



Octobre 2018

Editorial

La confiance ne doit surtout pas exclure le contrôle...

Le gouvernement a eu beau vanter son plan contre la fraude fiscale, il peut difficilement cacher que sa philosophie de l'action publique et du contrôle fiscal consiste surtout à accorder une confiance délibérément inconditionnelle -ou presque- aux acteurs économiques. Les dispositions de la loi ESSOC par exemple font déjà beaucoup parler dans les services de contrôle, elles inquiètent à juste titre...

En tant que tel, le plan national de lutte contre la fraude fiscale aurait pu être assez intéressant. La police fiscale sera logée au service de la douane judiciaire, ce que notre syndicat réclame depuis plus de dix ans. Or entre temps, la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF) a été créée et s'interroge légitimement sur son devenir et sur le risque de « concurrence » entre les services. Au final, moins de 30 agents intégreront la police fiscale, les rapports de forces politiques entre l'intérieur et Bercy auront eu raison d'un beau projet qui aurait consisté à disposer d'une centaine d'agents dans une police fiscale unique. De quoi s'interroger sur la façon dont les choix politiques servent l'intérêt général.

Tout cela est à replacer dans le contexte : aux suppressions d'emplois et aux restructurations, que la DGFIP connaît depuis maintenant de très nombreuses années, s'ajouteront désormais des transferts de missions et une profonde mutation du statut et de la gestion des fonctionnaires. L'intérêt général est-il vraiment servi avec : des contrats qui installent le salarié dans un lien de dépendance au pouvoir, des mobilités subies éloignées de la technicité de l'agent(e), une gestion arbitraire des carrières et des mutations ou encore une rémunération au mérite qui installera une compétition entre les agent(e)s ? A l'évidence, non. Les actions futures mériteront donc d'être suivies.

Si la situation aura donc rarement été aussi tendue, on relèvera quelques petits motifs d'espoir. La lutte contre la fraude fiscale n'a jamais été aussi légitime aux yeux de l'opinion. C'est l'une des priorités qui ressort des enquêtes régulières d'opinion.

Solidaires Finances Publiques nourrit très activement le débat public sur la fraude fiscale au travers de ses rapports (sur l'estimation de la fraude, qui est reprise dans l'ensemble des travaux et expressions, la baisse du nombre de contrôles, l'analyse des dispositions législatives passées et actuelles etc). Nous poursuivrons sans relâche nos travaux car le renforcement du contrôle fiscal ne revêt pas simplement un enjeu budgétaire et économique majeur mais qu'il constitue l'un des piliers du consentement à l'impôt.

Sommaire :

Data mining, programmation, recherche : chronique d'un big bang annoncé

PAS, contrôle fiscal : Solidaires Finances Publiques largement repris dans les médias

Retrouvez toutes nos expressions sur le site :

<https://solidairesfinancespubliques.org/vie-des-services/contrôle-fiscal/les-dossiers>

Nos 4 pages contrôle fiscal

Nos articles thématiques sur le contrôle fiscal

Nos dossiers et rapports

Nos communiqués de presse

Datamining, programmation, recherche : chronique d'un big bang annoncé

Les services de la programmation et de la recherche ont déjà connu des évolutions dans leur organisation structurelle (avec la création des pôles de contrôle et d'expertise ou les pôles de programmation dans les Dircofi par exemple), dans leurs procédures et dans leurs méthodes de travail (requêtage, droit de communication ou flagrance fiscale). La période qui s'ouvre s'annonce cependant hors norme : elle pourrait être celle d'un «big bang» de ces services.

La vision très particulière qu'ont les pouvoirs publics du data mining, sans compter leur philosophie très étroite du contrôle, portent les germes d'une mutation qui a toujours de quoi interroger et souvent inquiéter. Nous y revenons ici en tentant de dégager les pistes sur lesquelles travaillent les pouvoirs publics. Mais également en posant notre approche.



