



Novembre 2009



Editorial

Où va le contrôle fiscal ?

Les récents travaux parus sur la fraude (communication de la Commission européenne de mai 2006, rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de Mars 2007, rapport du SNUI d'avril 2008) ont tous montré le risque de décrochage entre l'évolution de la fraude et les moyens alloués au contrôle fiscal. La Commission européenne elle-même, dans sa communication de 2006, enjoint les autorités publiques « d'étoffer les moyens humains ». L'affaire du Liechtenstein et des 3 000 résidents français ayant des comptes en Suisse, tout comme les sommets du G 20 de Londres et de Pittsburgh, tout montre qu'il faut un véritable renforcement du contrôle fiscal.

Pour la Direction générale, un tel renforcement peut passer par un ajustement de l'arsenal juridique (article L 16D du LPF, flagrance...). Malheureusement cela ne modifie pas pour autant l'orientation du contrôle fiscal. Loin s'en faut, car la DGFIP maintient et confirme ses expérimentations, son mode de pilotage et son organisation du contrôle fiscal.

Le « document d'orientations stratégiques » (DOS) répondra-t-il à ces défis ? Franchement, on ne peut que le souhaiter, mais au vu des premiers documents proposés sur le sujet, on peut légitimement en douter. Il suffit de voir que les indicateurs très « structurants » qui ont guidé le contrôle au cours de ces dernières années figurent par exemple toujours en bonne place, ce qui confirme que les orientations passées et actuelles risquent bien de demeurer en vigueur.

Sur le plan de la technicité fiscale, le métier est déjà difficile avec la complexité croissante du droit fiscal et des procédures. Les contraintes que s'impose l'administration (et donc qu'elle impose de fait à ses agents) sont de plus en plus fortes : diktat des indicateurs, montée en puissance de nouveaux outils contraignants de « normalisation » (certification, garantie, règles de l'art), dérive vers un formatage, développement de l'auto programmation, tout cela à objectifs constants. Ceci tend à rendre ingérable le travail « concret » dont la réalité semble de plus en plus échapper aux « décideurs ».

Et tout cela pourquoi ? Plaire aux contribuables vérifiés ? Développer l'attractivité fiscale ? On peut en effet difficilement penser que les orientations actuelles conduisent à plus de civisme fiscal et favorisent le consentement à l'impôt...

Or, tout ce qui touche à la fraude le montre, il est urgent de changer maintenant, profondément, la philosophie du contrôle, son orientation et son pilotage, en renforçant les moyens juridiques, matériels et humains, en mettant l'accent sur l'efficacité et sur la véritable qualité, pas celle de la compression des délais mais celle de la recherche, des investigations et de l'égalité de traitement des contribuables. C'est à cette condition que l'on pourra continuer de parler de contrôle fiscal efficace et de qualité. Décidément, il faut réorienter la conception et le pilotage du contrôle.

LA QUALITE EN QUESTIONS

Les entreprises pour «modèles» et pour «clientes» ?

Lorsque l'administration cherche à améliorer la qualité de ses services, de son point de vue, cela doit se traduire par une offre de service à l'utilisateur (client ?). Pour ce faire, elle se donne des moyens, même financiers (certification des brigades...), de faire sa promotion avec un discours de «meilleur service à l'utilisateur» en s'appuyant sur les démarches qualité (inspirées des sociétés privées)... En clair, elle imite les processus de certification du secteur marchand qui impose des engagements et des critères censés rendre un meilleur service au «client-roi». Les entreprises cherchent ainsi à convaincre les consommateurs qu'elles sont les meilleures pour satisfaire leurs besoins. Mais leur véritable dessein est d'augmenter la rentabilité (lequel bénéficiera principalement aux actionnaires).

Mais alors quel est le «produit» que l'administration veut promouvoir ? En matière de gestion, de contrôle et de recouvrement de l'impôt, une telle démarche est pour le moins inappropriée pour ne pas dire contraire aux principes et aux objectifs de l'action publique. L'administration cherche-t-elle à renforcer le contrôle en certifiant les brigades, en imposant un contrôle dans les règles de l'art ou la garantie fiscale ? A l'évidence non ! Les orientations actuelles conduisent à formater le contrôle, à renverser l'ordre des priorités (la forme plutôt que le fond) et à individualiser le rapport à l'impôt.

Peut-on concilier amélioration des relations et efficacité du contrôle ? La question est posée. Donner toujours plus de garantie au contribuable, au risque de rompre l'équilibre entre les obligations et les droits de chacune des parties, ne va-t-il pas réduire les possibilités de réaliser un véritable contrôle ? Les réponses sont dans la question. D'où des inquiétudes légitimes sur l'efficacité et l'orientation du contrôle fiscal : ne va-t-on pas déboucher sur la mise en oeuvre d'une forme d'audit visant à n'examiner que quelques points et débouchant de moins en moins sur des propositions de rectifications ? Avec les projets actuels, le risque d'une telle dérive est bien réel.

