

1 AN DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE ET SOCIALE

CONFERENCE DE PRESSE D'ERIC WOERTH, MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

LUNDI 17 NOVEMBRE 2008

Mesdames et Messieurs,

Merci d'avoir répondu présent pour l'ouverture de cette conférence sur les fraudes sociales, qui sera marquée par la signature, dans quelques minutes, d'une convention avec l'administration belge.

J'ai à mes côtés Laurette ONKELINX, Vice-Première ministre et ministre des affaires sociales et de la santé de la Belgique avec laquelle j'aurai le plaisir de signer cet accord de coopération. Et Marian HOSEK, ministre du travail et des affaires sociales de la République tchèque avec qui j'ai signé en juin dernier un accord analogue.

Nous venons d'ouvrir ensemble une conférence européenne sur le renforcement de la coopération en matière de lutte contre la fraude à la sécurité sociale. Le renforcement des droits et des garanties au niveau européen doit en effet aller de pair avec un contrôle efficace et nous devons adapter nos systèmes nationaux de contrôle à cet enjeu nouveau des fraudes transnationales. Un groupe de travail créé en février 2008 a rendu un rapport permettant de mieux cerner les risques et enjeux : il sera présenté cet après-midi.

Ces deux jours de conférence vont ainsi permettre de partager les bonnes pratiques et d'avancer dans ce domaine. Il y a clairement une **spécificité des fraudes internationales** : chaque Etat a son dispositif de contrôle mais ne peut intervenir sur le territoire d'un autre Etat alors qu'il y verse des prestations, par exemple des pensions de retraite. Sans parler des risques particuliers des zones frontalières où des personnes peuvent bénéficier d'allocations chômage d'un côté de la frontière et travailler de l'autre. C'est pour cela que la France souhaite développer des coopérations concrètes en matière de contrôle avec des accords bilatéraux voire, à terme, un système européen d'échanges pour garantir le respect des droits et devoirs.

J'ai eu le plaisir de signer un tel accord avec la République tchèque en juin à Chantilly ; nous allons aujourd'hui signer avec Laurette ONKELINK un accord important pour renforcer notre coopération avec la Belgique en matière de contrôle des prélèvements et des prestations sociales. Je prendrai trois exemples des apports de cet accord :

- nous allons pouvoir vérifier que des personnes qui ont bien un emploi dans un pays ne bénéficient pas indûment d'allocations chômage dans l'autre ; on va pouvoir également envoyer une liste de bénéficiaires de prestations familiales pour contrôler qu'ils ne cumulent pas avec des prestations familiales provenant de l'autre Etat ;

- l'accord permettra à des agents français des URSSAF d'être présents lors de contrôles effectués en Belgique par l'inspection belge dans une entreprise, et réciproquement ;

- l'accord prévoit **l'exequatur, la reconnaissance des décisions de justice**, ce qui est essentiel pour le recouvrement des cotisations : un employeur qui n'a pas payé les cotisations à l'URSSAF et qui a quitté la France, pourra ainsi se voir réclamer ces sommes en Belgique.

Passer la parole à la ministre belge et au ministre tchèque ; signer l'accord avec la Belgique. Remercier les ministres qui quittent la salle.

Bilan de vos actions menées pendant un an sur la lutte contre la fraude

J'ai tenu à mettre en perspective cette conférence européenne sur les fraudes sociales et notre propre action, en France, en matière de lutte contre l'ensemble des fraudes.

Cela fait en effet 1 an que le Président de la République et le Premier ministre m'ont confié la mission d'engager un plan de lutte systématique contre toutes les fraudes et le temps est donc venu pour moi de rendre des comptes de mon action.

Qu'est-ce qui a changé en un an et qu'allons-nous faire dans l'année qui vient ? Voilà fondamentalement les deux questions que je souhaite évoquer devant vous ce matin, en présence de tous les directeurs impliqués dans cette lutte (organismes sociaux, services administratifs).

1 – Ce qui a changé en un an, fondamentalement, c’est que nous avons une stratégie de lutte contre la fraude, et que nous la mettons en œuvre sans relâche de manière extrêmement méthodique.

1.1 Une stratégie d’abord, en trois points.

Le premier axe de cette stratégie, c’est la connaissance de la fraude.

Mais quand je parle de connaissance, je ne parle pas des chiffres globaux, qui sont des évaluations d’ensemble du phénomène, par exemple l’évaluation du montant de la fraude aux recouvrements, comprise entre 29 milliards et 40 milliards d’euros. Il nous faudra continuer à préciser ces évaluations dans les prochains mois, même si elles ont leur part d’incertitude.

