



## DOS « filière fiscale » : Gt du 04/09/2009

Le DOS est marqué par un timing très serré, pour ne pas dire quasi-intenable (fin 2011 donc début 2012...). L'orientation privilégiée de fait l'affichage prévu à la date butoir, l'activité paraissant ainsi « remonter » le temps pour « caser » les changements imposés par l'affichage voulu à la date voulue.

### Les interrogations sur le statut du DOS sont nombreuses.

Par nature, un DOS est à la fois un document de référence et un document de communication, interne et externe. La dimension « communication » apparaît assez bien, mais la question est désormais de savoir en quoi et comment le DOS peut devenir une « référence » (par rapport à quoi et à quoi ?).

Le DOS est-il un enrobage des PAP et/ou un enfumage des OS ? Quelle est sa valeur ajoutée par rapport à l'existant ? Quel est son impact sur les PAP dont le contenu « fait » en réalité le travail des agents ? Quel positionnement du DOS au milieu des autres documents et objectifs existants (PVFI par exemple) ? Le DOS est-il une opération de com' interne pour valoriser (voire flatter) à peu de frais, et sans rien modifier au fond, les agents et leur travail. Valoriser, l'idée est intéressante en soi mais demeure évidemment largement insuffisante (il y a d'autres moyens).

Tout laisse craindre que le DOS ne soit qu'un document de plus destiné à la com'. Ainsi, l'approche globale de l'action publique (basée sur les concepts de performance, d'efficacité, de culture de résultat...) demeure inchangée. De même, les indicateurs qui prétendent mesurer l'action publique et son pilotage restent les mêmes ainsi qu'en témoigne le contenu des PAP. Le DOS en constitue-t-il une simple « reprise » des termes et des indicateurs connus de tous les agents, est-il une inflexion, une correction, une accélération ou une justification de l'existant ?

Nos questions formulées au GT « gestion publique » du 15 juillet demeurent posées : au fond, c'est la crédibilité du DOS qui dépend des réponses à ces questions.

### Ambitions et moyens : le décalage

Sur la forme, la lecture du DOS est assez rassurante, on ne peut pas véritablement être « contre » ce qui est écrit et on peut parfois même y souscrire, au point de demander impatiemment quand les agents auront les moyens des ambitions affichées :

- sur la forme, la tonalité se veut volontaire et positive,
- sur le fond, l'impression est celle d'un recensement et d'un listage de toutes les activités de la DGFIP et de tous les « mots » qui « parlent » aux agents (jusqu'à l'encadrement et le commandement).

Globalement, la portée effective du DOS reste cependant pour le moins incertaine. Or, la finalité du DOS et de son contenu (les missions) doit être perceptible dans sa cohérence.

L'actualité est particulièrement riche à la Direction générale des finances publiques (DGFIP) et devrait se traduire, en toute logique, par des moyens juridiques, humains et matériels à la hauteur des enjeux qui auront rarement été aussi importants. Citons ici par exemple :

- l'évolution de la norme fiscale avec une prolifération de textes souvent complexes (illustrés par exemple par les affaires des crédits d'impôts « mobilité » ou « économies d'énergies et développement durable » en 2008 et la valse hésitation ministérielle que les agents ont dû gérer au quotidien) qui pose plusieurs questions : quels moyens pour informer correctement, se former et contrôler l'avalanche de conditions qui en découle ?
- le contrôle fiscal : tous les fronts sont ouverts qu'il s'agisse de fiscalité internationale, d'expertise, de recherche, de contrôle patrimonial, de contrôle des VLC, d'évolution type « formatage » (certification)...
- le « foncier » fait partie des enjeux stratégiques de la DGFIP,
- gestion de l'impôt/l'accueil : à l'évidence un enjeu majeur (GFU, SIP)...

