



Le contrôle fiscal en deux maux :

Réorganisation et Optimisation

QUAND L'ESSENTIEL SE NICHE DANS LES DÉTAILS...

Regarder de plus près la mise en page d'un document et examiner l'enchaînement des idées est un exercice intéressant voire très révélateur. Examiné sous cet angle, le Cadre que la DGFiP instaure pour les 4 années à venir en matière de contrôle fiscal peut surprendre voire éclairer le lecteur non avisé mais ne peut en aucun cas tromper les agents et les agentes de l'administration fiscale.

Ainsi, dans le COM 2023-2027, il faut attendre le troisième objectif, et en avoir une lecture attentive, pour comprendre que l'avenir du contrôle fiscal passe par le renforcement du civisme fiscal et la lutte contre la fraude. Grand absent du COM, le contrôle fiscal externe est totalement ignoré. Pour remplir ce double objectif de civisme fiscal et de lutte contre la fraude, sont prévus les 4 chantiers suivants : encourager le civisme fiscal, réorganiser le contrôle fiscal en optimisant les moyens, les outils et les structures, amplifier la coopération et renforcer les partenariats et, pour terminer, appliquer les nouvelles règles de la fiscalité internationale. Ramené à la taille des paragraphes, nul doute que chacun de ces chantiers ne revêt pas la même importance.

Au sein de chaque chantier, le maquettage permet, quant à lui, de mettre en relief et de cibler les idées phares. Mais le maquettage a aussi, parfois, vocation à combler le vide... Mettre dans un subtil encadré le plan de lutte contre toutes les fraudes confère au plan de l'ex-ministre Gabriel Attal une place de premier choix tout en faisant oublier son contenu décevant, pour ne pas dire inconsistant ! La feuille de route « Lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques » est en définitive constituée d'annonces bien creuses. En revanche, son positionnement en seconde place pourrait laisser penser que la priorité des priorités est l'encouragement au civisme fiscal qui passe par une ambition philosophique de réduire la fraude très en amont.

Face à une fraude fiscale estimée entre 80 et 100 Mds d'euros, la DGFiP sort de sa manche deux armes absolues:

Encourager le civisme fiscal des particuliers en les invitant à régulariser leurs erreurs ou omissions de bonne foi (objectif 3) et placer la relation de confiance au cœur des échanges avec les entreprises (objectif 8).

Si l'ordre des objectifs est loin d'être anodin, leur choix est, quant à lui, essentiel.... La mission contrôle fiscal n'est plus en soi un objectif et le seul chantier qui la concerne est celui de sa réorganisation ! Comme dans toutes les restructurations que la DGFiP a entreprises ces dernières années, la réorganisation du contrôle fiscal s'accomplira en optimisant les moyens, les outils et les structures.... avec pour seul but le développement de la culture de l'accomplissement !

Autrefois mission sanctuarisée et régaliennne, le contrôle fiscal devient désormais une mission de conseils et de services.

Avec le COM, c'est maintenant écrit.... maquetté et paginé !

Sans surprise, la lecture du COM 2023 – 2027 vient conforter toutes nos analyses et toutes nos craintes sur le devenir de la mission Contrôle Fiscal

Comme pour toutes les missions de la DGFiP, la casse de la mission CF est engagée depuis longtemps: suppressions d'emplois, transfert de missions, restructurations... La chaîne du contrôle fiscal (de la gestion d'un dossier jusqu'à son contrôle) s'est définitivement rompue sur fond d'éclatement de l'ensemble des missions de la DGFiP, isolant et fragilisant le dernier maillon de la chaîne. Autrefois sanctuarisée, la mission de contrôle fiscal n'a cessé d'être dénigrée et jugée intrusive... Jusque dans les propos d'un certain candidat à la présidentielle de 2017 d'une violence inouïe envers les agents et les agentes en charge de cette mission. Oubliant la légitimité d'une mission contrepartie d'un système totalement décla-



