



MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT
DELEGATION NATIONALE À LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE

Lutte contre la fraude

Bilan 2009

Mai 2010

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	4
I. Une meilleure connaissance des fraudes.....	5
1. La typologie des fraudes	5
2. Premiers résultats de la mesure de la fraude	5
2.1 <i>Les prestations familiales, les cotisations sociales et la TVA</i>	5
2.2 <i>Les opérations lancées en 2009</i>	6
II. Des outils complétés et une organisation pérennisée.....	8
1. Des outils juridiques complétés et renforcés depuis un an.....	8
1.1 <i>Des pouvoirs et des outils plus efficaces</i>	8
1.2 <i>Des domaines approfondis</i>	8
1.3 <i>Des sanctions renforcées</i>	9
2. Les échanges d'informations.....	11
2.1 <i>Les grands projets informatiques structurants</i>	11
2.2 <i>Les ouvertures d'accès de consultation aux fichiers détenus par un partenaire</i>	11
2.3 <i>Les croisements de fichiers</i>	13
2.4 <i>Les signalements</i>	13
3. Les nouvelles technologies : Internet et datamining	14
3.1 <i>La lutte contre la fraude sur Internet</i>	15
3.2 <i>Les activités de « datamining »</i>	16
4. La formation.....	16
4.1 <i>Les programmes de formation et d'information</i>	16
4.2 <i>La formation en matière de lutte contre le travail illégal</i>	17
5. Des comités locaux confirmés.....	17
5.1 <i>Bilan de l'expérimentation</i>	17
5.2 <i>La pérennisation et la généralisation des comités</i>	19
III. Réalisations des services et organismes dans leurs actions de lutte contre la fraude.....	21
1. Le travail illégal	21
1.1 <i>Les actions de l'inspection du travail</i>	21
1.2 <i>Les actions des URSSAF</i>	22
1.3 <i>Les orientations nationales et les partenariats</i>	25
2. Les fraudes fiscales et douanières	25
2.1 <i>La lutte contre les fraudes fiscales</i>	25
2.2 <i>L'intensification des échanges entre la DGFIP et les organismes sociaux</i>	28

2.3 Les actions en matière douanière.....	29
2.4 Le renforcement de la coopération DGDDI/DGFIP	30
3. Les fraudes aux prestations sociales.....	31
3.1 Les actions de la direction de la sécurité sociale (DSS)	31
3.2 Les actions de la branche famille.....	33
3.3 Les actions de l'assurance vieillesse.....	36
3.4 Les actions des organismes de retraite complémentaire (AGIRC-ARRCO).....	40
3.5 Les actions de l'assurance maladie du régime général	41
3.6 Les actions de la Mutualité sociale agricole (MSA)	43
3.7 Les actions du Régime social des indépendants (RSI)	44
3.8 Les actions de Pôle Emploi	46
4. La gendarmerie et la police nationales	46
4.1 Les actions de la gendarmerie nationale	46
4.2 Les actions de la police nationale	48
5. L'action internationale et communautaire.....	50
5.1 La mise en place de procédures de contrôle plus performantes	50
5.2 Le renforcement de la lutte contre le travail illégal.....	50
CONCLUSION.....	52
ANNEXES.....	53
Annexe 1 – Textes officiels	53
Annexe 2 – Organigramme	58
Annexe 3 – Glossaire.....	59

INTRODUCTION

Conformément aux orientations qui avaient guidé le bilan d'un an de lutte contre la fraude d'avril 2009, le nouveau bilan reflète, un an après, l'état de la lutte contre la fraude aux finances publiques, telle qu'elle est menée par les différents acteurs qui en assument la responsabilité, chacun dans son domaine.

L'action de la Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF), instituée en avril 2008, n'a pas pour fonction de se substituer aux intervenants de la lutte contre la fraude, mais a vocation à piloter la coordination de cette dernière. Son rôle est également retracé dans le présent document.

Après une première année marquée notamment par la mise en place de la Délégation ainsi que par l'expérimentation des comités locaux, le deuxième bilan de la lutte contre la fraude aux finances publiques fait apparaître plusieurs constats :

- une meilleure connaissance des procédés de fraude et des progrès dans une connaissance plus fine de l'évaluation statistique de celle-ci ;
- la poursuite de la montée en charge des outils dédiés à la lutte contre la fraude ;
- le développement et l'approfondissement des actions internes aux administrations et organismes sociaux concernés.

La première partie du rapport (I) retrace les résultats des actions accomplies par la DNLF et les administrations et organismes dans ce domaine. La deuxième partie (II) met en perspective les progrès accomplis en 2009 en matière d'outils - juridiques et techniques - et en matière d'organisation de la lutte contre la fraude. La troisième partie (III) résume les réalisations des différents acteurs autour de quelques thèmes essentiels de la fraude aux finances publiques.

* *
*

I. Une meilleure connaissance des fraudes

L'année 2009 a été marquée par une meilleure connaissance des différentes formes de fraudes, tant dans leurs modalités concrètes d'application, que dans la mesure du phénomène. En outre, les indicateurs de suivi de la DNLF permettent de disposer d'une première photographie agrégée de l'activité, sur l'ensemble de l'année, des moyens et des résultats des acteurs en la matière.

1. La typologie des fraudes

Exclusivement bâtie à partir de cas réels recoupés et remontés du terrain, la typologie des fraudes de la DNLF est une photographie de la fraude, par nature évolutive, regroupée en 10 familles (fraude à l'état civil, fraude aux ressources, par exemple).

Initialement, la typologie comptait 8 familles et 33 fiches thématiques. On en dénombre 40 aujourd'hui, dont 7 nouvelles correspondant à des fraudes émergentes. Cet enrichissement s'opère grâce au travail de renseignement de la DNLF et aux remontées du terrain, issues notamment des comités locaux. Chaque fiche thématique est illustrée par un ou plusieurs cas réels. La typologie est également un document de travail pour la DNLF, qui la rapproche des mesures prises pour lutter contre un type de fraude et qui propose des pistes de réforme.

Un extrait de la typologie : « coquilles vides » et indemnisation chômage

Des sociétés déclarent avoir embauché puis licencié des salariés qui deviennent des chômeurs indemnisés. Ces sociétés sont en réalité des « coquilles vides » (dont les responsables sont souvent interdits de gérer) qui emploient fictivement des salariés, sans s'acquitter du paiement des cotisations sociales, mais en établissant tout de même des feuilles de paye de complaisance.

La typologie vise également à prioriser l'action de lutte contre la fraude sur les sujets pour lesquels le besoin est le plus fort, selon des critères comme la récurrence des remontées du terrain sur un thème donné (fraude à la résidence, fraude des professionnels de santé...) ou le montant des préjudices.

2. Premiers résultats de la mesure de la fraude

Au cours de l'année écoulée, les premières évaluations en matière de mesure des fraudes ont été menées permettant une meilleure connaissance du phénomène. Plus encore que ces premiers chiffres, ce qui ressort un an après l'engagement de ces premiers travaux, ce sont les méthodes d'évaluation utilisées qui progressent dans le sens d'une plus grande fiabilité et qui guident les nouveaux travaux en 2010. Au-delà de la meilleure appréhension du phénomène de la fraude aux finances publiques, ces travaux fourniront également aux administrations et organismes concernés une base de connaissance utile pour mieux cibler leurs contrôles.

2.1 Les prestations familiales, les cotisations sociales et la TVA

La CNAF a organisé au cours de l'été 2009 des contrôles sur un échantillon aléatoire¹ de 10 500 allocataires (Allocations familiales, RMI, API, allocations logements) répartis sur l'ensemble du territoire national. **La proportion de fraudeurs s'élève à 2,15%**. Le taux de

¹ Cf. pour plus de détails la partie III, points 3.2.1 et 3.2.2, pp. 34-35.

fraude² est très variable selon la prestation, beaucoup plus important pour l'API, les allocations logement et le RMI (et le RSA généralisé en juin 2009) que pour les allocations familiales. C'est pourquoi l'estimation du taux de fraude à l'ensemble de ces prestations familiales s'établirait entre **1 et 2%**, les allocations familiales, peu fraudées, représentant une part importante du montant des prestations versées.

L'ACOSS a utilisé une méthode d'estimation de la fraude aux cotisations sociales dans le cadre du travail au noir consistant à extrapoler les résultats de contrôles 2008 après un redressement statistique par post-stratification. L'ACOSS aboutit à une fourchette de **13,5 milliards d'euros à 15,8 milliards d'euros** sur la base de cette méthode³. Les écarts apparents entre l'estimation de l'ACOSS et celle du CPO ne doivent donc pas s'interpréter comme une hausse de la fraude entre 2004 et 2008.

En l'état actuel des travaux menés conjointement par la DNLF et la DGFIP, le montant de TVA éludée est estimé entre **7,7 milliards d'euros et 9,7 milliards d'euros, soit entre 5,9% et 7,5%** des 130 milliards d'euros de TVA nette budgétaire en 2008. Le montant de la fraude⁴ représente environ la moitié de la TVA éludée, soit entre 2,9 milliards d'euros et 5,8 milliards d'euros.

La CNAMTS a engagé une première étude, dans le courant de l'année 2009, portant sur les Etablissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes (EHPAD). L'objectif était d'évaluer le montant des remboursements de prestations médicales indûment versés aux EHPAD. Le contrôle a porté sur environ 5 000 EHPAD. L'étude a conclu à un montant global de fraude de **17,5 millions d'euros**.

2.2 Les opérations lancées en 2009

Les travaux lancés en 2009 se poursuivront en 2010. Ainsi, la CNAF renouvellera le sondage aléatoire de la population des bénéficiaires ; elle utilisera les résultats du ciblage des contrôles pour sur-représenter les populations à risque sans pour autant biaiser l'estimation. L'ACOSS et la DGFIP introduiront des contrôles aléatoires pour améliorer la représentativité des échantillons qui serviront à l'évaluation à partir de l'exercice 2010. La CNAMTS a engagé en 2009 un travail de grande ampleur qui vise à mieux lutter contre la fraude et les abus aux Indemnités journalières (IJ). Un sondage aléatoire est organisé pour évaluer la fraude aux Indemnités Journalières (IJ)⁵ à partir d'un échantillon qui utilisera les résultats de ciblage des contrôles disponibles en février 2010. Par ailleurs, un autre sondage aléatoire sera réalisé en juin 2010 pour évaluer le taux d'abus aux indemnités journalières (arrêt de travail médicalement injustifié). Les résultats sont attendus pour fin 2010.

La Cour des Comptes a évalué la fraude aux prestations chômage comme au moins égale à **0,8 milliard d'euros**. Rapporté à 37 milliards d'euros de prestations, ce montant conduirait donc à un **taux de fraude minimum de 2%**. La DNLF a engagé une démarche avec Pôle

² Le taux de fraude est défini comme le rapport entre le montant de la fraude au niveau national (le moins perçu en prélèvements obligatoires ou le trop versé en prestations sociales) et le montant des recettes attendues lorsqu'il s'agit de prélèvements obligatoires, ou des dépenses prévues lorsqu'il s'agit de prestations ou d'aides sociales.

³ Ces montants ne peuvent pas être comparés à ceux du Conseil des prélèvements obligatoires (6,2 à 12,4 milliards d'euros) en raison de la différence de méthode et de période de référence (2001-2004 pour le CPO, 2008 pour l'ACOSS).

⁴ Fraude issue des opérations de contrôles classées dans une finalité répressive au sens de l'indicateur CF1R de la DGFIP.

⁵ La fraude dite « administrative » aux IJ comprend : la fraude à l'ouverture des droits, la fraude aux ressources, la fraude à la prescription, le cumul IJ avec activité professionnelle déclaré ou non, l'arrêt de travail sans visite médicale.

Emploi pour disposer d'une évaluation plus précise de la fraude aux prestations chômage sur la base d'un échantillon aléatoire d'allocataires.

Campagne nationale de communication en matière de lutte contre la fraude

« Les pouvoirs publics se mobilisent pour lutter contre la fraude »

Le ministère du Budget et l'ACOSS ont lancé la première campagne de communication sur le thème de la fraude à l'automne 2009. Il s'agit d'une première en direction du grand public, tant par le média choisi - la radio, avec un grand nombre de passages durant trois semaines - que par les thèmes abordés qui concernaient autant les professionnels que les allocataires et assurés (arrêt maladie, fraudes aux allocations logement). Si les branches prestataires n'ont pas participé au financement de la campagne, elles y ont été directement associées, puisque certains de leurs agents se sont exprimés en direct à l'antenne sur le thème de la fraude. En outre, les caisses locales pouvaient réutiliser le kit de communication associé à cette campagne (notamment les affichettes).