Le cadre général du Data mining

Si le traitement des données faisait partie du quotidien des agents en charge du contrôle fiscal, le développement du data mining (déjà expérimenté en 2014 sur les crédits de TVA avec un résultat décevant) annonce un incontestable changement d'échelle. A tel point que le ministre de l'action et des comptes publics en fait l'un des piliers de la lutte contre la fraude fiscale.

Le responsable de la cellule analyse de données au service du contrôle fiscal de la direction générale des finances publiques (DGFIP) en résume ainsi la philosophie générale et l'objectif : « *Le 'data mining', c'est un lac de données décloisonnées, et l'utilisation de techniques innovantes : on va demander à des algorithmes d'apprendre des contrôles réalisés dans le passé, et de faire ressortir des entreprises qu'il serait utile d'aller vérifier. Il va comparer les personnes sur lesquelles on a trouvé des redressements, et celles qui ont été contrôlées mais où il n'y a pas eu de fraude, et regarder les caractéristiques qui distinguent les fraudeurs des non-fraudeurs. Ce profil-type va nous permettre de cibler les contrôles à réaliser.*¹ »

L'arrêté du 28 août 2017² prévoit le remplacement de la mission requêtes et valorisation (MRV) par un bureau en charge de la programmation et de l'analyse des données. Surtout, il rend possible la création par la DGFIP d'un traitement automatisé de lutte contre la fraude dénommé «ciblage de la fraude et valorisation des requêtes» qui, selon les pouvoirs publics, permettrait d'accroître sensiblement l'effi-

cacité du contrôle fiscal.

Cet arrêté a donné lieu à un avis de la CNIL pour qui « *l'ampleur du traitement CFVR et de ses caractéristiques techniques, notamment l'utilisation d'algorithmes pour parvenir à de la modélisation prédictive* », un « *haut niveau de transparence doit effectivement être recherché par le ministère à l'égard des personnes concernées* ». L'arrêté prévoit que pour le contrôle fiscal, les traitements peuvent utiliser, d'une part, à titre pérenne les données des professionnels et des personnes physiques en lien avec une entreprise et, d'autre part, à titre expérimental, les données des particuliers sans lien avec une entreprise contenues dans la base.

La direction générale avait présenté en 2014 son expérimentation sur la base d'une liste de 1 000 dossiers comportant un fort risque de fraude au remboursement de crédit de TVA. Solidaires Finances Publiques avait alors livré son analyse en ces termes :

- l'utilisation de cet outil doit s'ajouter, sans s'y substituer, aux différentes méthodes permettant de détecter la fraude fiscale et d'assurer la programmation du contrôle fiscal.
- Les questions de « gouvernance » ne doivent pas paralyser cette expérimentation (une forme de concurrence pouvait être possible entre la mission requête et valorisation des données de la DG et la Direction nationale des enquêtes fiscales),
- un suivi et un bilan doivent être présentés aux agents et à leurs représentants.

Cette approche demeure plus que ja-

mais valable aujourd'hui, mais avec une vigilance accrue face aux déclinaisons possibles, au-delà du débat sur l'utilité intrinsèque du data mining. Fidèles à leur obsession de supprimer des emplois à la DGFIP, les pouvoirs publics rêvent manifestement d'utiliser cet outil pour réorganiser le contrôle fiscal.

Pourquoi les pouvoirs publics érigent le data mining en solution ultime ?

Après des années de vagues-hésitations sur l'orientation et l'organisation de la programmation et de la recherche, la DGFIP et les pouvoirs publics (le gouvernement et les grands corps de contrôle, notamment l'inspection générale des finances et la Cour des comptes) affirment désormais que l'avenir du contrôle fiscal passe par une utilisation massive de l'ensemble des données comprises dans le périmètre de l'arrêté. Pour justifier et appuyer cette orientation, ils avancent plusieurs éléments techniques.