Le contrôle fiscal en deux maux : Réorganisation et Optimisation

ratif, la loi ESSOC de 2018 est venue mettre en place le droit à l'erreur et la relation de confiance jusque dans les opérations de contrôle. Les pourfendeurs de la mission CF ne cessent de défendre l'idée d'un CF marchant sur deux jambes, la relation de confiance et la lutte contre la fraude. Force est de constater qu'aujourd'hui la mission claudique dangereusement jusqu'à en perdre l'équilibre, la lutte contre la fraude n'étant plus l'objectif premier de la mission contrôle. La relation de confiance et le droit à l'erreur ne cessent de se développer au détriment du contrôle, notamment du contrôle au sein de l'entreprise, tandis que les moyens mis en place pour lutter contre la fraude demeurent largement insuffisants et perfectibles. Le Cadre d'Objectifs et de Moyens 2023-2027 de la DGFIP et le dernier plan fraude du gouvernement Macron de mai 2023 s'inscrivent sans surprise dans cette ligne et poussent le curseur vers toujours plus d'accompagnement. Les agents de la DGFIP n'en ont pas fini avec ce sentiment de schizophrénie à faire du contrôle dans l'accompagnement et à s'excuser de remplir une mission dont l'objectif est aujourd'hui de donner des garanties aux contribuables vérifiés. La question de savoir à quel moment un comportement bascule dans la fraude, la vraie, n'est toujours pas résolue. Quant à la lutte contre la fraude, il est ubuesque de penser qu'elle peut se faire à distance, rapidement et sans déranger.

Pour Solidaires Finances Publiques, la relation de confiance doit rapidement trouver ses limites dans un système déclaratif, et c'est d'autant plus vrai que les propositions d'accompagnement en amont du contrôle ne cessent de se développer. En revanche, cet accompagnement ne peut relever que de services de gestion de proximité et au plus près des contribuables.

Bonne élève et exemplaire à satisfaire tous les desiderata, la DGFIP ne cesse de réinventer l'art de contrôler sans faire du contrôle, tout en essayant de maintenir ses statistiques les plus diverses et variées.

Avec le COM 2023-2027, la DGFIP se dote d'une arme redoutable : le civisme fiscal

La DGFIP se fixe pour objectif d'encourager le civisme fiscal et de réduire la fraude très en amont en invitant les particuliers à régulariser leurs erreurs ou omissions commises de bonne foi. Cinq Pôles Nationaux de Contrôle à Distance (PNCD) ont été créés à cet effet, avec pour objectif d'utiliser le potentiel du datamining. (Lire le 4 pages de Solidaires Finances Publiques dédié à l'IA)

Elle prévoit d'expérimenter ce modèle dans la sphère des professionnels.

Bien évidemment, ce nouveau cap nous renvoie aux expériences passées (cellules de régularisations

Woerth, STDR pour les avoirs à l'étranger...).

En revanche, le COM ne précise ni les matières visées ni les modalités procédurales ni les liaisons entre services (pour ceux qui existent encore et qui ne sont pas totalement dépouillés de leurs missions). Il est toutefois fait référence à l'activité de relance en matière de droits de succession. Activité de relance définie comme étant aux confins des missions de gestion et de contrôle.

Ces points mériteront d'être explicités et précisés.

Après le changement de philosophie, place à la réorganisation et à l'optimisation des moyens, des outils et des structures

Le concept de réorganisation accolé à celui d'optimisation n'augure rien de bon et nous renvoie à la même petite musique susurrée à chaque nouvelle réforme de services et de missions. Les arguments sont les mêmes et les pratiques inchangées depuis des décennies.

Le COM 2023-2027 se fixe pour objectif de réorganiser le contrôle fiscal en optimisant les moyens, les outils et les structures

- Les moyens humains

Reprenant les promesses du plan fraude présenté en mai dernier par le ministre en place Gabriel ATTAL, le COM 2023-2027 pointe l'exigence de renforcer et de doter la mission CF de moyens humains. Gabriel ATTAL s'est quelque peu emballé à parler de créations d'emplois alors qu'il ne s'agira au final que de redéploiements. Pour l'heure la DGFIP n'en dit pas plus. Seule est acquise l'arrivée de 40 agents pour le service d'enquête SEJF. En revanche, le COM précise que les moyens humains dont sera doté le CF devront avoir des compétences spécifiques.

- Les outils

Sans surprise, le COM précise que la rénovation des outils du CF passe par l'applicatif PILAT. De déconvenues en reports successifs, ce projet au long cours dont la gestation a commencé en 2018 ne semble toujours pas prêt à être livré... C'est sans doute, par prudence, que le COM n'en précise pas l'année de livraison ! Rappelons par ailleurs que son coût initial estimé à 36M€ en 2018 est passé à 136M€ en 2022 selon le rapport de l'Inspection Générale des Finances de septembre dernier. Enfin, le projet PILAT doit permettre à terme de supprimer 150 ETP (Équivalents Temps Plein), rien que ça ! Pour l'heure, les agent·es doivent se contenter d'applications obsolètes et faire face à de nombreux bugs et dysfonctionnements, sans parler des mises à jour qui ne sont plus effectuées.



Le contrôle fiscal en deux maux : Réorganisation et Optimisation

Pour Solidaires finances Publiques, l'outil PILAT est la promesse d'un contrôle toujours plus formaté et contraint, ne laissant aux agent·es aucune latitude dans les investigations à mener ni le temps nécessaire pour les réaliser. Comme son cousin RIALTO Investigations, PILAT exigera de manière encore plus chronophage de justifier la moindre investigation, en accordant une garantie toujours plus importante au contribuable vérifié.