Le coût de la campagne s'est élevé à deux millions d'euros pour 1 000 passages de spots de 35 secondes à la radio, ainsi que 15 chroniques de 55 secondes diffusées sur Europe 1. Toutes les grandes radios ont participé à la diffusion : Europe 1, RTL, France Inter, Radio classique, Virgin, RMC, NRJ, France info, BFM, le réseau des indépendants.

* * *

II. Des outils complétés et une organisation pérennisée

Dans la continuité des actions engagées en 2008, les outils de la lutte contre la fraude ont été renforcés et complétés au cours de l'année 2009. Par ailleurs, les échanges d'information se sont intensifiés, les travaux se sont poursuivis dans le domaine des nouvelles technologies et de la formation, alors que les comités locaux, créés de manière expérimentale en 2008, ont été pérennisés et généralisés au regard des bons résultats qu'ils ont enregistrés.

Au total, l'ensemble de ces actions, réalisées au cours de l'année passée, courcourt à une meilleure coordination des services chargés de la lutte contre la fraude ainsi qu'à une priorisation plus forte de ces domaines.

1. Des outils juridiques complétés et renforcés depuis un an

1.1 Des pouvoirs et des outils plus efficaces

A l'occasion de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2010 du 24 décembre 2009, une base législative a été adoptée permettant de rapprocher les données sociales et fiscales concernant les bailleurs de logements à des bénéficiaires d'aides aux logement.

En outre, en loi de finances rectificative pour 2009, plusieurs mesures ont été portées par la DNLF en accord avec la DGFIP. Ces mesures, qui ont en commun de modifier le livre des procédures fiscales, sont regroupées en trois articles du PLFR. Elles ont été adoptées par amendement. Elles permettent d'améliorer la communication d'informations entre l'administration fiscale et les organismes de protection sociale, notamment Pôle Emploi qui ne disposait pas, jusqu'à présent, des mêmes droits que les organismes de sécurité sociale. Elles ont également pour but d'améliorer le contrôle des revenus de certaines professions de santé.

Certaines mesures intéressant la lutte contre la fraude ne peuvent figurer dans aucun de ces textes. C'est notamment le cas de l'assermentation des contrôleurs de Pôle Emploi et de la levée du secret professionnel entre les membres des comités départementaux de lutte contre la fraude, indispensable à leur fonctionnement sécurisé. Ces deux mesures ont donc été introduites par amendement lors de la première lecture à l'Assemblée nationale de la LOPPSI.

1.2 Des domaines approfondis

Plusieurs domaines ont fait l'objet d'un travail spécifique au cours de l'année écoulée. Il s'agit en premier lieu du domaine des **sociétés éphémères**. Les travaux se sont traduits par la création d'un circuit dématérialisé entre l'INSEE et les greffes des tribunaux de commerce. Pour la mise en place de ce dispositif, une nouvelle rédaction des articles du code du commerce a été proposée. En outre, un guide des bonnes pratiques en matière de prévention, de détection et de contrôle des sociétés éphémères a été élaboré sous la conduite de la DNLF avec la collaboration de la DGFIP, la DGT et l'URSSAF de Paris/RP.

Au travers de problématiques similaires, la DNLF a travaillé sur le projet de création d'une **plateforme d'échange d'informations** recensant l'intégralité des mesures d'interdiction de gérer ou de faillite personnelle prononcées au plan national et accessible aux différentes administrations de contrôle, afin d'améliorer l'effectivité de ces sanctions.

Autre domaine, des travaux ont été menés, pilotés par la Chancellerie, visant notamment à élaborer le futur décret organisant la mise en place de **l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués**. L'une des missions de cette Agence consistera

à aliéner les biens et à répartir les fonds disponibles en vue d'indemniser les victimes, de payer les amendes et, le cas échéant, de rembourser les dettes fiscales, sociales et douanières de la personne appréhendée et condamnée.

Des travaux ont également été conduits en matière d' « **Assurance Garantie des Salaires** » (AGS). Dans ce domaine, les fraudeurs montent de faux dossiers au nom d'une société fictive avec des faux contrats de travail, ou de faux accords individuels, pour obtenir de l'AGS des versements indus. Les agents des AGS ne pouvant accéder aux bases de données des organismes sociaux, un amendement a été introduit dans la LOPPSI à cet effet.

« Recouvrement et effectivité des sanctions »

L'ensemble des acteurs de la lutte contre la fraude ont travaillé tout au long de l'année 2009 sur la thématique du recouvrement et de l'effectivité des sanctions.

Ce travail a permis de faire une analyse de la situation du recouvrement forcé des organismes sociaux et des administrations financières. Conscients de la nécessité de disposer d'un outil de statistiques pluri-annuelles permettant de mesurer le taux définitif de recouvrement des indus frauduleux et d'engager les actions nécessaires à leur recouvrement, plusieurs organismes sociaux se sont engagés à polariser leurs efforts sur ce point, notamment en matière d'intégration de la notion d'indus frauduleux dans le système d'information, conformément aux dispositions figurant dans la COG Etat/CNAF 2009-2012 et la COG Etat/CNAV 2009-2013.

En outre, en vue d'améliorer le recouvrement des indus et notamment celui des indus frauduleux, qui peut être particulièrement complexe, une disposition a été votée dans la loi de finances rectificative de décembre 2009 : l'article L152 du LPF dispose désormais dans son 5° que les agents de la DGFIP peuvent communiquer aux organismes de protection sociale des informations nominatives nécessaires au recouvrement des prestations indûment versées.

1.3 Des sanctions renforcées

A l'occasion également de la loi de financement pour la sécurité sociale pour 2010, deux mesures en matière de sanctions, ont été adoptées :

- le principe de peines planchers en cas de fraude aux prestations familiales et d'assurance vieillesse a été retenu pour les pénalités administratives que les directeurs de CAF et de CRAM peuvent prononcer ; la sanction minimale s'élève désormais à 285 euros ;
- la lutte contre le travail illégal est renforcée par une responsabilisation accrue des donneurs d'ordre qui, lorsqu'ils sont complices du travail dissimulé de leur sous-traitant, pourront se voir annuler les exonérations et diminutions de cotisations sociales dont ils ont bénéficié.

Fraudes à l'obtention des droits à la retraite

A la suite d'une mission de contrôle diligentée à la demande des ministres du budget et du travail par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'Inspection générale des finances (IGF), un Comité de pilotage interrégimes (ACOSS, CNAV et MSA) sous la

direction de la Direction de la sécurité sociale (DSS), en lien avec la Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF), s'est attaché à superviser le pilotage de la vérification de dossiers de retraite de salariés ayant bénéficié de la possibilité, ouverte par la procédure dite des « *carrières longues* », d'un départ anticipé à la retraite avant l'âge de 60 ans.

Ainsi, la MSA a fait l'objet d'un afflux important de demandes de rachats par des assurés qui n'étaient ni agriculteurs ni salariés agricoles au moment de leur demande, mais ont déclaré avoir réalisé des travaux d'été dans des exploitations agricoles.

Au cours de l'année 2009, le Comité de pilotage, après avoir mis au point des modes opératoires de détection des dossiers suspects, a poursuivi ses travaux par l'encadrement de la reprise matérielle, par les caisses de sécurité sociales, des dossiers des personnes suspectées. Cette reprise des dossiers a consisté, dans un premier temps, dans l'envoi de courriers demandant la confirmation des déclarations des périodes de retraite demandées et, le cas échéant, l'audition des bénéficiaires. Dans les cas de rétractations, la reprise des dossiers s'est traduite par un recalcul des pensions de retraite en cause et parfois par des dépôts de plainte au pénal.

Au total, près de 6 800 dossiers de rachats salariés ont ainsi fait l'objet d'un examen approfondi (2 600 pour le régime général et 4 200 pour le régime agricole, la MSA). Cet examen a permis d'identifier près de 1 200 dossiers sur lesquels pèsent de fortes suspicions de fraudes et sur lesquels portent des investigations complémentaires. Des poursuites pénales ont également été enclenchées à Marseille ainsi qu'en région parisienne.

Au cours de l'année 2009, 8 663 plaintes ont été déposées au total. Le tableau ci-dessous détaille par administration et organisme le nombre de dépôts de plaintes. Il montre que tous les services ont porté plainte en 2009, quel que soit le type de fraude. On peut remarquer également le nombre élevé de plaintes déposées par la CNAF et les caisses d'allocations familiales (plus de 2 700 pour l'année).

Nombre de dépôts de plainte

Adm/organismes	2009
ACOSS/URSSAF⁶	2 106
CCMSA	209
CNAF	2 708
CNAMTS⁷	1 263
CNAV	37
DGDDI	197
DGFIP	939
DGT⁸	1 161
Pôle Emploi	-
RSI	43
TOTAL	8 663

Source : administrations et organismes

⁶ Chiffre correspondant aux PV de travail dissimulé.

⁷ Chiffre correspondant aux dépôts de plaintes pénales.

⁸ Chiffre correspondant aux PV transmis à la justice.

2. Les échanges d'informations

Les services de l'Etat et les organismes de protection sociale disposent ensemble d'un volume important d'informations sur les redevables d'impôts ou de cotisations et les bénéficiaires des différentes prestations. Ces informations leurs sont, en général, remises à l'occasion de diverses déclarations et formalités des personnes physiques ou des entreprises.

L'exploitation de ces informations pour lutter efficacement contre la fraude constitue un enjeu important pour les services de l'Etat, les organismes sociaux et la DNLF. Cette meilleure exploitation est également capable d'apporter d'autres bénéfices (simplification des démarches administratives, amélioration de la qualité des fichiers...). La loi n°78-17 modifiée du 6 janvier 1978, relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés fixe le cadre légal dans lequel doivent être utilisées ces informations.

La DNLF a suivi et apporté son soutien à différents projets dans le domaine.

2.1 Les grands projets informatiques structurants

- La CNAF a mis en service, en 2008, son référentiel national des bénéficiaires (RNB), qui permet aux différentes CAF de gérer de manière unique, au niveau national, les différents bénéficiaires. Un travail significatif reste encore à achever, de chargement dans le RNB de l'ensemble des dossiers qui étaient gérés jusqu'alors par les CAF. Pour près de 40 millions de personnes présentes dans le RNB, de l'ordre de 500 000 n'ont pas encore pu y être intégrés.

- Un amendement au PLFSS 2007, des députés Morange, Door et Dubernard, a créé dans le code de la sécurité sociale un Répertoire National Commun des assurés de la Protection Sociale (RNCPS). L'année 2009 a été l'occasion pour la CNIL de rendre son avis sur ce projet. Le décret en conseil d'Etat créant ce répertoire a donc pu être pris le 16 décembre 2009.

- Pôle Emploi a fait concevoir, puis expérimenté, un dispositif d'authentification des données lors de leur saisie par les agents. Située dans la ville de Macon en raison de la localisation du site pilote, cette expérimentation a consisté dans l'utilisation d'un logiciel - dit « EAS » pour la vérification de certaines données issues des demandeurs d'emploi. Ce dispositif permet d'identifier automatiquement des alertes sur la base des déclarations faites lors de la demande d'allocation de chômage. Le traitement de ces alertes permet entre autres de découvrir des fraudes. Sur la base de premiers résultats encourageants, Pôle Emploi envisage, au cours de l'année 2010, un élargissement de l'utilisation de ce logiciel à d'autres sites.

- En dépit de l'accord donné par la CNIL en décembre 2008, le décret nécessaire à la mise en place d'une déclaration nominative mensuelle auprès de l'assurance chômage n'a pas été pris. Une telle évolution est cependant utile sur deux plans. Pour donner à Pôle Emploi la connaissance individuelle des salariés déclarés par les employeurs et disposer par ailleurs de cette information de manière mensuelle, permettant de vérifier quasiment la totalité des périodes d'activités déclarées. Actuellement, pour pouvoir effectuer de tels contrôles, Pôle Emploi doit interroger les employeurs ou les autres organismes sociaux. La lourdeur de ces actions en limite fortement l'usage.

