



finances
Solidaires

Octobre 2011

L'impôt en débat

Révolution fiscale, taxe sur les transactions financières, contribution exceptionnelle des plus riches, taxes sur les boissons sucrées... dans cette période, la fiscalité est décidément le sujet à la mode. L'impôt sera l'un des grands thèmes de débats d'ici 2012. Il faut dire que l'actualité pousse à sortir des «pudeurs» et des promesses électorales désormais reléguées au rang des vieilleries.

Qu'il s'agisse de la question de la stratégie à adopter alors que les finances publiques sont sous forte pression (dette, agences de notation...) ou du bilan que l'on peut tirer de quelques décennies de concurrence fiscale ayant entraîné des déséquilibres fiscaux de plus en plus visibles, tout montre que la fiscalité peut et doit jouer un rôle majeur.

Le débat fiscal ne doit pas oublier le rôle des missions assurées par les agents de la DGFIP

L'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires, engagée de longue date dans le débat fiscal dans le but de répondre aux idées reçues et de porter son approche de la fiscalité, a ouvert «Le blog fiscal... et des finances publiques !» (<http://snuisudtresor.fr/blogfiscal/>) destiné à nourrir le débat fiscal et à parler des agents et des missions de la Direction générale des finances publiques (DGFIP).

Il n'est nul impôt juste qui ne soit correctement géré et contrôlé. Telle est l'approche de l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires qui, dans ses travaux et ses expressions, lie constamment les questions de fiscalité à celles de l'exercice des missions. Le meilleur des systèmes fiscaux sera en effet inefficace si l'administration fiscale ne dispose pas des moyens nécessaires pour : renseigner les contribuables, gérer et contrôler les impôts et les missions foncières, encaisser les recettes etc. A l'heure où une nouvelle vague de suppressions d'emplois se profile (le gouvernement veut en effet supprimer 2 438 emplois à la DGFIP en 2012) et alors que la charge de travail globale s'accroît au sein de la DGFIP, la question de l'efficacité et de la qualité des missions de la DGFIP est posée.

En dépit des déclarations sur la stabilisation (il y a peu baptisée «sacralisation») des effectifs du contrôle externe, dans les services, personne n'est dupe : le contrôle fiscal est bien touché par la réduction des effectifs. Le contrôle sur pièces et la programmation sont directement concernés. Par voie de conséquences, le contrôle fiscal externe l'est également. Toute la DGFIP est donc soumise à la logique absurde et contre-productive des suppressions d'emplois. Absurde et contre-productive car, dans la période, ceci revient à supprimer des emplois socialement utiles et budgétairement rentables. C'est bien l'activité des agents de la DGFIP, notamment les acteurs de la chaîne du contrôle fiscal, qui permet de collecter des recettes fiscales. Nos dirigeants ont «oublié» cette évidence.

Le 20 octobre, participez et votez !

Votez pour les listes

Union SNUI-SUD Trésor Solidaires !

Sommaire

- ▶ L'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires et le contrôle fiscal au Parlement
- ▶ Des nouvelles du contrôle fiscal
- ▶ Recherche et programmation : du terrain et de l'initiative avant tout
- ▶ Contrôle fiscal : des moyens plutôt que de la com'

LE DOSSIER

**CONTROLE
FISCAL**

Numéro 5

**Le 20 octobre,
donnez votre voix pour
vous faire entendre !**

Dans ce numéro, nous revenons sur l'actualité du contrôle fiscal mais aussi sur les expressions et les travaux que l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires porte depuis plusieurs années au Parlement, notamment à l'Assemblée nationale. Nos élus votent des budgets qui, depuis plusieurs années, pénalisent les missions fiscales et financières : défendre face à eux notre conception du service public fiscal est donc essentiel. C'est ce à quoi nous nous employons de longue date et continuerons de nous employer, bien au-delà des élections professionnelles du 20 octobre.

Parce qu'il s'agit des premières élections professionnelles de la DGFIP, et que la période est riche en enjeux, les élections du 20 octobre méritent un très haut niveau de participation.

Pour l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires, seule organisation présente dans tous les départements et toutes les directions spécialisées de contrôle fiscal (tant en comité technique qu'en commission administrative paritaire), c'est un enjeu d'importance pour asseoir la légitimité et l'efficacité de vos représentants tant au plan local qu'au plan national, pour défendre vos intérêts individuels et collectifs et pour le service public.

