

# Dossier

## Lutte contre la fraude sociale



Jeanne-Marie PROST  
Déléguée nationale à la lutte contre la fraude

### Lutter contre la fraude sociale : nouveaux enjeux

**Mots-clés :** finances sociales - lutte contre la fraude - délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF) - URSSAF

**La lutte contre les fraudes aux cotisations ou aux prestations sociales s'intensifie : meilleure détection, coordination des acteurs, évaluation de la fraude et adaptation des contrôles, conception des politiques publiques.**

**D**epuis dix ans, la lutte contre la fraude aux finances publiques dans le domaine social s'est fortement intensifiée en France. Cette montée en puissance se traduit dans les sommes détectées<sup>1</sup> : de 387 millions d'euros pour l'année 2009 à 695 millions en 2013 puis 1,3 milliard en 2017. Cette évolution rapide concerne tant les cotisations sociales que les prestations. En effet, la fonction de contrôle des organismes a évolué sur cette période : spécialisation d'agents et de corps de contrôle dédiés, obtention de nouveaux outils juridiques et informatiques, création de normes de contrôle et mise en place de formations pour les agents.

Le dossier de ce numéro de la revue *Gestion et finances publiques*, consacré à la fraude sociale, fait suite à celui sur la fraude fiscale (*G & FP*, n°3-2018, mai-juin 2018). Comme la fraude fiscale, la fraude sociale porte atteinte aux finances publiques par un acte intentionnel. Le spectre est large : de l'incivisme à la fraude en bande organisée. La démonstration de l'intention de frauder est souvent difficile sauf dans le cas d'incohérences manifestes. La fraude se distingue donc de l'erreur qui est involontaire et de l'optimisation : en situation de fraude, une règle obligatoire est en effet enfreinte pour obtenir indûment un avantage sur des deniers publics ou pour éluder un prélèvement obligatoire.

<sup>1</sup> Sont exclus les préjudices évités. Sont inclus les préjudices subis puis détectés et notifiés.

## L'importance de la détection pour permettre la sanction

La probabilité de la sanction est un frein au développement des agissements frauduleux. Afin de couvrir les différentes profondeurs d'infraction de façon adaptée à l'importance de la fraude, au cours des années récentes l'articulation entre sanctions administratives et procédures judiciaires a évolué. Une dépêche du ministère de la Justice précise cette articulation<sup>2</sup>. L'enquête par le procureur et l'instruction judiciaire sont réservées aux infractions à enjeu financier élevé<sup>3</sup>, aux récidives, et aux cas les plus complexes (bande organisée, réseau international, sociétés sans activité, multiplicité des plaintes), tandis que les sanctions administratives appliquées par les caisses permettent de traiter les fraudes les moins graves.

Sanctionner suppose un lourd travail de détection. Au cours des dix dernières années, les outils de détection de situations à risque ont été perfectionnés et les possibilités pour les organismes d'accéder à des informations utiles ont été élargies : accès à des fichiers externes par interrogation unitaire ou en masse, transmission entre organismes de signalements de fraude avérée, croisements, et explorations de données (y compris « datamining »).

Le principal pouvoir du contrôleur est la demande de documents au contrôlé pour vérifier les déclarations antérieures. Ceci est la contrepartie de notre système de protection sociale fondé sur les déclarations d'assurés et de cotisants qui font état de leur situation. Les contrôleurs peuvent également auditionner une personne identifiée.

Depuis dix ans, une compétence supplémentaire a émergé au bénéfice des agents de contrôle : l'exercice du droit de communication d'informations et de documents auprès de tiers (banques, administrations, plateformes). Ce droit est permis par la levée du secret professionnel organisée par la loi. Le droit de communication peut être exercé également de façon non nominative, son usage ayant été étendu aux organismes de recouvrement<sup>4</sup>.

Symétriquement, de nouvelles obligations de transmission d'information par certains tiers ont été créées à l'image de ce qui a été mis en place par l'administration fiscale. Notamment, les plateformes internet devront à compter de 2019 déclarer à l'ACOSS un certain nombre d'informations dont le montant total des transactions avec leurs clients.

En effet, le développement de nouveaux vecteurs numériques (plateformes collaboratives, démarches

administratives en ligne, commerce en ligne) a rendu nécessaire l'adaptation des contrôles à de nouveaux schémas de fraude. Un article du présent dossier traite de la fraude aux allocations chômage et illustre comment tirer parti des nouvelles technologies pour améliorer le ciblage des dossiers le plus en amont possible.

Dans le même temps, les accès aux fichiers entre directions et organismes ont été également fortement développés depuis 2008, année de création de la DNLF. Ces accès sont un des piliers des politiques de lutte déployées par les organismes de protection sociale. Ils ont été encore élargis par la loi du 24 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude (article 6) qui étend notamment l'utilisation du répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) aux officiers de police judiciaire et à l'inspection du travail, et l'interrogation de fichiers fiscaux patrimoniaux par les caisses de sécurité sociale.

## Mobiliser et coordonner tous les acteurs de la lutte contre la fraude

En matière de travail illégal, la compétence de contrôle est partagée entre neuf corps de contrôle : police judiciaire et APJ/OPJ de gendarmerie, inspection du travail, URSSAF, MSA, douane, fisc, Pôle emploi, aviation civile<sup>5</sup> et contrôleurs du transport terrestre. À l'inverse, dans les régimes et branches de sécurité sociale, chaque réseau de caisses locales dispose, pour les prestations qu'il verse, d'agents habilités au contrôle et assermentés devant le tribunal d'instance d'exercice.

L'efficacité du contrôle dépend de nombreux aspects du processus dans lequel il s'insère : la priorisation des contrôles, la pertinence de la détection, la qualité d'investigation, le traitement des signalements, la sécurité juridique de la procédure et l'effectivité des pénalités et notamment le recouvrement des créances notifiées à l'issue des contrôles.

