



GERALD DARMANIN
MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Seul le prononcé fait foi

Lutter contre la fraude : la fin des tabous

**Discours de Gérald DARMANIN,
Ministre de l'Action et des Comptes publics**

Bercy

Jeudi 13 septembre 2018



Mesdames et messieurs les parlementaires,
Mesdames et messieurs les Directrices et Directeurs d'Administration,
Mesdames et messieurs,

Vous le savez, le Gouvernement croit dans les baisses d'impôt. Notre fiscalité française, trop lourde, n'est que le côté pile d'une pièce, dont la dépense publique est le côté face. Et c'est parce que nous voulons redonner du sens à l'initiative individuelle, à la rémunération du travail, à l'investissement, que nous avons, dans le budget de l'an dernier, pris des orientations historiques en matière de baisses de notre fiscalité. Le mouvement que nous avons engagé est sans précédent dans l'histoire récente : à la fin du quinquennat, les ménages auront vu leur facture fiscale diminuer de 22 Md€ avec la suppression complète de la taxe d'habitation, et les entreprises l'auront allégée de près de 12 Md€ avec l'impôt sur les sociétés à 25%.

Mais cette politique a son corollaire : l'impôt qui demeure est dû, et toute manœuvre d'évitement est une trahison envers la collectivité, un coup porté à notre pacte républicain. Car à l'heure où nous assumons des mesures d'économies parfois difficiles pour redresser nos finances publiques, à l'heure où nous entreprenons une transformation de nos services publics, notre pays a plus que jamais besoin de ses recettes fiscales. La fraude a naturellement toujours été insupportable, moralement scandaleuse, financièrement dommageable. Mais d'une certaine façon, notre politique budgétaire et fiscale re-légitime l'impôt et rend cette fraude d'autant plus inacceptable.

C'est pourquoi je souhaite qu'elle soit combattue sans tabou. Les tables rondes qui viennent de se conclure et qui vous ont retenus dans cette chaleureuse salle de Bercy pendant toute une après-midi interviennent alors que le projet de loi de lutte contre la fraude, que je porte depuis plusieurs mois, arrive à partir de lundi en discussion publique à l'Assemblée nationale.

Ce projet de loi, nous avons commencé à y travailler à la fin de l'an dernier, alors que le processus du vote du budget 2018 touchait à sa fin. Nous avons voulu un texte ramassé, avec quelques mesures fortes. Emilie Cariou a déjà largement rappelé le contenu et les avancées de ce texte, je ne reviens pas dessus.



Le débat parlementaire est venu l'enrichir, et je m'en réjouis, nous allons avoir l'occasion d'y revenir. Le Parlement a d'ailleurs souhaité que notre politique de lutte contre la fraude soit décrite dans un document dédié, annexé chaque année au projet de loi de finances, et que son contenu soit considérablement enrichi par rapport à la pratique habituelle. Je ne peux qu'y souscrire car dans cette matière qui passionne nos concitoyens – votre présence ici, en nombre, en témoigne – on trouve beaucoup de rumeurs et de fantasmes et rien de tel pour les combattre que l'arme de la transparence.

C'est cet esprit de transparence qui m'a conduit à indiquer publiquement, d'abord en commission au Sénat puis encore récemment lors des travaux de la commission des finances à l'Assemblée, que j'étais favorable à ce que soit produite une évaluation publique de la fraude. La situation actuelle est ubuesque : tout le monde demande au Ministre que je suis, à longueur de journée, quel est le montant de l'argent qui n'entre pas dans les caisses de la nation alors qu'il le devrait. Aussi étrange que cela puisse vous paraître, je n'en ai aucune idée car je ne dispose d'aucun chiffre, pas plus officieux qu'officiel. Dans cette grande maison qu'est Bercy, l'évaluation de la fraude constitue depuis des temps immémoriaux un vrai tabou.

Sans doute parce que les hauts fonctionnaires de ce ministère savent pertinemment qu'évaluer ce qui nous échappe est par définition une science hasardeuse : les débats de la première table-ronde l'ont bien montré, il existe toutes sortes de méthodes pour produire ces chiffrages, et elles ont toutes leurs limites. Mais cette pudeur provenait sans doute aussi du fait qu'évaluer ce qui n'entrait pas dans les caisses, c'était constater l'échec de ceux qui sont chargés de les remplir.

Mais comme la nature a horreur du vide, la question du chiffre de la fraude est dans tous les esprits et certains ont tenté leur propre estimation. Parfois partielle, sur un seul impôt ou un sous-ensemble de notre système de prélèvements obligatoires. Parfois aussi avec des méthodes qui gagneraient à être auditées et fiabilisées. Parfois enfin avec des arrière-pensées politiques à peine voilées, qui reviennent généralement à expliquer que si l'on réduisait à 0 notre manque à gagner fiscal et social, nous pourrions remettre nos finances publiques à l'équilibre sans faire le moindre effort d'économie.