L'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires et le contrôle fiscal au Parlement

Dans ses interventions extérieures publiques sur les questions touchant à la DGFIP, l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires intervient par voie de presse, mais elle est également régulièrement auditionnée sur les questions fiscales. Ces auditions se déroulent dans le cadre de certaines missions d'évaluation et de contrôle ou lors d'audiences thématiques avec tel ou tel parlementaire.

Le contrôle fiscal est toujours présent dans ces travaux et bien souvent, certaines positions de notre organisation se trouvent ainsi reprises dans les rapports parlementaires. Il en va ainsi des rapports annuels consacrés au programme 156 de la Lolf («Gestion et contrôle des Finances Publiques») annexés aux lois de finances par exemple qui reprennent régulièrement nos positions. Il n'est pas inutile de revenir sur ces travaux qui alimentent le débat public et qui constituent une interpellation de nos responsables administratifs et politiques (régulièrement auditionnés dans le cadre de ces travaux parlementaires).

Des rapports sur le programme 156 de la LOLF qui s'inquiètent de la situation des services et du contrôle fiscal.

En 2008 (rapport spécial n°1198 de novembre 2008), le rapport parlementaire cite le « rapport sur l'état de la lutte contre la fraude fiscale » de notre organisation (paru en avril 2008) : s'appuyant sur notre estimation de la fraude fiscale (42 à 51 milliards d'euros par an), il cite explicitement nos inquiétudes sur «*le décalage entre la réalité du contrôle et la réalité de la fraude*». Il reprend également notre critique des indicateurs, jugés trop quantitatifs.

En 2009 (rapport n° 1967 de novembre 2009), le rapport reprend également notre critique des indicateurs en ces termes : «*le SNUI (NDR : devenu depuis Union SNUI-SUD Trésor Solidaires) reproche précisément à ces indicateurs d'être très structurants et pesants sans parvenir à refléter la réalité et la complexité du contrôle fiscal*».

Le dernier en date (novembre 2010) évoque notre dénonciation de «*la pression qui pèse sur le contrôle fiscal*», de «*la*

course aux statistiques» de la hausse des objectifs et notre analyse critique des expérimentations (certification des brigades et garantie fiscale). Il déplore également les suppressions d'emplois et la dégradation des conditions de travail, craignant même un «*syndrome France Telecom*»...

Les travaux thématiques du Parlement sont l'occasion de revenir en détail sur certains enjeux

Les missions d'évaluation et de contrôle (MEC) et les auditions publiques portent sur des thèmes précis. Au cours de ces dernières années, l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires a été auditionnée pour les MEC consacrées :

- aux paradis fiscaux (rapport de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, septembre 2009),
- au crédit impôt recherche (rapport de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, juin 2010),
- et à la fiscalité du patrimoine (audition publique de février 2011 préalable à la réforme de la fiscalité du patrimoine).

Ces auditions, qui s'accompagnent toujours de la remise d'un dossier aux parlementaires (voir rubrique «dossier de presse» du site), sont l'occasion de revenir sur la chaîne de travail fiscale, intégrant bien évidemment toutes les dimensions du contrôle fiscal. Au-delà du Parlement, l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires est également auditionnée par la Cour des comptes (auditions : sur le contrôle fiscal en 2010 et 2011, sur l'application de la LOLF en 2011) et par le Conseil des prélèvements obligatoires (sur la fraude fiscale en 2007 ou sur les niches fiscales en 2009 par exemple).

Ces auditions ont toutes été nourries des travaux en commission nationale spécialisée (celle consacrée au contrôle fiscal se réunit plusieurs fois par an au bureau national) et ont été l'occasion de livrer notre analyse de telle ou telle question fiscale et, dans le cadre de cette analyse globale, de montrer en quoi la DGFIP avait un réel besoin de renforcement de ses moyens humains, matériels et juridiques et de réorientation en terme de stratégie et de pilotage.

Des nouvelles du contrôle fiscal

Le contrôle fiscal : un débat national toujours nécessaire

À l'automne 2008, notre organisation lançait un «débat national sur le contrôle fiscal». Cette opération s'est traduite par la tenue de plus de 40 réunions et HMI sur tout le territoire, regroupant l'ensemble des acteurs du contrôle fiscal (CSP, CFE, recherche, programmation, BEP, BCR...). Cette première phase s'est conclue par l'organisation d'un colloque au bureau national en décembre 2008. Ce débat national a permis de conforter notre méthode de travail particulière sur le contrôle fiscal : réunion de commissions spécialisées au bureau national, rubrique spéciale sur le site national, parution régulière de «4 pages» spécialement consacrés au contrôle fiscal, tenues de HMI thématiques sur le contrôle fiscal, tenue de CTP locaux «contrôle fiscal» sur la base du dossier établi par le bureau national, travail préparatoire pour les groupes de travail...