Non, quand je dis « connaître la fraude », **je veux parler de la connaissance fine de tous les cas-types de fraudes.** En clair, savoir, impôt par impôt, prestation par prestation, comment l’on peut frauder. C’est ce que l’on appelle une typologie, et ce qui nous faisait gravement défaut en France, alors que cet outil constitue le point de départ de la lutte contre la fraude. Comment en effet prétendre lutter contre quelque chose qu’on connaît mal ?

Le premier travail que j’ai demandé au Délégué national à la lutte contre la fraude, Benoit PARLOS, qui a pris ses fonctions il y a 6 mois, c’est donc de doter l’administration française de cette typologie des fraudes.

Cet outil existe désormais, la délégation nationale à la lutte contre la fraude me l’a remis il y a quelques jours. Bien sûr, il n’a pas vocation à être public, car notre travail n’est pas de donner le mode d’emploi aux fraudeurs ! Mais je veux vous en donner les grandes lignes.

Sachez d’abord qu’il a été construit sur la base de **cas concrets, constatés sur le terrain.** C’était d’ailleurs pour avoir cette connaissance du terrain que j’avais demandé à Geoffroy FOUGERAY, qui est un commissaire de police qui a travaillé pendant des années sur ces fraudes concrètes et en a même fait un livre très documenté, de rejoindre l’équipe de la DNLF. Et c’est parce que cette typologie vient du terrain qu’elle colle à la réalité de la fraude.

Sachez également que cette typologie regroupe une trentaine de cas types, qui à mes yeux représentent l’essentiel des fraudes constatés sur le terrain. Ils sont **classés en 8 familles**, par exemple celle du travail dissimulé ou de la fraude à la résidence. Et naturellement, pour chaque cas, nous vérifions les outils à notre disposition pour empêcher la fraude, et surtout ceux qu’il faut renforcer ou créer.

Voilà pour le premier axe stratégique, celui de la connaissance. Le deuxième, c’est de mettre fin à l’action cloisonnée des administrations.

Seul le prononcé fait foi

Il faut être clair : si chaque administration travaille dans son coin, et garde les informations qu'elle a sa disposition sans se soucier qu'elles peuvent être utiles à d'autres, alors la lutte contre la fraude est un vœu pieux.

Sur ce point encore, laissez-moi vous donner **quelques exemples très concrets**, car les fraudes, elles aussi, sont très concrètes :

- le travail dissimulé : il y a sept administrations qui ont des informations utiles pour lutter contre ces pratiques. Elles ont longtemps travaillé dans leur coin. Le travail en commun se développe, mais l'échange d'informations n'est pas encore devenu un réflexe ;

- le versement des prestations sociales : les caisses versent ces prestations en se fondant généralement sur les ressources déclarées par les bénéficiaires. Mais lorsque l'on regarde les ressources connues de la Direction générale des finances publiques, on constate parfois des cas surprenants, qui justifient de renforcer la coopération entre tous les organismes ;

- les carrousels TVA, qui nécessitent notamment une bonne collaboration entre la Direction générale des Douanes et la direction générale des finances publiques.

Bien sûr, tout n'a pas commencé il y a un an dans ce travail entre administrations.

Cependant, depuis un an, nous avons fait des progrès majeurs :

- d'abord en leur demandant de se réunir régulièrement au niveau national et local, sous l'impulsion du Délégué national à la lutte contre la fraude. Concrètement, dans chaque département se mettent en place des comités locaux de lutte contre la fraude, associant tous les acteurs concernés, qui feront un compte-rendu trimestriel à la DNLF de leurs actions ;

- ensuite en accélérant les échanges d'informations quotidiens entre tous les acteurs. Je constate que nous obtenons des premiers résultats satisfaisants. Un exemple : les services fiscaux, qui n'avaient adressé, en 2007, que 2 255 cas précis susceptibles de donner lieu à redressement par l'URSSAF, en auront adressé deux fois plus en 2008 ;

- enfin, en identifiant de manière précise tous les croisements d'information qui pourraient être automatisés. C'est un objectif prioritaire que j'ai fixé à Benoit PARLOS, je vais y revenir.

Le troisième axe de notre stratégie, c'est de donner à chaque acteur des orientations claires en matière de lutte contre la fraude.

