



## **Compte-rendu du groupe de travail informatif du 1<sup>er</sup> juin 2021 « Actualité du Service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal »**

La séance était présidée par Frédéric IANNUCCI, chef du Service SJCF, entouré de Patricia SELLIÈRE, chargée de mission « *relation de confiance* », Florence LERAT, sous-directrice en charge de la sécurité juridique des professionnels, Stéphane CRÉANGE, sous-directeur en charge du contrôle fiscal, du pilotage et de l'expertise juridique, Marion PUJAU-BOSC, cheffe du bureau SJCF-1A « *pilotage du contrôle fiscal et de l'activité juridique* », Olivier VIZET, chef du bureau SJCF-1C « *action pénale* » et Philippe WEILL, chef du bureau SJCF-3B « *fiscalité directe des professionnels* ».

L'objectif était de présenter aux organisations syndicales les évolutions et orientations données au contrôle fiscal par les dispositions de la loi ESSOC.

Suite aux déclarations liminaires des représentants du personnel (voir en annexe celle de l'UNSA-CGC), Frédéric IANNUCCI est revenu sur l'activité de l'année 2020 dans tout ce qu'elle a eu d'atypique ; il n'y a pas de glorification des résultats de cette année bien que ceux-ci, exprimés en pourcentage, soient restés constants. Même avec une activité réduite, les indicateurs ne se sont pas effondrés.

S'agissant de l'activité de l'année 2021, même si l'objectif est bien sûr un retour à une activité normale, le chef du service SJCF a confirmé que les directions ne doivent pas maintenir coûte que coûte des objectifs inatteignables : les objectifs fixés aux services de contrôle doivent tenir compte des difficultés actuelles, être adaptés aux circonstances d'exercice du métier et tenir compte de l'implication des vérificateurs dans d'autres missions.

Il s'engage à le réaffirmer à tous les directeurs lors d'une réunion à venir avec eux le 8 juin prochain. Sur ce point, Stéphane CRÉANGE, sous-directeur, a évoqué la teneur d'un message adressé à toutes les directions en décembre 2020, leur demandant de prévoir la reprise de manière progressive, en tenant compte de la situation sanitaire, et de privilégier la qualité des dossiers à la quantité rendue.

La Direction Générale se défend donc de toute demande formelle de revenir en 2021 au niveau d'activité de 2019, et se désolidarise d'éventuelles orientations en ce sens par certains services territoriaux.

La délégation UNSA-CGC prend bonne note des indications données par la Direction Générale aux services territoriaux en faveur d'une reprise très progressive de l'activité de contrôle, adaptée à la situation sanitaire et aux circonstances de terrain. Nous veillerons à ce que ce message soit correctement décliné et effectif jusqu'aux services de contrôle.

Sur la participation des services de contrôle à d'autres missions durant la crise sanitaire, M. IANNUCCI a indiqué qu'il faut être fier de l'aide apportée par le CF aux autres métiers de la DGFIP (notamment sur le fonds de solidarité, les remboursements de crédits de TVA ou la campagne IR). Par cet apport de savoir-faire à des missions importantes, le CF démontre ne pas être situé dans une tour d'ivoire.

La délégation UNSA-CGC considère que le fait que le contrôle fiscal n'ait pas été inclus dans le PCA n'a pas pour effet de le dévaloriser ; il s'agissait simplement de s'adapter à une économie mise brutalement à l'arrêt. Elle salue l'engagement des services de contrôle en soutien de leurs collègues sur d'autres missions.

Le chef de service est ensuite revenu d'une manière générale sur la loi ESSOC et ses effets sur l'activité.

Cette loi doit être déconnectée des suppressions d'emploi que connaît la sphère du contrôle fiscal : ces suppressions procèdent d'une stratégie d'ensemble de l'État et perdureront, il faut donc s'y adapter. Il estime que ses dispositions contribuent à un exercice du contrôle plus serein dans les relations avec les contribuables, et donc à la qualité de travail des vérificateurs. Il s'agit de trouver un équilibre entre confiance mutuelle (cette confiance devant se construire entre contribuables et administration), et grande sévérité à l'encontre des véritables fraudeurs.

Cette loi a pour objectif d'aider le contribuable de bonne foi, ce qu'il est dans 75 % des cas, à ne pas commettre d'erreurs ou à les corriger spontanément. Elle matérialise nombre de pratiques d'ores et déjà mises en œuvre de longue date par les services. Pour les 25 % de cas où la fraude est commise de manière délibérée, la réponse sera plus ferme, via une coordination des services de lutte contre la fraude redynamisée au niveau interministériel. Le développement de toutes les possibilités mises en place par la loi ESSOC autorisera une plus grande sévérité à l'encontre des véritables fraudeurs.