L'actualité, particulièrement riche (G20 et paradis fiscaux, réorganisations, «affaires» publiques pouvant avoir une incidence fiscale, discours offensif du gouvernement sur la fraude sociale mais bien timide sur la fraude fiscale...), a montré en quoi la défense du contrôle fiscal est nécessaire et en quoi son renforcement est indispensable. La crise montre d'ailleurs le besoin de lutter contre l'évasion et la fraude fiscales. En clair, tout donne raison à nos analyses et à nos revendications.

Que penser de la campagne de pub du gouvernement sur la fraude ?

Le Ministère du budget a lancé une campagne sur la fraude avec pour slogan «*frauder c'est voler*» assortie de messages publicitaires sur divers supports. Sur le fond, il n'est jamais inutile de dénoncer la fraude et de rappeler qu'effectivement, frauder est illégal. On pourrait même penser qu'une campagne de ce type pourrait valoriser le travail des services de la DGFIP ou des douanes par exemple. Après tout, le contrôle fiscal est socialement et budgétairement indispensable à la vie en société puisqu'il joue un rôle préventif par sa présence (la peur du gendarme en quelque sorte) et qu'il détecte et rappelle 12 milliards d'euros par an de droits éludés auxquels on peut ajouter près de 4 milliards d'euros de pénalités.

Malheureusement, au vu de la campagne gouvernementale, on est bien obligé d'avouer une certaine déception. Cette campagne porte principalement sur la fraude dite «de proximité», c'est-à-dire surtout sur la fraude sociale (fraude aux prestations sociales, travail non déclaré). Une fois de plus, la «survalorisation» de cette forme de fraude masque les réels enjeux en termes d'équité et de rendement budgétaire. Rappelons que chaque année, la fraude aux prestations sociales représenterait, selon les estimations officielles, entre 540 et 800 millions d'euros là où la fraude fiscale représente 40 à 50 milliards d'euros. Mais c'est pourtant la fraude sociale qui a les faveurs du gouvernement (voir le n° 4 de juillet août 2011)... Pour l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires, ce n'est pas cette campagne de communication qui répond aux enjeux de la période : renforcement des moyens, réorientation du mode de «pilotage», soutien technique...

La sous-direction du contrôle fiscal devient un «service» de la DG

Annoncée à l'occasion du comité technique paritaire central du 9 septembre dernier, la transformation de la «sous direction» du contrôle fiscal en «service» de la DG peut s'analyser comme une forme de renforcement des services centraux en charge du contrôle. Pour l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires, pour qu'elle soit pleinement positive, cette évolution doit signifier un ancrage définitif du contrôle fiscal au sein de la DGFIP et se traduire concrètement : par un renforcement des moyens des différents acteurs et services du contrôle fiscal, par un changement de son pilotage (en termes de soutien technique, d'expertise...) et par une réorientation du contrôle. Pour l'heure, en dépit des déclarations rassurantes, ce renfort, pourtant hautement souhaitable, demeure un vœu pieux.

Rubik, l'accord qui «tue» les engagements du G20 ?

La Suisse et l'Allemagne ont signé le 10 août dernier un accord prévoyant le reversement à l'Allemagne d'un impôt forfaitaire sur les revenus de placements des résidents allemands en Suisse. Cet impôt est anonyme ; l'Allemagne ne connaîtra pas l'identité de ses résidents disposant d'avoirs en Suisse. L'Allemagne espère encaisser, suivant les estimations, entre 1 milliard et 5 milliards d'euros en rythme de croisière, ce qui représente moins de 1% de ses recettes fiscales totales.

Ce type d'accord, que la Grande Bretagne a également signé, institue un régime fiscal dérogatoire permanent dont il sera extrêmement délicat de contrôler la bonne application : comment en effet vérifier la situation d'un contribuable dont l'anonymat est garanti ou vérifier si les sommes reversées correspondent véritablement à ce qui, au regard des revenus réellement perçus, doit être reversé ? Plus grave, alors que les États avaient annoncé à grands renforts de communication un renforcement de la lutte contre l'évasion fiscale et des mesures visant à favoriser la transparence, cet accord constitue de fait un reniement des engagements du sommet

du G 20 de Londres en avril 2009 à l'issue duquel les États avaient déclaré : «l'ère du secret bancaire est terminée». En garantissant l'anonymat des résidents étrangers, cet accord préserve le secret bancaire suisse et plombe les discussions portant sur la révision de la directive épargne» visant à instaurer un système d'échange automatique d'informations entre les États membres de l'Union européenne et les territoires liés (tels la Suisse).