Mesdames et Messieurs, depuis des années, la fraude n'était plus suffisamment portée politiquement. La lettre de mission que m'ont adressée il y a un an le Président de la République et

le Premier ministre témoigne de leur volonté de redonner au politique tout son rôle dans cette lutte. Qu'est-ce que cela signifie ?

Premièrement, que le politique doit intégrer la lutte contre la fraude dans les textes qui créent un droit nouveau ou en améliorent un existant. C'est ce que nous avons fait avec le RSA, en très étroite liaison avec M. Martin Hirsch. Le Délégué national à la lutte contre la fraude a monté un groupe de travail spécifique sur ce sujet.

Deuxièmement, que le politique doit connaître précisément l'action de chaque service concerné par la lutte contre la fraude. Ce n'était pas le cas jusqu'à présent, ce le sera grâce au travail de la DNLF, qui m'a proposé un tableau de bord permettant d'avoir, pour toutes les administrations concernées une batterie d'indicateurs homogènes sur les moyens et les résultats en matière de lutte contre la fraude.

Troisièmement, qu'il revient au politique de donner des priorités en matière de politique de contrôle et de participer à la définition des zones à risque. Quelques exemples :

- j'ai par exemple demandé à Jean-Baptiste CARPENTIER, le directeur de TRACFIN, de me préciser, dans les prochaines semaines, si les obligations pesant sur les fonds de pension en matière de lutte contre le blanchiment sont suffisantes ;

- en matière de contrôle fiscal, nous discutons actuellement avec Philippe PARINI, le directeur général des finances publiques, des secteurs qui nécessiteront une action de contrôle renforcée, ce qui n'avait été fait par aucun ministre auparavant ;

- en ce qui concerne la sphère sociale, la typologie établie par la DNLF nous montre clairement qu'il faut accentuer l'effort sur la fraude à la condition de résidence. Qu'est-ce que cela signifie ? Tout simplement que beaucoup de fraudes aux prestations sont liées au fait de se prétendre résident français, alors que l'on réside à l'étranger, dans le but d'obtenir la CMU, la CMU-C, le minimum vieillesse, les allocations logement ou, autre exemple, la prime pour l'emploi.

1.2 Voilà pour la stratégie. Parlons à présent des outils, qui en sont le prolongement indispensable.

Depuis un an, nous nous efforçons de doter les administrations d'outils à la hauteur de la diversité et de la complexité des fraudes fiscales et sociales.

Depuis un an, nous travaillons dans trois directions.

Première direction, avoir des moyens dédiés à la lutte contre la fraude dans chaque organisme. Combattre l'incivisme, ce ne peut être une mission anecdotique pour les administrations concernées ou une activité que l'on fait quand on a le temps.

Seul le prononcé fait foi

5

Deuxième direction, avoir des sanctions plus efficaces.

Nous avons, dès 2008, adopté des mesures fortes, qui sont désormais pleinement appliquées :

- pour lutter plus efficacement contre le travail au noir, nous avons créé le **redressement forfaitaire**, qui consiste à imposer une amende d'environ 3 500 euros à l'employeur qui n'est pas en mesure de prouver qu'il a embauché quelqu'un de manière régulière. Cette mesure a été utilisée 224 fois cet été et a déjà rapporté 1,3 million d'euros ;

- la **suppression des allocations logement** en cas de fraudes a été appliquée 38 fois depuis sa mise en œuvre.

Dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale 2009, nous proposons au Parlement d'aller encore plus loin en matière de sanctions, en instaurant des sanctions financières plancher en cas de fraude à l'assurance-maladie, et la possibilité pour les caisses d'allocations familiales de recouvrer les sommes versées à tort en les prélevant directement sur une autre prestation (prestations familiales et logement). Des amendements parlementaires ont étendu ce dispositif au RSA.

Troisième direction, accentuer les échanges d'informations et les croisements de fichiers.

Je l'ai dit tout à l'heure, il faut encourager les services à se transmettre dans leur action quotidienne les informations relatives à des cas précis qui sont susceptibles d'intéresser d'autres services. Dès 2008, nous avons par exemple donné la possibilité à la CNAM d'obtenir des informations sur la situation des bénéficiaires auprès des tiers comme les banques ou les fournisseurs d'énergie. Cette mesure a déjà été utilisée 155 fois.

Mais il faut parallèlement faciliter le **croisement automatique des données**.

D'abord au sein de chaque organisme, comme l'illustre l'avancée essentielle que représente le fichier national des allocataires de la CNAF, qui a permis de mettre fin au **scandale du cumul pour un même bénéficiaire de plusieurs allocations familiales dans plusieurs départements**.