Le taux de pertinence (soit le ratio entre d'une part le nombre de contrôles fiscaux externes ou de taxations directes réalisées et, d'autre part, le nombre total de dossiers d'entreprises exploités) des listes produites par l'ex-MRV serait supérieur à celui des pôles de programmation et à celui issu de Sirius pro. Pour les pouvoirs publics, l'utilité d'un tel traitement data n'est plus à démontrer, il doit donc monter en puissance au cours de prochaines années. Au reste, l'objectif est qu'il représente 20% de la programmation issue de l'analyse de données en 2018 et la moitié à court ou

¹ Interview de P. Schall sur France inter du 18 juillet 2018.

² Voir l'arrêté du 28 août 2017 modifiant l'arrêté du 21 février 2014

moyen terme.

Nos responsables politiques et administratifs vont cependant vite en besogne sur les conclusions qu'ils tirent de cette évolution. En outre, l'impact d'une telle orientation sur les structures, la mission et les agents est loin d'être neutre. Les questions posées sur l'évolution de la programmation sont nombreuses. On peut par exemple se demander si l'analyse des données menée au plan local sera remise en cause (va-t-on vers une fin de Sirius pro ?). Privilégier cet outil comme veulent le faire les pouvoirs publics conduirait, au mieux, à un recentrage de l'activité des PCE sur la programmation événementielle et sur l'exploitation des listes transmises par les échelons nationaux et interrégionaux. L'avenir des brigades d'études et de programmation et des pôles de programmation des Dircofi est lui aussi questionné. Dans une vision « extrême », des voix s'élèvent déjà dans les grands corps de contrôle pour estimer que tout ou partie du contrôle sur pièces effectué à partir des listes ne soit désormais mené qu'au niveau national et ce, quelle que soit la taille des entreprises.

On imagine aisément les conclusions qui en seraient tirées en termes de suppressions d'emplois. De là à dire que, derrière les paroles, ce soit le principal objectif recherché, il n'y a qu'un (petit) pas... Sans compter que certains se prennent à rêver tout haut à aller plus loin : « *Le contrôle des impôts va-t-il disparaître? En 2035, adieu à l'inspecteur des impôts!* »³. Manifestement, telle les vases communicants, la promotion de l'intelligence artificielle semble avoir des effets négatifs sur l'intelligence humaine...

Les premiers résultats devraient cependant inciter à la prudence. Près de 23 000 contrôles ont été ainsi réalisés dans des entreprises en 2017, faisant entrer plus de 100 millions d'euros dans les caisses de l'État. Pour la DGFIP, « *L'identification de ces affaires n'aurait pas été possible avec les méthodes traditionnelles de programmation* ».⁴ Admettons... Il n'en demeure pas moins que ces 100 millions restent bien marginaux dans les résultats du contrôle fiscal (près de 14 milliards d'euros de droits notifiés en 2017 auxquels il faut ajouter les pénalités).

Une vision technocratique de l'organisation des services

A terme, ceci amènerait inmanquablement les pouvoirs publics à vouloir constituer un service national de la programmation qui exploiterait les données issues du data mining, la DNEF et les services de recherche étant pour leur part positionnés sur l'exploitation de données externes. En termes organisationnels, la lecture des pouvoirs publics est manifestement la suivante :

- le nouveau bureau en charge de la programmation et des données, via le data mining exploité au niveau national sur un site unique et/ou en association avec les Dircofi, serait chargé de l'exploitation des données et d'une partie conséquente de la programmation à destination des services de contrôle,
- les services de recherche, la DNEF et les BCR, seraient chargés de l'exploitation de données externes via l'assistance administrative internationale, les contacts avec les services judiciaires, les aviateurs, les recherches effectuées sur internet etc.

Dans un tel cadre, la tenue d'échanges (non définis) et une bases de données communes seraient censés organiser le lien entre ces deux « sphères » chargés d'alimenter le contrôle fiscal.

