

Lettre de mission de MM. Nicolas Sarkozy, Président de la République, et François Fillon, Premier ministre, adressée à M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, sur la lutte contre la fraude et les pratiques abusives, le 11 octobre 2007.

Monsieur le Ministre,

La fraude et les pratiques abusives affectant les finances publiques de la France atteignent des proportions intolérables: plusieurs dizaines de milliards d'euros chaque année selon le Conseil des prélèvements obligatoires. Ce constat, même s'il reste parcellaire, recoupe le sentiment, très répandu chez nos concitoyens, que l'argent public reste trop souvent mal géré et mal dépensé, et parfois prélevé à tort.

Le combat contre la fraude et les pratiques abusives se trouve au croisement de plusieurs de nos préoccupations politiques les plus fortes: l'assainissement des finances publiques, le rétablissement de la confiance dans nos systèmes sociaux, le maintien d'un haut niveau de solidarité, le consentement à l'impôt et le bon usage des deniers publics.

Notre ambition en matière de lutte contre la fraude doit être à la mesure de l'ampleur de ce phénomène. Nous devons agir, en premier lieu, dans le champ de la fraude aux prélèvements obligatoires, qui recouvre toutes les formes de fraude fiscale et sociale, notamment le travail non déclaré.

Les Français nous attendent particulièrement, en second lieu, sur la lutte contre la fraude aux nombreux régimes d'aides publiques ou de prestations sociales que compte notre pays, notamment l'assurance-chômage, l'assurance-maladie, les prestations familiales ou de vieillesse, l'aide au logement, les minima sociaux, mais aussi les régimes de subvention aux entreprises ou à l'agriculture.

Les grands axes d'une nouvelle ambition pour la lutte contre la fraude

Nous vous demandons d'engager un plan de lutte systématique contre toutes les fraudes et les pratiques abusives portant atteinte aux finances publiques. Vous veillerez, tout d'abord, à doter l'ensemble des services concernés d'outils adaptés, en matière de procédures et de sanctions, afin qu'ils puissent opérer des contrôles plus efficaces et mieux ciblés.

En matière fiscale, où l'Etat dispose d'ores et déjà de méthodes de vérification éprouvées, l'efficacité accrue de la lutte contre la fraude doit être trouvée dans un équilibre entre, d'une part, un meilleur ciblage des contrôles sur les contribuables de mauvaise foi par la création de procédures mieux adaptées à des techniques de fraude en constante évolution, et, d'autre part, la simplification du droit fiscal et des relations avec l'administration fiscale pour tous les contribuables honnêtes.

Pour mieux cibler les activités frauduleuses éphémères, qui échappent aux contrôles en misant sur une forte mobilité, sur des réseaux internationaux ou sur l'utilisation des technologies de l'information, vous étudierez les modalités d'introduction dans notre droit d'une procédure de « flagrant délit fiscal ». De même, afin de renforcer nos chances de sanctionner les fraudes transnationales, affectant principalement la TVA, vous préparerez les propositions que formulera

la France, dans le cadre de la présidence de l'Union européenne au second semestre 2008, en vue d'améliorer les échanges d'informations entre administrations chargées du contrôle et de créer notamment une structure d'échanges et de coordination au niveau européen, sur le modèle d'Europol ou d'Eurojust. Parallèlement, nous insistons pour que les droits des contribuables honnêtes et de bonne foi continuent d'être renforcés dans leur relation avec l'administration, par tous les moyens que vous jugerez adaptés.

Concernant la lutte contre le travail clandestin, où des gains considérables d'efficacité doivent être accomplis, vous rechercherez une meilleure coordination des agents chargés des contrôles, dont vous renforcerez les moyens d'investigation en les dotant d'un droit de communication identique à celui dont bénéficient les services fiscaux. Afin, par ailleurs, de rendre plus dissuasives les sanctions applicables aux employeurs de travailleurs clandestins, vous veillerez à l'application effective des amendes planchers forfaitaires dont la création sera proposée au Parlement dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Avec ce dispositif, l'employeur de travail illégal sera condamné à une amende forfaitaire correspondant à plusieurs mois de cotisations éludées, sauf s'il lui est possible de prouver la date à laquelle l'embauche a été effectuée.

Le chantier de la lutte contre la fraude aux prestations sociales, dont l'enjeu financier n'est pas même connu avec précision, est celui pour lequel les efforts les plus importants sont à mener. Parce que cette forme de fraude et d'abus sape les fondements mêmes de la cohésion nationale, elle doit devenir un souci constant pour l'ensemble des administrations gestionnaires: Etat, sécurité sociale, collectivités territoriales, UNEDIC, régimes de retraite complémentaires, mutualité sociale agricole, etc. Vous veillerez à faire respecter les conditions de versement et les contreparties à l'octroi de certaines allocations, et proposerez le cas échéant de les préciser. Le non-respect par certains allocataires des devoirs associés aux droits dont ils bénéficient est vécu comme une profonde injustice par tous les Français qui s'efforcent de vivre dignement du fruit de leur travail. Nous vous demandons, en outre, de faire accélérer la préparation des textes permettant de prendre en compte le train de vie anormal de certains bénéficiaires pour corriger leurs déclarations de ressources, en cas de disproportion manifeste.