Deuxièmement, le croisement de données entre les administrations.

Il y a un an, personne n'était capable de dresser la liste précise des croisements possibles et de ceux qui étaient souhaitables, parce que chaque administration se concentrait sur ses propres besoins. La création de la DNLF a permis d'avancer de manière très concrète, en

identifiant **trois nouveaux fichiers** qui peuvent être créés et que le cadre légal juridique actuel autorise :

- le premier croisement, opérationnel avant la fin du mois de l'année 2008, visera à éviter que des salariés qui ne travaillent plus en France continuent à bénéficier de la couverture maladie, un an après avoir quitté le territoire. La CNAM croisera donc son fichier des assurés sociaux avec tous les éléments d'information permettant de repérer les salariés qui travaillent à l'étranger, mais conservent indûment une couverture en France.

- le deuxième croisement permettra de lutter contre cette pratique de fraude à la résidence que j'évoquais il y a un instant : à partir des informations sur l'adresse des contribuables détenues par la DGFIP, les organismes sociaux (CNAV, CNAF, régimes d'assurance maladie, UNEDIC) pourront vérifier si les bénéficiaires des prestations habitent effectivement en France. Ces vérifications, qui ne constituent pas un traitement informatique au sens de la CNIL, pourra débuter au mois de décembre ;

- le troisième fichier visera à améliorer la détection des faux dossiers d'arrêt-maladie. Comment ? En croisant les bénéficiaires d'indemnités journalières avec la liste des assurés qui n'ont pas eu de remboursements de soins et de médicaments, afin d'identifier les bénéficiaires qui manifestement, ont obtenu frauduleusement un arrêt de travail.

2 – Permettez-moi à présent d'aborder l'année qui s'ouvre. En 2009, la Délégation nationale à la lutte contre la fraude va accélérer sa montée en charge, et moi-même je vais continuer à soutenir personnellement de nouveaux projets en matière de lutte contre la fraude. Je tenais ce matin à vous livrer la primeur de ces nouveaux axes de travail, qui déclinent la stratégie que j'évoquais tout à l'heure.

2.1 Premier objectif des mois qui s'ouvrent : continuer à améliorer notre connaissance des cas de fraude.

Avec la typologie, nous avons un outil irremplaçable de connaissance concrète de la fraude. Mais nous devons ajouter deux dispositifs complémentaires :

- d'abord, une analyse du montant de la fraude par type de prestations, en commençant évidemment par les grandes masses. Cela a été fait pour la prime pour l'emploi, avec une estimation d'un coût net pour l'Etat d'environ 250 millions d'euros des trop-versés. Faire ces évaluations de manière régulière, par exemple tous les 3 ans, permet d'apprécier les progrès faits en matière de contrôle ;

- faire en sorte que chaque organisme qui a à lutter contre la fraude exploite au mieux les informations dont il dispose. Pour cela, il existe des nouvelles techniques, comme par exemple le "data mining". Derrière ce nom barbare, il y a des logiciels informatiques qui permettent de détecter automatiquement des situations atypiques derrière lesquelles se cachent de fortes probabilités de fraude. Un **exemple** : le cas des **kits UNEDIC**, qui ont d'ailleurs évolué de puis leur première version. En utilisant le profilage informatique, on peut détecter des demandes d'indemnisation qui présentent trop de similitudes pour que cela soit le fruit du hasard : concrètement, la société est la même, le montant du salaire déclaré est le même, la période d'emploi également, et au bout, il y a une personne qui vend des kits d'indemnisation clé en main.

2.2 Deuxième objectif, poursuivre l'adaptation de nos outils et renforcer notre action de lutte dans certains secteurs qui méritent une attention accrue.

Je souhaite demander aux services compétents d'accentuer leur action dans trois domaines.

D'abord, la fraude sur Internet, en particulier sur les grandes plates-formes commerciales.

Je souhaite, à cet égard, que la direction générale des douanes constitue, avant Noël, une cellule de 15 personnes chargées d'identifier les transactions qui reposent sur la vente de produits contrefaits, et que toutes les administrations concernées (Douanes, direction générale des finances publiques, DGCCRF, ACOSS) accentuent ensemble leur effort de lutte contre les activités non déclarées sur Internet, afin de lutter contre la fraude des commerçants professionnels qui dissimulent leur identité lorsqu'ils commercent sur ces plates-formes. Ainsi, il sera prochainement proposé au Parlement d'élargir le champ d'application du droit de communication des agents de l'administration fiscale et de leur permettre d'obtenir des informations permettant d'identifier les vendeurs et le nombre de transactions auprès des fournisseurs d'accès et d'hébergement.

