

GROUPE DE TRAVAIL REUNION TECHNIQUE D'APPROFONDISSEMENT



Tél : 01 47 70 91 69

E-mail: contact@fo-dgfip.fr

Web: <http://www.fo-dgfip.fr>

Numéro 40 du 30 octobre 2018

GT Actualité du Contrôle fiscal du 10 octobre 2018

Funestes orientations pour le contrôle fiscal !

Un groupe de travail a été réuni le 10 octobre 2018 sur la base de 6 fiches préparatoires déclinant les nouveautés législatives et réglementaires. Du fait de la densité des documents de travail et du caractère nourri des débats, seules 4 des 6 fiches ont pu être traitées. En conséquence un prochain groupe de travail se tiendra en début d'année 2019.

Les thèmes abordés ont été les suivants :

- projet Ciblage de la Fraude et Valorisation des Requêtes (CFVR),
- loi ESSOC (un État au Service d'une Société de Confiance),
- création d'une « police de Bercy »,
- évolution de l'action pénale (verrou de Bercy).

En préambule aux discussions sur l'ordre du jour, **F.O.-DGFIP** a émis de vives critiques à propos du discours du ministre en date du 13 septembre 2018 à Bercy autour en particulier de l'évaluation de la fraude, de sa détection, des technologies de Data et Text-Mining et de la police fiscale. Notre délégation a de plus pointé la situation difficile des Pôles de Contrôle et d'Expertise (PCE).

En matière d'évaluation de la fraude, le ministre évoque une « situation ubuesque », de « totémiques résultats du contrôle » et un « vrai tabou », donnant ainsi le sentiment d'une défaillance de cette mission. S'agissant de la détection de la fraude, il n'hésite pas à parler de gâchis de ressources et surtout de dérangement inutile pour les contribuables ! Il prétend même que « l'algorithme tend à remplacer le flair et l'expérience ». Toujours dans la même logique, il évoque ensuite le text-mining au regard des actes notariés et actes sous-seing privés. Au sujet de la

création d'une « police fiscale », il annonce une cible opérationnelle au 1^{er} juillet 2019.

Pour **F.O.-DGFIP** : qui veut tuer son chien dit qu'il a la rage !

Si la situation du contrôle fiscal n'est pas des meilleures (programmation et résultats), la seule cause réside dans les suppressions d'emplois et la baisse des moyens budgétaires. Après de nombreuses tergiversations, ce fait s'impose comme une évidence pour les services de contrôle certes mais aussi sur les services de gestion, de programmation, de recherche et in fine de recouvrement. Le contrôle repose en effet sur la base de dossiers correctement tenus et approvisionnés d'informations. Quant à la « police fiscale », le Syndicat redoute l'effet vitrine et condamne sa création par redéploiements d'emplois prélevés dans les services territoriaux. En outre, **F.O.-DGFIP** alerte sur les atteintes potentielles à l'initiative des agents et les conséquences des tentatives de régionalisation en termes de couverture fiscale. Pour **F.O.-DGFIP**, afficher de l'ambition ne peut suffire. Assurer cette mission à un haut niveau de résultats au plan départemental, national et international passe par le maintien des implantations de proximité en matière de services de contrôle et des moyens suffisants. Les moyens juridiques apportent certes un plus, tout comme les moyens techniques mais sans moyens humains, cette belle ambition risque de demeurer un vœu pieux.

Projet CFVR :

Ce projet, mis en œuvre par la mission requêtes et valorisation (MRV) a pour ambition d'améliorer l'efficacité des opérations de contrôle fiscal. Il

s'inscrit également dans une modernisation des travaux d'analyse de données et de ciblage. Concernant les professionnels et les particuliers, il se concrétise par la transmission de listes trimestrielles. Depuis le début de l'année, plus de 24 000 dossiers ont été envoyés aux services de contrôle.

L'année 2018 a été marquée par la volonté de la Direction Générale d'augmenter de manière significative la part de vérification ayant pour origine le data mining, l'idée étant de modéliser des critères de fraudes selon des données dépassant le cadre de celles de la DGFIP.

La Directrice du contrôle fiscal insiste d'ailleurs sur les résultats « prometteurs » des vérifications engagées selon cette méthode au cours de l'année 2017 confortant ainsi la vision du Ministre pour qui ces nouvelles méthodes doivent « *tendre à remplacer le flair et l'expérience des agents* ». En effet, non content d'être exprimé de la sorte, il constate que les « *services de contrôle peinaient à programmer leur activité avec des propositions de qualité* ». CQFD, pour le ministre le data mining est une solution adaptée et demain, les algorithmes pourraient remplacer les agents.

