



Le + syndical

CGC-DGFiP

86/92 Allée de Bercy

Bâtiment Turgot

Télédoc 909

75572 PARIS CEDEX 12

Tél. : 01.53.18.01.39 – 01.53.18.00.69

Site : www.cgc-dgfip.fr

Adresse mail : cgc.bn@dgfip.finances.gouv.fr

Groupe de travail « Contrôle fiscal » du mardi 03/03/2015

Rédigé par Roger Scagnelli, secrétaire général CGC-DGFiP

L'ordre du jour comportait 11 sujets (beaucoup trop pour que ces sujets puissent être traités de manière approfondie avec les OS).

6 points ont pu être abordés en séance sous forme d'échanges dont le contenu reste éloigné de la notion de groupe de travail.

Vous trouverez ci-après le constat, les observations et propositions de la CGC-DGFiP concernant ce GT contrôle fiscal.

1- La formation des vérificateurs

a- Contexte

La CGC avait précédemment alerté le directeur général de la DGFiP, M Parent, d'une perte progressive de savoir-faire dans les brigades de vérifications.

Voici l'extrait du compte rendu de la rencontre avec Bruno Parent le 01/10/2014 en ligne sur le site de la CGC-DGFiP

« La CFE-CGC a alerté le Directeur Général sur la baisse du savoir-faire technique dans la sphère du contrôle fiscal spécialement dans les DDFIP. L'origine est multiple et sans doute liée pour partie au nouveau dispositif de formation ENI, ainsi qu'au départ de nombreux agents expérimentés qui n'ont pas transmis leur savoir-faire faute de dispositif approprié. Les statistiques masquent encore cette réalité mais le risque est de voir un décrochage brutal lorsqu'il se produira. Il est constaté également que ce métier attire moins qu'auparavant notamment dans les directions spécialisées et nationales. »

Lors de cette séance, l'Administration admet que la formation initiée par l'ENFiP n'est plus aussi performante qu'il y a quelques années pour ce qui concerne la préparation au métier de vérificateur.

La CGC approuve le principe d'instaurer un plan de formation individualisé comportant des modules obligatoires pour les vérificateurs débutants.

Mais la baisse de savoir-faire des vérificateurs ne se résume pas à un problème de formation initiale:

- les agents expérimentés quittent leurs fonctions sans avoir transmis leurs acquis aux nouveaux arrivants ;

- le recrutement de cadres managers a ses avantages mais il a fait perdre beaucoup de technicité dans une administration qui en requiert de plus en plus, au point que les besoins de formation fiscale concernent également les chefs de brigades. Dans les DDFIP, rares sont les chefs de brigades formés au CFE. Faute de remplaçants, les directeurs limitent la mobilité de ces cadres même lorsque ceux-ci souhaitent changer de fonction. Certains collègues chefs de brigade ont pu dire à juste titre « chef de brigade un jour, chef de brigade toujours » !

* Ex vérificateur en DIRCOFI et en DDFIP, inspecteur principal en DIRCOFI et en DDFIP, adjoint d'un AFIPA en charge d'une division du contrôle fiscal en Ile de France

Cette difficulté s'accroît avec l'arrivée de nouveaux IP issus de l'ex-filière gestion publique qui doivent acquérir très rapidement les bases de la fiscalité, le poste de chef de brigade nécessitant, non seulement du pilotage, du management, mais également de la technicité fiscale.

- le choix de devenir vérificateur par goût de la fiscalité semble désormais moins prononcé et répond aussi à d'autres préoccupations;

- les conditions de travail et l'ampleur des tâches administratives réduisent le temps consacré à l'apprentissage et à la remise à niveau des connaissances fiscales. Le premier objectif est de vérifier vite pour cadencer et remplir l'exigence quantitative affichée.

b- Modalités de la formation

Selon l'Administration, l'objectif de cette formation est de permettre à l'agent de devenir un vérificateur confirmé au terme d'un délai de 3 ans.

Cette formation se déclinerait dans ce délai comme suit :

- une 1^{ère} année consacrée aux fondamentaux dont la méthodologie du contrôle fiscal, la maîtrise des procédures, la maîtrise des applications informatiques dédiées au CFE...;
- une 2^{ème} année dédiée à l'approfondissement des connaissances ;
- une 3^{ème} année permettant d'acquérir une expertise dans un ou plusieurs domaines.