Deuxième thème prioritaire : le travail dissimulé. Contrairement à ce qui est souvent dit, le secteur du BTP a fait des efforts importants pour réduire le travail dissimulé, et ces efforts sont visibles : aujourd'hui, le taux d'infraction dans ce secteur est revenu dans la moyenne (taux d'infraction d'environ 11 %). En revanche, d'autres secteurs sont au-dessus de cette moyenne et vont faire l'objet de davantage de contrôles. Il s'agit notamment des secteurs du gardiennage, du déménagement et du nettoyage industriel, pour lesquels le taux d'infraction atteint jusqu'à 20%.

Troisième thème, la fraude réalisée par les entreprises éphémères. Pratique aujourd'hui très répandue, la constitution d'entreprises éphémères dans un but de fraude représente pour l'Etat des pertes très importantes. C'est l'exemple bien sûr des carrousels de TVA, qui se sont développés, en l'absence de moyens efficaces pour les détecter et de l'insuffisance de l'échange d'informations entre les Etats membres. Sur ce point, nous avons progressé avec le projet Eurofisc, que j'ai porté personnellement, et qui a été adopté à l'unanimité le 7 octobre dernier par le Conseil des Affaires économiques et financières (Ecofin). Cet accord donne un signal positif de la volonté de l'Union européenne de lutter contre la fraude fiscale internationale.

Mais nous avons encore à améliorer notre action. Après sa phase d'expérimentation, la procédure de **flagrance** va être généralisée en 2009 et elle permettra de préserver les intérêts du Trésor Public en luttant contre certaines entreprises qui réagissent pour organiser leur insolvabilité. Il est clair dans mon esprit que l'administration fiscale, à qui je vais demander de poursuivre ses efforts d'amélioration de la relation avec les contribuables de bonne foi, doit disposer parallèlement de tous les moyens de lutte contre la fraude caractérisée. Dans le cadre du collectif de fin d'année, le Gouvernement va, par exemple, renforcer la lutte contre la non déclaration de comptes à l'étranger.

D'une manière générale, nous devons être les plus vigilants et réactifs possibles. J'en veux pour preuve l'action que nous menons en matière de fraude aux **régularisations de cotisations retraites**. Ces régularisations concernent des personnes qui n'avaient pas pu cotiser, et qui payent aujourd'hui leurs cotisations pour d'anciennes périodes d'emplois. Ces régularisations pouvant se faire sur la base de déclarations sur l'honneur, il y avait un risque de fraude, qui a été évalué, à ma demande et à celle de Xavier BERTRAND, dans une fourchette de 10 à 45 millions d'euros en 2007. Nous en avons tiré les conséquences en adaptant les procédures, notamment dans le PLFSS 2009, pour que ces fraudes ne puissent se reproduire.

Je souhaite également que le **groupe de travail que nous avons constitué avec la Chancellerie** nous permette d'avoir une application homogène des sanctions pénales en cas de fraude sur tout le territoire.

2.3 Troisième objectif, améliorer le recouvrement de la fraude.

Nous avons un problème pour récupérer les prestations indûment versées. Le taux de recouvrement varie de 5 à 47 %. Il nous faut comprendre pourquoi, et surtout identifier les actions à mettre en œuvre pour recouvrer ces sommes.



Les mesures prévues dans le PLFSS 2009 vont nous apporter des outils supplémentaires, à l'image de la possibilité d'imputer un indu de prestations familiales sur les allocations logement à venir.

Voilà ce que je souhaitais vous dire pour vous rendre compte de mon action depuis 1 an en matière de lutte contre la fraude. Vous l'avez compris, c'est un travail très concret et très méthodique, mais il est plus utile que jamais : la crise va peser sur les recettes publiques et il ne peut y avoir dans ces conditions aucune tolérance pour le fraudeur.

Nous devons tout faire pour améliorer la qualité de service des administrations envers les citoyens de bonne foi. C'est le sens des mesures que j'ai annoncées, dans le prolongement du rapport Fouquet sur les relations entre l'administration fiscale et les contribuables. Mais nous devons combattre résolument ceux qui sont de mauvaise foi et font de la fraude leur quotidien.

Pendant des années nous n'avons pas eu de stratégie d'ensemble en matière de lutte contre la fraude. Nous l'avons désormais, et nous la poursuivrons à la lettre.

Je suis bien sûr prêt maintenant à répondre à vos questions.