



**FINANCES
PUBLIQUES**

Contrôle fiscal

Compte-rendu

Groupe de travail du 28 juin 2017

DIRCOFI, BCR, redevance, vérificateurs, remboursement de frais, résultats du CF était au menu du GT CF du 28 juin

Le 28 juin dernier, madame Maïté Gabet, ex-chef de la DNVSF et nouvelle « patronne » du Contrôle fiscal, présidait son premier groupe de travail Contrôle fiscal (GT CF), lequel était largement consacré aux DIRCOFI et aux vérificateurs. Huit points étaient à l'ordre du jour... complétés de sujets d'actualité.

En ouverture de ce groupe de travail Contrôle fiscal (GT CF), la nouvelle chef du Contrôle fiscal, Maïté Gabet, a tenu à indiquer qu'elle avait souhaité avoir le temps pour faire le tour des sujets d'actualité et pour prendre la température avant de tenir un premier groupe de travail avec les organisations syndicales. Avant d'aborder les points à l'ordre du jour, elle a apporté différents éléments en réponse aux liminaires des OS (*cf. nos propos liminaires en ligne*), évoqué la situation du Contrôle fiscal et souhaité apporter quelques éclairages.

Elle reconnaît des résultats du CF en demi-teinte mais il convient de ne pas caricaturer la situation dans la mesure où ceux de 2016 rejoignent ceux de 2014. Le recouvrement est cependant un sujet d'inquiétude tout comme la baisse du nombre de contrôle sur pièces (CSP). Sans entrer dans les détails, si certaines réflexions peuvent être partagées, nous restons très inquiets pour l'avenir au vu de la situation de l'emploi à la DGFIP, de la réalité des services à ce jour ou encore de l'impact d'une abondante législation, à l'occasion fluctuante, parfois incertaine et coûteuse.

Si pas moins de 47 mesures ont été prises entre 2012 et 2017 pour le seul CF, il est indiscutable que dans un monde ouvert et financiarisé, ces armes textuelles ne peuvent être des palliatifs efficaces et suffisants. Justifiant probablement l'action politique, les textes ne ferment certainement pas les frontières à la fraude fiscale et à son blanchiment via des mécanismes et des structures qui permettent aux capitaux d'aller et venir... mais aussi de revenir sur le territoire national. Quant au recouvrement, il doit certainement être l'objet d'une réflexion plus générale.

Sur le « droit à l'erreur », il apparaît qu'il concerne plus majoritairement la sphère sociale. Le rescrit permettrait de répondre à cette commande jupitérienne. Une réponse à bien « border » au risque de coûter cher aux contribuables.

En liminaire, nous évoquons la situation des PCE ou la disparition de la brigade de contrôle de la DRESG. En réponse, le CF répond que pour cette dernière, l'élargissement de la compétence internationale à toutes les DIRCOFI devrait palier cette situation. Pour les PCE, un bilan du GT tenu courant mai sur ces structures sera étudié dans un premier temps en CODIR. Nous avons également profité de ce GT pour reparler des remboursements de frais.

Frais de mission : parlons pognon !

La CFDT Finances publiques s'inquiète et alerte depuis plusieurs années sur la situation des remboursements des frais engagés (et de leur niveau) par les agents pour effectuer leur mission, en

particulier les enquêteurs et les vérificateurs. La CFDT Finances publiques a souhaité non seulement aborder la question de la revalorisation des frais, mais aussi du périmètre et de la notion des missions. Pour la CFDT, il demeure incompréhensible de laisser des fonctionnaires *en être de leur poche*. Une réalité entendue par la direction du CF qui a proposé de se rapprocher des services RH en vue d'un GT commun.

Sur les points à l'ordre du jour de ce GT, nous avons relevé l'absence de 3 fiches sur 8 points. Chaque point a pu être abordé sans dérobaide, à défaut de mettre tout le monde d'accord... 4 points concernaient les DIRCOFI : rattachement de certaines brigades départementales ; la mise en place des brigades patrimoniales ; le changement de périmètre des DIRCOFI et le pilotage des BCR. Le reste était consacré à : la mise en œuvre du bilan de compétence pour les vérificateurs ; au Déploiement de MEMO et à un point d'étape sur la mise en œuvre de l'examen de comptabilité.

