrets qui confirment ces dérives et la nécessité de les combattre.

2 • CIMR vs CFIR : la DGFIP à l'heure du boulier

Dans le cadre de la mise en place du prélèvement à la source (PAS), les revenus de l'année 2018 ont fait l'objet d'un traitement très spécifique. Pour éviter une double imposition a été instauré un Crédit d'Impôt pour la Modernisation du Recouvrement ou CIMR dont les effets désastreux touchent désormais tous les agents de la DGFIP.

Cette usine à gaz vécue au quotidien par les services des impôts des particuliers (SIP) ou des entreprises (SIE) est connue et dénoncée par la CGT Finances Publiques depuis sa création. Comble de l'ironie, le CIMR qui ne devait être réservé qu'aux revenus spontanément déclarés se voit maintenant applicables aux rehaussements non frappés de manquements délibérés.

Ainsi, désormais les effets du PAS se ressentent sur les agents du contrôle fiscal.

En effet, dans le cadre de leur contrôle, ils ont à se prononcer sur l'impôt sur le revenu concernant l'année 2018 et donc sur le CIMR.

L'improvisation est totale puisque les agents sont complètement livrés à eux même.

Aucune formation nationale n'a été organisée. Les logiciels informatiques ILLIAD ou CFIR n'aboutissent pas aux mêmes résultats en cas de remise en cause du CIMR. Pire, les agents ne savent pas quels sont les codes à rentrer pour remettre en cause ce dispositif. Aucune harmonisation nationale ou bonne pratique n'a été communiquée.

Aucun moyen humain ou matériel n'est annoncé pour soutenir les agents en grande difficulté avec cette crise sanitaire. Seuls l'allongement du droit de reprise ainsi que la possibilité de demander des justificatifs sur le calcul du CIMR ont été instaurés. Néanmoins, cela rallonge sérieusement les délais alors que les agents sont débordés.

Ils sont souvent seuls pour faire face aux avocats fiscalistes qui ne manquent pas d'imagination pour conserver ce CIMR.

Cette réforme profite toujours aux mêmes catégories de contribuables : les plus riches !

La CGT Finances Publiques combat cette réforme sur le fond et sur la forme depuis son annonce en juin 2015. Plus on avance dans sa mise en œuvre, plus son côté absurde transparaît.

3 • Un premier bilan de l'activité pénale de la DGFIP en période post levée du « verrou de Bercy »

La loi du 23/10/2018 relative à la lutte contre la fraude a instauré la transmission automatique des procédures de CF au parquet lorsque le contribuable est un récidiviste de la fraude fiscale (récidive-droits supérieurs à 100 000 € et majorations de 80 % ou 100 %).

Désormais, le dépôt de plainte pour fraude fiscale n'est plus la prérogative de la seule administration fiscale.

Et cela nous a été présenté comme la volonté de nos gouvernants de sanctionner plus largement et plus fortement pénalement la fraude fiscale.

Quel bilan peut-on tirer plus de 18 mois après sa mise en œuvre :

- *Premier constat* : le cumul des dossiers de transmission automatique et des dossiers de PPC par les pôles pénaux interrégionaux n'ont pas augmenté (le nombre total reste stable avec - 25 % de dossiers transmis en PPC).
- *Deuxième constat* : le nombre total de dossiers ne fera pas l'objet de poursuites pour fraude fiscale par les tribunaux alors qu'avant 95 % des dossiers transmis (avis favorable de la CIF) étaient poursuivis, donc une baisse des poursuites. En effet le parquet peut décider de classer sans suite. Or de l'aveu même de l'administration seuls 50 % des dossiers transmis automatiquement auraient fait l'objet de plainte rédigée par nos soins car pas assez solides fiscalement pour pouvoir qualifier l'infraction pénale.
- *Troisième constat* : le manque de moyens tant matériels qu'humains et le manque de formation des magistrats en matière fiscale.

Aussi, lorsque le parquet décidera de poursuivre pénalement, cela n'aboutira pas systématiquement à un jugement, le juge d'instruction peut lui décider d'un non-lieu et clôturer l'instruction.

La CGT Finances Publiques dénonce donc ce pseudo-renforcement de la répression des fraudes les plus caractéristiques.

La CGT rappelle qu'en tout état de cause la LOI ESSOC a été « vendue » comme ayant « deux jambes » :

- **La garantie fiscale et la conclusion apaisée des contrôles.**
- **La pénalisation des fraudes fiscales les plus graves.**

Pour la CGT, force est de constater que la loi ESSOC aboutit à faire marcher le contrôle fiscal à « cloche-pied », peut être même à le faire trébucher. ■