F.O.-DGFIP ne partage pas l'optimisme béat de cette analyse, notre constat est plus mitigé compte tenu de la méthode utilisée. Nous ne pouvons que nous inscrire en faux par rapport à ces observations qui tendent à réorienter le contrôle fiscal.

Les Pôles de Contrôle et d'Expertise (PCE) ont pour raison d'être la programmation du CFE (contrôle fiscal externe), par le biais jusque-là de différentes méthodes. La principale d'entre elles est l'analyse risque à partir des données fiscales des entreprises (déclarations de résultat, TVA, ...) (Sirius pro). La seconde méthode est l'événementiel, fondée en grande majorité sur la Base Nationale de Données Patrimoniales (BNDP).

Dans le cadre du Data mining, la MRV produit des listes destinées à être traitées localement. L'analyse de ces listes par les services de programmation (PCE) a permis de mettre en avant le fait que :

- les données utilisées par la mission MRV sont exclusivement fiscales, et auraient donc pu être « critérisées » avec les outils classiques :
 - * liste DM32 : remise en cause du taux réduit d'Impôt Société (par Sirius pro),
 - * liste DM40 recyclée en DM60 : discordance de Chiffre d'Affaires (par Sirius pro),
 - * listes DM26 et DM32 : engagements de construire et de revente (BNDP).
- les motifs et les interprétations sont fondés sur une application parfois erronée des textes fiscaux.

De plus, l'analyse de l'arrêté du 28 août 2017 portant création de ces traitements automatisés fait apparaître que la quasi-totalité des données utilisées sont issues de la DGFIP, et sont déjà intégrées à Sirius pro.

Dans ces conditions, il y a lieu de s'interroger sur le fonctionnement actuel du dispositif. Un esprit chagrin pourrait en effet considérer que les listes data mining apparaissent comme tout à fait réalisables avec les outils classiques.

Au demeurant, force est de constater qu'elles interfèrent avec la programmation du PCE, et donc sur l'analyse qui peut être faite de leur travail. À titre d'exemple, un dossier présentant une application erronée du taux réduit IS, dont la détection ne repose que sur des données présentes sur les déclarations déposées auprès de nos services, serait considéré comme une réussite au regard de la programmation data mining. Corrélativement, cela génère un dossier qualitatif de moins pour les PCE et l'analyse risque classique.

Se faisant, cette méthode conduit à fausser l'analyse de l'efficacité du data mining ; en effet, y sont intégrés des requêtes financièrement rentables, mais déconnectés du postulat de départ, à savoir être un complément aux outils de programmation « classiques ».

Quelle conclusion pourra-t-on en tirer ? Nécessairement que le data mining fonctionne alors qu'il ne fait que retirer de la matière rentable qui devrait avoir une origine PCE classique.

Face aux réticences et réserves des PCE, certaines directions ont fait le choix d'envoyer directement des vérificateurs, sans analyse préalable.

Les résultats des vérifications en cours démontrent l'inefficacité des listes, les dossiers ne faisant apparaître aucune anomalie. De plus, les anomalies détectées sont « sans suite », ce qui d'ailleurs avait déjà été fait relevé par les PCE.

Il est donc permis de s'interroger sur la volonté d'imposer cette méthode de programmation en faisant abstraction des critiques des services de programmation.

Il faut préciser à ce stade que contrairement au discours tenu par certaines directions, les listes MRV ne sont pas prioritaires, hormis une.

En l'état, nous avons donc un data mining, fonctionnant sur des données déjà en possession des PCE. Il ne vient donc pas en complément des services de programmation, mais vient en concurrence, ce qui est contraire à l'esprit de la note du 19 janvier 2018. En effet, la directrice du CF part du postulat que les listes ont détecté des anomalies indécélables par les services de

programmation, alors qu'en réalité, il en ressort l'impression que l'on fait du data mining avec les outils du PCE ; que deviendront-ils si l'on continue de cette façon ? La situation réelle est que les PCE et PCRP travaillent sur des résidus de listes non traités par les DIRCOFI.