Dans un ton plus direct qu'à l'accoutumé, nous avons pu apprécier un débat riche et des échanges francs et constructifs sur le Contrôle fiscal. Pour madame Gabet, celui-ci doit tenir sur ses deux jambes : la présence territoriale et le triptyque « dissuasif, répressif et budgétaire ». Souhaitons à cette philosophie du Contrôle fiscal des moyens adaptés pour partager ensemble cette vision.

Rattachement de 14 brigades départementales isolées aux DIRCOFI de leur inter-région

Un des points à l'ordre du jour de ce GT en lien avec les DIRCOFI était le rattachement de plusieurs BVG (brigades départementales de vérification) à compter du 1^{er} septembre de 2017, puis de 2018 et 2019 [*cf. tableau infra*]. Une solution de rapprochement proposée aux départements qui ne disposent que d'une seule BDV ou d'un PUC (pôle unifié de contrôle). Si 38 DDFiP pouvaient entrer dans le dispositif, seules 14 directions ont retenu cette possibilité.

Ce rapprochement portent plusieurs conséquences : CFE sur un portefeuille élargi (dossiers de compétence DDFiP et DIRCOFI) et ressort géographique d'intervention dans le périmètre d'une DIRCOFI. Corrélativement, ce changement bénéficie d'un accompagnement sur le plan RH (mutation, formations, indemnitaire). Des assurances ont par ailleurs été apportées pour que les dossiers attribués le soit prioritairement dans la sphère départementale du lieu de situation de la brigade ou dans un périmètre limitrophe (à l'instar de ce qui se pratique largement dans les brigades des DIRCOFI).

Si la CFDT Finances publiques admet que cette évolution n'est pas un phénomène d'ampleur, elle souhaite que cela ne se généralise pas, car participe d'une « déqualification » des emplois au niveau local. On peut certes entendre que dans certaines « petites » directions le pilotage des brigades présente une difficulté, mais cette « centralisation » est-elle la meilleure réponse ? L'expertise et la technicité ne doivent-elles plus irriguer le territoire *in situ* ? Et cette situation n'est-elle pas par ailleurs la conséquence de désengagements antérieurs (non remplacement d'agents, postes figés, etc.) dont il convient de juger les effets ?

L'Administration a pris soin de préciser que ce rapprochement ne remettait pas en cause l'effectivité du contrôle fiscal dans les départements concernés, pas plus que le lieu d'implantation desdites brigades. Dans leur forme, les brigades rattachées pourront être soit composées uniquement de vérificateurs départementaux transférés, soit composées de vérificateurs des deux structures.

Sur les questions de périmètres des DIRCOFI, c'est évidemment la réforme territoriale qui a le plus de conséquences, bien qu'il ne s'agisse pas d'un calque des nouvelles régions – devenues pour certaines des pachydermes administratifs selon le dogme que plus c'est gros, mieux c'est.

La modification du périmètre des DIRCOFI

Autre sujet, la réforme du périmètre des DIRCOFI qui a été soumise au comité technique de réseau (CTR) du 4 avril. Découpage et champ de compétence des DIRCOFI colleront dorénavant aux délégations interrégionales à compter du 1^{er} septembre 2017. L'idée ayant prévalu a été de « *ne pas rompre le binôme Délégation et DIRCOFI* ».

La principale novation est la disparition de la DIRCOFI Centre (NDLR : la partie Centre Val de Loire rejoint la DIRCOFI Centre-ouest, l'Auvergne est rattachée à la « méga » DIRCOFI Centre-est et les Antilles à la DIRCOFI Sud-est Outre-mer). La question des personnels de la direction d'Orléans a précédemment été largement l'objet de nombreux débats et CF a tenu à rappeler les contraintes budgétaires auxquelles il devait faire face.

Reste l'apparente difficulté de territoires si vastes, à l'instar de la DIRCOFI Centre-est auquel a été ajouté en sus la Franche-Comté (ex DCF Est). De ce fait, si l'actuel périmètre ne fonctionnait pas, CF indique ne pas s'interdire de changer de maillage, par exemple celui des nouvelles régions. Un choix qui ne serait pas le plus économe en directeurs...

