



Compte rendu du groupe de travail “ contrôle fiscal ” du 17 janvier 2011

DECLARATION LIMINAIRE DE LA CGT

Nous sommes réunis cet après-midi à l'occasion d'un nouveau groupe de travail dédié au contrôle fiscal. L'ordre du jour de cette rencontre pourrait -s'il on en juge par sa forme, sa durée et la nature des documents préparatoires- relever de la banalité.

Telle n'est pas notre appréciation, tant sur le contenu et la portée réelle des sujets, que du fait de l'actualité récente ou encore de la dégradation continue des conditions de travail et d'exercice de la mission dans toutes ses composantes.

La crise financière qui a éclaté en 2008, a mis en lumière les effets de la dérégulation des économies et du retrait des puissances publiques. Cette crise a produit, officiellement, d'étranges effets collatéraux ; ceux-là, même qui hier encore s'en faisaient les chantres les plus convaincus, font aujourd'hui assaut de déclarations tonitruantes pour dénoncer leurs anciens credo. On se donne les absolutions que l'on peut, surtout lorsque la pression médiatique devient trop forte et que le grand public découvre (sans que nos services n'y soient pour rien) l'ampleur des fraudes : ici au Lichtenstein, là en Suisse, plus proche encore au sein de la République, pas si populaire, de Neuilly-Sur-Seine. Mais au-delà de ce voile jeté, et derrière ce volontarisme de paroles et de coups de mentons, quelle réalité ? Quels changements ? Quelle posture ?

La réponse sur les plans politiques, sociaux et économiques a été donnée sans fioriture dès 2008 et rappelée cet automne encore ; tout continue, plus vite, plus fort, plus loin...

La destruction des régimes de retraites par répartition et de la protection sociale tout entière, le saccage de l'emploi et des services publics, la compression salariale et les mesures d'austérité, la réaffirmation d'une politique fiscale inégalitariste, le rejet dogmatique de sa fonction redistributrice, la négation même de sa place fondamentale en témoignent. Ainsi, les principaux responsables de cette crise en seraient les principaux bénéficiaires. A nos yeux, la gravité de la situation impose pourtant des choix radicalement différents et une remise en cause des orientations, imposées depuis trop longtemps.

De par son rôle et ses prérogatives, la DGFiP occupe une place centrale en matière de politique économique et sociale. Nulle surprise donc à ce qu'elle ait été la cible des politiques et des visions libérales, tant pour ce qui concerne ses moyens que pour ce qui relève du contenu de ses missions.

Là encore, où sont l'état des lieux, le débat de fond, la réflexion que nous appelons de nos vœux depuis des années et que les événements de ces derniers mois devraient imposer à fortiori ?

Comment peut-on continuer à clamer notamment que le contrôle fiscal est sanctuarisé ? Profondément bouleversée depuis 2002 et la mise en place de la RTT sans moyens supplémentaires, la mission est de plus directement impactée et mise à mal du fait des suppressions d'emplois par milliers dans les services de gestion, des choix structurels, organisationnels et méthodologiques, de l'accumulation des contraintes -notamment au nom de la qualité des relations avec l'usager- de la compression incessante des délais. Ceci se traduit avant tout par une intensification continue du travail, qui couplée à la perversion du pilotage par « objectifs », conduit à une pression constante sur les agents et leurs cadres, à une dégradation continue des conditions de travail mais aussi à une remise en cause du contenu et du sens de la mission.

Le contrôle fiscal est bel et bien menacé en tant que tel, du fait tout simplement, de la remise en cause pernicieuse mais constante de sa légitimité.

Si la crise de 2008 a mis en évidence les carences des Etats, l'actualité qui a défrayé la chronique ces derniers mois apporte un éclairage encore plus cru. L'affaire Bettencourt aurait pu n'être qu'un vaudeville : elle constitue bel et bien une affaire d'Etat, non plus comique mais particulièrement alarmante et en bien des aspects, une leçon de choses pour le moins édifiante. A trop cumuler les casquettes, M. Woerth en a perdu son portefeuille mais là n'est pas pour nous le principal. D'ailleurs, comme lui, nous faisons confiance en la justice et plaçons tous nos espoirs en elle, pour démêler l'écheveau et faire toute la lumière, qu'il en soit bien convaincu.