**Avant d'en venir précisément au fond, on peut avancer qu'à la DGFIP, le paradoxe se résume ainsi :** jamais les missions de la DGFIP ne sont apparues aussi essentielles mais rarement les agents, toujours et encore les victimes d'un calendrier intenable (la fusion devant être annoncée comme officiellement achevée avant les élections de 2012) et de la logique de « moins d'Etat, moins de fonctionnaires », auront été aussi amers de voir les discours officiels s'éloigner autant de leur travail. Les orientations stratégiques telles qu'elles sont écrites vont-elles se traduire dans les faits par des réorientations ?

## **La philosophie du DOS n'est pas neutre**

Au cours de ces dernières années, l'administration a décliné le concept d'administration de services en en diverses mesures d'ordre interne qui traduisent une évolution de fond : développement du rescrit, montée en charge de relance amiable et des régularisations, développement des transactions, certification, PVFI, garantie fiscale... Le terme « prestation » apparaît dans la première version du DOS. Or, entre l'administration de service public et l'administration de prestation de service, la différence n'est pas que sémantique : il s'agit de deux approches différentes entre le respect de principes d'égalité de traitement d'un côté et une plus grande individualisation au risque de traiter différemment les contribuables de l'autre.

En effet, l'action publique étant par nature destinée à assurer l'intérêt général, il est donc difficilement concevable de parler de prestation de service, un vocable directement emprunté à la sphère marchande, donc plus tourné vers un client à qui l'on doit vendre quelque chose. Certes, on pourra jouer sur les termes et parler de prestation de service public, en distinguant ce qui ne relève pas de l'action publique (la vente d'une prestation) de ce que la prestation publique offre en termes de services publics (accueil ici, possibilité de régulariser sa situation là...). Il n'en reste pas moins que le glissement sémantique est tout sauf neutre et qu'il traduit bien un changement profond de la nature même du service public fiscal financier et foncier.

## **Le débat sur les orientations stratégiques de la DGFIP est percuté par l'actualité fiscale**

Nous illustrerons notre approche par une formule, « *redonner du sens aux missions* » et par trois chantiers.

### **Contrôle fiscal : toujours en débat !**

Nous ne pouvons pas ne pas évoquer ici l'affaire des 3.000 noms de résidents français détenant des comptes en Suisse, comptes sur lesquels dormiraient 1 milliard d'euros, c'est dire quelle est l'ampleur du phénomène. Il y a de quoi rester rêveur en pensant que cette affaire ne concerne que 3 banques, ne concerne que la Suisse, ne concerne que les personnes physiques et de quoi frémir si l'on songe que l'évasion fiscale concerne un plus grand nombre de « destinations » (on recense environ 70 paradis fiscaux et judiciaires dans le monde) et également les multinationales.

Mais au-delà du commentaire et des « 3.000 » noms, c'est bien là un enjeu pour l'administration fiscale et ses agents. On imagine en effet sans peine les conséquences néfastes qui pourraient résulter :

- d'un bilan décevant sur les 3.000 noms,
- d'une lecture ou d'un bilan contesté de la cellule de régularisation,
- de l'absence de mesures de portée générale, défendues et portées par la France au niveau international et prises par la France au niveau national.

Disons-le franchement, de telles conséquences affecteraient l'image de l'administration fiscale et de ses agents.

Tout aussi franchement, disons qu'il ne serait pas acceptable sur le plan de la justice fiscale et sociale que les mesures touchant au contrôle fiscal ne soient pas à la hauteur des enjeux. Pour notre part, nous continuerons à le marteler sans relâche :

- oui, il faut des moyens juridiques, humains et matériels,
- oui, il faut un autre pilotage du contrôle (recherche, programmation, CSP, CFE...) !

Or, on ne peut qu'être inquiet devant les orientations du contrôle fiscal (problème structurel de la programmation directement lié aux évolutions de structures, à la charge de travail et aux effectifs, certification, garantie fiscale mais aussi pilotage au quotidien) qui, prises globalement, viennent nécessairement obérer et freiner la capacité d'action du contrôle.