DDFIP concernée	Date du transfert	Situation actuelle	Situation après rattachement	
		Localisation des agents	Localisation des agents	Localisation du siège de la brigade DIRCOFI
Ardennes	01/09/2017	Charleville-Mézières	Charleville-Mézières	Charleville-Mézières
Vosges	01/09/2017	Épinal	Épinal	Épinal
Ardèche	01/09/2017	Privas	Privas	Privas
Alpes de Haute Provence	01/09/2017	Digne	Digne	Manosque
Gers	01/09/2017	Auch	Auch	Tarbes
Lozère	01/09/2017	Mende	Mende	Rodez
Lot	01/09/2017	Cahors	Cahors	Cahors
Haute-Loire	01/09/2018	Puy-en-Velay	Puy-en-Velay	Puy-en-Velay
Haute-Marne	01/09/2018	Chaumont	Chaumont	Troyes
Territoire de Belfort	01/09/2018	Belfort	Belfort	Belfort
Nièvre	01/09/2018	Nevers	Nevers	Cusset
Creuse	01/09/2018	Guéret	Guéret	Limoges
Corrèze	01/09/2018	Brive	Brive	Brive
Hautes Alpes	01/09/2019	Gap/Embrun/Briançon	Gap/Embrun/Briançon	Gap

Localisation des BDV isolées et date de leur rattachement à une DIRCOFI

Point sur les brigades patrimoniales (BPAT) des DIRCOFI

La création de brigades patrimoniales (BPAT) au sein des DIRCOFI est *un sujet qui fait sens* si l'on voulait jargonner certains hiérarques. Une approche plus transverse du CFE entre situation de l'entreprise et situation du dirigeant permet en effet de mieux appréhender les éventuels montages et relever des discordances avec le patrimoine et le train de vie. La CFDT Finances publiques approuve ces créations, mais invite à une certaine prudence dans la mise en œuvre.

Sur la démarche, deux expérimentations ont été engagées à compter du 1^{er} septembre 2015 dans les DIRCOFI Ouest et Sud-est avec des périmètres légèrement différents (pour tenir compte de spécificités territoriales). Après un premier bilan lors du GT du 28 septembre 2016, une présentation plus large des résultats obtenus et des modalités de mise en œuvre était au menu de ce GT. Retraité des situations exceptionnelles, les résultats invitent à adhérer à la démarche. Toutefois, pour positifs qu'ils sont, il nous semble qu'il faille les tempérer.

D'abord pour rappeler le contexte. Depuis des années, plus que certains autres, les services de gestion et ceux du CSP ont été profondément bousculés par des réformes continuelles de structures et des suppressions d'emplois. Aux dossiers vidés de leur substance, à la perte de mémoire des services, au périmètre des populations contrôlées restreint, à la course folle aux statistiques et aux changements de priorités, aux zones risquant la jachère, s'ajoutaient une réelle inflation législative et une permissivité aux « optimisations fiscales » rendant le patrimoine de plus en plus extraterritorial et de plus en plus incorporel. Dès lors, est-il étonnant de constater parfois une décorrélation manifeste entre l'entreprise contrôlée et la situation des dirigeants et des associés ? Peut-on par ailleurs éluder le fait que la création de ces brigades a nécessairement un impact sur d'autres structures dans un contexte de diminution de postes ? Une situation que dénonce la CFDT Finances publiques pour qui la lutte contre la fraude fiscale est un enjeu tant financier que de civisme et de cohésion sociale. Pour la CFDT Finances publiques, le bien-fondé de ces brigades patrimoniales est indiscutable, tout comme l'est un réseau territorial étoffé.

S'il a pu surgir des inquiétudes de télescopages avec les PCRPs (pôles de contrôle revenus-patrimoines), la Centrale indique que la transmission de listes doit permettre aux DDFiP d'éviter les « collisions ». Et compte tenu du volume des dossiers, notamment infra-DFE (dossiers forts enjeux), l'administration considère que le portefeuille est suffisamment large pour parer cet écueil.