2.2 Les ouvertures d'accès de consultation aux fichiers détenus par un partenaire

Des dispositifs de consultation à distance des fichiers importants ont souvent été développés par les acteurs en assurant la gestion. Certains de ces accès étaient disponibles pour la lutte

contre la fraude, mais cette situation n'est pas générale et les agents de contrôle n'ont pas accès à tous les fichiers qu'ils seraient légalement autorisés à consulter. Trois ouvertures d'accès méritent d'être signalées :

- la **DPAE** (Déclaration Préalable A l'Embauche) de l'ACOSS pour aider à contrôler la véracité des bulletins de paye produits ou l'absence d'une activité rémunérée non déclarée ;
- le **SNGC** (Système National de Gestion des Carrières) de la CNAV pour aider à contrôler la véracité des bulletins de paye produits ;
- le **FICOBA** (Fichier des comptes bancaires) de la DGFIP pour permettre de vérifier l'exactitude du titulaire du compte bancaire indiqué pour le versement des prestations et d'identifier les établissements bancaires détenant les comptes bancaires pour pouvoir exercer un droit de communication auprès d'eux.

L'accès aux DPAE par Internet a été ouvert par l'ACOSS aux autres organismes de protection sociale en octobre 2008. Près de 2 000 utilisateurs nouveaux ont ainsi eu la possibilité d'utiliser cette base pour vérifier les informations qui leur sont présentées dans le cadre de la lutte contre la fraude. Sur le dernier trimestre 2008 près de 17 000 requêtes de consultation avaient ainsi pu être réalisées par ces contrôleurs. En 2009, première année pleine d'ouverture de cet accès, le nombre total de consultations réalisées s'élève à 105 584, principalement réalisées par les CAF, les CPAM et Pôle Emploi. Grâce à cette consultation, les agents des CAF peuvent maintenant aisément identifier des activités salariées dissimulées par les allocataires et mettre ainsi en évidence des dissimulations de revenus et l'intention frauduleuse de celles-ci.

Exemple d'utilisation par la CAF de la DPAE en matière de lutte contre la fraude

Une CAF du centre de la France contrôle la situation de M. et Mme I., couple marié ayant la cinquantaine et qui perçoit le RMI, pour leur foyer avec 3 enfants à leur charge de 18, 20 et 22 ans. Ils ne déclarent aucun revenu, ni à la CAF ni aux impôts. En préparant sa visite le contrôleur détecte que madame a fait l'objet de plusieurs DPAE en 2007, 2008 et 2009. En interrogeant l'entreprise de distribution concernée, celle-ci indique que madame a touché chaque année un peu plus de 7 000 euros de revenus. Ces revenus n'ont pas été déclarés à la CAF et le foyer n'a pas effectué de déclaration d'impôt. Lors de la visite, madame interrogée indique, comme son mari, ne pas avoir travaillé depuis 2007. La non déclaration de ces salaires aux impôts ne rendaient pas le couple imposable, mais réduisait leurs droits aux prestations familiales. Le caractère frauduleux a été établi à la suite de la dissimulation volontaire et répétée de ces revenus.

L'ouverture des accès à **FICOBA** sur Internet a fait l'objet de nombreux échanges tout au long de 2009 entre la DGFIP et chaque organisme de protection sociale. Aujourd'hui cet accès est ouvert pour l'ACOSS, la CNAV, le RSI et la CNIÉG. Ceux-ci ont pu réaliser ainsi plus de 85 233 consultations au cours des 12 derniers mois. Les ouvertures d'accès pour la CCMSA et la CNAF sont attendues à brève échéance.

L'ouverture de l'accès au SNGC pour la CNAMTS, la CCMSA, la CNAF, Pôle Emploi et l'ACOSS a fait l'objet d'un dépôt de dossier auprès de la CNIL en août 2009. Celle-ci devrait rendre son avis courant 2010.

2.3 Les croisements de fichiers

Les croisements de fichiers peuvent constituer un moyen de recherche des fraudeurs. En effet la comparaison, pour une même personne, des informations présentes dans les fichiers tenus par différents organismes peut montrer des divergences entre les informations concernant cette personne. Ces divergences peuvent résulter d'erreurs dans les fichiers, être l'indice d'une fraude, ou encore être normales, car liées à une situation particulière de la personne concernée. Un contrôle mené sur les personnes pour lesquelles des divergences sont observées permettra d'identifier leur cause et ainsi de mettre en évidence certaines fraudes.

Les opérations retenues de croisements de fichiers entre les différents organismes doivent s'inscrire dans le respect des dispositions de la loi informatique et liberté. Une première liste de 10 croisements de fichiers nouveaux et prioritaires avait été retenue par la DNLF, début 2009, dans les actions qu'elle promeut. Cette liste a été établie à partir des réflexions déjà menées par les différents organismes et en discussion avec eux. Les croisements retenus sont développés en les ciblant d'abord sur les fraudes les plus importantes.

Ces 10 opérations ont, en l'état actuel, permis de détecter 153,2 millions d'euros de versements effectués à tort, sans comptabiliser les dépenses évitées après découverte de la fraude. Ces paiements à tort ont concerné près de 128 000 personnes. Cependant seules six de ces opérations sont actuellement achevées. Trois opérations restent actuellement en cours de réalisation. On peut citer par exemple celle ayant trait aux **personnes ayant quitté le territoire mais continuant à percevoir des prestations**. Cette opération concernera plusieurs prestations sociales subordonnées à une résidence en France (CMU, RMI, minimum vieillesse...). Ces prestations sont « non exportables ». Afin d'identifier les personnes parties à l'étranger sans le signaler - et bénéficiant ainsi de prestations auxquelles elles n'ont plus droit - la loi prévoit qu'une vérification peut être effectuée, dans les fichiers de changements d'adresse de la DGFIP, par les organismes versant de telles prestations (**CNAMTS, CNAF...**). Le décret en conseil d'Etat, avec avis de la CNIL, permettant le croisement sur les « non résidents » (volet CNAMTS) a été publié le 26 octobre 2009.

2.4 Les signalements

Dans le cadre du travail coordonné entre les acteurs de la lutte contre la fraude, le développement des signalements de situations anormales, détectées par l'un d'eux, apparaît comme une démarche nécessaire. Cette pratique, qui vise à être développée au niveau local par l'intermédiaire des comités locaux de lutte contre la fraude, a également fait l'objet d'une attention au niveau de son pilotage national.

Un des cadres légaux de ces signalements est posé par le Livre des procédures fiscales qui instaure des obligations de signalements entre la DGFIP et les organismes de sécurité sociale. Une analyse menée en 2008 avait observé que par rapport au nombre de signalements opérés en 2007, une dizaine de milliers de signalements non comptabilisés auraient pu être réalisés avec des enjeux de plusieurs dizaines de millions d'euros de préjudices à identifier par les différents partenaires. La LFR 2009 a, quant à elle, étendu cette obligation législative également entre Pôle-Emploi et la DGFIP.

Un objectif d'augmentation de 25% du nombre total de signalements réalisés a été annoncé.

Nombre de signalements émis

Emetteur	2008	2009	Evolution	Exemples de destinataires
ACOSS	3178	7503	+136%	CNAF
CCMSA	926	2426	+162,0%	Pôle Emploi
CNAF	NC	NC	-	-
CNAMTS	NC	NC	-	-
CNAV	256	1521	+494,1%	CNAMTS
DGDDI	1465	1741	+18,8%	DGFIP
DGFIP	4270	4684	+9,7%	URSSAF
Pôle Emploi	NS	NS	-	-
RSI	1014	820	-19,1%	CNAMTS
TOTAL	11 109	18 695	+68,3%	-

Source : administrations et organismes

NS : non significatif

NC : non connu

Ce tableau indique le nombre de signalements émis, comptabilisés par les principaux organismes nationaux (hormis Pôle-Emploi pour lequel le changement de méthode de comptage en 2009 rend les chiffres sur ces 2 années non comparables). Il ne comprend pas l'ensemble des signalements et échanges d'informations réalisés dans les CODAF.

On observe au total que le nombre de signalements émis et comptabilisés est passé de 11 109 à 18 695, entre 2008 et 2009, soit une augmentation globale de +68,3%. Pour les organismes sociaux, les évolutions du nombre des signalements entre 2008 et 2009 présentent des taux d'augmentation allant jusqu'à près de 500 % (pour la CNAV), montrant les efforts réalisés.

Le nombre de signalements émis par l'ACOSS a notamment cru grâce à la généralisation et l'édition automatique des signalements aux organismes prestataires des salariés faisant l'objet de constats de travail dissimulé. Ces signalements doivent en particulier permettre de s'assurer que ces salariés, s'ils perçoivent de prestations sous condition de ressource, n'ont pas de leur côté dissimulé le revenu de ces activités.

S'agissant des signalements réalisés par la DGFIP, celle-ci avait transmis, en 2007, 2 255 signalements aux URSSAF concernant des redressements d'assiette de cotisations des indépendants. Ce nombre est passé à 4 272 en 2008 pour atteindre 4 648 en 2009 (soit une augmentation de 10% entre les deux dernières années), ce qui ne représente encore que 73% du potentiel identifié. Un réexamen de ces signalements a été mené avec l'ACOSS et la DGFIP. Un objectif de 100% de signalements est prévu aux Plans interrégionaux de contrôle fiscal (PICF) pour 2010 et doit être accompagné de circulaires DGFIP et ACOSS.

Dans l'autre sens, la DGFIP a comptabilisé, au cours de l'année 2009, la réception dans le cadre des comités locaux de 1 743 transmissions qui se sont concrétisées par 404 contrôles fiscaux terminés pour un montant de droits de 39 millions d'euros et 32 millions de pénalités.

3. Les nouvelles technologies : Internet et datamining

Si les nouvelles technologies peuvent être porteuses de moyens nouveaux pour appréhender plus finement et plus efficacement de nombreuses fraudes, elles peuvent aussi se révéler être le vecteur de nouvelles formes de fraude, à l'image de celles touchant Internet.

3.1 La lutte contre la fraude sur Internet

En matière de lutte contre la fraude sur internet, la DNLF, au cours de l'année 2009, a continué à conduire les travaux du groupe de pilotage « fraude sur internet » réunissant la DGFIP (DNEF et CF1), la DGDDI (Cyberdouanes), l'ACOSS et l'URSSAF de Paris/RP, la caisse nationale du RSI, la DGGN (OCLTI), la DGPN (OCLCTIC) et la Direction de la sécurité sociale.

S'agissant des URSSAF, au total, pour l'ensemble de l'année 2009, près de 300 enquêtes ont été menées. 2/3 des vendeurs repérés ont été identifiés. 64 dossiers ont été transmis aux URSSAF territorialement compétentes, 69 droits de communication ont été demandés. Les principales activités ciblées ont été les secteurs des vêtements, des parfums, de l'informatique, les services à la personne et le bricolage.

Pour ce qui concerne la DGDDI, 517 dossiers ont été traités, dont 231 pour contrefaçons, près de 1 500 droits de communication ont été demandés. A noter qu'un nouveau dispositif d'accès direct à une partie des informations d'une importante place marchande a été mis en place au cours de l'année.

De son côté, la DNEF a mené, dans ce cadre, 180 enquêtes au cours de l'année, dont 79 contrôles fiscaux externes et 12 perquisitions. 320 droits de communication ont été exercés.

Au total, les cas identifiés en 2009 ont mis en évidence la « **volatilité** » **très forte des vendeurs sur Internet**, qui nécessite une réactivité quasi-immédiate et une coordination soutenue de l'action des différents acteurs (cellules de recherche, brigades d'enquêtes, Police, Justice...).

Les perspectives 2010 se caractérisent par la volonté d'adapter le dispositif actuel en fonction des premiers retours d'expérience. Ainsi, pour la DNEF, l'accent sera mis en 2010 sur les hébergeurs (bande passante élevée et espace disque important), sur les régies publicitaires et sur les moyens de paiement. Pour la Douane, la création d'un réseau régional va permettre de réorienter l'action de la cellule cyberdouanes, notamment en ciblant davantage les dossiers. L'URSSAF de Paris/RP va travailler sur les procédures de recouvrement en lien localement avec les URSSAF.

Les fraudes à l'identité

Dans le domaine des fraudes à l'identité, plusieurs travaux ont été poursuivis ou enclenchés.

Il s'agit en premier lieu de l'expérimentation en cours, menée par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) et le ministère de la Justice (DACS) visant à télétransmettre directement les actes d'état civil de la mairie de naissance vers l'organisme demandeur, comme par exemple dans le cas d'un certificat de naissance demandé par une CAF. Le groupe interministériel d'expertise de la lutte contre la fraude à l'identité (GIELFI), auquel participe la DNLF, a soutenu cette expérimentation tout au long de ses différentes phases.

Ensuite, en matière de pièces d'identité françaises, l'IGA, dans le cadre d'une mission relative à la fraude à l'identité, a travaillé notamment sur la constitution d'une base nationale des

pièces d'identité perdues ou volées, qui pourrait permettre à l'ensemble des administrations, et notamment aux organismes de sécurité sociale, grâce à une simple consultation à distance, de vérifier directement la validité des documents attestant de l'identité des personnes considérées.

