



Yannick HERRY  
Colonel de gendarmerie  
DNLF



Éric BELFAYOL  
Magistrat détaché à la DNLF

## Le comité opérationnel départemental anti-fraude : un outil local efficace contre la fraude aux finances publiques

**Mots-clés :** finances sociales - lutte contre la fraude - DNLF - CODAF

Créés il ya dix ans, la DNLF et les CODAF sont des outils très efficaces d'échanges d'informations et de coordination des contrôles qui ont obtenu des résultats significatifs sur l'ensemble des fraudes sociales.

La lutte contre la fraude aux finances publiques<sup>1</sup> entendue comme fraude fiscale ou douanière mais aussi comme fraude aux cotisations ou aux prestations sociales, est un enjeu majeur de souveraineté, d'équilibre des comptes publics, d'équité envers les citoyens et les entreprises vertueuses, et au-delà, de consolidation du pacte social. À ce titre, la lutte contre la fraude aux finances publiques est une priorité gouvernementale.

Constatant le peu de collaborations locales entre services de l'État (hors travail illégal) mais aussi entre ces derniers et les organismes de protection sociale, tirant par ailleurs expérience des résultats de la Délégation Interministérielle à la Lutte contre le Travail Illégal (DILTI) qui depuis 1997 coordonnait l'action des Comités départementaux Opérationnels de Lutte contre le Travail Illégal (COLTI), les pouvoirs publics ont cherché à favoriser de nouvelles synergies. Il s'agissait d'étendre les coopérations locales interservices au-delà de

la problématique du travail illégal en intégrant les fraudes aux prestations sociales mais aussi certaines fraudes fiscales et douanières afin de mieux prendre en compte le caractère souvent polymorphe des fraudes.

À cette fin, était créée par décret du 18 avril 2008 la Délégation Nationale à la Lutte contre la Fraude aux finances publiques (DNLF)<sup>2</sup> en remplacement de la DILTI. Cette restructuration au niveau national devait s'accompagner ultérieurement de la mise en place d'une instance efficace de collaboration au niveau local, les Comités Opérationnels Départementaux Anti-Fraude – CODAF – succédant aux COLTI.

Les CODAF sont aujourd'hui les instances locales de référence en matière de lutte contre la fraude. Coordinés par la DNLF les résultats obtenus ces dernières années attestent de leur efficacité croissante depuis leur création.

<sup>1</sup> La fraude est une irrégularité ou une omission commise de manière intentionnelle au détriment des finances publiques. Les finances publiques recouvrent les recettes publiques – impôts, taxes, cotisations et contributions – et les prestations sociales de toute nature – assurances, allocations et aides sociales.

<sup>2</sup> Tant au niveau national que local, en partenariat avec les acteurs institutionnels concernés et de manière transversale, la DNLF a pour rôle de piloter la politique nationale de lutte contre la fraude, coordonner les initiatives des acteurs, impulser la réflexion et les actions concertées, proposer d'éventuelles évolutions législatives ou réglementaires, évaluer les phénomènes de fraude et communiquer sur la fraude.

## 1 Le codaf : une instance départementale favorisant les synergies interservices

Ce nouveau dispositif territorial est créé par décret<sup>3</sup> du 25 mars 2010 à la suite d'expérimentations conduites depuis 2008. Ces dernières mettaient en évidence la nécessité d'appréhender de manière plus transversale la problématique de la fraude aux finances publiques en instituant des réseaux partenariaux ancrés territorialement.

### A. Des expérimentations diversifiées ayant conduit à la création des CODAF

#### Création d'une instance unique suite à des expérimentations riches en retours d'expériences

Les premiers constats locaux de la DNLF confirmaient la nécessité de décloisonner les administrations compétentes en matière de lutte contre la fraude. Aucune ne développait alors de manière systématique de réelles stratégies de concertation et coopération avec les autres acteurs institutionnels. Si, par exemple, certains partenaires de la sphère sociale avaient noué entre eux des liens avant l'instauration des comités, de telles relations privilégiées étaient rares, informelles et non systématiques ou n'existaient pas avec les services de l'État concernés par la lutte contre la fraude.

Il était donc décidé par décret du 18 avril 2008 d'expérimenter un nouveau dispositif dont le pilotage et l'établissement du bilan étaient confiés à la DNLF. Le décret prévoyait, à titre expérimental, deux formes possibles de comités locaux :

- les comités locaux, constitués au niveau régional (5) ou départemental (51), coordonnaient les actions de lutte contre la fraude, dans les domaines autres que le travail illégal qui demeurait de la compétence des COLTI ;
- les comités locaux uniques (CLU), constitués dans 35 départements, coordonnaient quant à eux l'ensemble de la lutte contre la fraude, y compris dans le domaine du travail illégal, en fusionnant donc avec les COLTI ;

Les expérimentations conduites permettaient de tirer les conclusions suivantes :

- l'existence d'un comité avait indéniablement permis d'accroître la réactivité et l'efficacité des services grâce aux échanges rapides d'informations entre partenaires et organismes et à une meilleure connaissance des méthodes de travail, des contraintes et des impératifs de chacun ;
- l'efficacité du dispositif reposait en partie sur l'existence d'une instance de partage indispensable au nécessaire décloisonnement des acteurs et permettant des rencontres périodiques sur des

thématiques de fraude aux cotisations sociales ou aux prestations sociales mais aussi de fraudes fiscales ou douanières ;

– ces nouveaux comités favorisaient l'établissement de relations interpersonnelles, facilitant la coopération spontanée et fédérant des compétences autour d'enjeux partagés, entraînant par là même une implication et une responsabilisation plus fortes des agents de contrôles.

Le bilan de l'expérimentation concluait donc à la création d'une instance unique de lutte prenant en compte l'ensemble des champs de fraude aux finances publiques et se substituant aux COLTI, CLU et autres comités départementaux et régionaux de lutte contre la fraude.