Pour éclairer ce débat d'un jour nouveau, j'ai souhaité briser ce premier tabou qu'est l'évaluation de la fraude, et plus largement du manque à gagner fiscal et social. Nous allons donc nous atteler à produire cette estimation. Et nous allons le faire de la façon la plus scientifique et transparente possible, par la création d'un observatoire. Un énième me direz-vous, mais s'il en existe sans doute beaucoup dont nous pourrions sans doute nous passer, en voilà un qui nous manque vraiment ! Il garantira la rigueur et la pertinence des méthodes de calcul, et assurera leur transparence.

L'évaluation de la fraude est bien sûr un sujet d'experts et l'observatoire comprendra donc des spécialistes de la statistique, venus de nos diverses administrations et du monde académique. Mais c'est aussi un sujet sociétal, et je souhaite que la société civile y soit représentée, d'autant qu'on y trouve également d'excellents experts, comme en témoigne la présence aujourd'hui d'un certain nombre d'ONG, dont Oxfam que je remercie d'avoir participé à notre table ronde.

L'observatoire couvrira un champ large : il s'intéressera à la fiscalité mais aussi aux prélèvements sociaux, et ses travaux porteront non seulement sur la fraude, mais aussi sur le manque à gagner fiscal et social au sens plus large, c'est-à-dire la perte de recettes liée aux erreurs. Je prends l'engagement qu'à la même date l'an prochain, nous serons en mesure d'annoncer un chiffre, qui sera le fruit de ces travaux.

Que fera-t-on d'un tel chiffre, me dit-on ? N'est-ce pas prêter le flanc à la critique que d'admettre officiellement l'existence de sommes importantes échappant à la vigilance de nos percepteurs ? Je ne le crois pas. Tout le monde sait que la fraude existe, et l'absence de chiffre ne conduit pas à minimiser le phénomène dans l'esprit des Français. Disposer de chiffres permettra de donner une réalité quantitative au phénomène, certainement inexacte à l'euro près, mais sans doute correcte dans l'ordre de grandeur.

Autre vertu que je vois : ce chiffre, ou ces chiffres, pourront constituer un instrument de mesure de l'efficacité de nos administrations en charge des prélèvements obligatoires, sans doute plus utiles et plus sains que ne le sont aujourd'hui les totémiques résultats du contrôle.



En effet, faute de mieux, toute l'attention se focalise aujourd'hui sur le montant des redressements notifiés. Mais s'ils augmentent, est-ce parce que nous sommes plus efficaces ou parce que la fraude augmente ? Et quelle portion de ces redressements sera effectivement recouvrée, une fois ces chiffres expurgés des redressements abandonnés en cours de procédure, des contentieux perdus, des rectifications purement comptables qui ne se traduisent par aucune rentrée effective d'argent, et des sommes que l'on ne récupère jamais car le contribuable a disparu ou n'est pas solvable ?

A l'heure où nous souhaitons repositionner l'administration dans un rôle de prévention et d'accompagnement, comment prendre en compte l'efficacité de l'amont de la chaîne, qui vise à favoriser le paiement spontané du juste impôt, si l'on se focalise sur le contrôle ? Et de même, comment prendre en compte l'aval, c'est-à-dire la gestion des contentieux et l'action en recouvrement, qui sont des étapes aussi importantes que celle de la notification ?

Peut-être le manque à gagner fiscal et social constitue-t-il un indicateur plus global contribuant à apprécier l'efficacité de la chaîne qui, de la réception des déclarations des contribuables jusqu'à la mise en œuvre des moyens du recouvrement forcé, concourt dans son entièreté à faire entrer l'impôt dans les caisses, en déployant une palette de méthodes et de procédures, de la plus amiable à la plus coercitive.

Bien évidemment, disposer de « macro-chiffres » sur le manque à gagner fiscal et social ne nous avancera guère si nous ne savons pas bien détecter la fraude. Les experts de la lutte contre la fraude savent que le moment de la détection est l'étape clé. Preuve en est : 90% des montants redressés en contrôle fiscal portent sur des sujets identifiés dès l'amont du contrôle, et seulement 10% portent sur des sujets nouveaux, détectés en cours de contrôle.

Pourtant, nous pouvons faire beaucoup mieux dans nos processus de détection. Dans le contrôle fiscal toujours, 25% des dossiers se concluent par une absence de redressement ou des redressements de très faibles montants. C'est non seulement un gâchis de ressources pour l'administration, mais un dérangement inutile pour des contribuables de bonne foi.



Or, nos données fiscales et sociales constituent une mine d'or que nous n'exploitons pas encore suffisamment, et qui, si nous savons les utiliser à bon escient, doivent nous permettre de ramener ce 25% le plus proche de 0 possible d'ici quelques années.