Enfin, dans le domaine des pièces d'identité étrangères, des travaux ont également été menés sur l'éventuel raccordement des organismes de sécurité sociale au fichier AGDREF 1. Ce raccordement permettrait, aux caisses de sécurité sociale, de vérifier la validité des titres de séjours de personnes de nationalité étrangère séjournant sur le territoire national. La DNLF a contribué, au cours de l'année, à coordonner les différents acteurs en présence : ministère de l'intérieur, ministère de l'immigration, ANTS, DSS et caisses de sécurité sociale.

3.2 Les activités de « datamining »

Les activités de datamining se sont traduites en 2009 par plusieurs projets. La DNLF a accompagné le projet de la Caisse régionale d'assurance maladie d'Ile-de-France (CRAMIF) - débuté en 2008 - sur les indemnités journalières en matière d'accidents de travail et de maladie professionnelle (AT-MP). La CNAMTS avait missionné à cet effet la CRAMIF en lien notamment avec le service du contrôle médical. Un premier bilan de cette opération d'analyse a fait ressortir 321 dossiers signalés par le logiciel. Près de 100 dossiers présentaient soit des éléments de fraude (40), soit des éléments d'erreurs, pour un préjudice financier s'élevant à plus de 610 000 euros.

Par ailleurs, en mars 2010, la CNIL a rendu un avis favorable sur un projet de datamining de la CNAF, expérimentée par la CAF de Bordeaux à compter de 2005. Cette expérimentation poursuivait deux objectifs : mieux connaître le profil des dossiers de fraude - pour ensuite détecter des dossiers semblables parmi les dossiers CAF - d'une part, et mieux connaître le profil de dossiers atypiques - source potentielle de type de fraude non connue jusqu'à présent - d'autre part.

4. La formation

4.1 Les programmes de formation et d'information

Un groupe de travail piloté par la DNLF a prolongé les travaux de l'an passé et accru l'effort en matière de formation. Ce groupe a travaillé sur plusieurs aspects : l'identification des besoins, la délimitation des formations proposées, du public concerné et des organismes assurant la formation. La DNLF assure le suivi des formations.

Au total, pour l'année 2009, ce sont plus de 7 500 heures de formation transverses qui ont été dispensées par différentes administrations (DGFIP, DGPN, Chancellerie...) et organismes de sécurité sociale (CNAV, RSI, EN3S...), voire parfois par la DNLF elle-même (« enquêteurs spécialisés GIR », par exemple).

Tableau récapitulatif des principales formations dispensées en 2009

Type de formation	Animateur	Nombre de participants inscrits	Total d'heures formation agents
Formation application FICOBA	DGFIP	90	435
Droit de communication	DGFIP	120	720
Formation Internet/outils de traçage	DGFIP, DNEF	13	156
Formation sur la détection de fausses déclarations ou faux bulletins de salaires	CNAV	47	141
Coordination lutte contre la fraude	DNLF	25	100
Sensibilisation à la fraude sociale	EN3S	385	1155
Formation sur savoir mener une enquête	CRF Auvergne	39	930
Sensibilisation aux procédures pénales	Chancellerie	145	870
Formation sur la fraude documentaire	Bureau fraude documentaire	57	1 197
	Référent régional Nord	14	210
Formation sur l'évaluation du train de vie	DNVSF	141	492
Travail illégal	Formation inter-ministérielle	65	1162
TOTAL		1141	7 568

4.2 La formation en matière de lutte contre le travail illégal

2009 a été marquée par la construction d'une offre interinstitutionnelle durable de formation en matière de lutte contre le travail illégal afin d'assurer une formation des agents de contrôle adaptée à l'ampleur et à la complexité des phénomènes de fraude observés. Elle s'est concrétisée par la formalisation de plusieurs modules pédagogiques (module d'initiation, module de perfectionnement), par la constitution d'un réseau interministériel et inter-institutionnel de formateurs.

Ce travail réalisé, quatre stages de formation ont été organisés au cours du quatrième trimestre 2009. Un bilan annuel a été réalisé lors d'un comité de suivi tenu le 1^{er} décembre 2009. Il a permis d'enregistrer les premiers résultats suivants : 65 agents formés, 186 jours de formation et 1 162 heures de formation dispensés.

Au cours de ce comité de suivi a été abordée la question de la programmation 2010 en rapport avec la forte demande recensée de formation : 410 demandes concernant 246 agents. Pour y répondre, il est prévu la mise en place d'une vingtaine de stages et la construction des derniers modules pédagogiques de spécialisation (au nombre de six). Une charte d'organisation du réseau des formateurs est en cours d'élaboration.

5. Des comités locaux confirmés

5.1 Bilan de l'expérimentation

La DNLF a établi le bilan de l'expérimentation des comités locaux à partir des 87 contributions qui lui sont parvenues au cours de l'été 2009 de la part des préfets qui

présidaient les comités locaux de lutte contre la fraude. Installés en octobre 2008 sous différentes formes expérimentales, ils avaient fonctionné pendant une année scolaire, soit deux à quatre réunions plénières en moyenne.

Les comités en chiffres

91 COMITES, dont :

- **35 comités locaux uniques,**
- **5 comités régionaux et 51 comités départementaux qui coexistent avec les COLTI**

179 GROUPES DE TRAVAIL

Thèmes les plus fréquents :

- **travail illégal (23)**
- **fraude à la résidence (15)**
- **transports sanitaires (15)**
- **fraude documentaire (11)**

Plus de 51 % des comités signalent des problèmes relatifs à la levée du secret professionnel

Dans leur très grande majorité, les bilans soulignent l'utilité du dispositif qui a permis aux acteurs locaux de se connaître, d'établir des annuaires de référents, d'organiser des séances de formation et de mettre en place des groupes de travail thématiques. Le thème de la fraude documentaire, par exemple, a donné lieu à de nombreuses formations, assurées notamment par les services du ministère de l'intérieur à destination des agents des organismes de sécurité sociale.

Des actions opérationnelles ont également pu être organisées, notamment dans les comités locaux uniques, dans la continuité naturelle des COLTI, dont ils reprenaient les attributions, et en capitalisant sur l'expérience accumulée depuis douze ans en matière d'opérations conjointes de lutte contre le travail illégal sous l'impulsion du procureur de la République. Durant ces premiers mois d'existence, les opérations dépassant le domaine de la lutte contre le travail illégal, qui ont pu être menées à bien, sont encore peu nombreuses. Plusieurs raisons à cela, notamment des problèmes d'organisation, de méconnaissance des pouvoirs et des attributions des différents membres, de culture, des difficultés juridiques aussi. Cependant, au-delà de ces problèmes réels, mais qui peuvent trouver une solution à court terme, des opérations conjointes portant, par exemple, sur des fraudes à l'assurance maladie ont connu un succès prometteur.

La difficulté principale de fonctionnement, soulignée par plus de la moitié des préfets, et ce quelle que soit la forme du comité qu'ils expérimentaient, a été signalée à la DNLF dès le mois de décembre 2008. Il s'agit de l'obligation de secret professionnel qui s'impose aux membres des comités locaux, dès lors qu'ils évoquent entre eux des dossiers nominatifs. Le secret professionnel est d'ores et déjà levé entre certaines catégories d'acteurs de la lutte contre la fraude aux finances publiques (les organismes de sécurité sociale entre eux et avec l'administration fiscale dans une large part), mais l'ensemble des personnes réunies pour le comité local ne peuvent pas, aujourd'hui, sous peine de sanctions pénales, partager des informations confidentielles. Le bilan répercute largement cette préoccupation, qui fait peser

des risques tant sur les agents concernés que sur les procédures engagées et handicape fortement le fonctionnement des comités. C'est le principal obstacle à lever pour assurer la pérennité des comités.

Pour les services de la DGFIP, les échanges ont été matérialisés en 2009 par la réception de 1 743 transmissions d'informations qui se sont concrétisées, outre les contrôles ponctuels des services de recherche (procédure de droit d'enquête et contrôle de billetterie) par 404 contrôles fiscaux terminés pour un montant de droits de 39 millions d'euros et 32 millions de pénalités.

En conclusion, les comités les plus actifs ont permis de démontrer la possibilité de faire émerger une vraie dynamique au niveau local et les progrès significatifs (en nombre d'actions et en résultats financiers) qu'il est possible de réaliser grâce à une meilleure coordination locale. Certains comités ont fait remonter des suggestions de nature organisationnelle ou réglementaire que la DNLF a expertisées et exploitées, les suggestions du terrain constituant une excellente source d'idées et d'informations, notamment à destination des autres comités.

5.2 La pérennisation et la généralisation des comités

Début 2010, le ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État a donc présenté un décret 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.

Les comités locaux de lutte contre la fraude, expérimentés à partir d'octobre 2008, ayant fait la preuve de leur efficacité - ils ont permis de détecter plus de 100 millions d'euros de fraudes supplémentaires - le décret organise leur pérennisation et leur généralisation à tous les départements.

Ils réuniront, sous l'autorité conjointe du préfet de département et du procureur de la République du chef-lieu du département, les services de l'Etat (police, gendarmerie, administrations préfectorale, fiscale, douanière et du travail) et les organismes locaux de protection sociale (Pôle emploi, URSSAF, caisses d'allocations familiales, assurance maladie et retraite) afin d'apporter une réponse globale et concertée aux phénomènes de fraude, qu'ils concernent les prélèvements obligatoires ou les prestations sociales.

Leur mission est d'améliorer la connaissance réciproque entre les services, d'organiser des opérations conjointes, de proposer des formations et de partager les expériences afin d'améliorer l'efficacité de la lutte contre les fraudes.

De plus, afin d'accélérer les échanges d'informations entre les acteurs locaux de la lutte contre la fraude, une solution de chiffrement a été retenue, utilisant des logiciels libres, qui pourrait être adoptée par l'ensemble des acteurs afin de sécuriser leurs échanges par les réseaux électroniques.

Réunion de 600 contrôleurs à Bercy le 5 mai 2009

A l'occasion de la tenue du Comité national de lutte contre la fraude (CNLF), le 5 mai 2009, **600 contrôleurs**, issus de différents acteurs de la lutte contre la fraude et de l'ensemble des corps de contrôle – contrôleurs de CAF, inspecteurs des impôts, d'URSSAF, contrôleurs de CPAM... -, se sont réunis pour échanger sur les enjeux, les expériences et les perspectives

dans le domaine de la lutte contre la fraude. Cette réunion a également permis de faire le point sur le fonctionnement des comités locaux de lutte contre la fraude. Au final, les différents acteurs de la lutte contre la fraude ont acquis une meilleure connaissance mutuelle des visions et des actions de chaque corps.

* * *

III. Réalisations des services et organismes dans leurs actions de lutte contre la fraude

Les réalisations en matière de lutte contre la fraude aux finances publiques relèvent de plusieurs administrations et organismes sociaux, en lien de plus en plus souvent les uns avec les autres, la DNLF pilotant la coordination d'ensemble. Trois domaines ressortent plus particulièrement de l'action des différents services : le travail illégal, les fraudes fiscales et douanières et les fraudes aux prestations sociales. A ces domaines s'ajoutent les actions de la gendarmerie et de la police nationales ainsi que, de manière plus spécifique, les actions au niveau international et communautaire.

1. Le travail illégal

La lutte contre le travail illégal est menée par plusieurs administrations et services, de manière autonome, complémentaire ou au travers de partenariats dédiés.

1.1 Les actions de l'inspection du travail

1.1.1 Activité de contrôle de l'inspection du travail

Le système d'information de l'inspection du travail (SITERE) recense 20 215 contrôles réalisés en 2009 (contre 15 227 en 2008, soit une progression de 32 %) sur le seul champ du travail illégal. Le nombre de contrôles « travail illégal » représente 11 % du nombre total de contrôles comptabilisés par le système d'information. Cette part relative est à comparer avec le niveau de 2008 (9 %) et avec l'objectif fixé pour 2009 dans le Budget Opérationnel de Programme (10 %). La part des contrôles « travail illégal » donnant lieu à verbalisation est de 8 %. Selon l'OCRIEST, l'inspection du travail a participé à 625 contrôles conjoints sur le thème de l'emploi illégal d'étrangers sans titre en 2009. Ce chiffre marque aussi une progression importante (+ 38 % par rapport à 2008).