Le décret<sup>4</sup> du 25 mars 2010, modifiant le décret du 18 avril 2008 portait création des CODAF, coprésidés par le préfet et le procureur de la République du chef-lieu de département en sa forme plénière, et par le seul procureur de la République en sa forme restreinte lorsqu'étaient nécessaires des enquêtes à finalité judiciaire.

#### Une instance élargie aux organismes de protection sociale (OPS) et dotée d'un secrétariat permanent

Aux membres des anciens COLTI s'ajoutaient désormais ceux des organismes de protection sociale (CAF, CPAM, RSI, MSA, pôle emploi...). En outre, les problématiques de lutte contre les fraudes à enjeux en matière de prestations sociales mais aussi en matière fiscal-douanière étaient consacrées comme nouveaux axes de partenariats opérationnels.

Instance partenariale souple il était institué un secrétariat permanent du CODAF afin d'en assurer un fonctionnement pérenne. Interface entre tous les services participants, ce secrétariat permanent joue aujourd'hui un rôle central en préparant l'organisation de réunions périodiques, en assurant la transmission des informations entre partenaires, afin notamment de permettre la mise en œuvre de l'ensemble des leviers de sanction. Il est enfin un interlocuteur indispensable pour les préfets et procureurs assurant la présidence des CODAF et pour la DNLF chargée de leur coordination.

Désigné conjointement par les deux présidents, le secrétariat permanent est en pratique assuré par un ou plusieurs agents des services ou organismes. L'un des secrétaires est obligatoirement<sup>5</sup> compétent en matière de lutte contre le travail illégal.

L'expérimentation confirmait aussi la nécessité d'une structure nationale de coordination. La

<sup>3</sup> Décret n° 2010-333 du 25 mars 2010 modifiant le décret n° 2008-371 du 18 avril 2008 relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes et créant une délégation nationale à la lutte contre la fraude.

<sup>4</sup> Décret n° 2010-333 du 25 mars 2010 modifiant le décret n° 2008-371 du 18 avril 2008 relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes et créant une délégation nationale à la lutte contre la fraude.

<sup>5</sup> Article 9 du décret du 18 avril 2008 modifié.

DNLF<sup>6</sup> était donc notamment chargée d'élaborer pour le réseau local une stratégie nationale de lutte contre la fraude aux finances publiques impliquant l'ensemble des acteurs concernés et répondant aux problématiques signalées par les départements. La DNLF était aussi chargée d'effectuer au travers de sa mission de coordination des CODAF un bilan exhaustif de leurs actions.

Ainsi, la coordination de l'activité des CODAF se traduit entre autres, aujourd'hui, par l'élaboration, en concertation avec les partenaires, d'un plan national triennal de lutte contre la fraude qui fixe concrètement des objectifs aux CODAF.

Pour la période 2016-2018, les CODAF doivent ainsi poursuivre les finalités opérationnelles suivantes :

- mener des opérations conjointes réunissant au moins deux membres du CODAF ;
- détecter des fraudes grâce aux signalements des partenaires ;
- mettre en œuvre les sanctions appropriées suite aux manquements constatés (redressements, pénalités, récupérations d'indus...);

Hors du champ du travail illégal, sont priorisés des axes de contrôles conjoints à forts enjeux, pour lutter contre les fraudes :

- en matière de TVA, notamment en vue de la détection de carrousels TVA et de fraudes à la TVA sur la marge pour les véhicules d'occasion ;
- organisées par les « marchands de sommeil » : fraudes qui peuvent concerner les allocations logement versées par les CAF ou la MSA, mais aussi les subventions versées par l'agence nationale de l'habitat (ANAH) qui accorde des aides financières pour travaux sous conditions à des propriétaires occupants, bailleurs et copropriétés en difficulté. Il peut également s'agir de fraudes à la domiciliation pour des allocataires qui prétendent être isolés ou qui ont besoin d'une adresse en France pour percevoir l'ASPA, d'une fraude fiscale (non-paiement de la taxe d'habitation. Mais aussi fraude aux fonds de solidarité pour le logement (FSL) qui accorde des aides financières aux personnes qui rencontrent des difficultés pour assurer les dépenses de leur logement (factures, loyers...);
- commises par les « coquilles vides » : entreprises ayant une existence légale avec enregistrement au tribunal de commerce, sans activité réelle mais dont les salariés fictifs ou occupant des emplois fictifs déclarent rapidement des maladies ou des accidents du travail afin de percevoir notamment des indemnités journalières indues ;
- commises par des transporteurs sanitaires avec pour victimes principale l'assurance maladie ;
- commises par des professionnels de santé : actes fictifs, actes réels non remboursables mais facturés à l'assurance maladie, actes réels mais

surcotés, actes réalisés par des tiers...

- mises en œuvre au travers d'offices de rachat de métaux précieux et des établissements de négoce et de stockage d'alcool et dans le secteur de la viticulture ;
- dans les commerces clandestins des métaux : travail dissimulé, fraude fiscale, fraudes aux minima sociaux, fraudes relatives au transport et à la gestion des déchets métalliques ;
- liées à la revente illicite de tabac ou pour atteinte au monopole de revente des tabacs : bars à chichas », bars associatifs et commerces de proximité...

Dans le champ du travail illégal, sans négliger les autres formes de travail illégal, la priorité porte sur les fraudes complexes, en particulier celles faisant ressortir des montages pour servir d'écran à des pratiques frauduleuses (entreprises de travail temporaire, sous-traitance en cascade, coquilles vides, plateformes etc.) impliquant souvent des entreprises étrangères et dont l'objet ou l'effet est d'éluder les législations sociales et fiscales.