La sécurité sociale française est organisée en plusieurs régimes, en branches et en caisses. Dans cet environnement marqué par la multiplicité des organismes sociaux, l'efficacité de la lutte contre la fraude nécessite une bonne coordination entre les acteurs.

Au niveau national, la définition d'un plan triennal de coordination de la lutte contre la fraude (PNLF) permet d'associer les administrations et organismes à des projets conjoints autour de cinq axes :

– l'adaptation des processus de contrôle aux mobilités internationales, notamment en favorisant

<sup>2</sup> Dépêche DACG du 3 mai 2016 sur la fraude aux prestations sociales, Circulaire du 18 juillet 2016 sur la coordination des sanctions administratives et pénales en droit du travail.

<sup>3</sup> Seuils monétaires définis à l'article D 114-5 du code de la sécurité sociale.

<sup>4</sup> cf article L. 114-19 du code de la sécurité sociale modifié par la LFSS pour 2016 et décret 2017-859 du 9 mai 2017.

<sup>5</sup> Pour l'URSSAF, MSA, Pôle emploi et l'aviation civile, cette compétence de contrôle s'exerce par les seuls agents habilités à cet effet et assermentés.

l'exploitation des données issues de l'échange automatique d'informations (ex : lutte contre la fraude au détachement, ...),

– la lutte contre la fraude documentaire et la sécurisation des identités,

– l'optimisation de la gestion et de la sécurisation de l'information numérique, notamment dans le cadre du partage des données, ainsi que l'échange d'informations entre les partenaires impliqués dans la lutte contre la fraude et l'approfondissement des méthodes d'exploration de données,

– le développement de cartographies des risques destinées à améliorer la connaissance des phénomènes de fraudes, évaluer les risques et ainsi adapter les pratiques de contrôle,

– et l'amélioration des techniques d'investigation, et l'effectivité des sanctions et du recouvrement.

Au niveau local, la coordination opérationnelle des contrôles conjoints et des échanges d'information est organisée dans le cadre des comités départementaux anti-fraude (CODAF), coprésidés par le préfet et le procureur de la République. Le rôle des CODAF fait l'objet d'un article spécifique dans cette revue. Les échanges de signalements sur des fraudes avérées permettent notamment de rectifier la situation d'un contrôlé en le signalant à d'autres administrations et organismes concernés.

### Évaluer les phénomènes de fraude non détectée et adapter la politique de contrôle en conséquence

Deux catégories d'évaluation existent : les évaluations comportementales et les évaluations quantitatives des manques-à-gagner liés à la fraude.

La première catégorie est aujourd'hui assez peu fournie en études. Une enquête de référence, celle du CREDOC de juin 2015, commandée par la DGE et la DNLF, conclut que 8,6% de la population interrogée indique avoir travaillé sans être déclarée au cours des 3 années précédentes. L'étude indique que 62% des travailleurs dissimulés sont des hommes. Les secteurs les plus concernés par une activité non déclarée sont la construction et celui des hôtels, cafés et restaurants.

Quant à la seconde catégorie, l'évaluation quantitative de la fraude non détectée, elle est une gageure technique pour tout statisticien. Toutefois, il est possible de fournir des indications dans certains domaines. La CNAF a publié une étude sur

les indus frauduleux d'allocations (1,3 milliard par an). De même, une première étude publiée en avril 2016 a été réalisée par l'ACOSS sur les cotisations éludées estimées à hauteur de 7 milliards d'euros par an. Ces travaux et d'autres (INSEE) ont permis au Conseil national de l'information statistique (CNIS) de produire mi-2017 un rapport sur l'évaluation du travail dissimulé.

Le 13 septembre 2018, à l'occasion d'un colloque dédié à la lutte contre la fraude, le ministre des comptes publics a annoncé le lancement de travaux d'estimation du manque à gagner lié aux fraudes et aux erreurs pour les prélèvements obligatoires tant sociaux que fiscaux. Un observatoire sera créé pour garantir la rigueur et la pertinence des méthodes de calcul et assurer leur transparence.

### Intégrer le risque de fraude dès la conception des politiques publiques et du droit positif

En matière de sécurité sociale, les droits et obligations sont issus de textes juridiques dont le volume croît à mesure des nouvelles lois, décrets et arrêtés. Certains textes sont publiés sans tirer toutes les conséquences des dispositions en termes de contrôle à réaliser pour vérifier leur correcte application. À cet égard, l'intégration du risque de fraude dans toute nouvelle mesure législative et réglementaire pourrait être utile afin d'être, en quelque sorte *anti-fraud by design*<sup>6</sup>.

Lorsque des fraudes massives ne sont détectées qu'après la création d'un dispositif et sont inhérentes à la réglementation, il est nécessaire de modifier a posteriori les règles de droit.

Dans le présent dossier, un article sur le détachement des salariés illustre l'impact en termes de fraude de la coexistence de systèmes de protection sociale spécifiques à chaque État membre de l'Union européenne. Par ailleurs, est évoquée la récente révision de la directive de 1996 qui conforte le droit du travail des salariés détachés en France par les employeurs étrangers.

En conclusion, de nouvelles perspectives s'annoncent pour la lutte contre la fraude sociale à mesure que les fraudeurs s'adaptent et que l'environnement évolue. La mobilisation des organismes, la pertinence des dispositifs et la bonne coordination des acteurs resteront essentielles pour prévenir, détecter, traiter, sanctionner et faire connaître leurs auteurs. ■

<sup>6</sup> En anglais, conçus en prévoyant des dispositions anti-fraude dès l'application du nouveau texte.