1.1.2 Activité de la Direction Générale du Travail (DGT) en matière d'élaboration de normes

Il s'agit en premier lieu du suivi des projets de textes législatifs, réglementaires et instructions ministérielles : en 2009, 11 lois, 3 ordonnances, 16 décrets, 3 arrêtés et 29 circulaires. On peut noter en particulier :

- en concertation avec le ministère de l'immigration pour la directive européenne du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (travaux en cours pour la transposition et l'élaboration des décrets d'application) ;
- en concertation avec la DNLF sur le projet de levée du secret professionnel entre les agents participant à la lutte contre la fraude en matière sociale (projet de loi LOPPSI en cours) ;
- en concertation avec la DNLF sur la proposition de loi Warsmann de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (travaux en cours).

Par ailleurs, la DGT a élaboré des guides méthodologiques de contrôle et des ouvrages thématiques, notamment :

- une contribution à la rédaction du guide de contrôle des entreprises éphémères (DNLF) ;
- une contribution à la rédaction d'un guide de contrôle des entreprises de spectacle vivant et enregistré (en concertation avec le ministère de la culture).

1.1.3 Réunion de la Commission nationale de lutte contre le travail illégal (CNLTI)

La réunion s'est tenue le 26 novembre 2009 : quatre axes majeurs d'actions pour les services de l'Etat et les organismes de recouvrement des cotisations sociales ont été soulignés à cette occasion :

- lutter contre le travail non déclaré et poursuivre la simplification des formalités déclaratives ;
- lutter contre l'emploi d'étrangers sans titre ;
- poursuivre la lutte contre les fraudes transnationales ;
- renforcer le contrôle du recours aux statuts spécifiques (stagiaires, intermittents, bénévoles...).

Enfin, une instruction du 15 décembre 2009 a été adressée aux préfets par le ministre chargé du travail, demandant la production d'un plan d'action 2010 avec notamment une traduction régionale des 3 objectifs chiffrés définis au niveau national :

- + 5% (nombre de procès-verbaux) ;
- + 10% (montant des redressements MSA/URSSAF) ;
- 25% des procédures initiées suite à des contrôles conjoints.

1.2 Les actions des URSSAF

La branche du recouvrement a maintenu en 2009 sa mobilisation en matière de lutte contre le travail illégal, parallèlement à la poursuite des activités traditionnelles de contrôle d'assiette des cotisations. Au total, 130 millions d'euros ont été redressés au titre de la lutte contre le travail illégal. Ce résultat est en augmentation de 20% par rapport à l'année 2008, qui a vu en outre le montant total des redressements de cotisations sociales, en faveur des URSSAF, atteindre 781 millions d'euros. Par ailleurs, 46 097 contrôles antifraude ont été effectués par les URSSAF en 2009 et 2 951 plaintes ont été déposées. Au-delà des actions de travail illégal, l'implication de la branche du recouvrement dans la lutte contre la fraude s'est traduite par une augmentation significative du nombre de fraudes détectées.

1.2.1 La mise en œuvre des dispositifs destinés à renforcer l'efficacité des actions de contrôle

Le renforcement de la lutte contre la fraude passe en premier lieu par la mise en œuvre des dispositifs destinés à renforcer l'efficacité des actions de contrôle et de leurs suites.

- Le redressement forfaitaire

La LFSS pour 2008 donne aux inspecteurs la possibilité d'opérer un redressement forfaitaire correspondant à 6 mois de salaire minimum dès lors qu'un délit de travail dissimulé a été constaté et qu'aucun élément ne permet de connaître la rémunération versée au salarié en contrepartie de l'activité non déclarée par son employeur. Dans cette hypothèse, les rémunérations correspondantes sont évaluées forfaitairement, par bénéficiaire dissimulé, à six fois le SMIC mensuel et sont soumises à cotisations. Pour l'année 2009, les URSSAF ont procédé à 2 445 redressements forfaitaires, pour un montant global de redressement de 16,3 millions d'euros.

- L'exploitation des procès-verbaux des partenaires

La LFSS pour 2008 institue une procédure spécifique de redressement sur la base des informations contenues dans les procès-verbaux de travail dissimulé établis par les corps de contrôle partenaires. Dans ce cadre législatif, les URSSAF ont exploité en 2009 les procès-verbaux transmis par les partenaires en fonction des risques évalués et des moyens disponibles, en veillant à utiliser l'action la plus appropriée : contrôle sur place, convocation pour vérification, chiffrage direct sur la base des éléments du procès-verbal. Sur le fondement

de l'article L.242-1-2 du code de la sécurité Sociale, les URSSAF ont procédé au chiffrage direct des procès-verbaux transmis par les partenaires, lorsque les éléments y figurant le permettaient. Ainsi, 728 actions ont été réalisées en 2009 pour un montant de 4,6 millions d'euros. Outre ce chiffrage direct, l'exploitation des procès-verbaux des partenaires a permis de réaliser des redressements à hauteur de 23 millions d'euros. Près de 60 % des procès-verbaux reçus ont été exploités au cours de l'année.

- L'annulation des exonérations

L'annulation des exonérations et réductions de cotisations sociales en cas de constat de travail dissimulé, effective depuis juillet 2006, est un dispositif majeur dans le renforcement de la lutte contre le travail illégal. Cette sanction a conduit en 2009 au redressement de 7,2 millions d'euros de cotisations sociales, résultat en nette amélioration avec l'extension du dispositif à l'ensemble des situations constitutives du délit de travail dissimulé, en application de l'article 117 de la LFSS pour 2009. La LFSS pour 2010 permet désormais d'annuler les exonérations et réductions de cotisations et contributions sociales appliquées aux salariés du donneur d'ordre complice du délit de travail dissimulé de son sous-traitant. L'annulation est appliquée pour chacun des mois au cours duquel il est constaté par procès-verbal que celui-ci a participé à la commission du délit de travail dissimulé en qualité de complice de son sous-traitant.

- La solidarité financière

La mise en œuvre des dispositifs de solidarité financière est encore à développer en URSSAF. L'ACOSS a formalisé fin 2007 une méthodologie visant à faciliter la mise en œuvre de la solidarité financière. Les instructions données ont contribué à fiabiliser ces procédures et à garantir une meilleure comptabilisation des encaissements qui en résultent. Ainsi, en 2009, plus de 2 millions d'euros ont été mis en recouvrement auprès des donneurs d'ordre dans le cadre de la mise en œuvre de la solidarité financière.

La loi n°2009-526 du 12 mai 2009 a inséré un nouvel article L.243-7-3 dans le code de la sécurité sociale visant à renforcer la sanction du travail dissimulé, en créant une responsabilité subsidiaire et solidaire à l'échelle d'un groupe, à l'égard du paiement des cotisations et contributions ainsi que des majorations et pénalités dues, suite au constat de travail dissimulé établi à l'égard d'une personne morale appartenant à cet ensemble. Si l'employeur appartient à un ensemble de personnes entre lesquelles un lien de dépendance ou de contrôle existe, en cas de constatation d'une infraction de travail dissimulé par procès-verbal établi à son encontre, la société mère ou la société holding de cet ensemble est tenue subsidiairement et solidairement au paiement des contributions et cotisations sociales ainsi que des majorations et pénalités dues à la suite de ce constat.

La solidarité financière légale a pour objet de rendre la société mère, ou la holding du groupe, responsable du paiement de l'intégrité des cotisations, contribution sociales, majorations et pénalités dues au titre de l'infraction de travail dissimulé constatée.

Une lettre collective, en date du 15 octobre 2009, a été adressée au réseau des URSSAF afin de leur permettre une mise en œuvre effective de ce nouveau dispositif visant à responsabiliser et sanctionner les sociétés mères ou holding des actes de leurs filiales.

1.2.2 L'utilisation des nouvelles technologies⁹

La branche du recouvrement s'est dotée en 2008 d'une cellule de recherche de la fraude sur Internet. Celle-ci exerce son activité en étroite collaboration avec les services compétents de la Direction nationale d'enquêtes fiscales.

1.2.3 Le développement du partenariat en matière de lutte contre la fraude sociale

Le partenariat en matière de lutte contre le travail illégal se traduit par une participation active de la branche du recouvrement aux comités locaux de lutte contre la fraude, l'efficacité du dispositif de répression du travail illégal reposant sur une collaboration étroite entre les différents corps de contrôle.

Par ailleurs, dans le cadre de la Charte nationale conclue entre l'Etat et l'ACOSS en 2005, une coopération spécifique a été engagée entre les services de l'Inspection du travail et les URSSAF en matière de travail dissimulé (cf. ci-dessous point 1.3.1).

Le partenariat ACOSS- CNAMTS

Le partenariat ACOSS-CNAMTS sur la lutte contre les fraudes dans le secteur des ambulances et des transporteurs sanitaires, engagé en 2008, s'est poursuivi en 2009. Il en est de même pour les travaux méthodologiques sur les fraudes aux indemnités journalières, lesquels se sont appuyés sur les premières expérimentations conduites au sein des comités locaux de lutte contre la fraude.

Ces travaux permettent une meilleure connaissance des différentes typologies de fraude et déterminer les meilleures modalités de coopération efficaces à mettre en place entre les deux branches. La coopération engagée avec la CNAMTS et l'ACOSS dans le domaine de la lutte contre les fraudes sur le secteur des ambulances et des transports sanitaires a permis à titre d'exemple d'identifier les données présentes dans les systèmes d'informations respectifs, ainsi que les principales fraudes auxquelles les organismes de protection sociale sont exposés dans ce secteur particulier.

Enfin, la branche du recouvrement contribue au développement de la lutte contre les fraudes aux prestations et à la constitution de droits, par le biais de la mutualisation d'un certain nombre d'informations. Pour l'année 2009, ont tout particulièrement été identifiés comme prioritaires, la généralisation et l'édition automatique des signalements aux caisses prestataires des constats établis par les inspecteurs du recouvrement. Il s'agissait de répondre aux attentes des pouvoirs publics pour lesquels l'instauration de ce signalement participait à renforcer l'efficacité de la sanction du travail dissimulé. En 2009, ce sont plus de 4 725 signalements qui ont ainsi été opérés par le réseau URSSAF auprès des caisses prestataires. L'attention des organismes a été notamment appelée sur l'intérêt particulier que revêt l'utilisation de ces fiches en cas de redressement forfaitaire, le signalement de l'organisme de recouvrement restant le seul support sur la base duquel les droits des salariés concernés pourront être réévalués.

Suite à l'obtention de l'accord de la CNIL à la fin septembre 2009 et à la réalisation des développements informatiques afférents, la génération automatisée et l'envoi dématérialisé

⁹ Pour plus de détails, cf. II point 3.1 p. 15.

des fiches de signalement sont opérationnels sur l'ensemble du territoire depuis la fin de l'année 2009.

1.3 Les orientations nationales et les partenariats

Au titre des orientations nationales et des partenariats, plusieurs axes de travail ont été menés par les administrations et organismes concernés, au cours de l'année 2009, dans le domaine de la lutte contre le travail illégal.

1.3.1 Le développement de la coopération entre administrations

Volet important de la mission de la DNLF, la coopération renforcée entre administrations s'est affirmée par l'action des comités locaux et aussi par des initiatives nationales. C'est ainsi que le développement de la coopération entre le réseau des URSSAF et le réseau de l'administration du travail a été structuré. A cette fin, a été diffusée une instruction commune DGT, ACOSS, DNLF le 31 mars 2009. Cette instruction prévoit d'élaborer localement un diagnostic/plan d'action qui traduise cette approche collaborative orientée sur le contrôle et la prévention. Une lettre-circulaire, en date du 27 janvier 2010, a été diffusée conjointement par la DGT, l'ACOSS et la DNLF afin de demander aux régions insuffisamment entrées dans l'exercice de se mobiliser et de définir les grandes orientations d'action pour l'année 2010.

1.3.2 Le partenariat avec les branches professionnelles

L'action de la DNLF et de la DGT a notamment porté dans ce domaine sur les secteurs suivants :

- le BTP avec un travail qui s'est traduit par la refonte complète du guide des bonnes pratiques en matière de sous-traitance s'adressant respectivement aux maîtres d'ouvrage, aux entrepreneurs principaux et aux sous-traitants ;
- le spectacle : une concertation s'est engagée avec les partenaires sociaux afin de renforcer l'action de contrôle dans cette branche.

1.3.3 Nouveau système d'information partagé en matière de LCTI : « SUPTIL »

L'évolution des systèmes d'information fait partie intégrante des améliorations à apporter à la lutte contre la fraude. Un projet interministériel d'élaboration d'un outil de partage des procédures de travail illégal est en cours. Cette base de données permettra notamment de mieux assurer le suivi des suites données aux actions de contrôle. Ce travail se poursuit au niveau interministériel.