Les secteurs prioritaires sont les suivants : le BTP ; les transports routiers de marchandises, de voyageurs, aériens et fluviaux ; le travail temporaire ; l'agriculture et la forêt ; le gardiennage et la sécurité privée ; les industries agroalimentaires des viandes ; les activités événementielles – foires, salons, spectacles.

Pour mieux ancrer territorialement la DNLF, communiquer sur ce plan triennal national, bénéficier des retours d'expérience et mieux porter les réformes visant à faciliter leur travail quotidien, deux agents de cette structure nationale de coordination (un magistrat et un colonel de la gendarmerie nationale) rencontrent fréquemment les CODAF.

### Une instance départementale ciblant ses actions au cours de réunions programmées

Le décret du 18 avril 2008 modifié prévoit un calendrier périodique de rencontres institutionnalisées. Ainsi, les comités présidés par les préfets et les procureurs du chef-lieu de département (en associant le cas échéant les autres procureurs du département) doivent se rencontrer annuellement en CODAF plénier pour décliner auprès des services les axes d'action et établir un bilan départemental.

Il appartient au procureur de la République du chef-lieu de département de convoquer « chaque fois que la mise en œuvre d'une action concertée l'exige et, au moins, tous les deux mois » le comité restreint (CODAF restreint). Il s'agit, au cours de ces réunions, de programmer les contrôles à venir, en assurer le suivi et permettre les échanges d'informations indispensables à une meilleure appréhension locale de la fraude aux finances publiques.

<sup>6</sup> La DNLF tant au niveau national que local, en partenariat avec les acteurs institutionnels concernés et de manière transversale PILOTE la politique nationale de lutte contre la fraude, COORDONNE les initiatives des acteurs, IMPULSE la réflexion et les actions concertées, PROPOSE d'éventuelles évolutions législatives ou réglementaires, ÉVALUE les phénomènes de fraude ET COMMUNIQUE sur la fraude.

## B. Des retours d'expériences utiles pour la DNLF

La DNLF avec son action de coordination de ce dispositif territorial, désormais pérenne et avec ses nombreux déplacements sur le terrain identifie les évolutions juridiques nécessaires, les outils à améliorer et les besoins en formation en vue d'améliorer l'action des CODAF.

Dans le même sens, la DNLF réunit en outre tous les ans à Bercy l'ensemble des secrétaires permanents des CODAF pour faire avec eux le point sur les objectifs inscrits au plan national de lutte contre la fraude (PNLF), et pour faciliter également les retours d'expérience et les échanges sur les bonnes pratiques repérées au plan local.

La DNLF les partage ensuite avec les partenaires centraux et pilote toutes formes de réflexion permettant d'aboutir à des propositions concrètes d'évolutions législatives ou réglementaires, voire à des évolutions méthodologiques en matière d'investigations. Il s'agit ainsi de contribuer à simplifier, sécuriser, renforcer et mieux articuler les actions des différents corps de contrôle.

### Lever des obstacles juridiques aux échanges d'informations

Dès les premières expérimentations conduites, la qualité des échanges était obérée par l'obligation de secret professionnel auquel étaient tenus les agents et dont la violation est sanctionnée pénalement<sup>7</sup>.

De 2008 à 2010, les dispositions légales ne permettaient pas toujours la levée du secret professionnel entre tous les membres du CODAF. Seules existaient des mesures bilatérales de levée du secret professionnel entre l'administration fiscale et les organismes de sécurité sociale.

Ce constat conduisait la DNLF à proposer la mesure de levée du secret professionnel en matière de fraude sociale qui a été votée en mars 2011 dans la loi<sup>8</sup> d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPSSI) et codifiée aux articles L114-16 et suivants du code de la sécurité sociale. À l'instar de la levée du secret professionnel en matière de travail illégal prévue à l'article L8271-1-2 du Code du travail, les principaux acteurs du CODAF sont aussi désormais déliés du secret professionnel en matière de fraude aux prestations sociales.

Sur proposition de la DNLF, l'article L114-16 du Code de la sécurité sociale a fait l'objet de nouvelles évolutions avec la loi de financement de la sécurité sociale 2017 (LFSS) afin de renforcer les possibilités d'échanges d'information entre la justice et les organismes de sécurité sociale en vue de garantir un meilleur recouvrement des

créances sociales :

- pour permettre une transmission plus systématique d'informations de l'autorité judiciaire vers les organismes de protection sociale dans toutes les enquêtes susceptibles de révéler des fraudes sociales ;
- pour que l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) puisse, le cas échéant, communiquer aux organismes de sécurité sociale toute information utile à l'accomplissement de leurs missions de recouvrement des cotisations et contributions dues et des prestations versées indûment.

Dans la même fibre, le droit de communication des organismes sociaux auprès de tiers comme les fournisseurs d'énergie ou les banques était élargi dès 2010. L'alignement du droit de communication auprès des tiers des organismes sociaux sur celui dont disposaient déjà les services fiscaux a permis de détecter plus de cas de fraudes qu'auparavant. Seul Pôle emploi est, pour le moment, encore dépourvu de ce droit.

Par ailleurs, en matière d'exploitation de données, tous les acteurs de terrain s'accordaient sur le nécessaire élargissement de l'accès réciproque aux consultations directes de fichiers des autres administrations ou organismes.

En mars 2018, la DNLF était chargée par le directeur de cabinet du ministre de l'Action et des Comptes public, dans le cadre du comité stratégique dont elle assure le secrétariat, de piloter entre les directions de Bercy et les autres ministères concernés les travaux relatifs à l'ouverture d'accès croisés aux bases de données. Il s'agissait notamment de prévoir les dispositions législatives utiles à la mise en place d'accès directs et sécurisés aux fichiers des différents partenaires de la lutte contre la fraude en vue de la loi fraude adoptée par le parlement le 24 octobre 2018.