Selon l'administration, «80% des contribuables vérifiés estiment que le dialogue est satisfaisant à tous les stades de la vérification» : doit-on vraiment aller encore plus loin dans ces processus de normalisation et améliorer encore son score ou sa note au détriment de la notion même du contrôle ? L'administration ne privilégie-t-elle pas la forme, au détriment du fond ? La recherche de courtoisie effrénée n'atteint-elle pas ses limites ? Disons le sans ambages, cette logique détruit peu à peu la notion même de contrôle fiscal, lequel peut être amené à devenir une simple formalisation de quelques opérations fiscales, un contrôle de façade, une vague incitation à respecter les obligations déclaratives.

Et le contrôle foncier ? !

Traditionnellement, parler de contrôle fiscal consiste à n'aborder que le contrôle des impôts directs et indirects les plus connus (TVA, IS, IR,...). C'est oublier que tous les impôts doivent être contrôlés. Le «foncier» est concerné. Ainsi, en demandant une «gestion plus dynamique» et des «contrôles plus réguliers», la Cour des comptes, dans son rapport annuel pour l'année 2009, a clairement situé les enjeux : le contrôle des valeurs locatives cadastrales est une mission de contrôle fiscal à part entière. Cette mission, certes particulière du fait de sa technicité (qui ne relève pas de la sphère «traditionnelle» du contrôle), devrait voir son importance s'accroître avec la réforme annoncée des bases des impôts locaux. Mais un constat s'impose : qu'il s'agisse de contrôle sur le terrain ou de contrôle de cohérence, on parle bien ici de contrôle. Pour l'Union SNUI – SUD Trésor Solidaires, les «nombreux points de fragilité» relevés par la Cour des comptes ne sont nullement de la faute des agents, au contraire, ils constituent autant de fondements aux revendications visant à renforcer les missions foncières.

CONTRÔLE PATRIMONIAL : OÙ VA-T-ON ?

L'administration semble tentée d'ouvrir le chantier de la fiscalité patrimoniale. Dans le contexte actuel, toute velléité de «réforme», de petite ou de grande envergure, ne peut que soulever des questionnements et des inquiétudes, tant la volonté politique gouvernementale de réduire la voilure de l'action publique est forte. Plutôt que de voir se dresser un bilan des mesures fiscales prises, par exemple, dans la loi «tepa», nous suggérons pour notre part que l'administration ait une véritable ambition pour le contrôle patrimonial et la fiscalité immobilière. Force est de constater que cette ambition passe par une meilleure visibilité donnée aux agents, par des moyens (en conditions de travail, en formation, en informations ...). En clair, il faut améliorer l'existant, pas le réduire ...

La standardisation ne rime pas avec amélioration du contrôle.

Avec des outils comme Alpage CSP, avec «les incontournables des règles de l'art», avec la garantie fiscale (ou proposition 22 du rapport Fouquet), l'administration formate et normalise toujours plus l'ensemble des processus et des méthodes de travail en individualisant le travail des agents. Les dommages collatéraux d'un tel glissement sont nombreux : formater nuit à l'investigation, individualiser nuit au travail collectif quotidien (échanges informels d'informations, soutien technique...) et normaliser conduit à passer à côté de la fraude complexe. Rajoutons à cela une contrainte sur les délais et un accroissement du travail administratif et de tout ce qui, de près ou de loin, conduit à justifier de son travail plutôt qu'à travailler, et le tableau sera à peu près complet et fidèle à la réalité du quotidien des agents.

Les délais à respecter (indépendants de

ceux imposés par les textes ou les règles procédurales), les objectifs à atteindre et les indicateurs ne reflétant pas la complexité des missions deviennent des carcans qui entravent les conditions de travail et d'exercice des missions des agents. Ces évolutions les mettent dans des situations intenable et sont parfois contradictoires : il faut par exemple tout à la fois détecter des anomalies ou des fraudes, les redresser, tout en respectant des cadencements de plus en plus contraignants, en présentant des moyennes et des médianes de droits de plus en plus élevées, dont le recouvrement doit être le plus élevé possible ... Ces choix conduisent à traiter les dossiers le plus rapidement possible, à laisser de côté la curiosité, la réflexion, voire la possibilité d'approfondir les investigations, ce qui nuit à la réelle qualité du travail.

Les agents sous la pression d'un pilotage inadéquat

De nouvelles responsabilités sont portées par les agents qui risquent d'être mis en cause tant par les entreprises que par leur hiérarchie.