Il apparaît surtout que notre administration ressort peu glorieuse de ce feuilleton et que le doute a été, légitimement, jeté sur elle, sur ses agents, sur ses compétences, sur son impartialité, sur sa capacité et sa volonté à appliquer la loi de la même manière partout et vis-à-vis de tous.

Application mesurée ici et pour ceux-ci, tolérance zéro ailleurs et pour les autres ; deux poids, deux mesures, la malaise grandit. La Cour des comptes, elle-même d'ailleurs, s'en est faite l'écho en filigrane dans son rapport de 2009 et ce sentiment imprègne de plus en plus les services. Ceci n'est pas de nature à favoriser l'acceptation de la loi fiscale par ceux qui ne pointent pas au cénacle des privilégiés, c'est à dire l'immense majorité de nos concitoyens. Ceci pose des questions fondamentales sur les valeurs qui doivent guider notre action. Ceci impose un état des lieux exhaustif du contenu et des conditions d'exercice de la mission, de son organisation, de la formation initiale et continue, des moyens - humains, juridiques, réglementaires - des outils et des objectifs.

Au-delà encore, la porosité de la puissance publique et des milieux d'affaires pose question. Non pas uniquement par principe mais bien dans les faits puisque une grande partie des axes majeurs du pilotage de la mission et de ses évolutions, sont directement déterminés à l'intention de ces derniers, tout comme le sont la loi fiscale et la politique budgétaire. On ne peut pas faire abstraction de ces données pour aborder l'ordre du jour qui nous occupe aujourd'hui.

Celui-ci, sous les apparences anodines d'un ensemble d'expérimentations diverses, confirme les enjeux et les orientations engagées depuis bien des années, en tous cas depuis bien avant 2008.

Là aussi, un premier constat s'impose : tout continue, encore plus vite, encore plus fort, encore plus loin. Dans la recherche de productivité, de standardisation des procédures, d'industrialisation des process, de corsetage des agents, de neutralisation des contrôles, d'inflexion de la mission et de réduction de son périmètre.

Ainsi en est-il de l'expérimentation de la certification des brigades, dont on ne voit toujours pas quel est son but, si ce n'est de produire encore de la communication et de l'affichage, voire une norme de travail et dont on ne peut que s'interroger sur sa validité et sa pertinence. Nous reviendrons notamment sur son coût exorbitant et ses effets. Nous demandons l'abandon pur et simple de cette procédure.

La question de l'*expérimentation de la garantie fiscale* est, selon nous, encore plus inquiétante de par les logiques qui la guident et les conséquences concrètes de sa mise en œuvre. Issue du trop fumeux rapport Fouquet, cette mesure illustre la dérive de notre action et le basculement d'une mission de contrôle à celle d'audit. Au motif de sécurisation juridique, on impose aux agents une responsabilité exorbitante, de nature à engager l'administration pour le long terme. Comment ignorer que la chose fiscale, comptable et juridique est par trop complexe pour ainsi délivrer des garanties comme on distribue des légions d'honneur ? Par exemple, la vente d'un hippodrome peut être naturelle aujourd'hui et demain susciter bien des interrogations. Comment tolérer ce surcroît de travail dont le coût sera supporté in fine par la collectivité pour des intérêts privés ? Ceci constitue un pas décisif dans une approche « clients » que nous condamnons. D'ailleurs, à nos yeux le bilan remis justifie que l'on abandonne de telles pratiques, sans perdre davantage de temps.

La fiche 3, point d'information sur le déploiement du CSP à distance n'apporte rien de plus que le précédent bilan et démontre que l'enthousiasme affiché par l'administration centrale est loin d'être partagé par les services et les directeurs locaux. Lesquels, d'évidence, préféreraient avoir les emplois requis à domicile. Ce qui conviendrait également bien mieux à l'exercice de la mission.

