

Septembre 2020

Edito :

Il n'y a plus de masques pour le contrôle fiscal

Depuis déjà longtemps, restructurations après restructurations, dispositions, procédures ou lois nouvelles, un nouvel avenir se dessinait, pas à pas mais sûrement, pour le contrôle fiscal.

La volonté de rendre l'administration fiscale la moins intrusive possible en cas de contrôle, la volonté de réduire sa présence temporelle, physique voire géographique, la volonté d'en faire une administration de conseils pour une grande part, tout cela fleurait bon un changement de cap à 180° du contrôle fiscal.

Et pourtant pendant longtemps les maîtres d'œuvre politiques et administratifs se sont employés à laisser croire qu'une nécessaire adaptation ne signifiait en aucun cas un changement de paradigme.

Bien au-delà des sirènes de la numérisation, de la modernité, qui enchantent les discours politiques et administratifs, tout le monde avait bien compris qu'il s'agissait avant tout de réduire les moyens d'action d'une administration qui fut une administration régaliennne et donc particulièrement honnie par les partisans du laisser-faire, du chacun pour soi.



Une nouvelle orientation clairement affirmée

Le Contrat entre le secrétariat général des Ministères Économiques et Financiers et de la Relance, la Direction du budget et la DGFIP pour la période 2020-2022 et les résultats du Contrôle Fiscal issus du rapport d'activité 2019 se recourent, tracent la nouvelle approche du contrôle fiscal et laissent ainsi présager des résultats CF en forte baisse.

Dans la sphère contrôle fiscal ces deux parutions, mettent en lumière avec insistance, le changement de paradigme du CF : « régularisation des erreurs commises de bonne foi avec comme objectif l'acceptation du contribuable, et la lutte contre l'évasion et la fraude fiscale » (contrat 2020-2022). Dans le rapport d'activité 2019, nous avons la formule suivante « accompagner la nouvelle relation de confiance, faciliter l'application du droit fiscal et lutter contre la fraude ».

Le Directeur Général lors d'une interview accordée au Figaro le 07 juillet 2020, définit ainsi la nouvelle orientation du contrôle fiscal issue de la loi ESSOC : « l'objectif est de passer d'une

culture de contrôle fiscal à une culture du dialogue en amont ».

Concernant la fusion, au 1er septembre 2020, des services juridiques et contrôle fiscal à la DGFIP, il précise « l'idée est d'apporter davantage de sécurité juridique aux entreprises et de cohérence entre les services. Il s'agit, par exemple, d'éviter qu'un conseil fiscal donné à une entreprise soit ensuite contesté par les agents en charge du contrôle fiscal. »

Il est particulièrement intéressant de souligner que Monsieur Fournel ne parle que des entreprises, alors que l'ensemble des contribuables sont concernés, professionnels et parti-

culiers. Le discours néo libéral pro-entreprises déforme donc la portée même de la loi ESSOC qui n'instaure pas cette différenciation.

Il apparaît évident que la dernière phrase du Directeur Général de la DGFIP, retranscrite ci-dessus, est le pur produit du discours politique en vigueur et du coup restreint volontairement le pouvoir de contrôle des agents de la DGFIP. En effet, les agents de la DGFIP peuvent et doivent remettre en cause le conseil fiscal donné, s'il s'avère que la situation du contribuable a changé et/ou que les éléments ayant donné lieu au conseil n'étaient pas conformes à la réalité, à la situation.

Un premier bilan et un sérieux bémol

Le premier bilan d'application de la loi ESSOC (publiée au Journal Officiel le 11 août 2018) et les premiers résultats concernant le changement de cap sont parlants.

Les procédures avec acceptation du contribuable explosent : elles passent de 3895 en 2018 à 36206 en 2019 (avec un bémol, la procédure de régularisation notamment l'application de l'article L62 existait pour le contrôle fiscal externe. Ce n'est qu'à partir du vote de la loi Essoc en 2018, que le contrôle sur pièce et l'Examen de la Situation Fiscale Personnelle bénéficient de cette procédure). Dans le contrat d'objectifs et de moyens, la part des contrôles se concluant par acceptation du contribuable est le premier

sujet abordé dans la partie relation de confiance et contrôle fiscal. Le jalon 2020 est de 25 %, la cible 2022 est fixée à 30 %. C'est donc une orientation très forte et structurante qui est donnée.