Profitant de la crise et de la recherche de recettes des États européens, la Suisse parvient ainsi à mettre la communauté internationale devant le fait accompli : le secret bancaire sera préservé, peu importe qu'il constitue un véritable appel à la délinquance financière (fraude fiscale, blanchiment d'argent...). Les signataires ont beau avancer qu'ils poursuivront leur lutte contre la fraude fiscale sur la base des accords d'échanges d'informations, en signant cet accord, ils viennent de porter un rude coup à la longue et difficile recherche d'une plus grande transparence. Ce calcul court-termiste a de plus toutes les chances d'être bien peu efficace : les dispositifs dérogatoires (telles les amnisties fiscales) n'ont jamais enrayé la fraude fiscale internationale. Bien au contraire, ils ont toujours eu pour effet de préserver l'opacité bancaire et juridique et le développement de l'évasion fiscale et de la délinquance financière.

Seul un renforcement du contrôle fiscal (qui peut inciter à moins frauder et permettre de mieux détecter et appréhender la fraude fiscale) et l'instauration de mesures telles qu'un système d'échange automatique d'informations bancaires et juridiques (sur les bénéficiaires effectifs des comptes bancaires et des sociétés, trusts et véhicules juridiques de toutes sortes) peuvent garantir de meilleures rentrées fiscales et rétablir une plus grande justice fiscale. Cet accord tourne le dos à ces deux objectifs qui demeurent, plus que jamais, essentiels. La France a déclaré ne pas vouloir suivre cette voie. Il reste à souhaiter que cette volonté demeure infaillible...

Recherche et programmation : du terrain et de l'initiative avant tout

En théorie : un champ de compétence

L'initiative, la connaissance du terrain et la présence sur place ont toujours été un gage d'efficacité reconnue de l'action des services. Traditionnels fer de lance de la programmation, ces services de recherche ont vocation à rechercher et à fiscaliser le renseignement extérieur. Pour ce faire, les agents se doivent d'être sur le terrain, au plus près des services partenaires (brigades de gendarmerie, police, tribunaux...), pour mener à bien des enquêtes de proximité, d'environnement, dans tous les domaines de l'activité économique... Cette présence est aussi indispensable pour entretenir des relations ténues avec un réseau d'informateurs fiables dans les différentes sphères de l'activité économique.

Des pratiques qui vont à l'encontre de la théorie

L'information interne se raréfie pour de multiples raisons (concurrence statistique, manque de temps, cloisonnements érigés par l'administration...). Les agents de la «recherche» se retrouvent de plus en plus confinés dans leurs services. Le terrain et l'initiative ont cédé la place au moulinage de données informatiques souvent lourdes et redondantes et parfois rendues peu fiables par l'insuffisance des renseignements ou par manque de mises à jour. Le manque de terrain se fait durement sentir. Le formatage, le poids de la statistique, des indicateurs, et la prégnance du recouvrement sont de rigueur. Ils sont source de blocage et nuisent à une programmation diversifiée. Véritables freins, les indicateurs entraînent une sélection peu rationnelle des dossiers : ils conduisent à se désintéresser de dossiers qui mériteraient une attention particulière mais qui sont «chronophages». Chiffrer à l'avance, être sûr du recouvrement, faire vite et donc délaissé les enquêtes longues quitte à privilégier les investigations dans quelques créneaux seulement est devenu la règle d'or pour de trop nombreux services.

Faire vite avec pour credo «pas de prise de risques» est vécu comme «pas d'initiatives». Le simple droit de communication est utile, mais il demeure limité. Au rang des autres outils juridiques, le droit d'enquête a permis de doter les BCR d'un outil a priori performant. Mais là aussi, l'outil a été placé sous contrainte «statistique» ; chaque brigade se voit octroyer un quota de L.80 à effectuer chaque année. Le nombre plutôt que le ciblage prévaut. Et l'entrée en lice des ICE en la matière risque de se traduire dans un tel contexte par une course aux statistiques. Globalement, la programmation et le contrôle fiscal n'en sortent pas renforcés.