La fiche 4, lancement de l'*expérimentation* « *Rialto* », *outil issu du groupe de travail du contrôle dans les règles de l'art* nous interpelle au plus haut point. De ce que l'on devine, nous sommes, ici, en présence à la fois d'un nouvel outil informatique d'autant plus structurant pour la mission qu'il se conjugue avec une vision bien précise de cette dernière. Là encore, « normalisation » du contrôle, recherche de réduction des délais, neutralisation des initiatives individuelles, guident cet « outil » qui ne répond pas aux attentes des agents et renforcera, à contrario, leur surveillance et la dévalorisation de leur travail. Compte-tenu de sa portée et de sa nature, nous considérons que ce groupe de travail n'est pas l'instance adéquate pour débattre, avec ce niveau d'opacité, d'un tel sujet. Nous demandons en préalable au lancement de l'expérimentation son examen en CTP.

Le point 5, relatif à *l'actualité de la mission, suivi des dispositifs de lutte contre la fraude* illustre, de manière générale, l'éternelle question des moyens réels et de leur adéquation aux enjeux. A certains égards, il est trop tôt pour juger de la pertinence de tel ou tel dispositif. Néanmoins, nous pouvons à nouveau relever la lourdeur de la procédure de flagrance qui, en l'état selon nous, n'est pas opérationnelle et demande à être retravaillée. De la même manière, la procédure judiciaire d'enquête fiscale nous semble limitée dans sa portée. Se pose la question de son calibrage en effectif et de la lourdeur de sa mise en œuvre, notamment du fait du filtre de la Commission Des infractions fiscales (CIF). Au-delà, cette structure appelle d'autres interrogations par rapport à son placement sous le contrôle du ministère de l'Intérieur.

Il en va de même sur la question de la lutte contre les Etats et territoires non coopératifs, vieux serpent de mer que l'on a vu resurgir du fait de la crise et des scandales divers. Certes, un ensemble de mesures supposées dissuasives nous sont présentées mais, quid de la question des moyens humains et législatifs d'investigations, et quelles avancées réelles en matière de coopérations internationales ?

Les présentations et bilans des dispositifs divers -GIR, plan de lutte contre les activités illicites dans les quartiers, et très curieusement BNEE-, démontrent l'empilement des structures, préjudiciable à une action concertée et efficace. Nous constatons également qu'une part non négligeable de nos moyens sont, de fait, mis à disposition et sous contrôle du ministère de l'Intérieur pour un retour fiscal bien médiocre. Se pose donc, là encore, la question de nos propres moyens, de la maîtrise de notre action, notamment en terme de recherche et de contrôles d'investigations.

Les sujets à l'ordre du jour de ce groupe de travail ne sont pas anodins, loin s'en faut. Ils s'inscrivent dans des orientations de fond que nous dénonçons et les amplifient. Ils touchent à l'organisation, aux méthodes et au périmètre de la mission et ne constituent pas une simple adaptation. Ils s'inscrivent dans un contexte de très grave dégradation des conditions de travail des agents, en même temps que d'une remise en cause du contenu et du sens de la mission.

La situation est telle que le ministre a jugé utile de rappeler le cadrage général du contrôle fiscal. Compte-tenu de la nature des questions soulevées et de ce contexte, nous demandons la tenue d'un CTPC sur le sujet du contrôle fiscal.