En outre, l'ambition d'engager systématiquement une vérification de comptabilité est contraire aux engagements pris par la DGFIP devant la CNIL. En effet, il ressort des délibérations 2015-186 du 25 juin 2015, 2016-286 du 20 septembre 2016 et 207-226 du 20 juillet 2017 que la CNIL insiste sur le fait que « *les éléments directement issus du traitement n'auront qu'une valeur de signalement parmi d'autres à la disposition des services fiscaux et ne conduiront en aucun cas à une programmation automatique des contrôles* ».

F.O.-DGFIP reste dans l'attente d'un vrai bilan sur la base du nombre de vérifications ayant une origine DM et sur les résultats financiers de ces opérations. Si nous ne sommes en aucun cas opposés au progrès technologique, pour nous le data mining ne peut et ne doit être qu'un outil et ne saurait justifier de nouvelles suppressions d'emplois dans les services de programmation. Faciliter le travail, permettre peut-être plus de contrôle pourquoi pas ? Encore que tout ça reste à démontrer. Mais remplacer « l'expérience des agents et leur flair » comme le dit le ministre avec sa subtilité coutumière dès qu'il s'agit des agents de la DGFIP et plus généralement des fonctionnaires, **F.O.-DGFIP** ne l'acceptera pas.

La loi ESSOC :

Cette loi, largement médiatisée et adoptée par le Parlement le 10 août 2018, contient quelques mesures concernant la sphère du contrôle fiscal :

- Le droit à régularisation : réduction de 50 % des intérêts de retard si dépôt d'une déclaration rectificative accompagnée du paiement ou d'un plan de règlement accepté et extension des dispositions de l'article L.62 du Livre des Procédures Fiscales (LPF) à l'ensemble des contrôles (Contrôle sur pièces-CSP et Examen de Situation Fiscale et Personnelle-ESFP).
- La création du rescrit contrôle : prise de position formelle en cours de contrôle pour des points pour lesquels aucun rehaussement n'est envisagé.
- Le droit à des voies de recours : possibilité de recours hiérarchique avant et après la mise en recouvrement, hors taxation d'office, pour tout type de procédure CFE et CSP.
- Limitation à 9 mois sur une période de 3 ans de tout type de contrôle : une expérimentation de 4 ans se déroulera dans les Hauts de France et Auvergne-Rhône-Alpes pour les entreprises de moins de 250 salariés et de chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros. Les contrôles

concernés sont ceux réalisés par toutes les administrations (URSSAF, DGFIP, DGDDI, DGCCRF ...). Les modalités ne sont pas arrêtées et un décret devra être pris.

- La garantie fiscale : à compter du 1^{er} janvier 2019, un contribuable pourra se prévaloir de l'interprétation d'un texte fiscal à l'issue d'un contrôle fiscal externe. Les points opposables sont ceux listés dans la proposition de rectification ou l'avis d'absence de rectification. À défaut ce sont ceux couverts par l'avis de vérification, stricto sensu.
- Un approfondissement de la relation de confiance : une consultation est menée auprès des entreprises selon 4 axes :
 - . Confiance plus : accompagnement personnalisé pour les entreprises les plus susceptibles d'être créatrices de croissance et d'emplois.
 - . Conformité fiscale : c'est une nouvelle mission pour les commissaires aux comptes qui deviennent des tiers de confiance en validant des points fiscaux. L'engagement d'un CF deviendra une exception.
 - . Responsabilité civique des entreprises : à l'inverse de la publication des sanctions pour fraude, une entreprise pourra publier sur impôts.gouv.fr ses comptes annuels et les résultats des contrôles effectués, ainsi que sa situation au regard des paiements.
 - . Guichet de régularisation fiscale : ce guichet serait à destination des entreprises souhaitant régulariser leur situation concernant une activité en France non déclarée, des opérations fictives impliquant des structures à l'étranger, des montages faisant l'objet d'une fiche publiée sur le site economie.gouv.fr.

F.O.-DGFIP condamne sans ambiguïté ce changement d'approche pour la mission de contrôle et réaffirme comme indiqué dans sa résolution de Congrès que le contrôle de l'assiette de l'impôt est la nécessaire contrepartie du système déclaratif.