Ceci emporte également des conséquences en matière de gestion des ressources humaines : l'approche que développe les pouvoirs publics englobe le contrôle public économique dans son ensemble tel qu'il est réalisé par la DGFIP mais aussi par les douanes et la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Sur fond de réforme de l'État, ceci pourrait amener, à une coordination ministérielle plus ou moins déconnectée de la DGFIP des agents en charge du contrôle fiscal.

Notre analyse

Comme toujours, le totem du numérique, du «big data» et de l'algorithme est brandi avec enthousiasme par une approche «techno»... largement hors sol ! Pour Solidaires Finances Publiques, il faut raison garder et éviter qu'un tel schéma se mette en place. Sur le fond, le traitement de masse de données est en soi une évolution intéressante. De longue date, nous n'avons cessé de demander une interopérabilité, un meilleur accès à l'information et un meilleur traitement des données. Il faut avant tout rappeler une priorité stratégique. Compte tenu de l'importance et de la sensibilité des données, la DGFIP doit impérativement en garder l'entière maîtrise et ce, de bout en bout de la chaîne et ne pas laisser les acteurs privés intervenir. Dans sa décision, la CNIL précisait ceci : «ces listes de résultats seront transmises aux agents compétents des services de la DGFIP (direction générale des finances publiques, ndlr), qui évalueront le risque avant de prendre toute décision de contrôle». La CNIL estime par conséquent que le dispositif doit être «entouré de garanties fortes de nature à assurer un niveau élevé de protection des données». Pour nous, cela justifie qu'aucun acteur privé n'intervienne.

Mais au-delà de l'intérêt que l'on peut avoir pour ce débat, il faut malheureusement reconnaître qu'une fois de plus, les réflexions menées par les pouvoirs publics sont biaisées. Dommage, car en réalité, ce débat mérite mieux que l'affirmation dogmatique selon laquelle toute nouveauté doit inmanquablement être pensée en fonction des suppressions d'emplois potentielles... Au contraire, loin d'opposer l'utilisation des données et de l'outil numérique aux agents, nous estimons que cela doit leur servir à exercer leur mission dans de bonnes conditions. Pour cela, il faut admettre qu'il faut cesser d'affaiblir la DGFIP mais au contraire la renforcer. Et ne pas diluer le contrôle fiscal dans un vaste contrôle économique. Coordination, oui, dilution, non. Un axe simple et clair que nous n'aurons de cesse de défendre.

Au reste, l'utilité du data mining ne peut être valablement assurée que si, en amont du traitement des données proprement dit, un ensemble de conditions soit rempli : que les applications soient correctement servies, que les données soient fiables, que l'on tienne compte des mises à jour (qui peuvent être mensuelles, trimestrielles ou annuelles), que l'expertise fiscale soit mobilisée pour orienter le traitement des données bref, que l'ensemble de la chaîne d'alimentation et de traitement soit solide et maîtrisée. Il en va bien entendu de l'efficacité de «l'analyse prédictive» du data mining... Au vu des témoignages sur les défauts et/ou les retards d'alimentation de certaines applications (BNDF et TSE par exemple), cette question est loin d'être anodine en termes d'efficacité... En aval, ceci suppose évidemment que les agents puissent traiter utilement ces données sans perdre la plus-value qu'ils peuvent apporter grâce à leur initiative et leur connaissance du tissu fiscal. Et, évidemment, il s'agit de leur laisser, avec les moyens adéquats, la possibilité de poursuivre la programmation et le CSP au plus près du tissu fiscal local.

Pour reprendre l'expression des pouvoirs publics, afin que le «lac de données» ne s'assèche pas, il faut qu'il soit régulièrement alimenté en amont et que son écoulement en aval soit fluide et maîtrisé.

³ Cabinet Arsene Taxand, *Le contrôle fiscal du futur? Grâce au big data, la DGFIP saura tout...*, 4 janvier 2016.

⁴ Paquette, *Impôts, pourquoi le logiciel anti-fraude de Bercy interroge*, *L'express*, 17 septembre 2018.