Si nous ne pouvons que nous féliciter du rendement budgétaire du CF, les encaissements suite à contrôle fiscal s'élevant en 2019 à 11,3 milliards d'€, soit une progression de 20 % par rapport à 2017 et presque 30 % par rapport à 2018, les autres données du rapport d'activité liées au CF sont loin

d'être aussi positives et corroborent notre analyse sur les conséquences de la loi ESSOC.

En effet, nous ne pouvons que constater que les résultats globaux du contrôle fiscal (Contrôle Fiscal Externe et Contrôle Sur Pièce), droits et pénalités, sont en chute libre, même si nous n'oublions pas que les chiffres du STDR étaient inclus dans ces résultats pour les années antérieures et que la comptabilisation des dossiers a été modifiée en fin d'année 2019, nous sommes tout de même très en recul.

Evolution des résultats globaux du contrôle fiscal (CFE et CSP) en millions d'euros

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total des droits et pénalités	15150	16002	16409	18136	18000	19300	21194	19467	17903	16151	13869

Il convient alors de regarder le nombre de contrôles pris en compte, dans un premier temps pour les professionnels puis pour les particuliers.

La seule distinction faite est celle entre les opérations sur place (VG et opérations ciblées) et les opérations du bureau suite à programmation, essentiellement l'Examen de Comptabilité (EC).

Contrôle Fiscal Externe des professionnels

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Vérifications sur place	47703	47689	47408	48178	48219	47776	46286	45314	44287	39000	35545
Opérations du bureau suite à programmation									635	6330	6923
Total	47703	47689	47408	48178	48219	47776	46286	45314	44922	45330	42468

Une baisse importante du CFE est à noter, par rapport à 2013, il y a une chute de 12 % et entre 2018 et 2019 la baisse est de 6,3 %. Cette analyse confirme le choix fait de s'orienter autant que faire ce peut, vers un contrôle sur pièces si la programmation est suffisamment fine pour le permettre. Cette procédure est nettement moins intrusive pour les contribuables professionnels et/ou particuliers et de ce fait correspond à la philosophie de la loi ESSOC.

Contrôle Sur Pièces des professionnels

Année	2017	2018	2019
CSP professionnels	162186	147940	137095
CSP remboursement de crédit de TVA	123691	122354	132723
Instruction sur place des demandes de crédit de TVA		2010	3051
Total	285877	272304	272869

Nous pouvons dès lors remarquer l'accent mis sur les demandes de remboursements de crédit de TVA, qui permettent de maintenir un niveau équivalent de CSP, alors que le CSP des professionnels connaît une baisse continue de 8,8 % entre 2017 et 2018, de 7,3 % entre 2018 et 2019, alors même que le CSP était préconisé lorsque la programmation le permettait.

Pour les particuliers

Année	2017	2018	2019
CSP Impôt sur le Revenu	855701	901633	770504
CSP Impôts patrimoniaux	86746	67308	64193
Sous Total	942447	968941	834697
CSP Brigades patrimoniales (DNVSF et DIRCOFI)		3580	3523
Examens de la Situation Fiscale Personnelle (ESFP)	3613	3134	2648
Sous Total	3613	6714	6171
Total : CSP+CSP-CFE	946060	975655	840868

La baisse est d'autant plus spectaculaire qu'en 2018, le nombre de CSP IR était important. Il baisse de plus de 14,5 % entre 2018 et 2019. Pour le CSP patrimonial la tendance est similaire puisqu'on constate une chute entre 2017 et 2018 de 22,40 % puis de presque 5 % entre 2018 et 2019, même s'il est vrai que l'ISF a été remplacé par l'IFI avec une assiette beaucoup plus réduite et que nous le rappelons la comptabilisation des affaires a été modifiée fin 2019.

Le nombre d'ESFP relativement stable jusqu'à présent, autour de 3900-4000 jusqu'en 2016, connaît une chute.

Le contrat 2020-2022 remet l'accent sur le contrôle patrimonial, la création de nouvelles brigades patrimoniales au sein de certaines DIRCOFI répondent à cette orientation.