En partenariat étroit avec les ministères (intérieur, travail, santé et affaires sociales) et les directions de Bercy concernées (DGFIP, DGDDI, DGCCRF) la DNLF a consolidé les demandes de nature législative et procédé à la rédaction des dispositions de l'article 6 de la loi. Celui-ci prévoit notamment, pour les officiers de police judiciaire, les organismes de protection sociale, les inspecteurs du travail un accès direct aux informations contenues dans certaines bases de données de la DGFIP (FICOVIE, BNDP, PATRIM). Ces accès ont été proposés dans un but de plus grande efficacité en matière de lutte contre la fraude aux cotisations et aux prestations sociales. Dans une même finalité, sont également prévus des accès nouveaux aux informations du répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) placé sous tutelle de la direction de la sécurité sociale

<sup>7</sup> L'article L. 226-13 du code pénal punit ce délit d'un an d'emprisonnement et de 15000 euros d'amende.

<sup>8</sup> Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011.



pour les OPJ, les inspecteurs du travail, les services douaniers et fiscaux ainsi que Tracfin.

### Améliorer les outils juridiques de lutte contre la fraude

La DNLF a notamment favorisé l'adoption de protocoles entre acteurs visant à promouvoir des circuits d'échanges d'informations efficaces. Un protocole DNLF-DGPN-DGGN-DSS-CNAF<sup>9</sup> a été signé le 8 février 2013 portant sur les échanges de signalements entre les OPJ et les CAF en matière de fraude sociale. Il prévoit d'organiser des signalements entre les services de police et les unités de gendarmerie d'une part et les CAF d'autre part. En 2017, ces nouveaux échanges ont permis aux CAF de détecter 7,8 millions d'euros d'indus frauduleux.

Il s'agit notamment d'éviter que des délinquants d'habitude tirent des revenus substantiels de leurs activités illégales tout en bénéficiant dans le même temps de prestations et aides sociales, alors même que leurs revenus illicites sont très nettement supérieurs aux plafonds prévus pour ces prestations.

La DNLF a également favorisé des évolutions législatives notables visant à améliorer l'efficacité des dispositifs de lutte et de sanction contre la fraude aux finances publiques.

À titre d'exemple, elle a porté dans le cadre de la LFSS 2014 une réforme de simplification et rationalisation d'envergure en matière de sanctions pénales prévues pour la fraude aux prestations sociales : Il existait jusqu'alors de nombreuses incriminations dans de nombreux codes (24 incriminations différentes) avec des degrés de sanctions très variables. Cette complexité de la loi pénale applicable nuisait indéniablement à la lisibilité de la politique de lutte contre les fraudes sociales. La DNLF a donc proposé de toiletter le dispositif en supprimant autant que faire se peut les cas de cumul idéal d'infractions et en unifiant la répression pénale dans le texte général codifié au code pénal. Ainsi, la Loi du 23 décembre 2013 de financement de la sécurité sociale pour 2014 recentre la qualification pénale des principales fraudes aux prestations sociales autour des articles 441-6 al. 2<sup>10</sup> et 313-2 du code pénal. Ce dernier crée une nouvelle circonstance aggravante en matière d'escroquerie (art. 313-2-5) lorsque le préjudice est constaté à l'égard d'un organisme de protection sociale<sup>11</sup>.

La DNLF a aussi favorisé le renforcement des prérogatives des officiers de police judiciaire en proposant la création d'une circonstance aggravante de bande organisée utilisable pour l'ensemble des infractions de travail illégal afin de permettre aux services d'enquête d'utiliser des prérogatives de procédures pénales prévues en matière de

criminalité organisée (interceptions des correspondances émises par voie de communication, sonorisation ou fixation d'images de certains lieux ou véhicules, captations de données informatiques, mesures conservatoires sur les biens, surveillance sur l'ensemble du territoire...). Il s'agit ainsi de leur permettre de mieux appréhender les dossiers complexes. La loi Savary a fait sienne cette proposition. Cette dernière a été introduite au Code de procédure pénale dans le cadre de la loi du 10 juillet 2014 visant à lutter contre la concurrence déloyale.

La DNLF a encore proposé la simplification de critères de mise en œuvre de certaines sanctions administratives en matière de travail illégal. Pour rappel, en complément des sanctions d'ordre pénal ou d'ordre civil en cas de travail illégal, le code du travail prévoit des sanctions administratives dont notamment la fermeture administrative préfectorale, d'une durée maximale de 3 mois.

Pour faciliter la prise de décision du préfet, la DNLF, en collaboration avec la Direction générale du travail, a ainsi proposé de modifier la rédaction de l'article L8272-2 du code de travail, d'une part pour simplifier le caractère alternatif des critères de mise en œuvre (gravité des faits ou répétition) mais aussi de sanctionner le non-respect des décisions prises par l'autorité compétente.

### Contribuer à une meilleure connaissance entre acteurs et à leur professionnalisation au travers des formations

La professionnalisation est un des axes majeurs du plan interministériel de lutte contre la fraude 2016-2018. La formation, en particulier interinstitutionnelle, est un levier essentiel de l'efficacité de la lutte contre la fraude aux finances publiques.

La DNLF poursuit sa politique de développement de l'offre de formation transverse par l'intégration de nouveaux modules à son catalogue utilisant tout le potentiel du numérique (ex. : e-formation FICOBA réservé aux officiers judiciaires de la police, des douanes, et de la DGFIP).

La DNLF a inscrit en 2017 deux nouvelles formations à son catalogue : l'initiation à la Data Science et la présentation des différents logiciels statistiques utilisés en Data Science. Les premières sessions ont eu lieu en 2018.