2. Les fraudes fiscales et douanières

2.1 La lutte contre les fraudes fiscales

Afin de couvrir tous les segments de la fraude, la DGFIP a proposé, fin 2009, des dispositifs législatifs innovants pour lutter contre la fraude à l'échelle internationale, notamment via les paradis fiscaux, mais également la fraude à l'échelle du territoire, tant dans sa composante complexe, et c'est l'objet de la création d'une procédure judiciaire d'enquête fiscale, que dans celle plus simple, mais tout aussi dommageable, des activités illicites dans les quartiers sensibles. Au cours de l'année 2009, 1 271 ETP ont été dédiés spécifiquement aux contrôles antifraude. 14 992 contrôles antifraude ont été effectués et 939 plaintes ont été déposées.

2.1.1 La lutte contre les paradis fiscaux¹⁰

A l'occasion de la LFR pour 2009, la DGFIP a institué un **véritable dispositif de lutte contre les Etats et territoires non coopératifs**, dont plusieurs mesures sont dans l'esprit des mesures de rétorsion évoquées dans le cadre des conférences internationales franco-allemandes d'octobre 2008 et juin 2009, ainsi que du sommet du G20 d'avril 2009. Le plan d'action mis en oeuvre par la DGFIP joue sur plusieurs leviers :

- la définition dans la loi de la notion **d'Etats ou territoires non coopératifs** ;
- un **paquet de mesures de rétorsion dissuasives** pour les entreprises utilisant ces Etats (les taux de retenues à la source sont majorés sur les revenus passifs et les plus-values versés dans ces Etats ainsi que la déductibilité encadrée pour les sommes qui leur sont payées ou dues) ;
- une politique conventionnelle accrue afin de s'assurer **un meilleur accès à l'information** et proposer aux paradis fiscaux **d'améliorer leurs pratiques contre la non application des dispositifs anti-abus**. Dans ce contexte, la France a déjà signé **quatre avenants à des conventions existantes et treize accords d'échanges d'informations** Etats et territoires¹¹ qui refusaient jusqu'à présent cette forme de coopération ;
- du 20 au 31 décembre 2009, la DGFIP a mis en place une « **cellule de régularisation** » pour les personnes physiques détenant des avoirs non déclarés à l'étranger et qui souhaitent régulariser leur situation ;
- enfin, la DGFIP **renforce ses capacités de recueil des informations** (renseignement fiscal, création du fichier EVAFISC et droit de communication auprès des banques) afin de mener des opérations de contrôle fiscal.

Plan de lutte contre les activités illicites dans les quartiers sensibles

Le **Président de la République** a souhaité, le 28 mai 2009, devant les principaux acteurs de la sécurité, de la chaîne pénale et de l'éducation nationale, une forte implication des services de l'Etat dans la lutte contre les agissements les plus graves qui se développent dans les quartiers sensibles, afin de « *frapper les trafiquants au portefeuille* ».

Face aux contribuables réalisant **des activités illicites (trafic de stupéfiants, de cigarettes, d'armes...)**, les textes en vigueur ne permettaient pas jusqu'à présent d'appréhender toujours au mieux leurs revenus taxables ce qui plaçaient les trafiquants dans une situation plus favorable que bon nombre de contribuables respectant les règles de la société civile. Une série de mesures législatives a été adoptée dans le cadre de la loi de finances rectificative 2009, dans la continuité du **protocole national signé le 23 septembre 2009 entre les Ministres du Budget et de l'Intérieur** pour renforcer l'action de l'Etat dans la lutte contre les activités lucratives non déclarées réalisées dans certains quartiers dits « sensibles ».

Au plan opérationnel, **50 agents de la DGFIP, répartis dans 17 départements**, ont été spécifiquement dédiés à cette mission sur les dossiers de particuliers agissant dans 43 quartiers sensibles, en plus des agents déjà présents dans les groupes régionaux d'intervention (GIR). **Ils sont opérationnels depuis novembre 2009, échangent avec leurs collègues des services de sécurité des informations et réalisent les premiers contrôles fiscaux.**

¹⁰ Pour les aspects internationaux des autres administrations et organismes, cf. point 5 infra, p.°50

¹¹ Jersey, Guernesey, Ile de Man, Iles vierges britanniques, Andorre, Gibraltar, Liechtenstein, Saint-Marin, Iles Caïman, Bermudes, Iles turques et caïques, Bahamas.

Au plan juridique, la LFR pour 2009 comporte un ensemble de dispositions pour donner plus de moyens d'action aux services :

- **assouplissement des conditions de la levée du secret professionnel entre les agents du Ministère de l'Intérieur et ceux de la DGFIP**, afin de permettre la communication spontanée d'informations entre ces deux ministères et lever ainsi tous les obstacles à l'échange d'informations ;

- création de **deux dispositifs spécifiques de taxation des revenus issus d'activités illicites** qui s'appliquent à compter de 2010 (imposition des revenus de l'année 2009), les textes jusqu'alors en vigueur ne permettant pas d'appréhender au mieux les revenus taxables de ce type de délinquants :

* un **dispositif de présomption de revenus** (dit « taxation des prises »), qui consiste à taxer les personnes se livrant à certains trafics illicites (stupéfiants, armes, contrefaçons...) à hauteur de la valeur des biens ou sommes d'argent issus du trafic ;

* un **dispositif de taxation selon les éléments de train de vie** (ou « signes extérieurs de richesse »), adapté aux contribuables se livrant à des trafics dans le cadre de l'économie souterraine et dont la mise en oeuvre est subordonnée à une information transmise par les forces de sécurité.

La mise en place de la collaboration entre les représentants de la DGFIP et ceux du ministère de l'Intérieur s'organise de la manière suivante :

- **au niveau local**, avec les premiers échanges d'informations entre les agents de la DGFIP et ceux des services de sécurité. Des comités locaux de pilotage seront en outre installés dans les prochains mois ;

- **au niveau national**, avec la mise en place d'un comité de pilotage réunissant les représentants des directeurs de la DGFIP, de la Direction générale de la police nationale (DGPN), de la Direction nationale de la gendarmerie nationale (DGGN) et de la Préfecture de police.

- **L'octroi de prérogatives de police judiciaire à certains agents de l'administration fiscale** : ces agents seront placés au sein du Ministère de l'Intérieur. Une fois habilités, ils se verront dotés de prérogatives judiciaires (audition, perquisition, garde à vue, écoute...) pour rechercher et constater, sur l'ensemble du territoire national et dans un cadre juridique délimité, la fraude fiscale « complexe ». Ils ne seront compétents que pour ce délit et agiront sous le contrôle du juge.

Par ailleurs, une étanchéité stricte est opérée entre la procédure judiciaire et les opérations de contrôle fiscal. Les agents de l'administration fiscale dotés de prérogatives judiciaires ne pourront pas rechercher et constater le délit de fraude fiscale pour des affaires dont ils auront eu à connaître préalablement à leur habilitation ; ils ne pourront plus assurer les contrôles, pendant ou après leur habilitation.

2.1.2 Des résultats concrets très positifs

- **Des résultats des contrôles fiscaux externes à la hausse** : la mission contrôle fiscal, dans son objectif d'appréhension de l'ensemble des manquements à la législation fiscale, a enregistré de très bons résultats à la hausse en 2009. Ainsi, avec un niveau quasi-équivalent à celui de l'année dernière, de contrôles fiscaux externes réalisés (51 615 opérations contre 52 010), les résultats financiers sont en hausse de près de 4% (droits et pénalités), soit un total de près de 10 milliards d'euros contre 9,56 en 2008.

Les droits s'inscrivent dans cette progression puisqu'ils s'établissent à 7,61 milliards d'euros contre 7,12 en 2008 (soit près de 7% de hausse) ; 2,44 milliards d'euros ont été rappelés en impôts sur les sociétés et 2,46 en matière de taxe sur la valeur ajoutée.

La part des opérations dites répressives, mesurant celles dans lesquelles les pénalités administratives appliquées sanctionnent des manquements caractérisés, au-delà de la simple erreur ou omission - et significatifs - progresse de près d'un point pour atteindre 19% des opérations réalisées en 2009 (contre 18,1% en 2008) et représente 1,94 milliards de droits en 2009. Toutefois ces opérations traduisent une partie seulement des opérations de répression de la fraude, les plus significatives, et non l'exhaustivité de l'action de la DGFIP.

En effet, il est possible, pour avoir une vision plus complète, d'ajouter aux opérations précédemment décomptées (noyau dur de l'indicateur CF1 R) celles qui présentent un niveau prépondérant de pénalités qualifiées de répressives : montant global des pénalités exclusives de bonne foi ou traduisant une défaillance déclarative confirmée (même périmètre que pour CF1 R) représentant plus de 50% de l'ensemble des sanctions appliquées, hors intérêts de retard. En 2009, 14 992 opérations CFE répondent à cette définition, soit 29% de l'ensemble des contrôles, pour 2,43 milliards de droits.

- **L'activité pénale se maintient à un niveau élevé dans le contexte d'une diversification des secteurs socioprofessionnels représentés** : la DGFIP a saisi la commission des infractions fiscales (CIF) de 1 005 propositions de poursuites correctionnelles pour fraude fiscale et cette institution a autorisé 939 plaintes pour fraude fiscale.

Le nombre de plaintes pour escroquerie continue d'augmenter fortement (31 en 2007, 55 en 2008, 75 en 2009). Enfin, les plaintes pour opposition à fonction ont également fortement progressé, 45 plaintes ayant été déposées en 2009 (32 en 2007 et 30 en 2008).

En 2009, pour la première fois depuis plusieurs années, le nombre de propositions de poursuites correctionnelles visant des fraudes réalisées dans le secteur du bâtiment a légèrement diminué (30% des affaires en 2009, 34% en 2008). Cette inflexion traduit une amélioration de la diversification des propositions au regard des secteurs socio-professionnels.

- **Des échanges avec les partenaires de la DGFIP consolidés** : la lutte contre la fraude exige une coordination étroite de l'ensemble des administrations impliquées, au sein du ministère et à l'extérieur. La DGFIP entretient et développe des échanges actifs avec ses partenaires (douane, organismes de protection sociale et forces de sécurité).

2.2 L'intensification des échanges entre la DGFIP et les organismes sociaux

Dans le prolongement de la convention nationale signée le 3 avril 2008 entre la DGFIP, la DSS et les organismes nationaux de protection sociale afin d'organiser et de faciliter les échanges d'informations entre les signataires, 27 conventions locales ont été signées en plus de 12 signées en 2008.

En outre, des dispositions législatives ont été adoptées renforçant les possibilités d'échange d'information entre les agents de la DGFIP et ceux des organismes de protection sociale. Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2010, l'obligation de communiquer spontanément à l'administration fiscale, les faits susceptibles de constituer des infractions à la législation fiscale s'étend à l'ensemble des organismes de protection sociale y compris les agents de Pôle

Emploi. Symétriquement, les agents des impôts constatant des faits pouvant constituer des infractions doivent les révéler aux organismes chargés de l'application de la législation sociale.

Par ailleurs, l'obligation d'information visée à l'article L. 152 du LPF qui s'applique aux agents de l'administration fiscale s'étend à Pôle Emploi et à l'ensemble des informations nécessaires au recouvrement des prestations indûment versées. Cette collaboration a déjà donné des résultats concrets :

- en matière de formation : les actions de formation au droit de communication, à l'utilisation du fichier des comptes bancaires FICOBA et l'évaluation des revenus selon le train de vie dispensées par des agents de la DGFIP à ceux des organismes sociaux ont été reconduites en 2009. Par ailleurs, environ 300 agents de la DGFIP ont participé le 22 septembre 2009 à un séminaire de sensibilisation à la « fraude sociale » organisé par la DNLF et animé par un représentant de l'ACOSS et de la CNAMTS ;

- l'ouverture du fichier des comptes bancaires FICOBA s'est poursuivie, ainsi la CNAV, la CNIEG et le RSI en bénéficient désormais ;

- dans le cadre des Comités locaux, les échanges ont été matérialisés en 2009, pour les services de la DGFIP, par la réception de 1 743 transmissions d'informations qui se sont concrétisées, outre les contrôles ponctuels des services de recherche (procédure de droit d'enquête et contrôle de billetterie) par 404 contrôles fiscaux terminés pour un montant de droits de 39 millions d'euros et 32 millions de pénalités. Au-delà de sa mission de contrôle fiscal, la DGFIP participe à l'action de lutte contre le travail illégal : les agents de la DGFIP ont participé à 283 contrôles diligentés par d'autres organismes ou administrations dans ce domaine ;

- les services de la DGFIP transmettent des informations issues de leur contrôle aux organismes de protection sociale, notamment aux URSSAF en cas de réhaussement de bénéficiaires professionnels (BIC, BNC ou BA). En 2009, 4 648 signalements ont été adressés aux URSSAF suite à des contrôles fiscaux externes, dont 3 065 pour réhaussement de bénéficiaires ;

- depuis octobre 2008, la DGFIP a pris part à l'expérimentation des comités locaux uniques (CLU) qui sont généralisés dans chaque département par décret du 25 mars 2010.