En réponse aux craintes des syndicats, Frédéric IANNUCCI a réfuté l'existence d'un plan de fusion avec l'URSSAF ; seul un dossier de presse commun était présenté, dans le cadre d'un projet commun, le bilan de la relation de confiance.

Enfin, s'agissant des règles du télétravail applicables aux vérificateurs, public nomade, M. IANNUCCI n'a pas pris position, les arbitrages étant en cours entre le ministère de la Fonction Publique, le ministère des Finances et la DGFIP. Il a toutefois admis que la demande de l'administration centrale de comptabiliser les vérificateurs comme télétravailleurs lors de leurs interventions en entreprises était ponctuelle et ne visait à l'époque qu'à présenter des taux de télétravail plus significatifs ; cette comptabilisation n'a pas vocation à perdurer en sortie de crise. Les vérificateurs garderont leur statut nomade, plus conforme aux nécessités d'exercice de l'activité de contrôle externe.

La délégation UNSA-CGC se réjouit de constater que le placement en télétravail des vérificateurs n'était qu'une péripétie de comptabilisation en vue d'une présentation d'un taux global de télétravailleurs plus « séduisant », et que cette pratique va être abandonnée pour revenir à une position des vérificateurs conforme à leur métier.

## **1/ Présentation des principales mesures de la relation de confiance**

La relation de confiance consiste en la reconnaissance du droit à l'erreur et le renforcement de la sécurité juridique des contribuables de bonne foi. L'objectif des mesures prises est de faciliter les contrôles en cours et de prévenir ou réparer des erreurs en amont d'un contrôle.

La loi ESSOC ne fait qu'approfondir la nécessaire différenciation à opérer entre les fraudeurs et les contribuables de bonne foi.

### **1-1. La procédure de régularisation**

Particuliers comme professionnels de bonne foi peuvent, conformément aux dispositions de l'article L. 62 du Livre des procédures fiscales (LPF), régulariser leur situation en cours de contrôle et bénéficier d'un intérêt de retard réduit et de délais de paiement.

Grâce à cette possibilité, l'administration peut ainsi clore le contrôle plus rapidement et sécuriser le recouvrement tout en limitant le risque contentieux.

### **1-2. L'accompagnement fiscal des entreprises et les rescrits**

Chaque DRFiP prend en charge l'accompagnement fiscal des PME sur leur sollicitation. Il s'agit de sécuriser juridiquement leurs opérations économiques ou leurs projets de développement ou de transformation, en amont d'un contrôle. Cette démarche a pour objectif de rééquilibrer l'accès au

droit des contribuables qui n'ont pas les moyens des grands groupes pour recourir à des conseils spécialisés.

Pour les entreprises de taille plus importante, le service partenaire des entreprises créé au sein de la DGE traite les problématiques qui lui sont soumises dans le cadre d'un protocole dont l'objectif est de prévenir tout contentieux. Malgré ce partenariat, les sociétés restent sujettes à des contrôles fiscaux réguliers.

Dans tous les cas, le partenariat entre l'entreprise et l'administration est rompu si les faits énoncés dans la demande sont faux ou mensongers. Si la situation initiale est conforme, les finances publiques perçoivent les impositions qui leur reviennent en temps et en heure.

Les réponses apportées aux entreprises par l'administration sont d'ordre général ou prennent la forme d'un rescrit.

Les demandes directes de rescrit, quant à elles, sont traitées par le SJCF dans un délai moyen de trois mois, et les réponses d'ordre général font l'objet d'une publication. Un travail est en cours pour permettre l'accès de toute la communauté du contrôle à tous les rescrits ; à terme, lorsque les contraintes liées à la RGDP auront pu être réglées, ces rescrits voisineront avec la BDCF dans le Portail CF.

### 1-3. Le service de mise en conformité (SMEC)

Rattaché à la DGE, ce service traite les déclarations rectificatives spontanées des entreprises et de leurs dirigeants. Initialement prévu à destination des chefs d'entreprise reprenant une société, pour valider une situation antérieure, son champ d'intervention a été élargi à toutes les circonstances susceptibles d'impliquer des manquements délibérés.