L'ensemble des mesures décrites ci-dessus va compliquer l'activité des vérificateurs a fortiori dans un contexte de suppressions d'emplois et de restrictions budgétaires. Ils risquent d'éprouver de réelles difficultés pour assurer les opérations de contrôle dans la conformité. Parallèlement, on peut craindre une augmentation du volume de la fraude. Le constat est clair, il n'y a eu, une fois encore aucune anticipation sur les impacts de cette loi au regard des procédures de contrôle. Le manque d'anticipation des conséquences des décisions politiques constitue hélas une tendance lourde à la DGFIP.

Le Syndicat **F.O.-DGFIP** ne peut qu'être farouchement hostile à toute dérive d'externalisation et de privatisation de la mission contrôle, comme de l'ensemble des missions dévolues à la DGFIP. Confier par exemple une partie de cette mission aux commissaires aux comptes, qui factureront leurs prestations aux entreprises, relève non seulement de l'absurde mais aussi de l'inacceptable au regard des principes républicains. **F.O.-DGFIP** entend lutter résolument contre tous les projets néfastes qui vont à l'encontre des valeurs républicaines, des missions et des personnels de la DGFIP !

Service d'enquêtes judiciaires fiscales et douanières :

Le projet de loi de lutte contre la fraude prévoit l'affectation d'officiers fiscaux judiciaires au sein d'un service spécialisé du ministère en charge du budget. Il sera placé sous la double autorité des directeurs généraux de la DGFIP et DGDDI. Sa création sera effective au 1^{er} juillet 2019.

Sa mission consistera à rechercher et constater sur l'ensemble du territoire, les délits de fraude fiscale complexe et les délits connexes. L'effectif de ce service comprendra 1 AFIP, 1 AFIPA, 3 IDiv, 24 IFIP et B + 2 B ou C.

F.O.-DGFIP reste dubitatif sur la création de cette nouvelle entité dirigée par un magistrat et dénonce la dotation en agents par redéploiement c'est-à-dire sans nouvelle création d'emplois dédiée. De plus, tout reste à définir en matière de règles de gestion, d'horaires, de rémunération et d'astreinte pour les collègues qui y seront affectés.

Évolution de l'action pénale (verrou de Bercy) :

Il s'agit d'une évolution de la procédure de poursuite pénale de la fraude fiscale intégrée au projet de loi de lutte contre la fraude.

Jusqu'à ce jour, l'action pénale ne peut être engagée qu'après un dépôt de plainte préalable de l'administration fiscale auprès du procureur de la

République, après avis de la Commission des Infractions Fiscales (CIF).

Il est projeté une transmission automatique auprès de l'autorité judiciaire des dossiers de contrôle répondant à des critères fixés par la loi, après mise en recouvrement. Cela pourrait être les contrôles fiscaux sur place ou sur pièces suivants :

- évaluation d'office pour opposition à contrôle fiscal,
- découverte d'une activité occulte, d'abus de droit de manœuvres frauduleuses, absence de déclaration de certaines sommes et certains actifs (majoration de 80 %),
- manquement délibéré ou défaut de dépôt suivant la réception d'une mise en demeure dans le cas de comportement répréhensible antérieur.

Le parquet appréciera ensuite l'opportunité d'engager des poursuites. L'administration estime le volume des affaires susceptibles d'être concernées à 2 000. Elle conservera néanmoins la possibilité de déposer des plaintes après avis de la CIF pour les dossiers ne relevant pas d'une transmission automatique.

En l'état, des incertitudes persistent :

- Y aura-t-il classement ou ouverture systématique de l'autorité judiciaire ?
- Comment la justice va-t-elle se servir de cet outil ?
- La réponse pénale sera-t-elle meilleure ?

Pour **F.O.-DGFIP** ce changement ne garantit en rien une augmentation significative des poursuites pénales pas plus d'ailleurs qu'un meilleur recouvrement des sommes redressées. Le syndicat demandera un vrai bilan de ce dispositif, le moment venu par l'intermédiaire de sa Fédération des Finances. Ce sujet relève en effet du périmètre ministériel car il est commun à la DGFIP et à la DGDDI.

BULLETIN D'ADHESION



NOM : PRÉNOM :

N° matricule (ex N° AGORA) : ADRESSE MÈL :

GRADE : QUOTITÉ DE TEMPS DE TRAVAIL : %

AFFECTATION :
 déclare adhérer au Syndicat National F.O. des Finances Publiques (F.O. – DGFIP)

Fait à le
 (signature)

→ **66 %** de la cotisation syndicale fait l'objet d'un crédit d'impôt sur le revenu