Les résultats de l'année 2017 témoignent de l'intérêt constant des partenaires d'horizons très divers<sup>12</sup> pour l'offre de formation promue par la DNLF. Ce sont en effet près de 3100<sup>13</sup> agents (près de 24000 heures) qui ont fait le choix de participer à une action de formation inscrite au catalogue de la DNLF.

<sup>9</sup> Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF), Direction générale de la police nationale (DGPN), Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), Direction de la sécurité sociale et Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

<sup>10</sup> « Le fait de fournir sciemment une fausse déclaration [...] en vue d'obtenir [...] d'un organisme de protection sociale [...] une allocation, une prestation un paiement ou un avantage indu ».

<sup>11</sup> Voir notamment DNLF info n°22 février 2014 (site internet DNLF).

<sup>12</sup> Protection sociale, travail, DGFIP, DGCCRF, DGDDI, justice, gendarmerie, police, Banque de France, CNAPS.

<sup>13</sup> Chiffres provisoires en cours de consolidation.

Développer de nouveaux partenariats constitue aussi un axe fort de l'action de formation de la DNLF. En 2017, l'Association de Garantie des Salaires a rejoint le groupe des formateurs et propose en 2018 une formation sur le thème de « la fraude sociale dans la procédure collective ».

Le 27 septembre 2017, la DNLF et le CNFPT<sup>14</sup> ont signé une lettre d'engagement. Ils s'accordent notamment sur le fait d'ouvrir le bénéfice des formations transverses de la DNLF aux publics éligibles aux formations du CNFPT sur le thème de la

lutte contre la fraude documentaire et à l'identité, dans un premier temps.

La DNLF a poursuivi son action de sensibilisation et de formation des régions pour les aider à mettre en œuvre des démarches anti-fraudes conformes aux préconisations de bonne gestion des fonds européens dans le cadre de la programmation financière 2013-2020.

Aujourd'hui, avec l'appui de la DNLF, les CODAF sont dans une dynamique collective et collaborative que les médias portent à la connaissance de leurs lecteurs ou auditeurs.

## 2 Les CODAF à l'épreuve des faits : des résultats toujours plus probants

Le CODAF est aujourd'hui un dispositif pérenne mis en place dans l'ensemble des départements. Il est d'ailleurs reconnu par l'ensemble des acteurs comme l'instance locale de référence pour optimiser la lutte contre la fraude aux finances publiques, notamment pour bien articuler les actions administratives et judiciaires afin d'améliorer les contrôles et mieux sanctionner. Il a pour finalités opérationnelles de :

- mener des opérations conjointes interservices dans les champs de fraude prévus au PNLFP,
- détecter des fraudes grâce aux signalements des partenaires.

Comme en atteste le bilan 2017, ce dispositif local permet d'obtenir des résultats toujours plus significatifs grâce à une forte implication des partenaires et tout particulièrement des préfets et des procureurs de la République dans la définition de stratégies locales adaptées

### A. Les CODAF : des actions diversifiées en matière de lutte contre la fraude aux finances publiques

Les résultats 2017 mettent en exergue l'efficacité de la programmation au sein des CODAF de contrôles conjoints interservices et d'échanges de renseignements entre administrations et services publics.

#### Des contrôles conjoints toujours plus significatifs

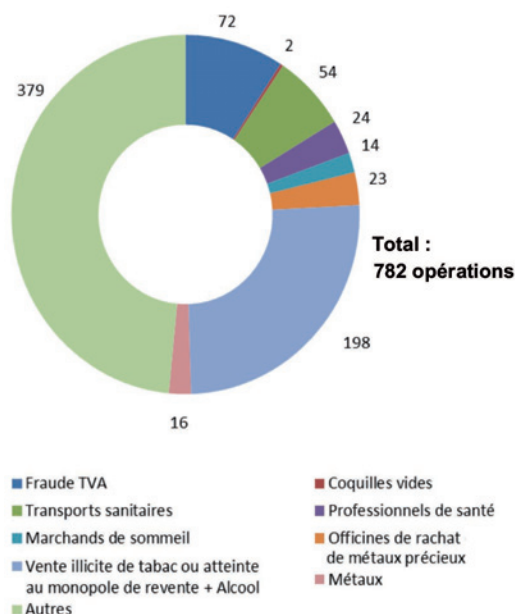
Les CODAF s'engagent tout autant contre le travail illégal mais aussi hors travail illégal.

*Une diversification des contrôles conjoints organisés hors travail illégal*

En 2017, chaque CODAF devait en effet organiser au titre du PNLF 2016-2018 au moins 6 opérations

concertées en matière de lutte contre la fraude sociale, fiscale ou douanière en concertation étroite avec l'autorité judiciaire dans des domaines aussi variés que : la lutte contre la fraude à la TVA, les marchands de sommeil, les prescripteurs de santé, les fraudes aux transports sanitaires, les infractions commises en matière de rachat de métaux précieux, le stockage d'alcool, les infractions en matière de viticulture et de revente illicite de tabac. 782 actions ont été conduites dans ces domaines en 2017.

Opérations concertées en matière de lutte contre la fraude fiscale, douanière et aux prestations sociales



Source : DNLF

<sup>14</sup> Centre national de la fonction publique territoriale.