La prise de conscience du potentiel que représentent ces données pour les métiers de lutte contre la fraude est assez récente, à vrai dire. Elle s'est heurtée, et se heurte encore sans doute çà et là, à des réticences culturelles auxquelles sont confrontées toutes les grandes organisations qui se transforment : une défiance face à ces nouvelles techniques dans lesquelles l'algorithme tend à remplacer le flair et l'expérience, une crainte sans doute d'une partie des équipes de terrain de perdre la main dans la sélection des dossiers. C'est ce second tabou qu'il nous faut briser.

Car la réalité est que les services de contrôle peinaient de plus en plus à programmer leur activité avec des propositions de qualité. Ils étaient les premiers à le dénoncer, et ils avaient raison. Le *datamining* apporte une réponse parfaitement adaptée à ce problème. Bien sûr, nos services en la matière n'ont pas encore achevé leur montée en puissance, loin de là. Mais ils sont sur la bonne voie, car nous avons compris désormais que la réussite réside dans le mélange d'hommes de la technique, informaticiens et statisticiens, et d'hommes du métier, fiscalistes.

Et nous avons l'intention d'accélérer la cadence en nous ouvrant davantage au monde extérieur. Là aussi, c'est un petit tabou qui tombe. Au cours des prochaines semaines et des prochains mois, nous allons multiplier les initiatives, en expérimentant des solutions avec des acteurs privés sur quelques thématiques prioritaires :

- la première sera conduite en commun par la douane et l'administration fiscale, sur la TVA à l'importation. Actuellement, environ 8 000 opérateurs utilisent le régime dit d'auto-liquidation, destiné à monter rapidement en puissance. L'objectif est de développer, par des méthodes d'apprentissage automatique, un dispositif de détection des opérateurs internationaux potentiellement frauduleux. C'est sans doute un chantier sur lequel nous pouvons avancer rapidement car nous disposons déjà d'un accord cadre nous permettant de faire appel à des prestataires dans ce domaine ;



- la seconde vise à équiper nos administrations des outils technologiques nécessaires pour traiter les données dites « non structurées » contenues dans la masse des documents numérisés dont nous disposons, mais qui ne sont disponibles que sous forme de texte ou d'image. Ces technologies dites de « *text-mining* » permettront par exemple d'analyser les actes notariés ou sous-seing privés retraçant des opérations patrimoniales, qui figurent dans les bases documentaires de la DGFIP, ou des formulaires de douane. Nous recourrons sans doute d'abord à une assistance à maîtrise d'ouvrage pour appuyer les administrations dans l'expression de leur besoin. L'objectif ensuite est de lancer une procédure de concours, qui permettra aux prestataires candidats de nous remettre leurs propositions, de les tester et de retenir les plus prometteuses dans les différents champs d'application que nous avons identifiés ;
- mais nous sommes prêts à aller encore plus loin, en assumant d'exploiter aussi la masse des données ouvertes, disponibles publiquement, et que les administrations ne se sont pas encore risquées à traiter jusqu'à ce jour, à la fois car il s'agit de données sensibles, protégées juridiquement, et parce que leur traitement requiert des outils particulièrement avancés. Or ces données, notamment celles que l'on trouve sur les réseaux sociaux, peuvent nous révéler beaucoup de choses sur ce qu'on appelle la « fraude à la résidence » ou sur des transactions économiques illicites ou frauduleuses. La base juridique existe, puisque la lutte contre la fraude est reconnue par le Conseil constitutionnel comme une finalité légitime. Mais le cadre juridique reste à consolider, et des travaux seront engagés avec la CNIL sur le sujet. Nos initiatives devront naturellement respecter les principes de proportionnalité, de transparence et de loyauté du règlement général sur la protection des données (RGPD). Il nous faudra sans doute aussi prévoir des modalités d'information des usagers.
- enfin, je souhaite que nous puissions mobiliser la sagacité de nos jeunes *data-scientists* en formation dans nos écoles, par exemple par l'organisation d'un *challenge* dans lequel l'administration accueillerait les plus mobilisés et volontaires d'entre eux à Bercy pour quelques jours, leur soumettrait une thématique sur laquelle exercer leur créativité en leur ouvrant un accès aux données pertinentes, à charge pour ces têtes bien faites de construire les algorithmes les plus affûtés.



Toutes ces initiatives concourent à une seule et même finalité : démultiplier notre force de frappe pour accroître rapidement nos capacités et notre pertinence, en construisant un écosystème sur lequel s'appuyer, fait d'écoles ou d'universités – nous avons le plaisir d'en avoir parmi nous aujourd'hui – au sein desquelles recruter nos spécialistes, et d'entreprises, notamment des *start-ups*, auxquelles recourir pour nous accompagner.