2.3 Les actions en matière douanière

2.3.1 Des résultats significatifs

En 2009, l'action de la DGDDI en matière de lutte contre la fraude fiscale demeure efficace. La priorité a été donnée aux infractions les plus graves ayant trait notamment aux fraudes à la TVA (carrousels, escroqueries, fausses déclarations de valeur, sous-facturation) ou en liaison avec le commerce électronique. Le montant des droits redressés pour l'année 2009, bien qu'en baisse sensible par rapport à l'année 2008, reste historiquement élevé. Cette diminution est imputable à des affaires exceptionnelles réalisées en 2008 qui ne se sont pas reproduites au cours de l'année 2009. Le montant total de la fraude s'élève à 327 millions d'euros. Les effectifs dédiés aux contrôles antifraude s'élèvent à 4 338. Plus de 353 000 contrôles ont été réalisés et 197 plaintes ont été déposées.

Par ailleurs, en collaboration avec les services fiscaux néerlandais et français, une opération a été menée au cours des mois de mai et juin 2009 pour le contrôle des bateaux de grande plaisance d'une valeur supérieure à 20 millions d'euros ne remplissant pas les critères permettant de pouvoir bénéficier de l'exonération de TVA. Les investigations se poursuivent afin de déterminer si des irrégularités douanières et fiscales ont été commises.

2.3.2 L'action complémentaire du SNDJ

Le Service national de la douane judiciaire (SNDJ) tend à jouer un rôle majeur en matière de lutte contre la fraude fiscale.

L'année 2009 a été marquée par une augmentation importante des saisines du SNDJ en matière économique et financière. Il s'agit notamment d'affaires de fraude à la TVA d'origine non douanière dont les montants redressés ne figurent pas dans les indicateurs de la DGDDI mais sont pris en charge par la DGFIP.

Fraude aux quotas d'émission de gaz à effet de serre

Le SNDJ a enquêté sur les flux financiers anormaux sur le compte d'une société française intervenant sur le marché des quotas d'émission de gaz à effet de serre dit « marché carbone ». La fraude fiscale, mise en lumière par les douanes judiciaires, est fondée sur l'achat hors taxe de « droits à polluer » et sur la revente TTC, sans acquittement de la TVA transférée à l'étranger pour y être blanchie. Le préjudice pour le Trésor public français est estimé à 150 millions d'euros entre avril 2008 et mars 2009.

2.4 Le renforcement de la coopération DGDDI/DGFIP

La coopération entre ces deux directions de Bercy est une tradition. Elle remonte à une instruction du 11 mai 1984 actualisée par une circulaire commune du 11 février 1997.

La DGDDI et la DGFIP disposent d'informations relatives aux échanges internationaux, aux mouvements financiers, à l'activité des entreprises et aux réseaux de fraude dont la mutualisation s'impose afin d'améliorer l'efficacité de chacune des administrations en terme d'analyse de risque et de lutte contre la fraude.

Un nouveau protocole de coopération entre les deux directions, posant un cadre global et structuré visant à renforcer cette collaboration, est en cours de finalisation. Ce document est articulé autour de trois axes : analyse de risques, partage du renseignement et coopération opérationnelle. Par ailleurs, trois annexes précisent les échanges d'informations en matière de TVA intra-communautaire et de TVA à l'exportation, la coopération bilatérale en matière de contributions indirectes, ainsi que l'accès à l'exemplaire 3 de la déclaration de douane (justification de l'exonération de TVA à l'exportation) pour les vérificateurs de la DGFIP via le télé-service DELT@ Archivage Consultation Extranet de la DGDDI.

Des résultats concrets sont à mettre au crédit de cette collaboration : en 2009, les informations transmises par la douane ont permis pour la DGFIP, la réalisation de 165 contrôles générant 17 millions de droits et 13,4 millions de pénalités.

3. Les fraudes aux prestations sociales

3.1 Les actions de la direction de la sécurité sociale (DSS)

Le programme de travail de la DSS pour 2009 avait identifié 6 objectifs déclinés en 24 actions. Près de 80 % de ces actions ont été réalisées.

3.1.1 L'élaboration de textes sur le contrôle et la lutte contre la fraude

En 2009, la DSS a proposé des mesures « Contrôle et lutte contre la fraude » dans le cadre du **Projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2010** :

- **Article 87** : réforme du dispositif des pénalités dans les branches famille et vieillesse, afin d'intégrer de nouveaux faits générateurs, étendre le champ des personnes susceptibles de se voir infliger une pénalité (en particulier les bailleurs) et alléger la procédure, tout en garantissant son caractère contradictoire ;
- **Article 88** : mesure d'habilitation des CAF à contrôler les déclarations des bailleurs afin de vérifier l'existence ou l'occupation des logements pour lesquels une aide au logement est versée (objectif : détection des logements fictifs) ;
- **Article 89** : prorogation de l'expérimentation d'une nouvelle sanction en cas de fraude, « la suppression pour l'avenir », pour les fraudes aux allocations personnalisées au logement ;
- **Articles 90 et 91** : mesures législatives relatives aux contrôles des arrêts de travail, la première généralisant la contre-visite employeur et la deuxième expérimentant le contrôle des arrêts de travail des fonctionnaires par les CPAM ;
- **Article 92** : adaptation du dispositif de contrôle et de sanction applicable aux fortes activités dans le domaine de la santé ;
- **Article 94** : extension de la mesure d'annulation des exonérations et réductions de cotisations et contributions sociales, mise en œuvre par les URSSAF, aux donneurs d'ordre complices du délit de travail dissimulé.

Par ailleurs, la DSS s'est attachée, au cours de l'année 2009, à mettre en œuvre les textes d'application des mesures législatives adoptées dans le cadre de la **LFSS 2009** :

- **Article 114** (échanges CNAMTS/CNAF sur les IJ et rentes AT) : arrêté ministériel du 04 août 2009 complétant la liste des données échangées entre les services fiscaux et les caisses concernées ;
- **Article 115** (réforme de la procédure des pénalités financières dans la branche maladie afin de rendre le dispositif plus efficace, souple en gestion et dissuasif) : décret n° 2009-982 du 20 août 2009 précisant le déroulement de la procédure, les faits concernés et le barème des sanctions applicables. Un guide pratique est en cours de finalisation ;
- **Article 117** (extension du champ de l'annulation des réductions et exonérations en cas de travail dissimulé) : circulaire DSS du 15 mai 2009 mettant à jour les modalités d'application de l'article 117 ;
- **Article 118** (d'une part sur l'extension du pouvoir de recouvrer des Organismes de sécurité sociale par la voie d'une contrainte ; d'autre part sur la compensation inter-fonds des indus) :
 - décret n° 2009-988 du 20 août 2009 fixant les conditions d'application de ce pouvoir de délivrer une contrainte ; circulaire et arrêtés fixant les

modèles-type en cours de finalisation ;

- décret n° 2009-881 du 21 juillet 2009 précisant les modalités de récupération des indus de prestations familiales, d'AAH et d'aides au logement par compensation inter-fonds ;

- **Article 120** : circulaire DSS du 28 août relative aux modalités de gestion et de contrôle de demandes de régularisations d'arriérés de cotisations effectuées sur le fondement d'attestations sur l'honneur.

3.1.2. Faciliter la mise en œuvre par les organismes de sécurité sociale des dispositions juridiques applicables dans le domaine de la lutte contre la fraude

Un guide pratique en matière de lutte contre la fraude sociale a été élaboré et diffusé à l'ensemble des OSS en décembre 2009. Ce guide a pour but de porter à la connaissance des agents en charge du contrôle au sein des OSS l'arsenal juridique en vigueur, et ainsi de renforcer leur expertise dans la mise en œuvre des dispositions applicables.

3.1.3 La mise en place de procédures de contrôle au niveau des pièces justificatives

En dehors des aspects internationaux (voir infra, partie 5), des procédures de contrôles ont été accrues. Ainsi, une circulaire DSS/2009/367 du 9 décembre 2009 relative à la production des pièces justificatives a précisé les conditions de contrôle par les organismes de sécurité sociale des pièces justificatives produites par les assurés sociaux. L'objectif est de mieux contrôler ces pièces justificatives sans remettre en cause la politique de simplification administrative. Cette circulaire vise notamment à harmoniser les pratiques des organismes dans le traitement des attestations sur l'honneur ou dans le traitement des courriers revenant en NPAI.

3.1.4 Le développement des échanges d'informations

La DSS a participé au pilotage et assuré le suivi, en lien avec les caisses nationales concernées ou d'autres services de l'Etat (DGFIP, DNLF, Ministère de l'immigration) de plusieurs projets d'échanges d'informations :

- Entre organismes de sécurité sociale :
 - Le RNCPS (délibération CNIL du 30 avril 2009 avec avis favorable puis décret en Conseil d'Etat N° 2009-1577 du 16 décembre 2009). Mise en place progressive à compter du 1^{er} janvier 2010 ;
 - Les échanges entre la CNAMTS et la CNAF sur les IJ et rentes AT.
- Entre organismes de sécurité sociale et d'autres administrations :
 - Projets AGEDREF 1 et 2 pour le contrôle de la régularité du séjour ;
 - Echanges sur les fichiers des non résidents fiscaux pour le contrôle de la condition de résidence (délibération CNIL du 14 mai 2009 avec avis favorable puis, à la demande de la CNIL, décret en Conseil d'Etat N° 2009-1305 du 26 octobre 2009 autorisant la création par la CNAMTS d'un traitement de données à caractère personnel pour le contrôle de la condition de résidence) ;
 - Entre la DGFIP et la CNAF : mise en place d'un groupe de travail sur la détection des logements fictifs (article 88 de la LFSS 2010). La CNIL a donné son accord sur l'opération qui lui a été soumise par ce groupe de travail ;

- Projet SUPTIL entre l'ensemble des partenaires habilités à lutter contre le travail illégal : création d'un système d'information partagé entre l'ensemble des acteurs permettant de rechercher, visualiser et exploiter l'ensemble des procédures de travail illégal établies, et de consolider au plan statistique les actions engagées.

La DSS a par ailleurs apporté sa contribution d'une part, à la réforme, pilotée par la DNLF, visant à généraliser, au niveau départemental, les comités locaux uniques de lutte contre la fraude et, d'autre part, au projet DNLF de levée du secret professionnel entre administrations de l'Etat et organismes de protection sociale en matière de lutte contre la fraude sociale.

3.1.5 Faire de la lutte contre la fraude une priorité inscrite dans les Conventions d'objectifs et de gestion (COG)

La renégociation en 2009 des COG Etat-CNAVTS et Etat-CNAF a été l'occasion de faire inscrire dans ces COG des objectifs spécifiques en matière de lutte contre la fraude au sein des chapitres consacrés à la maîtrise des risques. C'est également dans cette optique que les négociations de la nouvelle COG ACOSS (2010-2013) ont été menées sur le volet « lutte contre le travail illégal ».

La branche famille s'est notamment engagée à terminer la mise en œuvre du Référentiel National des Bénéficiaires (RNB) et à « *mieux donner suite à la détection des cas de fraude en utilisant notamment les différentes dispositions existantes telles que la fongibilité dans la récupération des indus, les sanctions administratives, ou les signalements des partenaires* ».

Pour la branche vieillesse, outre la mise en œuvre du RNCPS pour le compte de l'ensemble des partenaires, il s'agit notamment de renforcer les effectifs dédiés à la lutte contre la fraude, d'appliquer la procédure carrière à risque, et de mettre en place des contrôles d'existence à l'étranger.

La branche recouvrement devra en particulier accroître l'efficacité financière de la lutte contre le travail illégal, mettre en place des pôles régionaux spécialisés dans la lutte contre la fraude, et mettre en œuvre des processus unifiés pour l'exploitation des procès-verbaux et des signalements établis par ses partenaires.

Cette priorité est notamment marquée par l'inclusion dans chaque COG d'indicateurs de performance en matière de lutte contre la fraude, tant sur les fraudes détectées ou les redressements opérés, que sur les montants recouvrés.