A cela s'ajoute, la pression managériale qui s'accroît par l'utilisation intensive d'indicateurs qui ne reflètent pas la réelle qualité du travail, ni celle du sens et des valeurs du service public. Ceci s'accompagne d'une gestion de plus en plus individualisée des agents qui se sentent de plus en plus isolés. La transmission et la mutualisation des savoirs et de l'expérience s'amenuisent (relations entre services par exemple chargé de la gestion vers les services de programmation, ou les vérificateurs). Ce phénomène est accentué par le mirage de la rémunération au mérite, alors que le mal être au travail se développe... Se développe également une différence de traitement entre contribuables qui conduit à des inégalités.

La liberté d'entreprise étant considérée comme une priorité qui souffre de moins en moins toute forme de régulation, les règles communes sont «adaptées» pour s'y soumettre. Ce sont les fondements même du pacte républicain qui sont attaqués : dans un tel contexte, peut-on

encore parler de contrepartie du système déclaratif ? L'administration développe le rescrit et le contrôle à la demande, mais elle sacrifie également le service public fiscal (l'accueil, victime des suppressions d'emplois, en constitue un exemple éclairant). Dans le même temps, les sociétés privées se développent et rendent des prestations de conseil et d'audit pour les contribuables qui en ont les moyens. Pour l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires, plutôt que de formater le contrôle, l'administration devrait se donner les moyens de développer des missions d'accueil et d'information au service (public !) de tous. La qualité du service rendu à l'utilisateur aurait alors du sens et bénéficierait à l'utilisateur qui aurait facilement et gratuitement accès à l'information et à l'expertise fiscales.

Les missions fiscales, dont le contrôle de l'impôt (sur pièces et sur place), répondrait alors enfin aux principes du service public et de contrepartie de notre système déclaratif, lesquels devraient être un pilier de notre système fiscal. Or, les orientations actuelles nous éloignent de plus en plus de ces principes de base du contrôle. Il faut donc le repenser dans son ensemble.

LA GESTION EST AUSSI LIÉE AU CONTRÔLE !

Courir auprès de tel ou tel service après les documents ensilés ou non imprimés (DAS, déclarations, bulletin de recoupelement établis dans les centres, contenu du remboursement de crédit TVA...) pour reconstituer le dossier et avoir accès à des renseignements «papier», c'est aussi ça le quotidien du contrôle fiscal, qui souffre clairement de la pression mise sur les services de gestion. Améliorer l'efficacité et la qualité du contrôle, ça passe aussi par l'amélioration des conditions d'exercice des missions des services de gestion.

Pour donner aux agents les moyens d'assurer un contrôle efficace et de qualité

L'Union SNUI – SUD Trésor Solidaires a formulé à de nombreuses reprises des propositions pour une autre mesure de l'activité du contrôle fiscal, plus tournée vers l'efficacité et la véritable qualité. Certaines de ses analyses et de ses propositions ont été reprises dans des travaux parlementaires (rapports Carcenac de 2008 et de 2009, rapport de la mission parlementaire sur les paradis fiscaux de septembre 2009). Nous les avons portées à la DGFIP, mais celle-ci reste encore trop souvent sourde aux attentes des agents.

Pour les agents, un contrôle efficace et de qualité, c'est d'abord et avant tout le respect d'une évidence : le service public fiscal et foncier s'organise autour d'une chaîne qui débute avec un bon établissement, une bonne gestion, un bon contrôle et un bon recouvrement de l'impôt. Dans cette chaîne de travail, la programmation, la recherche de renseignement, la gestion foncière trouvent toute leur place. C'est donc bien l'ensemble des maillons de la chaîne qui sont concernés. Dans le contexte ac-

tuel, reposer ces évidences est utile.

Pour les agents, un contrôle efficace et de qualité, ce n'est pas cibler en amont le contrôle en fonction des opérations aisées à démonter et à recouvrer. C'est d'abord couvrir l'ensemble du tissu fiscal. C'est aussi se rappeler que les actions menées visent la prévention et qu'elles peuvent être dissuasives. C'est enfin admettre que les rappels peuvent servir à pallier les oublis et erreurs des contribuables, que cela sert avant tout ainsi à rétablir un juste équilibre devant l'impôt.

Pour les agents, un contrôle efficace et de qualité, c'est également poser la question des moyens, qu'ils soient matériels, juridiques et humains, pour exercer correctement leur mission.

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

Un contrôle efficace et de qualité doit aussi redonner de la crédibilité et des repères aux agents pour mieux exercer leur mission, au service de l'intérêt général.

La confiance entre les agents, leurs responsables et les citoyens doit se rétablir, elle doit donc être fondée sur le concept d'un impôt juste économiquement et socialement. Les agents qui établissent et contrôlent l'impôt doivent être reconnus et valorisés pour exercer leur fonction. Les agents sont dans l'attente d'un changement de paradigme, la période nous montre qu'il est urgent de se réapproprier les enjeux fiscaux. L'Union SNUI - SUD Trésor Solidaires portera pour sa part sans relâche son approche d'un contrôle fiscal juste et efficace.