Evidemment, une fois la fraude détectée, il faut pouvoir la sanctionner. C'est tout l'enjeu de la coopération entre nos administrations financières et l'autorité judiciaire, qui a animé les débats de la dernière table ronde qui s'est achevée il y a quelques minutes.

Là encore, nous avons brisé des tabous. Celui de pouvoir conduire des enquêtes fiscales avec des moyens judiciaires au sein même de ce ministère. C'est tout l'objet de la police fiscale que nous créons dans le projet de loi dont nous débattons lundi, et qui va considérablement renforcer notre capacité à lutter contre la grande fraude fiscale, qui parvient à déjouer les outils du contrôle fiscal classique. L'accord trouvé avec le Ministère de l'Intérieur et le Ministère de la Justice est historique, et je souhaite à cette occasion remercier Gérard Collomb et Nicolas Belloubet pour leur soutien sur ce dossier.

Dans ce domaine comme dans les autres, nous souhaitons aller vite car il n'y pas de temps à perdre. La création de la nouvelle police fiscale va très prochainement se concrétiser, avec le lancement d'un appel à candidature dès demain. Le processus de sélection va se dérouler durant l'automne et les agents sélectionnés partiront pour leur formation à l'école nationale des douanes de Tourcoing dès janvier prochain. Ils y suivront une formation de 6 mois, au sein de laquelle nous associerons naturellement des fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur. La police fiscale pourra ainsi être opérationnelle au 1^{er} juillet 2019.

Autre tabou, qui a fait couler beaucoup d'encre, celui du verrou de Bercy. Nous nous apprêtons à mettre fin à ce système vieux d'un siècle. Là encore, il ne faut pas sous-estimer la rupture historique que cela représente. Aucun Gouvernement de droite ou de gauche n'était jusqu'à ce jour allé aussi loin, et jamais le Parlement n'avait autant creusé le sujet que ne l'a fait la mission d'information de l'Assemblée nationale, sous la houlette d'Eric Diard et d'Emilie Cariou, que je remercie pour la qualité de leur travail.



L'article 13 du projet de loi de lutte contre la fraude, introduit dans le texte à l'initiative du Sénat et largement amendé à l'Assemblée, ouvre une page nouvelle de la coopération entre le fisc et la justice. Il constitue, je crois, un vrai point d'équilibre entre la garantie des droits des contribuables, l'efficacité de la répression des fraudes les plus graves, et la transparence des critères de transmission des dossiers fiscaux au parquet.

Nous allons nous empresser d'en décliner l'esprit à travers une circulaire conjointe que je signerai prochainement avec Madame la Garde des Sceaux, à laquelle mes services apportent en ce moment même la dernière touche, comme M. Parent et M. Heitz ont pu vous l'indiquer.

Avec tous les amendements apportés au cours du débat parlementaire, le paquet « judiciaire » du projet de loi forme désormais un ensemble dense et extrêmement cohérent :

- le mode d'emploi de la judiciarisation des dossiers y est clairement décrit, contrairement au flou du système du verrou qui prévalait jusque-là alimentant tous les fantasmes ;
- la police fiscale donne des moyens d'enquête spécialisés en plus au juge ;
- le plaider-coupable va permettre d'accroître l'efficacité des procédures judiciaires ;
- et parce que tous les fiscalistes savent bien que la fiscalité est une matière faite de blanc et de noir mais aussi de beaucoup de gris, nous donnons à la justice et à l'administration le pouvoir de régler à l'amiable les dossiers, par la convention judiciaire d'intérêt public d'une part, par la transaction de l'autre.

Mesdames, messieurs, il est temps pour moi de conclure et voudrais terminer par un clin d'œil qui résume assez bien la politique que nous conduisons. Je clôture aujourd'hui un colloque sur la lutte contre la fraude, et j'annonçais hier le lancement des travaux du groupe d'experts que je réunis autour de moi pour préparer la future ordonnance sur la relation de confiance, que prévoit la loi pour un Etat au service d'une société de confiance (ESSOC).



Il n'y a aucune schizophrénie à cela, bien au contraire : la politique que nous conduisons marche sur deux jambes, repose sur deux piliers d'égale valeur. D'une part, conseiller et accompagner les contribuables de bonne foi dont on reconnaît bien volontiers les difficultés à naviguer dans les méandres tortueux de notre système fiscal, de l'autre sanctionner encore plus efficacement et encore plus durement ceux qui se soustraient sciemment à leurs obligations de contribution aux charges publiques. Finalement, le « en même temps » trouve beaucoup de déclinaisons possibles, jusqu'en matière fiscale !

Je vous remercie pour votre attention et suis prêt à répondre à quelques questions avant de vous quitter pour Strasbourg.

Contact presse :

Cabinet de Gérald DARMANIN : 01 53 18 45 03 - presse.mcp@cabinets.finances.gouv.fr