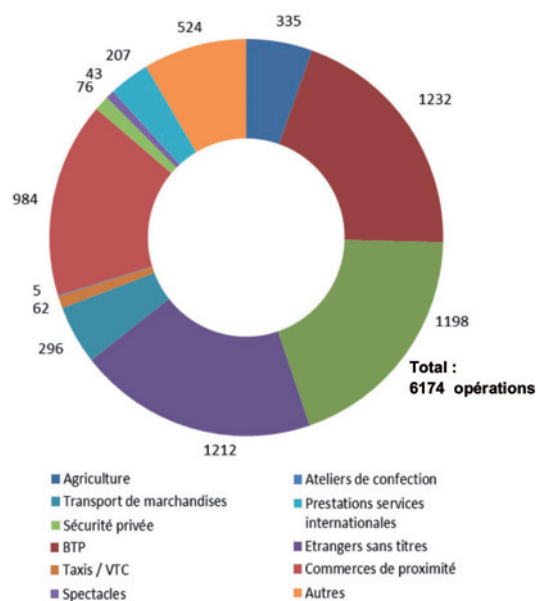
Pour autant, les CODAF servent aussi désormais d'instances de référence pour l'organisation d'actions autres que celles directement prévues au plan, ce qui met en relief l'intérêt de cet outil local de lutte contre la fraude pour de nouveaux partenaires.

Des acteurs tels que les AGS (sur les problématiques de coquilles vides et de sociétés éphémères), les DDPP (sur les problématiques d'hygiène et sécurité souvent connexes à d'autres fraudes) mais aussi les préfetures (en matière de fraude documentaire comme par exemple en matière de lutte contre la fraude relative à la taxation des véhicules polluants) poursuivent leur engagement au sein des CODAF.

### Des contrôles conjoints mieux ciblés dans le cadre de la lutte contre le travail illégal

La fraude complexe en matière de travail illégal dans les secteurs prioritaires définis au PNLF<sup>15</sup>, impliquant d'ailleurs souvent des entreprises étrangères, est une priorité nationale, et tout particulièrement celles relatives : au détachement intra-européen de travailleurs ; à la prestation de service international ; à la sous-traitance en cascade ; au recours à des faux statuts.

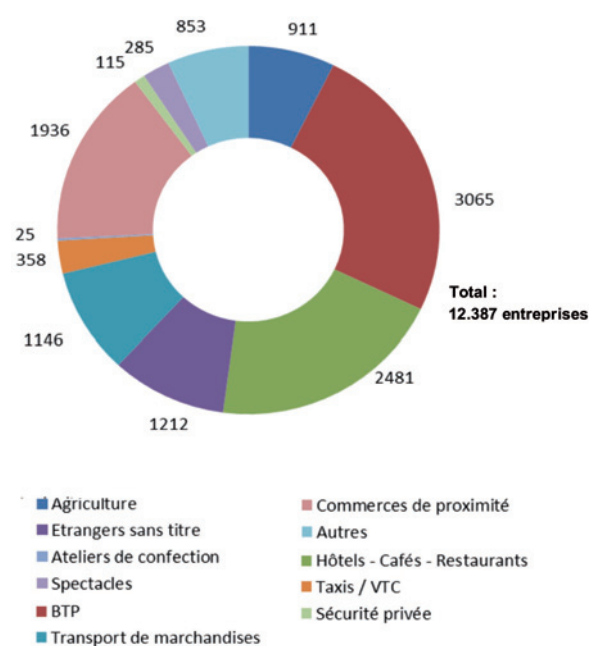
### Opérations concertées en matière de lutte contre le travail illégal



Les contrôles conjoints des services DGT, ACOSS, CCMSA et Douanes doivent représenter 50% des opérations conduites dans les secteurs de l'agriculture, des transports, du BTP, des services aux entreprises, des hôtels, cafés et restaurants et du spectacle.

### Opérations concertées en matière de lutte contre le travail illégal

#### Nombre d'entreprises contrôlées



Les services sont très actifs dans les secteurs prioritaires avec le souci constant de bien cibler pour plus d'efficacité.

Les nouvelles synergies initiées pour renforcer la lutte contre le travail illégal dans le domaine de la sécurité privée faisant suite au protocole du 19 octobre 2016 entre la DGT, le CNAPS et la DNLF apportent de bons résultats en 2017<sup>16</sup>.

Par ailleurs, afin de réaffirmer l'engagement collectif dans la répression des fraudes complexes, les CODAF participent à des opérations de contrôle interministériel d'envergure nationale voire européenne.

En 2013, à l'initiative du ministère du Travail, dans chaque département, en collaboration avec les CODAF et sous leur égide, des contrôles avaient été effectués simultanément sur deux jours dans le secteur du bâtiment. Ils associaient l'ensemble des corps de contrôle sous l'autorité des procureurs. Les agents de contrôle s'attachaient à relever des indices de commission d'infractions complexes (fraudes au détachement dans le cadre des prestations de services transnationales, recours aux faux statuts dont faux indépendants et faux entrepreneurs, fausse sous-traitance...). Il s'agissait de contrôler au moins un grand chantier dans chaque département soit près de 330 chantiers, correspondant à plus de 2000 entreprises. Les conditions d'emploi de plus de 7 700 salariés avaient pu être vérifiées.

<sup>15</sup> Pour rappel : le BTP, transports : transport routier de marchandises, transport de voyageurs, transport aérien, transport fluvial ; le travail temporaire ; l'agriculture et la forêt ; le gardiennage et la sécurité ; les industries agroalimentaires des viandes ; les activités événementielles : foires, salons, spectacles.

<sup>16</sup> Pour rappel, en 2016, de nouvelles dispositions législatives sont venues compléter les prérogatives des agents habilités du CNAPS et permettent désormais des échanges d'informations utiles entre ces agents et les agents habilités de la lutte contre le travail illégal (LTI). Ces nouvelles dispositions organisent la levée du secret professionnel des agents compétents en matière de LTI et sont de nature à améliorer les réponses apportées aux constats de faits susceptibles de caractériser des infractions de travail illégal.

Dans ce cadre, le protocole définit les modalités d'échanges d'information (article 2) entre agents habilités. Par ailleurs, il prévoit les modalités de la participation des instances territoriales du CNAPS aux réunions du CODAF. Les présidents du CODAF veilleront à inviter les agents habilités du CNAPS dès lors que figurent à l'ordre du jour des dossiers de travail illégal concernant des entreprises du secteur de la sécurité privée (article 3). Les délégations territoriales du CNAPS désigneront un correspondant qui prendra l'attache du secrétaire CODAF pour la bonne mise en œuvre de ce protocole.

