

## LE CONTRÔLE FISCAL DANS LA DIRECTION GÉNÉRALE UNIQUE

La fusion de la DGI et de la DGCP va se traduire par la réunion, dans une même entité juridique et sous une même responsabilité, de plusieurs missions de nature différente. Cette nouvelle organisation est une opportunité importante pour améliorer l'exercice du contrôle fiscal, sous réserve de tout mettre en œuvre pour pouvoir en retirer les bénéfices.

Le choix du Ministre est en effet clair : le contrôle fiscal est le garant du civisme fiscal et son renforcement, ciblé sur les véritables enjeux, est une priorité. La fusion s'inscrit donc pleinement dans la volonté des pouvoirs publics de renforcer la lutte contre la fraude en nous dotant de l'organisation la plus efficace en la matière, comme le rappelle la lettre de mission du Président de la République et du Premier ministre en date du 11 octobre 2007 au Ministre du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique.

Pour ce faire, les finalités du contrôle sont affirmées : une finalité dissuasive, qui consolide le civisme fiscal de tous les contribuables, une finalité budgétaire, qui vise à recouvrer avec rapidité et efficacité l'impôt éludé et enfin une finalité répressive, qui sanctionne les comportements les plus frauduleux, sur le plan financier voire sur le plan pénal.

Ces trois finalités visent à remédier à l'ensemble des manquements à la loi fiscale pour faire progresser le civisme fiscal, c'est-à-dire l'accomplissement volontaire de leurs obligations par les contribuables, aussi bien en cherchant à faciliter l'impôt qu'en luttant contre la fraude. Elles constitueront donc le socle de la nouvelle direction unifiée en matière de contrôle fiscal.

L'action de la direction en matière de contrôle fiscal restera fondée sur une distinction entre les contribuables selon qu'ils sont ou non de bonne foi. La direction veillera donc :

- à faciliter la relation des contribuables avec l'administration. La fusion, avec la création d'une Direction Générale Unique, permettra de réaliser en outre une avancée décisive dans la recherche de la simplification des démarches grâce à la création d'un guichet fiscal unique pour les particuliers.
- à axer davantage le contrôle sur la grande fraude. Cet axe fort de l'actuel contrat de performance de la DGI est évidemment réaffirmé. Il se traduit par des objectifs précis et des indicateurs spécifiques. Il est renforcé par la création de la nouvelle procédure de «flagrance fiscale».
- à veiller à un respect de l'équilibre entre les usagers et l'administration en cas de contrôles dans le prolongement de la Charte du contribuable et des nouvelles mesures adoptées en 2008.

Depuis une dizaine d'années, la mission de contrôle fiscal s'inscrit dans une dimension qualitative plus affirmée pour en accroître l'efficacité et améliorer son acceptation. Depuis la recherche, en amont, jusqu'à la mise en recouvrement, en aval, la qualité est recherchée sur toute la chaîne du contrôle fiscal pour assurer une couverture homogène et équilibrée du tissu fiscal, faire des vérifications de qualité - conciliant professionnalisme du contrôle, dialogue

approfondi avec le contribuable et respect de ses garanties -, et mettre en recouvrement rapidement.

**L'efficacité du contrôle fiscal dans sa composante budgétaire sera renforcée dans le cadre de la fusion.** La chaîne du contrôle fiscal tire en effet une grande partie de son efficacité de l'intégration de la gestion, du contrôle et de recouvrement, ce qui implique de veiller au lien entre le contrôle fiscal et les autres branches de la mission fiscale. En outre, l'objectif du recouvrement du contrôle fiscal a pris une importance nouvelle dans le contrat de performance 2006-2008 avec un objectif commun DGI/DGCP exprimé en taux brut de recouvrement des créances de contrôle fiscal (TRCF brut). Il suppose une implication forte de tous les acteurs de la chaîne du CF, bien en amont de l'intervention du comptable, l'objectif étant d'intégrer la problématique du recouvrement dès la recherche et la programmation.

**Dans la direction générale unifiée, l'autonomie du contrôle fiscal sera par ailleurs garantie.**

Dans le fonctionnement actuel, le numéro 1 d'une direction de contrôle ou d'une direction départementale a en charge la mission de contrôle fiscal. Il en confie le pilotage et le suivi à un directeur divisionnaire.