Cette dernière correspond également à une logique, le recouvrement est généralement assuré, les entreprises préservées, c'est au niveau des particuliers/professionnels que l'enrichissement non déclaré ou mal déclaré sera alors appréhendé.

Les résultats du nombre de contrôles sur pièces ou externe professionnels ou particuliers, marquent donc de très nettes inflexions, qu'en est-il au niveau des droits ?



Le détail des droits nets par impôts (en millions d'euros) permet de consolider cette analyse, à l'exception des demandes de remboursements de crédit de TVA.

Droits nets par impôt	2017	2018	2019
IS	3930	3652	3020
IR*	2454	2412	1781
TVA	2129	2000	1760
Remboursements de crédit de TVA	1602	1507	1697
Droits d'enregistrement	1353	1071	1282
ISF puis IFI (en 2018)	627	524	429
Impôts locaux	593	533	504
Impôts divers *	1293	1217	976

* : CSG, CRDS, audiovisuel public, taxes annexes sur le chiffre d'affaires.

Si nous reprenons les termes utilisés dans le contrat entre le secrétariat général des Ministères Economiques et Financiers et de la Relance, la Direction du budget et la DGFIP pour la période 2020-2022 : «régularisation des erreurs commises de bonne foi avec comme objectif l'acceptation du contribuable, et la lutte contre l'évasion et la fraude fiscale», cette dernière est la seconde jambe selon Gérald Darmanin, ministre du budget et des comptes publics, lors

du vote des lois ESSOC et fraude.

Nous devrions commencer à voir les effets de cette lutte contre la fraude et l'évasion fiscale dans le bilan social 2019, comme nous pouvons déjà le voir avec les procédures de régularisation, la relation de confiance...

Cette analyse peut se faire au travers des fraudes les plus graves et de l'action pénale.

Contrôle des fraudes les plus graves

	2017	2018	2019
Droits et pénalités CFE répressifs	6454	4061	3553
Part du répressif dans CFE	29,9 %	28,3 %	27,3 %
Nombre de perquisitions fiscales	215	201	185

Action pénale

	2017	2018	2019
Dossiers transmis à l'autorité judiciaire (dont dénonciations obligatoires au parquet)	1095	956	1826 (965)
Plaintes pour fraude fiscale après avis positif de la CIF	879	806	672
Dossiers transmis à la « police fiscale »	44	10	41
Plaintes pour escroquerie	141	119	127

Là encore les chiffres sont parlants, la part du répressif dans le CFE s'érode d'années en années, comme le nombre de perquisitions.

L'obligation de transmettre les dossiers de vérification d'un montant de rappels supérieur à 100 000€ et des pénalités d'au moins 40 %, ont un effet immédiat. Le nombre de dossiers transmis est plus important sans pour autant ex-

ploser. Il sera bien entendu nécessaire de suivre l'évolution de ces dossiers. Il est également à noter que le nombre de dossiers après avis de la CIF reste encore important. Dans les années à venir le nombre de dossiers transmis à la « police fiscale » devrait connaître une évolution positive, notamment avec la BNRDF et la montée en puissance du SEJF.

La confirmation d'une réorientation

L'analyse du rapport d'activité 2019 montre bien l'évolution du CF et l'année 2019 illustre parfaitement les premiers prémices de cette orientation.

Le contrat d'orientation et de moyens pour 2020-2022, nous dévoile le futur proche du CF, abordé également dans la partie littéraire du rapport d'activité, mais avec une précision de taille : dans le contrat, des objectifs sont fixés avec des jalons entre 2020 et 2022.

Le partenariat avec les entreprises (SPE) et le dispositif de mise en conformité fiscale des entreprises (SMEC) doivent connaître un essor.

Pour le partenariat avec les grandes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire, le jalon 2021 est de 45, et 63 en cible 2022.

Pour les PME, l'accompagnement se fait au niveau des directions régionales, et le département des Hauts de Seine pour la région parisienne, le jalon 2021 est de 400 et la cible en 2022 de 800.