Chaque année, courant mai, depuis 2016, EURO-POL organise une vaste opération baptisée « journées d'action commune (Joint Action Day) » visant à rechercher et constater sur l'ensemble du territoire européen (28 pays participants en 2018) des situations de traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail. En France, la gendarmerie nationale coordonne cette opération d'envergure sur le territoire national, en s'appuyant sur l'office central de lutte contre le travail illégal et en partenariat avec la DNLF, la Direction générale du travail, la police nationale, la Mutualité Sociale Agricole ainsi que la Mission Interministérielle pour la Protection des Femmes victimes de violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF). Dans les départements participants, les CODAF sont à la manœuvre pour coordonner les actions, et les statistiques en 2018 témoignent de leur forte mobilisation : 286 sociétés et 1117 personnes, 18 procédures d'exploitation par le travail initiées. Sur la totalité des pays participants, les résultats étaient les suivants : 39 000 personnes, 12 900 véhicules, 4 640 sociétés contrôlées ; 26 personnes arrêtées pour TEH et 171 pour des infractions en matière d'immigration illégale ; 56 procédures initiées.

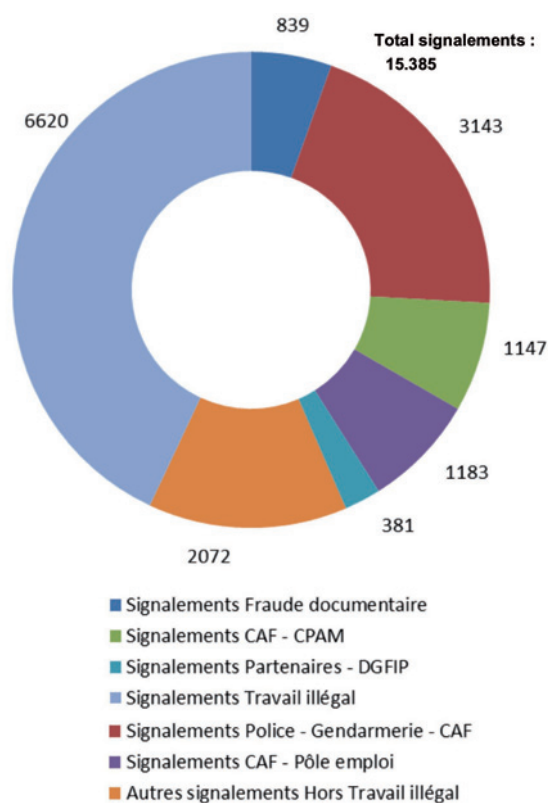
#### Des échanges de renseignements particulièrement nombreux et diversifiés

Au-delà des contrôles conjoints, la transmission de signalements entre partenaires est le deuxième objectif opérationnel des CODAF. En pratique, il s'agit de signalements émis par les membres du CODAF permettant de détecter des fraudes (aux ressources, à la résidence, etc.), afin d'y mettre fin et de les sanctionner.

D'année en année, le nombre de signalements augmente, ce qui témoigne de l'utilité bien comprise par les membres des CODAF de ces échanges d'informations qui leur permettent à moindres coûts d'être plus réactifs dans la lutte contre la fraude.

Outre des transmissions d'informations particulièrement nombreuses et utiles en termes de redressement vers les organismes en charge de la lutte contre le travail illégal (notamment les URSSAF et la MSA) et vers les services fiscaux, les échanges d'informations entre services de police, gendarmerie et CAF mais aussi avec les préfetures se multiplient.

#### Transmissions d'informations entre partenaires



Source : DNLF

#### Des échanges d'informations particulièrement variés hors travail illégal

À titre d'exemple :

– Déclinaison locale du protocole du 8 février 2013 organisant des signalements entre les OPJ et les CAF.

La généralisation de la mise en œuvre de ce protocole dans l'ensemble des départements a été inscrite au PNLF 2016-2018. Une instruction du 21 mars 2016 du ministère de l'Intérieur donne des instructions dans ce sens aux services de police et de gendarmerie.

Les informations transmises concernent les « délinquants d'habitude » (affaires de trafic de stupéfiants, proxénétisme, vente illégale de métaux...) afin d'examiner leur situation réelle déclarée aux CAF (fraudes aux ressources, à l'isolement, à l'identité). Force est de constater en 2017 une augmentation sensible du montant des indus frauduleux détectés par les CAF suite à transmission d'informations par les services de police et de gendarmerie.

Le bilan de l'année 2017 est le suivant :

	2017	2016	Évolution
Nombre de signalements des OPJ aux CAF	3136	3144	- 0,25 %
Montant des indus frauduleux	7,8 M€	6,5 M€	+ 20 %

Source : DNLF



– Transmission par les référents « fraudes documentaires » des préfectures de signalements susceptibles de permettre la détection de fraudes aux finances publiques commises par des individus utilisant des identités fictives, usurpées ou contrefaites.

Depuis la mise en place par le ministère de l'Intérieur du Plan « préfecture nouvelle génération », les référents en fraude documentaire installés dans les préfectures sont membres de droit des CODAF, ce qui contribue sans doute au développement en leur sein d'une véritable expertise en matière de fraude documentaire.

On constate d'ailleurs l'émergence de nouvelles synergies intéressantes entre préfectures et autres membres du CODAF, notamment en matière de lutte contre les fraudes relatives à la législation sur les véhicules polluants.