Côté cour et côté jardin

Le dernier groupe de travail relatif au contrôle fiscal (sous-groupe consacré aux indicateurs) avait été tenu en septembre 2010. Il faut cependant remonter à février 2009 pour reprendre le fil des sujets abordés le 17 janvier. Cette rencontre en sa forme et sa durée (une demi-journée), ne pouvait pas répondre à notre demande récurrente d'un véritable état des lieux, suivi d'une réflexion de fond sur la globalité de la mission, pour toutes ses composantes et sur toute la chaîne. Les thèmes traités - CSP à distance, certification, garantie fiscale, contrôle dans les règles de l'art - témoignent de la nature véritable des enjeux aussi bien par les logiques qui les animent, que par leurs portées réelles. Il serait dangereux et illusoire de ne voir en ces dispositifs que d'inoffensifs « gadgets » supplémentaires. Ils procèdent d'une cohérence d'ensemble et convergent vers un accroissement supplémentaire des contraintes, des charges de travail mais aussi vers une remise en cause du sens et du contenu de la mission.

Le mode opératoire de cette réunion - présentation d'expérimentations et/ou points d'étapes, bilans plusieurs mois après leur lancement et rapide balayage de l'actualité - ne permet de fait, qu'un accompagnement superficiel d'orientations lourdes que tout, pourtant, devrait amener l'administration à reconsidérer. Nous avons rappelé dans notre déclaration liminaire notre analyse globale. Ces éléments légitiment notre demande d'inscription à l'ordre du jour du CTPC de la question du contrôle fiscal. L'administration n'a pas opposé de fin de non recevoir mais elle a réservé sa réponse, arguant du caractère « formel » de cette instance.

Balayant les remous médiatiques et leurs conséquences (affaire Bettencourt et dommages collatéraux notamment...) sur l'image renvoyée de notre action, elle a par ailleurs réaffirmé que l'actualité renforce dans les faits sa légitimité et ses moyens. Elle met ainsi en avant les derniers textes législatifs, l'intervention en juin du ministre Baroin ou encore les mesures récentes (flagrance, police fiscale, lutte contre les paradis fiscaux..) pour s'inscrire en faux contre la mise à mal de la mission. Elle relativise, voire rejette simplement certaines observations et préconisations du rapport de la cour des comptes de 2009, tout comme elle s'insurge contre les critiques de la CGT relatives aux limites du cap fondamental d'administration de service.

Elle est en revanche beaucoup plus sensible à d'autres sources d'inspirations - « société civile », représentants des entreprises - dont elle préfère intégrer les attentes avant que le parlement ne les traduise dans les textes. Positionnement que l'on pourrait entendre si ce n'est que nous ne savons pas qui constitue au juste cette secrète société civile. Nous considérons que les représentants des entreprises ne constituent pas la représentation nationale mais un seul un groupe d'intérêts. De plus, les bilans des expérimentations démontrent que les supposées attentes des évolutions imposées sont bien relatives. Enfin, en procédant ainsi, l'administration évacue tout débat de fond et persiste à ignorer la réalité des services, notamment en matière de gestion, consacrant ainsi une rupture largement amorcée dans la chaîne des travaux. Les seules inflexions et hésitations (certification) n'étant motivées que par des contraintes. Si nécessité fait loi, le cap lui est bien maintenu !

CSP à distance

Expérimentation lancée en 2007 dont un premier bilan en 2009 était, quoiqu'en dise aujourd'hui l'administration, pour le moins nuancé. Peu d'éléments nouveaux dans les documents du 17 janvier, si ce n'est qu'ils confirment que ce dispositif est au mieux, un outil de gestion des manques de moyens. L'administration le relativise dans ses potentialités et a insisté sur le fait qu'il n'existerait pas de « plans cachés » (sic) de pôles interrégionaux. Elle a indiqué que cet outil est à disposition des directions intéressées sur « une étagère ». Au vu du faible nombre de demandes (7 directions importatrices et 2 exportatrices), on mesure la relative appétence des directions locales, qui, hélas, risquent d'aller chercher sur cette fameuse étagère lorsqu'elles auront fini de faire le fond de leurs propres tiroirs. Cela relativise la notion de volontariat mise en avant par l'administration. En terme d'emplois, les directions d'importation des dossiers ne sont pas à l'abri des suppressions, à contrario ce dispositif, peut en légitimer d'autres dans les directions d'exportations. En matière de contenu de la mission, les questions et limites perdurent notamment en matière de fiscalité patrimoniale, d'activité professionnelle, d'interlocuteur unique et de liens avec l'usager. Pour les directions d'exportations qui ne sont pas exemptées de toutes contraintes (dont la gestion et l'envoi des dossiers), elles pâtissent des suppressions et déficits d'emplois, le « gain » est très hypothétique. Le CSP à distance ne répond ni aux attentes ni aux besoins.