Le suivi et la mise en œuvre seraient intégrés dans un livret de formation personnalisé mentionnant les stages obligatoires, optionnels, les journées d'études ou conférences, formations FLASH. Un outil dématérialisé partagé entre le vérificateur, le chef de brigade et le responsable de formation locale est déjà en cours de conception à l'ENFIP.

c- Les propositions et contributions de la CGC

1 - La CGC demande la mise en place d'un tutorat avec contrepartie financière celui ou celle qui s'investit dans la formation de son collègue.

La formation décrite par l'Administration permet d'acquérir des connaissances théoriques. Mais, le tutorat reste le meilleur moyen de faire progresser un vérificateur débutant.

Dans un contexte où l'argent public se fait rare, la rémunération du tuteur pourrait se faire via l'Indemnité de Vérificateur Spécialisée (I.V.S.) qui à notre sens intervient trop tôt dans la carrière du vérificateur et curieusement disparaît au moment où le vérificateur devient véritablement expérimenté. L' I.V.S. pourrait être rétablie au profit d'un candidat-tuteur reconnu comme vérificateur expérimenté chargé de la formation de plusieurs nouveaux collègues.

2 - La CGC propose de ramener cette formation individualisée à 2 ans en y intégrant toutes les formations obligatoires. Les formations optionnelles seraient réservées à partir de la 3ème année aux vérificateurs qui n'envisagent pas de mutation.

Le coût de cette formation doit normalement permettre un retour sur investissement.

Mais le turn-over des vérificateurs constaté dans certaines directions (y compris chez les chefs de brigades) pose le problème de son efficacité dès lors que la durée minimale de séjour sur un poste de vérificateur n'est pas au moins équivalente à celle de la formation.

3 - Durant ces années de formation, l'objectif quantitatif de contrôle fiscal réclamé au vérificateur pourrait formellement être réduit .

4 - Afin d'optimiser la formation, des dossiers de vérification ayant le même thème pourraient être attribués dans le même temps et servir de cas pratiques.

Trop de formations perdent de leur intérêt lorsque la mise en pratique ne se fait pas dans un délai raisonnable.

Cette proposition aboutit à resserrer les liens entre les services de la formation professionnelle et les divisions du contrôle fiscal chargées d'alimenter les brigades en fiches de vérification (type 3909).

5 - intégrer dans un programme de formation individualisé les chefs de brigades, les cadres A des divisions de contrôle fiscal et du contentieux.

2- Le plan contrôle des entreprises

Présentation du dispositif par l'Administration

S'agissant des entreprises qui cherchent acquitter correctement leurs impôts, le contrôle ne doit pas se traduire par des contraintes disproportionnées.

Le contrôle doit s'inscrire dans une démarche citoyenne (voir sur le site impôts.gouv.fr le plan contrôle citoyen

L'objectif pour les entreprises qui s'inscrivent dans une démarche citoyenne est de mettre en place un dispositif qui prévient les erreurs possibles.

Le volet prévention des risques fiscaux déjà mis en œuvre.

Les entreprises sont informées des évolutions récentes sur les sujets de contrôle fiscal et les règles de procédures applicables de la manière suivante :

- espace d'information réservé au contrôle fiscal ouvert sur impot.gouv.fr le 16/07/2014 avec publication d'exemples de fraudes avérées ou abus de droit.
- diffusion de fiches et notices et mise en ligne des questions-réponses sur le service de traitement des déclarations rectificatives STDR ou comptabilités informatisées).
- information sur les secteurs à risques type fraude carrousel TVA avec les précautions à prendre.

Les évolutions en cours concernant les relations avec les entreprises

La 1^{ère} intervention sur place sera toujours destinée à organiser le contrôle, comprendre l'entreprise...

Dans certains cas, il sera procédé au contrôle sur place sur une période courte mise en place du dialogue avec annonce des axes de contrôle. Maîtrise des délais.

L'interlocution sera l'occasion d'un examen précis des points de divergence.

Contribution de la CGC :

Jusqu'à présent, la jurisprudence n'impose pas de réponse écrite de l'interlocuteur départemental dès lors que l'entretien d'interlocution s'est tenu.

Dès lors que l'Administration observe des dérives et rappelle que l'interlocution doit être l'occasion d'un examen précis des points de divergence, La CGC propose qu'une réponse écrite obligatoirement adressée au contribuable de manière systématique et comporte l'analyse en fait et en droit des points de discorde avec la prise de position qui en découle.

Les évolutions en cours concernant la sécurité juridique

Pour les entreprises membres d'un même groupe au sens de 223 A du CGI, les contrôles peuvent provenir de différents services et les prises de positions peuvent être différentes. Le traitement homogène des prises de position sera instauré par note administrative.

Contribution de la CGC

La crédibilité de l'action et de l'image de l'Administration implique des prises de positions homogènes. Il est toutefois surprenant d'être obligé de passer par une note administrative.