PAS, contrôle fiscal :

Solitaires Finances Publiques largement présent dans les médias

Souvent sollicité, le syndicat Solitaires Finances Publiques s'exprime très régulièrement dans les médias.

De ce point de vue, la rentrée aura été chargée : les atermoiements du Président de la République sur la mise en œuvre du prélèvement à la source (PAS) ont donné lieu à dix jours d'intenses débats dans lesquels notre organisation a été très présente. Télé, radio, presse écrite et web, nous avons ainsi pu montrer en quoi le PAS était loin d'être la simplification vantée par le gouvernement. Nous avons aussi parlé des agent(e)s des finances publiques en expliquant l'utilité de leur mission, de leur présence et de leur reconnaissance.

Dans la période, le contrôle fiscal n'a pas été absent non plus. Notre syndicat livre en effet périodiquement des communiqués, dossiers de presse et des rapports thématiques consacrés au contrôle fiscal (tous nos rapports sont disponibles sur notre site dans la rubrique presse et la rubrique publications). Chaque

année, un dossier de presse revient sur l'analyse des résultats du contrôle fiscal. Nous publions par ailleurs des rapports thématiques et des contributions aux travaux parlementaires (souvent repris en annexe desdits rapports).

Après plusieurs travaux ces dernières années dont notre rapport de janvier 2013 qui livrait une estimation de la fraude (60 à 80 milliards d'euros), nous avons ainsi récemment publié en mars et novembre 2017 deux rapports consacrés à l'impunité fiscale et au bilan des mesures législatives votées depuis 2013⁵, dans lesquels nous revenons sur ; les mesures prises, le fameux « verrou de Bercy » et nos préconisations.

Récemment (en septembre 2018), nous avons ainsi sorti un rapport consacré à la baisse du nombre de contrôles⁶. La presse (notamment la presse écrite : Ma-

rienne, Europe 1, Le Point, Challenges, L'Express, LCI...) s'est largement emparée de ce travail dans lequel nous analysons les causes et les conséquences de la baisse du nombre de contrôles fiscaux. Il était en effet important de montrer la réalité, en plein débat sur la loi « anti-fraude » et à quelques jours de la publication de la loi de finances...

Ce travail d'expression publique vise à en finir avec les idées reçues (sur les fonctionnaires, la DGFIP, etc) et à défendre les agent(e)s et les missions. Nous y portons aussi des préconisations. Et ce, dans un climat où la facilité et les dogmes idéologiques visent non seulement à critiquer l'action publique et ses acteurs mais aussi à rétrécir et réorienter l'action publique au service de certains intérêts, loin, de plus en plus loin, de l'intérêt général. Ce dernier est et reste notre boussole.

⁵ Rapports de Solitaires Finances Publiques, *Lutte contre la fraude fiscale, état des lieux, bilan législatif et perspectives, pourquoi et comment en finir avec l'impunité fiscale*, mars et novembre 2017.

⁶ Rapport de Solitaires Finances Publiques, *Quand la baisse des moyens du contrôle fiscal entraîne une baisse de sa présence*, septembre 2018.



SECTION :

Bulletin d'adhésion 2018

Coupon à remettre à ton correspondant accompagné du règlement

Solitaires SYNDICAT NATIONAL
Finances Publiques

IDENTIFIANTS

N° DGFIP (6 chiffres)

N° ANAIS (10 chiffres)

NOM d'usage

Prénom

NOM de naissance

Date de naissance

Cadre : Grade :

Echelon : Date de prise de rang :

Informations professionnelles

Service :

Site :

Temps partiel : %

@

☎

Ces informations sont obligatoires

Informations personnelles

Adresse perso. :

.....

.....

@

☎

Ces informations sont facultatives, tu pourras les modifier dans ton profil sur solidairesfinancespubliques.org

Montant de la cotisation →

Solitaires Finances Publiques