Certification des brigades

L'administration inscrit cette procédure dans la démarche « qualité » qu'il s'agirait de valoriser en interne comme en externe. Dès sa présentation, la CGT en avait condamné le principe même, le mode opératoire et les conséquences. Elle maintient sa position au vu du bilan présenté. Elle la réaffirme avec d'autant plus de force que le coût de l'opération (sous contrôle d'une agence privée) et l'absence d'attente des contribuables (qui sont restés bien dubitatifs au vu des résultats des questionnaires), démontrent que ce dispositif, en plus d'être inutile pour le contenu du contrôle, est incompréhensible et insupportable. 118 710 euros pour 10 brigades, 78 vérificateurs pour 132 questionnaires au final, mais aussi le concours de 19 agents de collaboration, 10 directeurs divisionnaires, 10 auditeurs internes – IP ou chefs de brigades – on comprend que la Direction Générale hésite à généraliser l'affaire ! Du moins sous la même forme, dans les « règles de l'art », avec suivi et diplôme d'un organisme extérieur. Elle réfléchit, en fait, à une « internalisation » par l'inscription du référentiel dans la charte Copé ou Marianne.

Nous considérons que la démarche doit être abandonnée purement et simplement. Le bon sens élémentaire, les textes, les procédures, les dispositifs de pilotage existent déjà. Intégrer de nouveaux engagements n'apporterait rien en matière de qualité du contrôle ni pour son acceptation par les entreprises. A contrario, ce serait imposer de nouvelles contraintes à des services déjà trop souvent au bord de la rupture. Ceci d'autant que dans ce cas, les moyens supplémentaires seraient tout simplement nuls !

Sur le fond et en matière de qualité, c'est bien plutôt dans le pilotage actuel par objectifs, la contrainte sans cesse plus grande sur les délais, les limites de formation – initiale et continue – que les solutions sont à rechercher. Dans les faits, la démarche « certification » est un élément d'affichage supplémentaire vers l'extérieur et, en interne, un pas de plus en matière de « normalisation/formatage » du contrôle fiscal et de son corsetage.

Garantie fiscale

Pur produit du rapport Fouquet de 2008, la notion de garantie est symptomatique de la dérive du sens même du contrôle fiscal au profit d'une activité d'audit et de conseil. Le bilan présenté, de l'avis de l'administration appelle à la prudence. Elle considère que la procédure est possible mais que son opportunité n'est pas démontrée auprès des contribuables : soit qu'elle n'est pas adaptée aux sujets visés, soit pour les grandes entreprises, qu'elles n'en ont pas besoin, soit même pour d'autres, qu'elle suscite des inquiétudes ! Sa mise en œuvre se révèle très lourde pour les services. Le périmètre de la garantie a été volontairement restreint du fait de la responsabilité engagée. L'administration entend créer une base de données nationales et se donner du temps pour tirer des conclusions.

Pour notre part, nous demandons purement son abandon. Nous pensons qu'il est irréaliste de prétendre avoir à un moment donné et dans les contraintes de délais ou d'investigations que nous connaissons, une vision définitive d'un aspect comptable, juridique ou fiscal. La garantie constitue quasiment un blanc-seing qui ne peut relever de la responsabilité d'un agent ou d'un service.

Contrôle dans les règles de l'art

Pour l'administration, il s'agit un simple outil uniquement testé sur un plan ergonomique qui a vocation à être intégré dans Rialto. Il doit faciliter le suivi des travaux, formaliser le dialogue agent/chef de brigade, répondre aux impératifs de traçabilité et apporter une aide à la conduite des travaux, notamment pour les jeunes agents. L'outil est prêt, l'expérimentation est lancée et doit se poursuivre entre 12 et 18 mois afin d'être pertinente. 32 brigades seraient concernées.