En termes d'outil, le COM, dans la suite du plan fraude, fait la part belle à la facturation électronique dont une partie du dispositif a été externalisé au privé. L'administration voit en ce dispositif national la promesse de simplifications pour les contribuables et se prend à rêver d'une TVA en temps réel, d'un outil efficace de lutte contre la fraude et d'amélioration du recouvrement. Sont en effet attendus 3 Mds d'€ de recettes TVA supplémentaires (sur 20 Mds d'€ de fraude selon l'estimation de l'INSEE). Sans remettre en cause l'intérêt que peut représenter un tel outil, ce dispositif ne résoudra pas la problématique des fausses factures et autres circuits frauduleux, toujours prompts à s'adapter. En revanche, il viendra certainement cautionner les futures (et déjà actées) suppressions d'emplois, alors même que la masse des données à exploiter justifierait le renforcement des effectifs de gestion, programmation et contrôle.

Mais annoncée en grande pompe, la facturation électronique connaît son premier bug. En plein été et en toute discrétion, la DGFIP a effectué un communiqué de presse indiquant la nécessité de reporter la date d'entrée en vigueur de ce dispositif sans communiquer de nouvelle date et sans réelle explication.

- « adapter les structures à la taille et aux enjeux des départements, en bonne articulation avec les DIRCOFI »

Est ainsi clairement posée la question du maillage territorial et de l'organisation du CF. Sans préciser son propos et assumant ses contradictions, la Direction Générale souhaite gagner en efficacité et maintenir une présence dissuasive sur le tissu fiscal des très petites entreprises et des particuliers.

La présentation du COM à peine achevée, la DRFiP 69 annonçait une vaste réorganisation des services du contrôle fiscal dans son département (lire notre encadré).

Si dans le cas de la DRFiP 69, la réorganisation se fait au seul niveau départemental, le COM invite à une réflexion plus large en bonne articulation avec les DIRCOFI. Est donc visée l'organisation du contrôle fiscal sur les 2 niveaux (départemental et régional). Au niveau départemental, au gré des suppressions d'emploi et autres restructurations, des brigades BDV ont parfois fusionné voire totalement disparu.

RESTRUCTURATION DRFiP 69

Juin 2023, la DRFiP 69 annonce aux agents et aux agentes du contrôle fiscal une opération d'envergure de réorganisation de ses services : création de 4 Services de Programmation et de Contrôle (SPC), 1 Brigade Patrimoniale (Bpat) et la transformation de ses Brigades De Vérification (BDV) en Brigades d'Affaires Complexes (BAC).

La DRFiP s'appuie à la fois sur la diffusion du COM et la sortie du Plan de Lutte contre la fraude de Gabriel ATTAL. Elle annonce ainsi s'être livrée à un bilan de son activité (au demeurant globalement satisfaisant) et en avoir conclu la nécessité d'adapter l'organisation de ses services « pour mieux lutter contre les fraudes les plus complexes et développer davantage les synergies en capitalisant sur l'interdisciplinarité dans les services pour éviter les inconvénients inhérents aux liaisons inter-services ». Elle informe par ailleurs la localisation de l'intégralité des services sur un seul site (Nouvelle Cité Administrative d'État de Lyon).

Doublement interpellée (courrier-pétition des personnels et courrier de notre syndicat), la Direction Générale répond que la DRFiP 69 s'inscrit pleinement dans le sens des adaptations projetées, et dans les orientations du COM. S'agissant des conséquences que ces changements impliquent pour les agents, la DG indique clairement que celles et ceux qui le souhaitent pourront bénéficier d'un entretien pour évoquer leurs éventuelles contraintes personnelles ou familiales incompatibles avec cette réorganisation. Autrement dit, circulez il n'y a rien à voir !

Sur le fond il est désormais clair que toutes les directions (départementales-régionales-nationales) sont sommées de s'inscrire dans une démarche réorganisatrice de leurs services, et ce dans le plus grand mépris de ses personnels.

Sur la forme, ces mêmes directions ont, semble-t-il, toute latitude dans la méthode choisie, pourvu que l'adaptation et l'optimisation soient au rendez-vous, dans le respect de la logique essocienne combinée à la politique immobilière de l'État!

Solidaires Finances Publiques condamne fermement la méthode et la démarche réalisées de manière totalement unilatérale et alerte solennellement sur les dangers que représente le recul de la mission contrôle fiscal

Solidaires Finances Publiques exige l'arrêt de la liquidation de la mission contrôle fiscal que ce soit à la DRFiP 69 ou ailleurs!