Certification des brigades : une démarche à haut risque pour la DGFIP et ses agents

Secteur privé et secteur public, sans être forcément antagonistes au sens guerrier du terme, poursuivent de toute évidence des buts différents. Le secteur privé se doit in fine de « vendre ». Les techniques commerciales sont basées sur l'image du produit, le pouvoir de séduction vis-à-vis du client potentiel, le formatage des vendeurs, la recherche d'une rentabilité maximale et immédiate.

L'action publique, pour sa part, recherche la satisfaction de l'intérêt général et met en oeuvre des décisions législatives votées par les élus de la nation, au nom du peuple. Il revient alors aux fonctionnaires de vérifier leur application et de mettre un terme aux manquements constatés. La différence est essentielle : le contrôle de la loi n'est pas à vendre, il n'a pas à séduire. Il n'est pas question de parler de clients, de consommateurs mais de citoyens égaux devant la loi. En clair, la démarche du secteur public est une démarche d'intérêt général et non de clientèle. Au critère de rentabilité propre au privé, se substitue le critère d'égalité et de justice lorsqu'on parle de la sphère publique.

Dans de nombreux domaines, la DGFIP s'est engagée dans une démarche de « com' » plus que de défense de l'intérêt général et de l'égalité de traitement. La certification des brigades de vérification en est un exemple emblématique. Elle aura des conséquences sur toute la mission contrôle fiscal, bien au delà des brigades concernées. La certification du contrôle fiscal accentue le glissement amorcé à l'époque de l'application mesurée de la loi fiscale, au point de présenter le risque d'une rupture avec la conception d'un contrôle contrepartie du système déclaratif. La DGFIP copie ainsi la logique du secteur privé y compris dans ce qui représente le cœur de sa mission d'État. L'administration de service est ainsi clairement affichée, elle est même labellisée avec des cérémonies de remise de certification !

Avec le référentiel, le formatage des interventions et l'accélération du cadencement sont à l'oeuvre, ce qui risque d'affecter durablement la qualité du contrôle. Même avec des précau-

tions de formulation dans le référentiel, la prégnance de la statistique, très (trop...) présente dans les services, conduira à la normalisation.

La situation des vérificateurs est déjà suffisamment compliquée avec des objectifs élevés ou encore le manque de soutien face à des contribuables souvent bien conseillés (pour ceux qui en ont les moyens) par des cabinets privés... La certification rendra cette situation plus préoccupante et risque de dévaloriser un peu plus les acteurs du contrôle fiscal. Les vérificateurs devront ainsi se justifier en permanence et passeront plus de temps à le faire qu'à effectuer leurs opérations de vérification.

Dans un groupe de travail, consacré en partie à la certification, l'administration elle-même reconnaissait le surcroît de travail pour les agents, alors que nous subissons une baisse sensible des moyens (y compris en emplois, avec la suppression des secrétaires de brigade ou les postes demeurant vacants). Plus grave, le système mis en place est destiné à régir le contrôle fiscal dans son ensemble (brigades certifiées ou non).

A l'heure de la complexification croissante de la fraude fiscale, les agents de la DGFIP en charge de la mission contrôle méritent mieux que d'être les acteurs malgré eux d'une campagne d'affichage aussi vaine en terme d'efficacité que destructrice des fondamentaux de la mission et des conditions de travail des agents. Déjà nous le voyons, les interrogations se posent, parfois même la colère monte, les vérificateurs du Rhône en sont un exemple. Il faut donc réagir, redonner ensemble du sens à notre mission, en exigeant des moyens humains, matériels, des moyens de formation, des moyens juridiques mais aussi des conditions de travail décentes, au service de la connaissance, de l'initiative, de la technicité acquise, bref de l'humain, loin de la suspicion et de l'abattage des tâches.

L'Union SNUI - SUD Trésor Solidaires portera ses propositions face à la politique de la statistique, de l'affichage, qui menace le contrôle fiscal dans son ensemble, au détriment des citoyens et des agents.



BULLETIN DE CONTACT SNUI - SUD TRÉSOR

NOM (marital) _____ Prénom _____

NOM (patronymique) _____ IMPÔTS TRÉSOR

GRADE : _____ *Cocher la case correspondante*

ECHELON : _____ TEL. : _____

ADRESSE ADMINISTRATIVE : _____ Signature : _____

Coupon à remettre à votre correspondant SNUI - SUD Trésor ou à renvoyer au siège du syndicat :

SNUI 80/82 rue de Montreuil 75011 PARIS - Tél. 01.44.64.64.44 Fax 01.43.48.96.16
SUD Trésor 93 bis rue de Montreuil 75011 PARIS - Tél. 01.43.56.31.41 Fax 01.43.56.12.19