Des indicateurs sont accolés à ces objectifs, le taux de réponse dans un délai de trois mois aux demandes de rescrit, et un taux de satisfaction des entreprises dans le cadre du partenariat supérieur à 80 %.

Cette démarche d'aide aux entreprises est donc (aux yeux de ses inspirateurs) suffisamment cadrée, et doit permettre ainsi de réorienter l'activité et la perception des services et surtout des agents.

Nous sommes véritablement dans un changement complet d'approche du contrôle fiscal, qui correspond à la vision néo libérale qui place l'entreprise au centre de la vie économique, pour laquelle les contraintes doivent être limitées au maximum, et tout doit être entrepris pour y parvenir.

Le contrat aborde une nouvelle fois, sans pour le moment fixer des objectifs le rôle joué par les « tiers de confiance » (commissaires aux comptes, experts comptables, organismes de gestion agréé ou professionnels du droit) pour la sécurisation fiscale des professionnels. L'administration essaie de démarcher ces professionnels pour qu'ils effectuent des contrôles sur pièces « approfondis » à la demande de l'administration fiscale avec une grille d'analyse fournie par cette dernière.

Les DIRCOFI voient leur rôle de coordination et d'animation du CF au ni-

veau des inter régions une nouvelle fois affirmé.

La recherche du renseignement interne mais également externe demeure là encore une priorité, les outils numériques doivent permettre de traiter les flux de renseignements provenant des tiers.

Il est cependant intéressant de noter la dichotomie entre ces affirmations et les propos tenus lors des rencontres organisées par le MEDEF sur la relation de confiance. En effet, les entreprises ayant signé une convention de partenariat ne souhaitent pas voir les informations fournies dans ce cadre, transmises aux services de vérifications. Elles ont été rassurées sur le sujet.

Le renseignement interne connaît donc des traitements différents en fonction de sa provenance, ces derniers pourraient cependant être parfois fort utiles dans le cadre d'une vérification. Nous pouvons presque rajouter, que si un service redemande des données fournies dans le cadre du partenariat, l'administration pourrait se voir rétorquer que le renseignement a été communiqué une fois alors il n'y a pas d'obligation de donner suite à la demande...

Le pouvoir politique n'abandonne pas la programmation liée à l'intelligence artificielle et au data-mining, mais également la programmation ciblée qui répond à au moins deux critères : des contrôles moins intrusifs et limiter

la garantie fiscale aux points visés.

Le jalon 2020 est de 35 % et la cible 2022 : 50 %, ces données apparaissent à l'heure actuelle comme peu probantes, voire néfastes si elles sont destinées à supprimer des emplois liés à la programmation, les résultats ne sont pour le moment pas au rendez-vous, les listes sont chronophages et parfois désespérantes...

Mais ces contrôles contrairement à ce qui est énoncé dans le contrat, ne doivent pas forcément passer par l'examen de comptabilité, qui ne permet pas forcément des gains de temps pour les entreprises et les vérificateurs, vérificatrices et ne favorisent pas forcément les échanges.

Les deux derniers points évoqués dans le contrat portent sur l'approche judiciaire des fraudes les plus graves, ainsi que la lutte contre les fraudes complexes, dont la fraude internationale, c'est dire la réelle volonté de lutter contre la fraude et l'évasion fiscale, puisque ces points ne sont abordés qu'à la toute fin du contrat sur le sujet et sans cible, sans jalon.

Des contrôles simultanés et coordonnés seront désormais possibles, en lien avec les administrations fiscales des autres pays membres de l'Union Européenne, cette annonce répond à une forte demande des services et de Solidaires Finances Publiques, qui espèrent ainsi pouvoir avancer en bonne intelligence avec les pays concernés sur ces dossiers.



Il est à nouveau réaffirmé la lutte contre la fraude liée aux paradis fiscaux ainsi que les schémas d'optimisation fiscale. Mais tout ceci demeure un vœu, sans réels moyens mis en avant, sans engagement.

La cible 2022 pour la part des dossiers répressifs transmis au parquet est de 12 %.

Tout dépendra donc du nombre de dossiers vérifiés...