Pour la CGT, les documents et les éléments présentés sont insuffisants, ce que l'administration a reconnu d'ailleurs. Il conviendrait déjà de clarifier la notion de « contrôle dans les règles de l'art » dont personne n'a jamais donné de définition précise. L'outil lui-même constitue un dispositif supplémentaire de surveillance des agents qui confirme une gestion intolérable par la suspicion.

Nous considérons que le dialogue professionnel quotidien, le principe du visa des pièces de procédures, les tableaux de bords actuels se suffisent. Pour les chefs de brigades, le renforcement formel du suivi des procédures et de surveillance des agents constituerait un accroissement stérile de la charge de travail et une dénaturation de leur rôle. Cet outil ne répond pas davantage aux enjeux de la formation des jeunes

agents qui repose bien plus sûrement sur le « monitorat » (ce qui suppose, par exemple, un vrai stage pratique en lieu et place du stage premier métier SPM). Se pose donc la capacité des services à absorber cet aspect de nos missions. Enfin et tout de même, vendre une application comme méthodo au titre d'une nouveauté, alors qu'elle entre dans sa deuxième décennie d'existence, ne manque pas de sel !

La CGT a fait valoir que s'agissant d'une expérimentation, elle devait être soumise préalablement à sa mise en œuvre à l'avis du CTPC. L'administration est bien consciente de la réaction de rejet que le contrôle dans les règles de l'art va susciter auprès des agents concernés (qu'elle a opposé par avance aux autres !). A ce propos, elle a évoqué les remous provoqués par la généralisation d'Alpage II, il y a une dizaine d'années.

La CGT exige l'abandon de cette extension de RIALTO et du concept de contrôle dans les règles de l'art. Le contrôle fiscal mérite mieux que la standardisation de son exercice et la suspicion de ses acteurs !

Actualités du contrôle fiscal et sujets divers

Police fiscale

La structure est opérationnelle. Placée sous le contrôle du Ministère de l'intérieur, elle regroupe des OFJ (officier fiscaux judiciaires) et des OPJ (officiers de police judiciaires) et est déjà en charge de certains dossiers. A ce jour, la CIF n'a pas constitué un obstacle à sa saisine.

Flagrance

Les remontées confirment que la procédure est insatisfaisante en l'état, car bien trop complexe à mettre en œuvre, mais il convient de travailler le dossier avant de demander des améliorations législatives.

BNEE, GIR, Plan de lutte contre les activités illicites (brigade banlieue)

L'administration a remis un bilan succinct des activités de ces structures. Elle a apporté des précisions à la CGT sur les suites du discours de Grenoble de N. Sarkozy (ouverture de la chasse aux Roms) en indiquant que 6 agents sont placés à la disposition des préfets de région, pour répondre à la directive présidentielle. Elle a admis que les besoins de plus en plus nombreux du ministère de l'intérieur pèsent maintenant. Ces besoins motivent une réponse adaptée, sous la forme de la nomination d'un référent au sein des services territoriaux. La CGT s'étonne de la présentation sur un même plan de la BNEE (existant depuis 1948) et des « avatars » sarkoziens.

DNVSF

L'administration, en réponse à une question de la CGT sur ses missions en raison notamment du traitement des fichiers HSBC, a réaffirmé la place et le rôle de la DNVSF sur ses missions traditionnelles (ESFP). Elle peut être amenée à se consacrer aussi à des travaux spécifiques de CSP des TDFE (dossiers à très forts enjeux). Elle a confirmé la création de l'équivalent de 3 brigades supplémentaires dans le cadre du plan de redéploiement des effectifs du contrôle fiscal, le transfert des TDFE consacrant, par exemple, la suppression de six emplois de cadres A à Paris.

Montreuil, le 1^{er} février 2011