#### **Des échanges d'informations tout aussi riches en matière de travail illégal**

– Transmission des procès-verbaux de travail dissimulé aux organismes de protection sociale (URSSAF, MSA)

Cette transmission permet non seulement la mise en œuvre des actions de recouvrement des cotisations sociales éludées, mais également des sanctions financières comme le retrait ou la réduction des exonérations de cotisations sociales. Le CODAF définit les modalités de transmission des procès-verbaux de l'ensemble des agents habilités Lutte contre le Travail Illégal en particulier pour les services de la police, de la gendarmerie. Cette centralisation permet de s'assurer de la transmission d'informations utiles aux réseaux des URSSAF et de la MSA pour l'engagement des actions de redressement des cotisations éludées mais aussi, si nécessaire, pour la mise en œuvre des sanctions administratives existantes.

En 2017, 2075 procès-verbaux ont ainsi été transmis au réseau des URSSAF permettant de procéder au redressement de cotisations sociales à hauteur de 59 M€. Plusieurs opérations importantes effectuées en fin d'année, nécessitant des investigations et des temps de réalisation de chiffrage plus importants, ne seront en outre enregistrées et comptabilisées qu'en 2018.

– Mise en œuvre des sanctions administratives pour travail illégal sur le fondement de la transmission de procès-verbaux de travail illégal

En 2017, les préfets ont notifié 368 fermetures administratives temporaires. 90 dossiers étaient en cours d'instruction au 31 décembre 2017.

Par ailleurs, suite à infraction au titre du travail dissimulé constatée par procès-verbal, les organismes de recouvrement (URSSAF, MSA) peuvent

procéder à l'annulation ou à la réduction des exonérations des cotisations sociales.

Dans ce cadre, en 2017, 1 900 décisions d'annulation ou de réduction d'exonérations de cotisations sociales suite à verbalisation pour travail dissimulé, ont été notifiées par le réseau des URSSAF correspondant à 27,4 M€ de redressement. Pour le réseau MSA, 319 décisions d'annulation ou réduction d'exonération ont été notifiées pour un montant de 1,3 M€.

Ces données sont issues d'une consolidation au plan national réalisée par l'ACOSS et la MSA.

## **B. Les CODAF : des résultats démontrant leur vitalité avec un bilan chiffré en progression**

### *Des remontées de fiches action plus nombreuses*

Les fiches action transmises par les secrétaires permanents des CODAF à la DNLF attestent d'une activité soutenue de ces réseaux locaux de coopération. 4 945 fiches action ont en effet été transmises en 2017.

### *Des montants redressés significatifs*

Le montant des fraudes détectées au sein des CODAF atteste également d'une efficacité toujours plus grande des opérations partenariales et des échanges de renseignements émanant des CODAF.

#### **Total des redressements**

Nature des redressements	Montant en M€
Exploitation de PV travail dissimulé des partenaires (droits et pénalités)	59,8 (ACOSS) + 0,71 (MSA)
Opérations travail illégal	47,9 (ACOSS) + 4,25 (MSA)
DGFIP - Droits	89,96
DGFIP - Sanctions	64,5
Signalements PN-GN aux CAF	7,8
<b>Total</b>	<b>274,92</b>

Source : partenaires

En 2017, l'impact financier des opérations CODAF pour l'administration fiscale est en forte hausse avec un total de 154,46 millions (droits et taxes redressés et sanctions prononcées). Dans un autre domaine, la poursuite de la mise en œuvre dans les départements du protocole du 6 février 2013 initié par la DNLF entre CNAF, DGGN et DGPN a permis une augmentation sensible des redressements (7,8 millions en 2017 contre 6,46 en 2016) opérés par les CAF suite à signalements de suspicion de fraude aux prestations sociales transmis par les services de police et de gendarmerie.

***Un dynamisme institutionnel établi avec de nombreuses réunions plénières et restreintes***

Au total, en 2017, ont eu lieu 452 réunions des CODAF, ce qui atteste d'une vitalité effective sur le terrain :

- 109 CODAF plénières ;
- 426 CODAF restreints.

***Des CODAF particulièrement présents dans la presse quotidienne régionale***

La communication relative à la lutte contre la fraude aux plans local et national a fait connaître l'activité des CODAF et sensibilise sur les actions menées.

En 2017, 70 affaires CODAF ont donné lieu à un communiqué de presse. Par ailleurs, 38 points presse, portés à la connaissance de la DNLF, ont été réalisés par les préfets et procureurs de la République. De son côté, la DNLF a diffusé 15 « flash info » qui reprennent chacun plusieurs articles de la presse régionale et nationale les plus significatifs sur l'activité des CODAF.

***Des échanges diversifiés avec la DNLF***

La DNLF a poursuivi en 2017 ces relations de terrain avec les CODAF en procédant à 26 déplace-

ments orientés vers les départements dans lesquels des difficultés de fonctionnement avaient pu être détectées ou pour lesquelles les secrétaires permanents ou parquets avaient sollicité sa présence. La DNLF répond également à de nombreuses interrogations et questionnements techniques des secrétaires permanents des CODAF. Ainsi, tant en présentiel que par voie électronique, la DNLF relaie souvent les dispositifs de lutte existants et présente les nouvelles dispositions qui pourraient leur être utiles. Elle continuera de se déplacer pour exploiter ensuite avec ses partenaires centraux les informations qu'elle recueille en vue si nécessaire de proposer des mesures visant au renforcement de l'arsenal juridique, administratif et pénal ainsi qu'à l'amélioration du dispositif de lutte.

Aujourd'hui, les CODAF sont convaincus que les investigations, qu'elles soient administratives ou judiciaires, pour être pleinement efficaces, doivent procéder d'une approche globale et interministérielle, dans l'esprit qui présidait lors de leur création. Avec les CODAF, la DNLF continuera d'explorer toutes les pistes pour simplifier, sécuriser, renforcer et mieux articuler les actions des différents corps de contrôle. ■