Normalement, la BPAT n'a pas d'objectifs cette année encore. Cela a été rappelé. Naturellement, ils ont encore moins vocation à être individualisés... puisque c'est interdit. Pourtant, ils servent déjà à évaluer les agents sous une toise de pas moins 30 affaires par endroit ! Alors quid ? Et quid en 2018 quand les objectifs seront fixés : pourrait-on se garder de les diviser mécaniquement par agents ? Pourrait-on surtout s'interroger sur ce chiffre de 30 affaires qui est très conséquent au regard des dossiers contrôlés ?

S'agissant du fonctionnement pérenne des BPAT, la CFDT Finances publiques a soulevé quelques difficultés et fait des propositions. Nous avons demandé que les affectations en BPAT soient identifiées dans le cadre des mutations nationales pour éviter, au niveau local, des choix par défaut. Elle demande corrélativement une information adaptée pour faire des vœux en connaissance de cause. Au sein des DIRCOFI, la BPAT est en effet une brigade un peu singulière puisque réalisant du CSP et sous régime d'horaire variable. Il convient d'éviter de mauvais aiguillages qui sont source de mécontentements et de départs.

Un plan de formations conséquent a été mis en place avec ces créations. Considérées comme denses, il conviendra d'étaler dans le temps les formations tout en affinant les besoins des agents en fonction de leur expérience. Enfin, nous avons suggéré à la Centrale de réfléchir à la faisabilité d'élargir l'accès de ces brigades aux contrôleurs.

La « nouvelle vie » du vérificateur – le bilan quinquennal de compétence

Le point sur le *Bilan de compétence des vérificateurs* n'était pas accompagné d'une fiche de travail bien que ce sujet soit source de nombreux questionnements et d'inquiétudes... pour un dispositif devant a priori se mettre en place au second semestre 2017.

Sans doute trop prématurée à ce jour, cette question du bilan quinquennal de compétence du vérificateur fera l'objet d'une mouture révisée et d'une fiche pour un prochain groupe de travail Contrôle Fiscal. La responsable du Contrôle fiscal a indiqué se rapprocher du responsable de la RH, monsieur Magnan pour la mise en place de ce dispositif. S'il n'y a pas de renoncement sur le principe, il a été précisé qu'il ne sera pas mis en route cette année et qu'il faudra essayer de l'insérer au plus près de l'entretien d'évaluation. Maïté Gabet préfère en outre parler de *suivi de compétence* plus que de *bilan de compétence*.

Outre la dénomination qui renvoie à une certaine pratique managériale, il appartiendra au futur GT saisi de cette question de se pencher sur le but à atteindre. La CFDT Finances publiques récuse une approche de la question de la mobilité « du simple fait du temps » et souligne que la rotation n'a pas démontré être un gage de compétence. La question de la formation et de son accessibilité dans la sphère du contrôle fiscal devra en revanche être posée. Un bilan quinquennal ne saurait évidemment permettre d'appréhender seul les besoins de formation d'un agent, pas plus que de valoriser et reconnaître ses acquis.

Mais ce GT avait d'autres sujets touchant les vérificateurs, dont un point ayant déjà fait couler beaucoup plus d'encre qu'un simple mémo...

La « nouvelle vie » du vérificateur – l'application MEMO

Entre ce qui relève du facultatif et de l'obligatoire à servir dans l'application MEMO, certaines orientations locales avaient fini par désorienter les vérificateurs. Dans le même temps, des menaces de sanctions étaient venues obscurcir des rapports parfois déjà bien tendus. Une note de cadrage du 1^{er} juin 2017 renvoie aux rubriques non facultatives de l'application RIALTO MEMO qui doivent être obligatoirement remplies par tous les vérificateurs (le CSP d'appropriation, soit la partie « mémorisation »). S'agissant du facultatif, il n'est donc pas, a contrario, à l'appréciation du chef de brigade et reste une décision du vérificateur.

Responsable du CF, Maïté Gabet s'est engagée à ce qu'il n'y ait pas de sanctions. Un message qui sera renouvelé aux directeurs. Cependant, la Centrale rappelle le bienfondé pour elle de l'application qui a déjà fait l'objet d'évolutions, notamment ergonomiques. « *MEMO permet de rendre compte de l'activité comme le doit tout agent public* » nous a-t-on redit. Et d'ajouter que dans le contexte budgétaire actuel « *l'application ne connaîtra pas d'évolutions, sauf éventuellement sur des points techniques ou ergonomiques* ».