Nos propositions sont sur la place publique. Sur le plan national, elles concernent tout à la fois le juridique (renforcement de l'arsenal juridique - renforcement du droit de communication et sur son extension, par exemple à Tracfin, sur les articles anti-évasion fiscale, réécriture de la flagrance - attribution de nouveaux moyens (Sejufi sous l'autorité de Bercy en coordination avec le Sndj), le matériel (pour que les vérificateurs aient des données fiables sans jongler entre plusieurs applications), les effectifs (car ce sont les agents qui « font » le contrôle) et le pilotage. A ce sujet, la perversion de l'approche « adapté les moyens aux enjeux » pose problème : ainsi, partir du préalable systématique qu'il doit y avoir le plus gros recouvrement sur le plus gros redressement aboutit à laisser certains types de fraude se développer (dans certains secteurs comme la bâtiment par exemple). Le cadencement et les objectifs n'incitent pas à poursuivre des investigations. On pourrait multiplier les exemples, militer pour que la recherche se réapproprie le terrain... une chose est certaine : le contrôle fiscal a besoin d'une réorientation stratégique.

### **Accueil : l'équation impossible ?**

L'accueil est une mission à part entière. Sa problématique ne date pas d'hier. Historiquement, l'accueil a d'abord été « autogéré » dans les centres des impôts : le sentiment prévaut qu'il vaut mieux être volontaire que désigné pour cette mission essentielle et délicate. Entre accueil généraliste et besoin d'équipes spécialisées, entre simple comptoir et « B accueil » happé par les statistiques en matière de CSP par exemple, le tout sur fond de rotation, l'accueil a souvent été une source de frustration pour les agents. Récemment, avec la promotion de la fusion, un certain nombre d'investissements clinquants ont été réalisés, souvent sans l'avis des agents qui assurent l'accueil ce qui alimente le sentiment que le « tape à l'œil » est privilégié sur le « fonctionnel ». Par ailleurs, la priorité donnée à l'accueil dématérialisé ne comble pas le besoin d'accueil physique et personnalisé.

La question de l'accueil est une question pour le premier lieu dans lequel le contribuable pose le pied, c'est par là même une question pour les services de toutes les résidences, notamment le SIP (dans le cadre de la fusion), mais aussi le SIE et d'autres.

### **Foncier : l'enjeu oublié ?**

Avec le rapport de la Cour des comptes et le débat sur l'évolution de la fiscalité locale (notamment la « suppression/refonte » de la taxe professionnelle), le « foncier », entendu au sens large, est au centre des enjeux. On pourra commenter à l'envi les termes du rapport de la cour des comptes, il n'en demeure pas moins qu'ils posent les questions, très stratégiques, comme le contrôle de la VLC (pas satisfaisant), donc sur le renforcement des moyens (« *gestion plus dynamique* », « *contrôles plus réguliers* »).

Sur ce sujet, nous demandons un traitement « technicien » du dossier en mobilisant les spécialistes du foncier pour ne pas alourdir des services en pleine structuration d'une part, et déjà très lourdement chargés d'autre part.

Assurer la gestion foncière et patrimoniale va bien au-delà. La DGFIP pourrait par exemple être le pilier d'un *observatoire public de l'immobilier* dont l'objectif serait de mettre à disposition du public des informations utiles (avec la garantie du libre accès) et d'intervenir sur la mise à disposition d'infos sur un sujet très sensible. Pour ce faire, elle collecterait des informations qu'elle détient (car elle gère le plan cadastral, détient des données foncières sur les propriétés bâties et non bâties et a la capacité et les compétence en matière d'évaluation des biens) et serait amenée à travailler avec des collectivités locales (pour recueillir des informations sur leurs projets) et d'autres services de l'Etat (aménagement du territoire...). La mise en œuvre d'un tel projet et son alimentation concernerait le cadastre, France Domaine, les CDIF (ou les services assurant ses missions), les conservations des hypothèques et même les trésoreries (pour la mise à disposition d'un accès internet aux données).

Impossible d'être exhaustif tant les enjeux sont immenses, mais on a là une série de questions dont les réponses seront déterminantes.

Les agents, les contribuables et les élus verront-ils la différence entre « l'avant » et « l'après » DOS ? Telle est au fond la question principale. C'est donc la crédibilité du DOS qui est en jeu.