Enfin, pour ceux qui s'obstineraient dans la fraude aux différentes prestations ou aides mises en place par la collectivité, vous renforcerez là aussi le caractère dissuasif des sanctions prévues. Il n'est en effet pas admissible qu'un fraudeur puisse continuer à bénéficier de la prestation ou de l'aide pour laquelle il a cherché à tricher. En fonction de la gravité des fautes commises, il devra être possible de prononcer la suspension de certaines allocations pour des durées d'une ou plusieurs années.

Une organisation administrative nouvelle

S'agissant en particulier de la fraude aux prestations sociales, l'éclatement et le cloisonnement des administrations gestionnaires (Etat, Sécurité sociale, organismes paritaires, collectivités locales) est un facteur de complexité indéniable, même s'il n'excuse en rien les résultats insuffisants qu'obtient notre pays dans le contrôle de ces dépenses. Afin de tenir compte de cette situation, il apparaît qu'une organisation administrative nouvelle sera nécessaire pour conduire le vaste plan de lutte contre la fraude que nous souhaitons engager.

vous proposerez une réforme des attributions, de la composition et du fonctionnement du Comité national de lutte contre la fraude (CNLF) qui sera présidée par le Premier Ministre, dont vous assurerez, le cas échéant, la suppléance. Ce comité réunira les principaux ministres concernés et sera doté de compétences élargies au champ d'action défini ci-dessus.

La première des missions de ce Comité sera de répertorier les diverses formes de fraudes et de définir une méthodologie permettant de les évaluer. Sur ce point, vous diligenteriez rapidement une mission d'inspection destinée à faire toute la lumière sur la fraude aux prestations sociales et aux aides publiques. Il reviendra également au Comité de veiller à la bonne coordination des moyens de contrôle sur l'ensemble du champ, ainsi qu'au déploiement rapide de méthodes nouvelles d'investigation. A cet égard, le Comité explorera, sans tabou ni a priori, toutes les possibilités de sécurisation offertes par une informatisation accrue et le recours aux croisements automatisés de fichiers. Sur ce point également, il pourra utilement recourir à une mission

automatiques de rickshaws. Sur ce point également, il pourra utilement recourir à une mission d'expertise technique et juridique. Fort de ces analyses, le Comité national de lutte contre la fraude aura, enfin, la tâche de proposer toutes les améliorations nécessaires à une lutte anti-fraude toujours plus efficace et mieux ciblée.

Afin d'assurer le secrétariat du CNLF et vous apporter tout le soutien nécessaire dans votre mission, une délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF) sera créée et placée, par délégation du Premier ministre, auprès du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique. A cette occasion, la DNLF recevra les attributions qui lui sont nécessaires de la délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal (DILTI), qui sera dissoute. Dans un souci de bonne coordination administrative, la DNLF assurera également le secrétariat de la commission nationale de lutte contre le travail illégal, présidée par le ministre du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité, M. Xavier BERTRAND qui garde pleine autorité sur l'inspection du travail.

Une nouvelle dimension de la gestion publique

Au-delà des nécessaires moyens de contrôle et de sanction nouveaux, vous aurez, au travers du Comité national de lutte contre la fraude, la charge de faire entrer la lutte contre la fraude parmi les objectifs opérationnels, permanents des administrations de l'Etat et des organismes sociaux. Partout où cela sera possible, vous leur assignerez des délais précis pour le renforcement des systèmes internes de contrôle, le croisement de fichiers informatiques et le déploiement d'applications informatiques permettant un contrôle renforcé. Vous inscrirez, parallèlement, la lutte contre la fraude, comme un objectif prioritaire, dans les différentes formes de contrat de gestion et de performance qui lient l'Etat et les administrations chargés soit du recouvrement des prélèvements, soit du versement des prestations. A cette occasion, afin de développer une culture du contrôle là où elle ferait défaut, vous examinerez s'il est opportun, dans certains cas, d'instituer des formes d'intéressement collectif ou individuel par rapport aux résultats de la lutte contre la fraude.

Les recettes nouvelles liées à la lutte contre la fraude, tout comme les économies réalisées sur les dépenses de transfert, rendront possible la baisse des prélèvements qui pèsent encore sur le travail des Français. C'est pourquoi nous souhaitons que les efforts entrepris par les administrations publiques, sous votre impulsion, dans la lutte contre la fraude fassent l'objet d'une comptabilité précise et d'une présentation annuelle détaillée au Parlement.

Au cours des différentes étapes de la conception et de la mise en oeuvre de ce plan d'action, vous travaillerez en étroite collaboration avec les ministres concernés et avec les partenaires sociaux. Vous veillerez également à consulter l'ensemble des organismes représentatifs des entreprises et des bénéficiaires d'aides et de prestations sociales. Nous ferons le point d'ici un an de l'avancement de cette mission particulière et des inflexions qu'il convient, le cas échéant, de lui apporter.

En vous renouvelant notre confiance, nous vous prions de croire, Monsieur le Ministre, en l'assurance de nos sentiments les meilleurs.