Sans faire fi des apports de RIALTO MEMO partie *Méthodo* aux jeunes vérificateurs, la CFDT Finances publiques insiste sur la nécessité et le caractère structurant et rassurant d'un soutien technique de qualité des chefs de service et de services pérennes. Ceci afin que chacun ait le temps nécessaire d'appréhender la matière mais aussi de pouvoir encore consacrer du temps pour transmettre...

Enfin, pour la CFDT Finances publiques, l'aspect chronophage de MEMO ne doit pas être éludé, de même que les inquiétudes formulées sur l'exploitation des outils de traçabilité.

Sur un point plus technique, les clés 3G/4G seront progressivement remises à l'ensemble des vérificateurs. Les engagements pris n'ont été que partiellement tenus jusqu'à présent et CF va faire un état des lieux rapide afin que chacun connaisse une réelle amélioration de ces conditions matérielles.

La « nouvelle vie » du vérificateur – la procédure d'examen de comptabilité.

L'examen de comptabilité (EC) est présenté par l'Administration comme un « *moyen juridique et technique nouveau pour lutter contre la fraude fiscale* ». Cette nouvelle procédure de contrôle qui « *n'a pas vocation à remplacer la VG* » permet d'examiner la comptabilité en dehors de l'entreprise.

Pour le bureau CF, il s'agit pour les brigades « *d'adapter leurs modes d'intervention aux enjeux grâce aux évolutions informatiques permises par le logiciel ALTO2* » (NDLR : l'entreprise vérifiée tenue à une comptabilité informatisée doit d'ores et déjà remettre des *fichiers en écritures comptables [FEC]*).

Interpelé par la CFDT Finances publiques sur la dense note relative à l'EC, le bureau CF1 a tenu à clarifier les choses jugeant un tel outil indispensable afin de donner des lignes claires et directrices. Dont acte.

Si la procédure nécessite encore une acquisition plus large par le réseau (environ 800 procédures en cours à ce jour), il convient toutefois de relever les inquiétudes de ceux qui l'ont déjà expérimentée. A cet égard, la mise en ligne très attendue d'une *Foire aux questions* se concrétise dès ce mois de juillet.

Pour la CFDT Finances publiques, la norme doit être le contrôle sur place, seul susceptible de constater les éléments d'exploitation, de comprendre le fonctionnement de l'entreprise et contrôler certains documents dont la tenue est obligatoire, d'étudier les contrats, les factures, etc. A ce stade, la procédure d'EC n'est d'ailleurs en rien contraignante vis-à-vis du contribuable peu coopératif...

Reste à bien identifier l'opportunité de choisir cette procédure plutôt qu'une procédure classique. Cette vérification « du bureau » étant sensée, pour CF, répondre à la même logique que la vérification ponctuelle (VP) c'est-à-dire orientée sur des problèmes spécifiques.

Pilotage des BCR par les DIRCOFI : un point d'étape avant un premier bilan.

La mise en place récente du pilotage des brigades de contrôle et de recherche (BCR) par les DIRCOFI est l'occasion de tirer des premiers enseignements. Pour l'Administration, il s'agit d'un point d'étape – et non d'un bilan global – qualifié de *bilan qualitatif* et réalisé à partir du ressenti des enquêteurs et des chefs de brigades. Il en ressort des aspects positifs tant sur la mutualisation (référénts fraude, dispositif d'échange d'informations, FIR en augmentation, etc.) que sur la formation. Et à l'autre bout de la chaîne, il est relevé des fiches de programmation enrichies aux éléments fiscalement plus exploitables.

Dans sa liminaire, la CFDT Finances publiques partageait ces points positifs (reste à s'interroger s'il faut en arriver à un pilotage par les DIRCOFI pour favoriser la formation ou mieux échanger l'information...), mais nous soulevons les difficultés rencontrées dans l'exploitation de listes jugées chronophages et aux résultats discutables, considérant qu'il n'est pas du rôle des BCR d'analyser des listes issues de *requêtes*.