Responsable de chacune des décisions de contrôle externe, les directeurs mobilisent toutes les sources de programmation et conduisent leur mission de manière totalement autonome dans le respect des orientations stratégiques nationales, déclinées dans les plans interrégionaux contrôle fiscal (PICF), gage d'autonomie renforcée des décisions.

La fusion place sous la responsabilité d'un directeur unique, d'une part, la mission fiscale (gestion, contrôle et recouvrement de l'impôt) et, d'autre part, les missions de paye des fonctionnaires, de prélèvement de la retenue à la source des impôts des élus locaux, les missions économiques (notamment prévention et soutien aux entreprises en difficulté) et enfin celles de tenue de la comptabilité de collectivités publiques et de conseil à ces mêmes collectivités.

Dans ce contexte, l'administration a donc cherché à identifier d'éventuelles contradictions entre cette organisation et la nécessité de garantir l'autonomie du contrôle fiscal.

Une question à ce titre a pu être posée concernant la compatibilité avec l'exercice des missions économiques. Outre qu'elle pourrait se poser dans le cadre actuel, notamment au sein des CCSF auxquelles participe la DGI, le travail effectué montre que les situations de divergence de missions sont rares. Cela étant, et afin d'éviter toute ambiguïté, l'organisation du travail serait davantage formalisé. Des orientations nationales seraient ainsi données aux responsables locaux rappelant clairement la priorité qu'il convient de donner au contrôle fiscal et précisant la conduite à tenir lors de situations particulières (entreprises en difficulté par exemple) pour que l'efficacité du contrôle soit préservée.

Un deuxième point a été étudié : la compatibilité avec l'exercice des missions envers les collectivités territoriales. Là encore, les points de divergence ne sont pas évidents. Les comptables locaux exercent directement et sous leur propre responsabilité leurs missions, ce qui réduit considérablement l'influence éventuelle du responsable départemental. Et surtout, ce sujet, loin d'être un risque, est une opportunité : il permettra de privilégier un traitement en amont des éventuels problèmes fiscaux des collectivités territoriales en promouvant une « offre de sécurité juridique » alertant préventivement les collectivités concernées. Ce dispositif irait de pair avec un « devoir d'alerte » réglementé et transparent, formulé par le comptable à l'encontre de la collectivité à la demande des spécialistes fiscaux.

Au total, la réunion sous un même commandement des missions de la DGI et de la DGCP ne remet pas en cause la déontologie du contrôle fiscal.

Quelle forme prendra-t-elle dans la nouvelle organisation ? Elle sera renforcée avec une confirmation et une nouveauté.

La confirmation est le maintien de l'organisation actuelle, jugée en tant que telle pertinente à garantir cette déontologie, à savoir :

- le maintien du rôle et des compétences actuelles des directions nationales de recherche et de contrôle ;
- le maintien du rôle et des compétences des DIRCOFI ;
- la structuration de l'action du contrôle par les plans interrégionaux de contrôle fiscal.

Le seul point, non décidé actuellement, concerne l'adossement des DIRCOFI aux délégués interrégionaux. Si ceux-ci perdurent, l'organisation actuelle sera maintenue. Si l'animation (cf dossier 2) était confiée aux responsables opérationnels régionaux, les DIRCOFI devront être renforcées pour assurer leur mission de programmation du contrôle fiscal dans les meilleures conditions.

Pour aller encore plus loin, il est proposé une nouveauté dans l'exercice local du contrôle. Ceux-ci pourraient s'inscrire dans un processus formalisé «traçant» les décisions touchant au contrôle fiscal, et en facilitant à la fois le suivi, le dialogue de gestion, le contrôle interne et les contrôles des corps externes : de la décision de programmation et de son exécution jusqu'à son achèvement, ce qui permettrait de rendre plus explicites et tracées toutes les décisions portant sur la programmation (ou le rejet de propositions venant des services), le niveau des rappels et les modalités de transaction et de règlement d'ensemble des dossiers, le contentieux et le gracieux.