Une mission interministérielle de coordination anti-fraude vient d'être créée par décret du 17 juillet 2020. Elle sera chargée de veiller à la «bonne coordination de l'ensemble des partenaires engagés dans la lutte contre la fraude aux finances publiques, qu'elle se rapporte aux prélèvements obligatoires fiscaux et prélèvements sociaux ainsi qu'aux recettes des collectivités publiques ou aux prestations sociales. Elle contribue également à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union Européenne».

Il est également institué un comité inter-ministériel anti-fraude, chargé de suivre l'activité des groupes opérationnels nationaux anti-fraude, ainsi que les comités opérationnels anti-fraude départementaux. Il peut définir ou redéfinir les orientations d'actions prioritaires.

Le rôle de la mission inter-ministérielle est d'assurer un suivi actif des groupes opérationnels nationaux, coordonner l'activité des comités départementaux, faciliter la coopération avec les instances européennes, notamment l'office européen de lutte anti-fraude, informer le premier mi-

nistre et le ministre du budget des différentes activités, proposer toute réforme favorisant « une plus grande efficacité ... ainsi qu'un meilleur recouvrement en matière de lutte contre la fraude aux finances publiques », établir tous les ans un document pour une meilleure connaissance de cette fraude et favoriser des actions de formation.

Le comité inter-ministériel anti-fraude peut se réunir sur la lutte contre le travail illégal, il détermine les orientations de contrôle et de prévention et veille à la mise en œuvre coordonnée.

La mission inter-ministérielle est composée de personnels mis à la disposition par le ministère du budget, mais également d'autres ministères, de caisses ou institutions de sécurité sociale et des contractuels.

Le comité inter-ministériel est présidé par le premier ministre, et les ministres du travail, de la sécurité sociale, de la santé, de la justice, de l'intérieur, de l'immigration, de l'agriculture, des transports. Sa composition peut varier en fonction de l'ordre du jour, d'autres membres peuvent participer.

Le comité départemental est présidé par le préfet et le procureur de la république du chef-lieu du département, avec des représentants des services de l'état, des organismes locaux de protection sociale, des magistrats.

La délégation nationale de lutte contre la fraude est abrogée, elle était rattachée au ministère de l'économie et des finances.



Les structures en place, la délégation nationale de lutte contre la fraude et les comités départementaux avaient les mêmes missions, alors pourquoi de telles créations ?

Cette articulation interministérielle coordonnée est intéressante, encore faut-il donner à chaque niveau les moyens, notamment humains, pour les faire vivre.

Cela devrait participer à une meilleure circulation des informations, des opérations coordonnées, complémentaires.

La réussite de cette démarche repose d'abord, disons-le, sur le respect, respect du travail, respect des procédures des uns et des autres, respect de leur formation, de leur technicité, respect de leurs origines et entités propres, sans arrière-pensées, notamment en mettant en avant une volonté de réunir en une seule entité ces différents intervenants dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale et des finances publiques, la collecte des impôts et taxes et des prélèvements sociaux des professionnels.

Une confirmation plutôt qu'une information

Cette petite musique flotte depuis quelque temps, notamment après les annonces de Gérald Darmanin, alors ministre du budget et des comptes publics, sur la création d'une entité en charge du recouvrement des professionnels.

Depuis, nous avons assisté à la création de France recouvrement, en charge du rapprochement dans un premier temps du recouvrement de taxes douanières vers la DGFIP, la mise en place d'un portail d'accueil commun pour les professionnels, la création d'un service informatique chargé d'élaborer un système informatique pour le recouvrement des professionnels ...

Comme quoi lorsque la logique est implacable tout se tient.

Les masques sont tombés. Désormais la mascarade est terminée. La révolution culturelle du contrôle fiscal est affirmée et revendiquée. Les thuriféraires du low-cost ont pris le pouvoir. Reste à savoir pour combien de temps. Les résultats globaux du CF sont en baisse importante, tant pour les entreprises que pour les particuliers.

Au-delà de la crise sanitaire qui n'arrange rien à l'affaire, l'absence de volonté, la baisse des moyens alloués, l'éloignement du terrain, la suprématie de la confiance, de la régularisation, du recouvrement facile, tout cela érode de façon continue le contrôle fiscal.

Après tout ce gâchis il faudra bien redresser la barre.

Tout ça pour ça...