La DG en convient et le tir va être rectifié sur ce point. La Centrale relève aussi que la mise en place du droit de communication non nominatif a également pu impacter le fonctionnement de ces structures d'enquête. Dans un autre domaine, il est également relevé l'impact que peut avoir le temps consacré à des missions autres que purement fiscales au profit de services extérieurs, comme les réponses aux réquisitions judiciaires. Pour la DG, l'accès à FICOBA et FICOVIE par certains OPJ (officiers de police judiciaire) devraient réduire quelque peu le nombre de réquisitions traitées (*NDLR : on espère que les collègues OFJ et ODJ [officiers fiscaux judiciaires et officiers des douanes judiciaires] sont compris dans le dispositif*).

La CFDT Finances publiques rappelle cependant qu'une source potentielle d'informations des BCR est aussi générée par ces missions. La nécessité de conserver des liens étroits avec les services extérieurs permet la fiscalisation du renseignement externe, rôle essentiel des BCR. Plus largement, tout ce qui permet de pérenniser le relationnel doit être mis en œuvre : amélioration et réévaluation des remboursements de frais (sur ce sujet, notre slogan « *il est inadmissible de payer pour travailler* » a trouvé un écho auprès de l'Administration pour envisager un GT pouvant associer RH et CF), sanctuarisation des « budgets relationnels », présence sur le terrain, etc.).

Pour la CFDT, l'ancrage sur le terrain est capital, tant dans le département que dans les zones de compétence liées aux procédures. Sur l'aspect fonctionnel, il nous apparaît nécessaire de couvrir un spectre du « portefeuille fiscal » suffisamment large tant en matière de chiffre d'affaires déclarés (ou non...), de catégories d'impôts, que de secteurs d'activité contrôlés (en n'oubliant ni les activités libérales, ni l'économie souterraine). Un chaînage trop étroit entre programmation et vérification, piloté au niveau des DIRCOFI, serait inadapté.

La DG se veut rassurante et affirme qu'il n'y a pas de volonté de déconnecter les BCR des départements. Leur programmation reste encore majoritairement au profit des DDFiP/DRFiP même si celle destinée aux DIRCOFI augmente. Elle rappelle aussi que ce rapprochement est aussi une réponse au pilotage de « petites » BCR pourvues de très peu de brigadiers.

Si la DG évoque que seul un bilan plus global permettra d'étudier cette question du pilotage. Rien ne semble donc définitivement figé en l'état, pas plus un retour en arrière qu'un rapprochement plus large au sein des DIRCOFI. Attachée à un réel maillage du territoire, la CFDT Finances publiques sera attentive à la situation des structures d'enquête, aux moyens dévolus et plus encore à leur capacité de couvrir le « terrain ».

Redevance : bilan d'activité du POLRE et du contrôle par les PCE.

Si la contribution à l'audiovisuel public (CAP) était bien au menu de ce groupe de travail Contrôle fiscal, la fiche de travail fournie à l'appui des organisations syndicales était assez peu disserte.

La question de la redevance n'est pas un sujet accessoire puisqu'elle assure le financement de l'audiovisuel public. Il ressort pourtant une couverture affaiblie dans certaines parties du territoire et un écart toujours plus grand entre contrôle des professionnels et des particuliers.

Côté professionnels, la mission de contrôle de la CAP n'a pas toujours semblé être une priorité dans certains PCE... au point de devoir s'interroger sur l'existence d'une capacité de contrôle dans certains départements. Côté particuliers, le POLRE a connu des débuts difficiles, comme le reconnaît l'administration. Et le niveau d'emploi prévu n'est toujours pas à la hauteur.

Si la Centrale a rappelé l'importance de cette mission, il conviendra de lui donner les moyens d'exister. Tant sur le contrôle des particuliers que celui des professionnels, une réflexion devra certainement être menée sur la nature des contrôles, les moyens juridiques et humains pour les accomplir, et tenir compte de réalités rencontrées (location chez l'habitant via des plateformes sur Internet, situation tendue des petits débits de boisson en zone rurale ou petites villes, etc.).

Paris, le 12 juillet 2017