Le contrôle fiscal en deux maux : Réorganisation et Optimisation

Depuis les années 2000, l'échelon régional a également fortement évolué. Créées au 01/09/2000 pour se substituer aux Directions régionales des Impôts, les DIRCOFI étaient initialement au nombre de 10, pour passer à 8 en septembre 2017. Leur périmètre géographique a ainsi connu des changements, et le nombre de leurs brigades également, avec parfois des fusions-absorptions de brigades départementales.

Sur le plan des missions, le rôle des DIRCOFI au sein des inter-régions s'est également étoffé, notamment en matière pénale et contentieuse, mais aussi avec le pilotage fonctionnel des BCR. On leur a aussi transféré une partie de la matière patrimoniale avec la création de brigades patrimoniales.

A priori le nouveau COM semble vouloir mettre en place une réflexion plus globale de son organisation en matière de contrôle fiscal, avec une volonté d'optimisation. Est-ce à dire que ce qui a été fait en matière pénale notamment, avec la signature de protocoles entre directions, pourrait se renouveler ? Est-ce à dire qu'une rationalisation des brigades de contrôle qu'elles soient BDV ou DIRCOFI est envisagée ? La Direction Générale devra répondre à toutes nos questions sans tenter de se retrancher derrière l'échelon local.

Sur la méthode, il est curieux et incompréhensible de donner toute latitude au niveau local de s'organiser à sa guise, et sans aucune cohérence et logique nationale. Pour Solidaires Finances Publiques il est indispensable de garder un contrôle fiscal organisé sur 3 strates : départementale, régionale et nationale, seule garantie d'une présence renforcée sur le territoire.

Mais qu'en est-il du Contrôle Fiscal Externe ? (CFE)

Grande absente du COM, la mission de CFE n'apparaît pas comme un objectif stratégique en soi.

Quelques lignes consacrées à la formation des vérificateurs et des vérificatrices en disent long sur le devenir de la mission : « La formation des vérificateurs sera renforcée pour accroître leur sensibilisation à l'enjeu de la relation de confiance et les encourager à être proactifs vis-à-vis des entreprises ».

Reste à définir ce que signifie être proactif en cours de contrôle. Ajouter que les dispositifs d'accompagnement et de conseil aux entreprises seront développés et élargis ne nous renseigne pas davantage.

En revanche, placer cette petite phrase sur la formation des vérificateurs et vérificatrices dans un paragraphe dédié à la relation de confiance au cœur des échanges et partenariats avec les entreprises porte à s'interroger sur ce qui est désormais attendu des personnels en charge de la mission de contrôle fiscal.

La mission de contrôle ne cesse de perdre du terrain en faveur de l'accompagnement et de la régularisation. Il ne suffit pas d'afficher un nombre de CFE quasi constant, encore faut-il regarder ce qui se passe à l'intérieur même de la mission. La part des contrôles avec acceptation du contribuable ne cesse d'augmenter.

ESSOC, véritable frein au contrôle, est l'objectif clairement affiché dans ce COM 2023-2027 et se trouve désormais décliné dans toutes les missions de la DGFIP, y compris dans la lutte contre la fraude.

Est ainsi mis en avant le contrôle des particuliers ciblé par le datamining et l'IA, avec un objectif de 50% en 2027, et réalisé en partie par les 5 Pôles Nationaux de Contrôle à Distance (PNCD). Ces nouvelles structures devront monter en puissance, à la fois sur le contrôle sur pièces et les incitations à la régularisation. De manière surprenante, ces contrôles font partie du plan de lutte contre les fraudes de Gabriel ATTAL. Les incitations à régularisation deviennent ainsi la nouvelle arme de la lutte contre la fraude, de quoi véritablement inquiéter les fraudeurs... ou d'assurer une meilleure statistique !

Ainsi, répondant aux injonctions d'une politique libérale (voire ultra-libérale) dans laquelle le contrôle n'a pas sa place, la DGFIP ne cesse de développer et d'élargir la culture de l'accompagnement au détriment du contrôle, pourtant essentiel dans un système déclaratif.

**Après le temps de la mission régaliennne vient celui du conseil, du droit à l'erreur...
Une administration au service et de services !**

TOUT SUR LE

COM

IA & MISSIONS

FISCALITÉ DES PARTICULIERS

FONCIER

VIE DE L'AGENT

INFORMATIQUE

CF
CONTRÔLE FISCAL

RÉMUNÉRATION

Retrouvez toutes nos infos et analyses concernant le Cadre d'objectifs et de moyens 2023/2027 sur : <https://solidairesfinancespubliques.org/>