Ce mécanisme, encore en phase de démarrage, est différent de l'ancien STDR en ce qu'il inclut une gamme de situations beaucoup plus variée. Quoi qu'il en soit, ces demandes de régularisation correspondent à l'établissement de droits supplémentaires vers des contribuables venus spontanément vers qui le contrôle n'aurait peut-être pas été orienté. Là encore, les finances publiques bénéficient de ce dispositif.

La délégation UNSA-CGC prend note de l'arrivée de ces nouveaux types de rapports entre les entreprises et l'administration. Elle estime que ces mécanismes peuvent effectivement avoir une utilité pour les contribuables de bonne foi, en sécurisant leurs opérations économiques, et pour les finances publiques, en permettant d'asseoir l'impôt sur des bases elles aussi sécurisées, sans pour autant entraver trop durement la mission de contrôle de l'administration puisque aucun de ces dispositifs n'interdit malgré tout de procéder à une vérification en cas d'anomalie.

## **2/ L'examen de conformité fiscale (ECF)**

Depuis le 31 décembre 2020, les entreprises peuvent demander à un prestataire privé d'auditer certains points usuels de leur comptabilité pour examiner leur conformité à la loi fiscale.

Ce prestataire établit un compte-rendu de mission porté à la connaissance de l'administration et invitant le contribuable à régulariser les éventuelles erreurs relevées par le dépôt d'une déclaration rectificative.

Sa mise en œuvre, sur demande exclusive de l'entreprise, qui rémunérera le prestataire pour cette mission, est sans incidence sur la conduite ou non d'un contrôle fiscal ultérieur. Un requêtage sera d'ailleurs possible sur les comptes-rendus de mission, visant autant les entreprises que leurs prestataires.

Si un contrôle ultérieur conduit à un rappel sur un point initialement validé par le prestataire, dans une entreprise de bonne foi, le rappel ne sera pas assorti de l'intérêt de retard et l'entreprise pourra se voir rétrocéder par son prestataire une partie des honoraires payés au titre de l'audit. Le risque de voir le prestataire inciter le contribuable à aller au contentieux pour ne pas avoir à

reverser les honoraires semble assez mesuré, compte tenu du coût du contentieux par rapport à la part des honoraires concernée.

S'agissant d'un produit nouveau, le SJCF ne peut indiquer s'il va rencontrer l'adhésion, bien que les experts-comptables soient incités par leur Ordre professionnel de le promouvoir auprès de leurs clients.

Selon Frédéric IANNUCCI, répondant aux remarques critiques des représentants du personnel, cette procédure n'est pas une externalisation du contrôle fiscal. Ce n'est d'ailleurs pas totalement une nouveauté, puisqu'il s'inscrit dans la continuité du dispositif existant avec les organismes de gestion agréée (OGA), et en étend le champ (il n'y a plus de limite de taille des entreprises pouvant y avoir recours). Il s'inscrit aussi dans la continuité des prestations pouvant d'ores et déjà être fournies aux entreprises par leurs conseils.

Du point de vue de l'administration, cette vérification, par un tiers qui engage sa responsabilité, de points usuels, permet d'avoir une assurance raisonnable que l'entreprise a un comportement fiscal correct, sans pour autant restreindre son pouvoir de contrôle.

La délégation UNSA-CGC a souhaité connaître les possibilités pour l'entreprise de se retourner contre le tiers de confiance si celui-ci s'avère totalement défaillant dans ses conclusions. Frédéric IANNUCCI a estimé qu'il s'agirait d'un litige extérieur à la DGFIP ; il s'en remet à la déontologie des professionnels ainsi qu'au système, qui devrait pouvoir s'auto-réguler en évinçant les prestataires non fiables.

Sur ce procédé, la délégation UNSA-CGC estime que cette possibilité reprend un dispositif déjà en place au travers des OGA, dont l'utilité a été démontrée ; elle déplore à ce sujet que les OGA y soient sacrifiés par la perte de l'avantage fiscal accordé sur la base imposable des BIC-BA-BNC ayant recours à leurs services. Elle estime que ces ECF peuvent sécuriser tant les contribuables dans le respect de leurs obligations déclaratives, que les finances publiques, en permettant d'asseoir l'impôt sur des bases elles aussi raisonnablement sécurisées, sans pour autant entraver la mission de contrôle qui pourra, au demeurant, être recentrée sur d'autres affaires, présentant plus d'enjeux.

### **3/ La garantie fiscale**

La garantie fiscale, entrée en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, consiste à formaliser les points examinés en cours de contrôle externe et à prendre position sur leur correcte application par le contribuable. Sa formalisation dans la loi résulte logiquement de situations où des services de contrôle ont pris des positions différentes lors de contrôles successifs.