La difficulté est comparable concernant les groupes d'entreprises informels et les contrôles dits « coordonnés » de chaînes de sous-traitances. L'approche fiscale n'est pas toujours homogène lorsqu'une direction contrôle les recettes et la TVA collectée d'une entreprise facturière et qu'une autre direction se charge du contrôle d'une entreprise cliente comportant de la TVA et des charges déductibles.

Les évolutions en cours concernant la prévention des contentieux inutiles

- création d'un comité national consultatif d'experts qui donnera un avis sur certains sujets complexes portant sur des questions de droit. Composé d'universitaires, de magistrats, de fiscalistes éminents, ce comité pourra être saisi par l'Administration après l'interlocution et avant la mise en recouvrement sur des questions de droit.
- création d'une commission nationale CIR
- relancer les transactions
- réintroduire la concept d'application mesurée de la loi fiscale

Contributions de la CGC:

1- Concernant la prévention des contentieux inutiles

La CGC émet un avis très réservé sur la création d'un comité national consultatif d'experts pour les motifs suivants :

- le chiffrage des contentieux inutiles ou son analyse n'a pas été commenté par l'Administration : quel est le pourcentage de contentieux perdus pour des erreurs de droit, nombre de questionnements juridiques pour lesquels les DDFIP n'ont pas obtenus de réponse ;
- une division des affaires juridiques saisie par le service vérificateur qui n'a pas de solution peut éventuellement faire appel aux services centraux ;
- sous-traiter la matière fiscale à titre consultatif peut très vite devenir une procédure victime de son succès. Solution de facilité, elle pourrait ne plus être maîtrisée en nombre, en délai et en coût. La saisine se ferait sur des dossiers complexes. Mais, tous les dossiers pour lesquels l'Administration hésite sur le plan juridique peuvent être qualifiés de complexes.
- la saisine de cette nouvelle instance consultative suspend la mise en recouvrement. L'intérêt de l'Etat suppose qu'un délai maximum de réponse soit précisé.
- La saisine se ferait sur initiative de l'Administration. A terme, les représentants de contribuables feront pression pour obtenir également l'initiative de cette saisine.
- Il existe déjà de nombreuses instances ou interlocuteurs chargés de prévenir les contentieux inutiles: recours hiérarchique de 1^{er} niveau puis recours à l'interlocuteur, saisine de la CIDTCA ou commission de conciliation, recours auprès du défenseur des droits, situation fiscale. La CIDTCA pourrait voir ses compétences élargies aux problèmes de droit. Il suffirait d'en modifier la composition pour les dossiers complexes.
- Au delà de l'exigence de qualité du contrôle fiscal, l'idée repose sur la volonté de réduire les charges liées au traitement des contentieux dont l'issue est très majoritairement favorable à l'Administration. En dehors du recours à des magistrats,

le recours à des fiscalistes éminents pose le problème de l'indépendance de la fonction et l'impartialité.

- Le contentieux est devenue une pratique courante pour retarder l'échéance du paiement. Une nouvelle instance n'aura qu'un effet limité sur le volume de contentieux à traiter.

2- Concernant la création d'une commission nationale CIR

La CGC approuve cette mesure . Une commission CIR nationale permet de faire siéger les experts et de regrouper les plus aisément. Pour autant, si le dossier CIR provient du Sud de la France et que la commission se réunit à Paris, les vérificateurs seront ils amenés à se déplacer où l'examen se fera sur dossier hors la présence des parties?

La CGC propose de créer une commission nationale de même type pour les autres crédits d'impôts tels que crédit impôt textile ou métiers d'art. Dans ces domaines, les vérificateurs ne disposent pas d'appui, faute d'experts, lors des contrôles sur place.

3- concernant l'application mesurée de la loi fiscale

La CGC pensait que l'application mesurée de la loi fiscale était bien intégrée par les services du contrôle fiscal notamment lorsque le recours à l'interlocuteur départemental ou au conciliateur fiscal avait lieu.

Les problématiques portent souvent sur des questions de forme qui sont considérées comme substantielles par la loi. Il est délicat pour un agent de l'Etat de déroger à la loi sous prétexte que les conséquences sont rudes pour les contribuables de bonne foi.

A titre d'exemple, l'attestation de travaux immobiliers qui portent sur des locaux à usage d'habitation de plus de 2 ans, qui permet l'application du taux réduit de TVA est une condition de forme considérée comme substantielle par la jurisprudence compte tenu de la lecture de la loi.