Les visites de services, les commissions nationales spécialisées régulièrement réunies, le débat national sur le contrôle fiscal nourrissent et renforcent les positions de l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires sur le sujet.

Au sein de la sphère du contrôle fiscal, prévaut le sentiment d'un décrochage entre les moyens (juridiques, matériels et humains) et la réalité de la fraude.

Contrôle fiscal : des moyens plutôt que de la com' !

Retour sur les expérimentations

Certification des brigades de contrôle

L'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires a toujours douté de l'intérêt de cette expérimentation et a contesté ses ressorts profonds. Le bilan de la DG nous donne raison : la certification n'apporte pas de valeur ajoutée au contrôle (il met en relief les contraintes et la pression générées par la certification et les «difficultés» pour la société chargée de la certification d'appréhender le contrôle fiscal). L'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires a demandé son abandon et qu'aucune autre expérimentation ne soit lancée : les agents veulent respirer ! Il faut noter aussi que la plupart des contribuables vérifiés dans ces conditions, ont fait part à travers le sondage initié par l'administration, de leur peu d'intérêt pour cette pratique.

La DG a fini par prendre la décision de lever la certification, mais veut valoriser certaines «bonnes pratiques» du contrôle fiscal dans une note à venir. Pour l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires il est impératif que cela ne génère aucune contrainte supplémentaire pour les agents. Après avoir mesuré le coût, les imperfections du contenu même de la certification version SGS, la DG doit éviter d'étendre à l'ensemble du contrôle fiscal une méthodologie du contrôle condamnée par l'immense majorité des vérificateurs concernés par l'expérimentation. Après avoir mené et gagné le combat contre la première mouture de la certification l'Union SNUI SUD Trésor Solidaires n'acceptera pas la généralisation de pratiques chronophages, qui de plus desservent la qualité du contrôle fiscal et placent les agents dans une situation de flicage permanent.

Garantie fiscale

Là aussi, le bilan de la DG valide notre critique. La garantie fiscale a été mise en oeuvre suite au rapport Fouquet sur la sécurité juridique fiscale (la DG a par ailleurs mis en oeuvre des procédures de type «rescrit»). La pression extérieure pour imposer des dispositifs de ce type est réelle. La DG reconnaît toutefois que la garantie est un échec. Pour l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires, le sujet de la sécurité juridique fiscale est important mais ne doit pas constituer un frein à l'activité de contrôle. Il est parfois interprété dans un sens contraire au service public et mériterait un vrai débat. Dans l'immédiat, il faut en finir avec la garantie fiscale : le contrôle fiscal n'est pas une prestation de service mais la contrepartie du système déclaratif.

L'informatique du contrôle ; Rialto investigations et le module Enquêtes d'Alpage

L'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires critique d'une façon générale le module (normalisation et formatage du contrôle, «suivi» des agents), mais aussi le contenu de ce module : il faut davantage de souplesse, moins de lourdeur et une amélioration de l'ergonomie. La lourdeur constitue un frein à l'appréhension des dossiers, elle procède de la nature du module (informations à saisir, navigation dans les menus...) et de validation des étapes par le chef de service. L'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires a également demandé que les fiches d'aide soient véritablement un soutien et qu'elles soient synthétiques et utilement exploitables.

Changer de cap

Pour l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires, parmi les urgences du moment, il faut déjà alléger les trop nombreuses contraintes, souvent superflues, qui pèsent sur le quotidien des agents. Il faut ensuite inverser la logique actuelle et redonner la première place au contrôle en faisant passer au second plan l'aspect statistique. En clair, il faut penser qualité plutôt que quantité.

De même, il convient de développer la technicité à tous les niveaux et se mettre en capacité de tester dans de bonnes conditions les nouveaux textes.

Enfin, il est impératif d'en finir avec tout ce qui bride la programmation et le contrôle, en facilitant la mutualisation et la circulation de l'information. Il faut redonner toute sa place à l'initiative des enquêteurs et des vérificateurs.



BULLETIN DE CONTACT



Union SNUI - SUD Trésor Solidaires

Boite 29 - 80 rue de Montreuil 75011 Paris

NOM (marital) _____ Prénom _____

NOM (patronymique) _____ Date de naissance : _____

GRADE : _____ ECHELON : _____ TEL : _____

ADRESSE ADMINISTRATIVE : _____

ADRESSE MEL : _____

Je souhaite recevoir des informations par mail : OUI NON Signature :

Je souhaite adhérer à l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires : OUI NON