Ce dispositif récent ne fait pas encore l'objet de retours d'expérience et, à ce stade, aucun cas d'invocation de la garantie fiscale par un contribuable pour faire échec à une rectification n'a encore été recensé.

Comprenant que ce dispositif puisse être source de stress pour les vérificateurs en raison des enjeux induits, bien que les remontées de terrain dont il a l'écho ne soient pas aussi radicales, Frédéric IANNUCCI a clairement réaffirmé les points suivants :

- les notes de cadrage du dispositif par l'administration centrale tendent à en réduire au maximum l'aspect chronophage ;
- quand un point est examiné, l'administration doit jouer le jeu et se prononcer sur sa correcte application, mais il n'y aura pas d'injonction à un nombre de garantie fiscale par vérificateur ;
- accorder à tort une garantie fiscale ne sera pas dramatique, ce sont les risques du métier. La garantie n'est pas acquise de manière définitive L'administration va certes « perdre » une rectification, mais va remettre la situation dans la norme pour l'avenir.

Un guide des bonnes pratiques en la matière va prochainement être diffusé.

Frédéric IANNUCCI souligne aussi que les services vérificateurs restent maîtres de leurs investigations, et donc de la garantie qu'ils accordent. En ce sens, il convient que le ciblage des investigations et le listage des demandes de justifications doit être plus exigeant. Il assume enfin que ce dispositif conduise à procéder à davantage de vérifications ciblées plutôt que des vérifications générales.

La délégation UNSA-CGC prend note du discours rassurant du chef du service SJCF sur l'aspect chronophage de la mise en œuvre de la garantie et sur l'absence d'injonction à un objectif chiffré de garanties octroyées. Elle souligne cependant que lorsqu'un contribuable excipera de cette garantie pour faire échec à une rectification, l'expertise de la garantie précédemment accordée à la lumière des éléments de fait passés et actuels pourra s'avérer longue et complexe, cette nouvelle expertise obérant nécessairement la durée du contrôle.

Elle prend également note avec satisfaction que l'administration centrale admet un « droit à l'erreur » pour le vérificateur dans l'octroi d'une garantie, qui permet de dédramatiser un peu l'enjeu du dispositif.

#### **4/ Le bilan de la limitation de la durée des contrôles**

Ce dispositif, en cours d'expérimentation depuis décembre 2018 et pour quatre ans dans les Hauts-de-France et en Auvergne-Rhône-Alpes, prévoit de limiter la durée globale des contrôles externes d'initiative opérés par les administrations dans les PME à un maximum de 270 jours par période glissante de trois ans.

Ce mécanisme induit un suivi des dates de contrôle par les différentes administrations (DGFIP, DGDDI, URSSAF, ex-DIRECCTE) au moyen d'un outil informatique commun mis en place et géré par la DGFIP.

Ce bilan à mi-parcours montre que si peu de situations de contrôles simultanés ont été rencontrées, la DGFIP est logiquement la principale « pourvoyeuse » de délais sur place, compte tenu de ses procédures ; de ce fait, dans les quelques cas où un dépassement de délai a été constaté, il provenait de la DGFIP. Cela incite à une plus grande maîtrise des délais de contrôle.

En toute transparence, le chef du service SJCF n'a pas jugé ce mécanisme réellement convaincant en raison de sa lourdeur ; il est aussi potentiellement source de frictions avec les autres administrations. Par exemple lorsqu'un contrôle long, qui aura ainsi réduit d'autant les possibilités d'une autre administration, ne se conclura pas par des rectifications.

Afin de préserver les possibilités de lutte contre la fraude, le dispositif de limitation est assorti d'une clause de réserve générale permettant, même en limite de durée de contrôle, de continuer les opérations si de bonnes raisons de poursuivre sont identifiées (notamment en cas de fraudes avérées).

Si ce mécanisme se généralise, un protocole de fonctionnement devra être mis en place avec les autres administrations pour encadrer les choses.

M. IANNUCCI a surtout insisté sur la nécessaire diminution des délais sur place, notamment, pour les dossiers présentant peu d'enjeux.

Tous les syndicats ont exprimé leur opposition à ce dispositif, complexe à gérer et dont la DGFIP, en tant que principale « pourvoyeuse » de délai, sera la première victime. Malgré le dispositif de suivi mis en place, certaines entreprises ont ainsi subi un dépassement et ont dû à raison faire jouer cette garantie.