La CGC propose que dans le cadre de WIFIP, un groupe soit créé afin de recenser sous forme de fiches les exemples pratiques qui doivent faire l'objet d'une application mesurée de la loi fiscale. Ainsi l'Administration centrale permettrait une application homogène de cette théorie sans mettre en difficulté les cadres chargés de la mettre en œuvre.

3- concernant les transactions

Les transactions avant mise en recouvrement sont en partie dépendantes du contexte économique car elles supposent un paiement intégral des droits et pénalités transigées dans des délais raccourcis.

La précédente circulaire du 07/11/2012 des bureaux CF1- CF2, GF1A, GF2B, JF1A et JF2 avait pour objectif d'harmoniser la pratique des transactions et de définir une doctrine d'utilisation de cette procédure.

Pour autant la transaction avant mise en recouvrement comporte une certaine lourdeur à mettre en œuvre en raison des impératifs de traçabilité, des délais accordés au contribuable pour réfléchir et des multiples intervenants à cette procédure. Les services du contrôle fiscal ne décident pas des délais de paiement conformément au principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable tandis que les comptables publics mettent en avant les contraintes qui découlent de leur responsabilité pécuniaire et personnelle.

La CGC propose :

- de créer un référentiel type concernant les transactions avant mise en recouvrement permettant de connaître les conditions d'octroi des échéanciers de paiement et les délais y afférents. La décision restera de la compétence du comptable. (objectif : éviter de proposer des transactions qui n'aboutiront pas).
- de simplifier le dispositif actuel (réception contribuable, projet validé par la DCF puis décision d'octroi du délai par le comptable puis envoi au contribuable qui dispose de 30 jours pour réfléchir puis signatures pour approbation)

3- Expérimentation d'un contrôle sur pièces (CSP) se substituant au contrôle sur place (DIRCOFI Sud-Pyrénées).

Calendrier : mars 2015 début du test ; point étape en sept. 2015 ; bilan début 2016.

Présentation par l'Administration

Dans le cadre du plan national de contrôle fiscal, le thème confié à l'interrégion Sud-Pyrénées est la méthodologie du contrôle fiscal (l'organisation, les axes de contrôle, les recours, les relations avec le contribuable...). L'interrégion Sud-Pyrénées est chargée de faire des propositions pour améliorer et faire évoluer les méthodes de contrôle.

La DIRCOFI Sud-Pyrénées effectue un test sur deux brigades volontaires concernant des dossiers programmés en contrôle fiscal mais dont l'enjeu financier ou technique ne justifie pas nécessairement un contrôle sur place.

La fiche de programmation serait pastillée au niveau de la division de la programmation ou de la brigade. Décision par l'AFIPA.

Les rappels seraient valorisés dans les résultats de la brigade concernée.

En séance, les propos tenus par l'Administration diffèrent quelques peu de la présentation écrite :

- la ligne de partage entre les dossiers à réaliser en contrôle sur pièces et ceux en contrôle fiscal externe n'est pas clairement définie. En 2015 une soixantaine de dossiers concernés par l'expérimentation seraient transférés des PCE vers la DIRCOFI ;
- aucune méthode visant à valoriser le CSP faits par les vérificateurs n'a été définie ;
- la motivation de la mise en place du CSP en DIRCOFI fondée sur l'amélioration de la sécurité n'est pas la plus pertinente. Cette question devrait être mise à l'ordre du jour du prochain groupe de travail.

Contributions de la CGC :

1- Il s'agit d'une micro expérimentation : 2 brigades sur toute la France et 60 dossiers concernés. Le bilan ne sera pas représentatif bien que comme d'habitude très positif.

2- Faire traiter certains dossiers en contrôle sur pièces par les vérificateurs au lieu des ICE pose évidemment un problème de diagnostic sur l'activité technique des ICE : manque de temps, manque de technicité ?.

Les vérificateurs subissent de lourdes contraintes actuellement compte tenu des orientations du CFE et des nouveautés législatives :

- la lutte contre la fraude en DDFiP = plus de reconstitutions de recettes très consommateur de temps
- approche globale et patrimoniale des dossiers qui va au delà du CFE du dossier principal
- méthodes modernes de contrôle (procédures liées à ALTO2, ACL)
- multiplication des tâches administratives périphériques liées notamment aux baisses d'effectifs (exemple en DDFiP, les BVG gèrent et préparent le courrier, l'affranchissement, l'enregistrement des réclamations...) sans l'appui d'un secrétariat.