Concernant cette expérimentation, la délégation UNSA-CGC s'étonne qu'elle n'ait pas été étendue à la mise en place d'un protocole-test de coordination de contrôles entre plusieurs administrations, le renvoi vers les CODAF, spécifiquement dévolus à la lutte contre la fraude et non aux contrôles généralistes, semblant peu pertinent. En effet, si l'autorité politique décide de généraliser ce dispositif, une coordination entre tous les services de contrôle impliqués s'avérera nécessaire.

#### **5/ Le soutien méthodologique aux services en matière d'action pénale**

Faute de temps, ce point n'a pas pu être abordé et son examen a été reporté au prochain groupe de travail.

**Déclaration liminaire UNSA – CGC au groupe de travail du 1<sup>er</sup> juin 2021  
« Actualité des services de la Sécurité Juridique et du Contrôle Fiscal - SJCF »**

Monsieur le Chef de Service,

Nous vous remercions pour l'organisation de ce groupe de travail à caractère informatif et qui tire le bilan, au moins partiellement, des dernières mesures prises par le législateur dans le cadre de la loi ESSOC du 10 août 2018.

Ce groupe de travail consacre également le développement d'un « contrôle a priori » des opérations effectuées par certains contribuables.

Cela peut s'entendre, car la législation fiscale lourde et complexe dont la France s'est faite une spécialité a installé le sentiment d'une instabilité de la règle et de doute quant à son interprétation.

Cependant, cette [r]évolution du contrôle fiscal n'est pas seulement sémantique mais conceptuelle et méthodologique.

Elle risque de créer une fracture, ou un déséquilibre, entre les contribuables ayant les capacités financières de mobiliser les services de l'État et ceux qui ne l'auront pas

La garantie fiscale est une vraie source de sécurité juridique pour un contribuable, nous ne pouvons pas le contester. Mais sa mise en œuvre a suscité, et suscite encore, beaucoup d'interrogations de la part de tous les services de vérification. A cet égard, la mise en place prochaine d'un guide national des bonnes pratiques est à souligner. Mais n'est-il pas tardif en tout état de cause ?

De même, il sera nécessaire de prendre en compte, dans les prochaines années, le temps nécessaire à l'analyse de la garantie prise lors d'une précédente vérification si celle-ci est remise en cause. Un processus complexe et long à n'en pas douter.

Concernant l'action pénale et ses novations en matière fiscale, force est de constater le retrait de l'administration et l'impression d'une forme de vacuité...

En 5 ans, le bureau de l'action pénal a été réformé au moins 3 fois et a perdu bon nombre de ses effectifs. La DG s'est désengagée de l'activité au fur et à mesure et elle s'en est délestée sur les Dircofi et leurs PPI.

Nous estimons que le fait d'écrire des notes d'application n'est pas réellement du soutien. Il manque une réelle « animation du réseau des PPI », qu'on ne peut pas estimer conduite par le seul truchement du réseau Wifip dédié.

Concrètement, si la DG continue de « piloter », c'est de plus loin : au final, elle ne conserve une réelle activité que sur les plaintes pour présomption de fraude (« police fiscale »), les relations avec les cabinets d'avocats et la décision d'opportunité de se porter partie civile sur les dénonciations automatiques.

La politique pénale, la déclinaison concrète des poursuites, n'est plus conduite au niveau central, mais est abandonnée aux PPI ou aux cellules pénales de direction nationale.

Enfin, une absence de taille dans ces fiches : le CF en ces temps de COVID !

Près de 15 mois après le 1<sup>er</sup> confinement, et alors même que les contraintes sanitaires ont été durcies et que la crise économique frappe bon nombre d'entreprises, nous ne pouvons que constater que le CF est reparti dans une logique d'année « normale » sans prise en compte des difficultés rencontrées au quotidien par les vérificateurs :

- contribuables en difficulté,
- conseils essayant par tous moyens de mettre en défaut la validité des procédures,
- des durées sur place qui ont « explosé » du fait de l'absence d'interlocuteurs,
- et, enfin, le plus important, l'inévitable problématique de la sécurité sanitaire des agents qui se déplacent dans les entreprises. Car oui, bon nombre de contribuables refusent des vérifications dématérialisées.

Malgré tout cela, les vérificateurs, et toutes les composantes du CF, ont continué d'effectuer leurs tâches avec le même professionnalisme et le même pragmatisme qui les animent. Qu'ils en soient remerciés.

Nous en resterons là pour l'instant et nous reviendrons par la suite sur certains sujets au cours de nos discussions.

Nous vous remercions pour votre attention.