Imaginer qu'en plus de leur travail de CFE, les vérificateurs disposent de temps pour réaliser des CSP supplémentaires, cela revient à dire qu'il n'exercent pas un métier à temps plein. Si tel était le cas, les candidats seraient plus nombreux et les postes à pourvoir rares

Pourquoi cibler spécifiquement les vérificateurs plutôt que les autres acteurs du contrôle fiscal dont c'est le rôle premier (ICE) ou les rédacteurs du contrôle fiscal ou les rédacteurs contentieux.

3- Les CSP seront intégrés dans ALPAGE aux résultats de la DIRCOFI dans ALPAGE CSP. En affichage les indicateurs du CFE seront optimisés. De fait, les 60 dossiers prévus en expérimentation représentent environ 5% du nombre de CFE de la DIRCOFI Sud-Pyrénées (1213 dossiers en 2014) mais si l'enjeu financier est conséquent, ce pourcentage sera vraisemblablement bien supérieur en droits, avec d'autres effets positifs sur le taux de recouvrement, le nombre de transactions.... Les résultats réels du contrôle fiscal externe seront faussés vis à vis de la collectivité.

Ne serait-il pas plus simple et clair d'adopter la position suivante compte tenu du volume de travail actuellement demandé aux vérificateurs:

- soit le dossier peut être traité directement en CSP : il n'a pas à figurer dans les propositions de vérifications de type CFE retenues mais doit être retraité en CSP avec un suivi ALPAGE CSP par un service de type ICE.
- soit le dossier présente un intérêt financier mais pas suffisant pour une DIRCOFI. Le dossier ne serait pas retenu en DIRCOFI. Au lieu d'être radié, il serait renvoyé à la DDFIP par dérogation automatique de compétence pour engagement d'un CFE.

4- Les mesures relatives au contrôle fiscal, adoptées dans le cadre de la LFR 2014 et la LFI 2015

LFR 2014

Concernant la lutte contre la fraude à la TVA dans le négoce intracommunautaire des véhicules d'occasion.

La nouveauté : pour bénéficier du régime de la marge et obtenir le quitus fiscal, le régime de TVA appliqué par le vendeur initial étranger titulaire du certificat d'immatriculation devra être justifié. Effet au 01/07/2015.

Contribution de la CGC :

La CGC propose de compléter ce dispositif avec la création d'un logiciel de délivrance des quitus fiscaux consultable en ligne par les acteurs de la chaîne du contrôle fiscal. Il permettrait une consultation dématérialisée avec la possibilité de faire des tri par nom , par véhicule, par prix....

A ce jour les quitus fiscaux sont toujours délivrés sur bordereaux et supports papiers.

Concernant la lutte contre les fraudes à la TVA réalisées par des sociétés éphémères.

Afin d'éviter que le régime simplifié d'imposition à la TVA ne permette de réaliser sur une période courte un volume de chiffre d'affaires en franchise totale de TVA suivi d'une disparition de l'entreprise avant l'obligation déclarative annuelle, les entreprises nouvelles (et celles qui reprennent une activité après une période de cessation temporaire) seront soumises à une fréquence de dépôt de déclaration mensuelle ou trimestrielle (l'année de création et l'année suivante) alors même que le régime simplifié serait conservé. Cette disposition est limitée au seul secteur de la construction. Entrée en vigueur immédiate.

Position de la CGC :

La mesure limitée au secteur de la construction nous paraît contraire au principe d'égalité devant l'impôt. Elle pointe du doigt et affiche le secteur de la construction comme fraudogène alors que d'autres domaines sont également concernés par la problématique des activités éphémères et frauduleuses.

La mesure reste inefficace car le meilleur moyen de passer inaperçu est de déposer régulièrement les déclarations de TVA néantes ou minorées tout en étant non défaillant.

Une mesure efficace de lutte contre la fraude serait pour toutes les entreprises nouvelles ou en reprise d'activité qui se placeraient sous le régime simplifié d'imposition de joindre aux déclarations de TVA mensuelles ou trimestrielles visées par le dispositif, la première année d'activité, la copie de ses relevés bancaires de manière à valider l'application du régime simplifiée d'imposition à la TVA.

Cette proposition nous semble également opportune pour valider les conditions d'application du régime de l'auto-entrepreneur en matière de plafonds de chiffres d'affaires.

Hélas, une telle disposition n'est pas d'actualité sauf à remettre en cause un certain nombre de garanties pour le contribuable vérifié !

LFI 2015

Concernant la suppression du délai de reprise réduit à deux ans pour les entreprises adhérentes d'un OGA ;

Concernant le renforcement des sanctions fiscales pour les entreprises qui ne transmettent pas lors d'un contrôle fiscal leur documentation relative aux prix de transfert.

La CGC approuve ces nouvelles dispositions.