3.1.6 Contribuer à mieux mesurer la fraude détectée

Un premier bilan national du dispositif DSS de signalement des fraudes et suspicions de fraudes a été réalisé en 2009 sur la base des signalements reçus en 2008. Des discussions ont été engagées fin décembre 2009 avec les caisses nationales sur la mise en place d'un nouvel outil de recensement.

3.2 Les actions de la branche famille

Les actions des CAF en matière de lutte contre la fraude se sont traduites par la détection en 2009 de 85,6 millions d'euros. Ce résultat est en augmentation de 7% par rapport à l'année 2008 et de près de 15% par rapport à l'année 2007. 294 ETP ont été dédiés en 2009 aux contrôles antifraude. 274 00 contrôles ont été opérés et plus de 2 700 plaintes ont été déposées sur la même période. Ces résultats relèvent de l'implication de la branche dans toute une série de domaines liés à la lutte contre la fraude.

3.2.1 l'évaluation de la fraude

La Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) s'est engagée au terme de la présente Convention d'objectifs et de gestion (COG) à garantir la qualité de l'information financière et en particulier la qualité des droits payés aux usagers. Cette démarche conduit la branche à revoir, par étapes jusqu'à l'échéance de la COG, le pilotage de sa politique de maîtrise des risques, à optimiser les fonctions de contrôle, à développer la lutte contre la fraude et à renforcer les fonctions d'audit.

Première enquête statistique de la CNAF

Dans le cadre des engagements inscrits dans sa COG, la CNAF s'est engagée dans une meilleure connaissance des risques, qu'il s'agisse des risques de non recours à des droits à prestations, d'indus ou de fraude, et de leur ampleur. Aussi, elle a lancé en mai 2009 une première enquête visant à évaluer la qualité des droits payés en matière de prestations légales. L'objectif de cette étude est ainsi de proposer une mesure des bons droits, du non recours à des droits à prestation au sein de la population allocataire¹², des indus, des fraudes. Pour cela, il a été choisi d'avoir recours à une technique de sondage, comme celle-ci a pu déjà être employée par quelques organismes¹³ : une estimation peut être produite, à partir d'une analyse approfondie d'un échantillon de dossiers. C'est ce qui a été réalisé par la CNAF, en s'appuyant sur le réseau des contrôleurs des CAF. La particularité de cette opération qui la rend unique en France dans le secteur social est d'être globale et de porter ainsi sur l'ensemble des prestations légales versées et sur l'ensemble des risques.

L'opération a consisté à opérer des vérifications systématiques par agent de contrôle assermenté auprès de 10 500 allocataires choisis de façon aléatoire sur l'ensemble du territoire. Les contrôles ont conduit à constater d'une part la régularité d'une grande majorité de dossiers, et d'autre part un certain nombre de régularisations, soit sous la forme d'indus, soit sous la forme de rappels. Les indus frauduleux ont été qualifiés par une commission nationale, afin d'homogénéiser les pratiques et d'objectiver le phénomène. Cette commission a vérifié les faits et déterminé l'intention frauduleuse qui distingue la fraude de simples indus consécutifs à des erreurs, des oublis, des négligences. Grâce à une extrapolation des résultats au niveau national, il est possible de produire une estimation de l'importance des rappels, des indus et, parmi les indus, de la fraude, et aussi des bons droits.

3.2.2 Les résultats sur la fraude

Le taux d'allocataires qui seraient auteurs d'une fraude en 2009 est estimé à **2,15%** des allocataires (incertitude statistique de +/-0,3 point), soit 200 000 allocataires. L'impact financier de la fraude serait compris par an entre 0,91% et 1,36% du montant total des prestations versées en 2009, soit entre **540 et 808 millions d'euros**.

La structure de l'échantillon a permis de produire également une évaluation de la fraude pour quelques prestations, en particulier : AF et CF, PAJE, RMI, API, et aides au logement. Le taux de fraude (par rapport aux montants de prestations versées) est très faible pour les AF, CF et PAJE. Peu de fraudes ont été découvertes lors de l'enquête, portant l'estimation à 0,43% du montant d'AF et de CF versé, et 0,24% pour la PAJE. En revanche, **l'ASF, l'API et**

¹² Et dont la détection doit donner lieu à des versement de rappels.

¹³ Notamment la Cour des comptes britannique et l'Acoss sur certains secteurs d'activité.

le RMI semblent les prestations les plus fraudées : on estime l'enjeu financier de la fraude à ces prestations à respectivement 2,5%, 3,1% et 3,6% des versements. Le montant estimé d'indus frauduleux sur les prestations logement est plus faible, même s'il représente environ 200 millions d'euros (soit 1,32 % des versements de prestations logement). Si l'on cherche à apprécier globalement l'enjeu financier sur le compte de la branche famille (en ne tenant pas compte des prestations versées pour compte de tiers), le taux de fraude sur le fond FNPF¹⁴ est estimé à 0,83% du total versé, soit 386 millions d'euros.

La fraude détectée en 2009 s'établissait à 0,10% en proportion du nombre d'allocataires (11 733 cas de fraudes pour 11,2 millions d'allocataires) et 0,14% en part de masse financière (85,6 millions d'euros). Par rapport à la fraude estimée pour environ 60 milliards d'euros de prestations, ces résultats pourraient mettre en évidence un problème important de détection de la fraude. Dans la mesure cependant où les indus semblent globalement bien détectés par les CAF, la question se pose davantage dans des termes d'une qualification hétérogène des CAF que de mauvaise détection. La plupart des fraudes représenteraient en effet des indus déjà détectés par les organismes, mais non identifiés comme étant frauduleux. Les indus étant en majeure partie recouverts, l'enjeu financier relatif à la fraude ne représente pas en réalité 540 à 808 millions d'euros par an, mais se limite aux pertes financières liées au non recouvrement.

Globalement 88,6 % des indus sont recouverts. Les indus les plus importants en montant, ou dont le recouvrement est délicat sont généralement récupérés dans les trois ans. 11% font l'objet chaque année de remises de dettes et moins de 1% d'admission en non valeur. Les pertes financières sont donc dues essentiellement aux remises de dette et à la difficulté de recouvrer des indus d'origine frauduleuse d'un montant élevé. Il importe que les indus frauduleux soient bien identifiés pour mieux en estimer le recouvrement.

3.2.3 Les démarches « datamining »

Le datamining relève de deux démarches, similaires techniquement, d'analyse et de profilage de dossiers. L'une porte sur les dossiers de fraude ou d'indus, l'autre sur des dossiers d'allocataires non fraudeurs mais atypiques. La mise en œuvre du datamining vise à améliorer le caractère prédictif des contrôles et par conséquent de contrôler mieux et moins, l'augmentation du rendement des contrôles améliorant la couverture des risques. Il doit permettre également de contrôler mieux, de déterminer par des analyses de comportement le moment de survenance du risque et par conséquent de réduire voire prévenir les indus et les fraudes.

En 2009, les résultats d'une expérimentation réalisée par la CAF de Bordeaux et menée sur 5 organismes ont été très positifs, tant en terme de taux de redressement que de découverte de fraude : taux d'anomalies de 55% contre 11% dans le cadre de contrôles traditionnels, taux de fraude de 12% sur 321 contrôles sur place contre 3,4% dans le cadre de contrôles traditionnels. L'accord de la CNIL a été prononcé fin mars 2010.

3.2.4 Le contrôle des aides au logement

Le risque de fraude en matière d'aide au logement est varié compte tenu des risques portant sur le logement (inexistence), le locataire (faux locataire, départ du logement, non paiement du loyer, non occupation du logement) le bailleur (faux bailleur, fausse attestation de loyer). Ce risque est important compte tenu du nombre de bénéficiaires. Il est difficile à couvrir compte tenu de moyens de contrôle limités et peu industrialisés (absence d'échanges

¹⁴ Y compris la part des APL financées par la branche famille.

automatisés, sauf en matière de ressources qui sont acquises auprès de la DGFIP et de quittances de loyer qui sont annuellement demandées au bailleur et non au locataire).

S'agissant du risque de faux logement et faux bailleurs, il peut être couvert par des recoupements avec les fichiers d'assujettissement à la taxe foncière, et ce immédiatement et sans délai. Ce type de contrôle existe déjà, ponctuellement. Il est relativement lourd puisqu'il n'est pas automatisé et nécessite des investigations auprès de la DGFIP et notamment une identification des personnes. Une expérimentation de recoupements automatisés d'informations avec la DGFIP est en cours depuis février 2010. Il s'agit de recoupements avec les fichiers des propriétés bâties et des propriétaires, permettant de s'assurer de la réalité des logements et de leur affectation à usage d'habitation.

3.2.5 La sécurisation de l'identité

La CNAF a engagé en septembre 2009 une expérimentation visant à simplifier et sécuriser l'identification des personnes. 14 caisses d'allocations familiales participent à cette expérimentation, certaines ayant toutefois démarré postérieurement à septembre 2009. L'expérimentation porte sur la mise en œuvre de nouveaux processus de gestion des pièces justificatives d'état civil pour le traitement des demandes de prestations familiales et à l'occasion de l'arrivée de nouvelles personnes sur un dossier préexistant. L'expérimentation concerne, à son démarrage, les demandes de prestations déposées par les allocataires de nationalité française –nés en France ou à l'étranger – ou de nationalité étrangère pour les ressortissants des pays de l'EEE ou Suisse. L'extension de l'expérimentation aux allocataires de nationalité étrangère hors EEE sera réalisée en fonction de l'évolution des possibilités de dématérialisation et de sécurisation de la gestion des titres de séjour.

Fin février 2010, 12 organismes avaient de manière significative démarré l'expérimentation. Sur un total de 28 714 personnes nouvelles enregistrées sollicitant des prestations 98,83% disposaient d'un NIR certifié. Pour 1,17% des pièces d'état civil ont du être demandées, soit 336 cas, dont 16% directement auprès des autorités d'état civil¹⁵ et dont une grande majorité (84%) directement auprès des usagers. Un nouveau bilan est en cours qui permettra d'évaluer les délais de réponse de l'Etat civil et les non réponses.

3.3 Les actions de l'assurance vieillesse

La CNAV et son réseau de CRAM ont détecté en 2009 3,3 millions d'euros de fraude, un résultat en augmentation de près de 30% par rapport à 2008. Les effectifs dédiés aux contrôles antifraude étaient de 17 ETP en 2009, les contrôles antifraude s'établissant à 8 193. Toujours en 2009, 37 plaintes ont été déposées. Ces résultats relèvent de toute une série d'actions déployées en matière de lutte contre la fraude.

3.3.1 Base nationale de signalements

Le réseau national de lutte contre la fraude doit s'assurer que les systèmes d'information de la branche donneront lieu à des requêtes spécifiques lutte contre les fraudes appropriées pour évaluer les différents risques. Ces requêtes reposeront sur l'analyse des signalements du réseau, consolidés dans la base nationale de signalement de fraude (BNSF). Le comité de pilotage du projet a validé la note de lancement du projet « BNSF » le 5 novembre 2009 et la première réunion entre les directions maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre, le département national prévention et lutte contre les fraudes (DNPLF) et les groupes utilisateurs (référénts

¹⁵ Quelques mairies seulement proposent sur leur site Internet de délivrer à des administrations ou des services publics des pièces d'état civil. La plateforme ANTS n'est pas encore mise en œuvre.

fraude des caisses de Montpellier, Lyon, Toulouse, Paris, Nantes) a eu lieu le 17 novembre 2009. La CNAV et les utilisateurs ont validé le cahier des charges de la BNSF.

3.3.2 Bibliothèque nationale de requêtes

La bibliothèque nationale de requête recense toutes les requêtes paramétrées au niveau national. Suite aux signalements de suspicion de fraude et de fraude 2008 du réseau, de nouvelles requêtes ont été créées en 2009. Ces nouvelles requêtes sont les suivantes :

- dualité entre perception d'un minimum vieillesse et une imposition fiscale à taux fort ;
- minimum vieillesse et compte bancaire à l'étranger ;
- modification de la requête régionale « Multiplicité de prestataires payés sur un même compte bancaire en France » et transformation de celle-ci en une requête nationale.

3.3.3 Requêtes obligatoires

Les requêtes obligatoires en 2009 ont été les suivantes :

- multiplicité de retraités payés sur un même compte bancaire en France (>2) ;
- dualité entre perception d'un minimum vieillesse et imposition fiscale à taux fort ;
- prestataires domiciliés en France chez un tiers et titulaire d'un avantage non contributif ;
- pluralité de prestataires domiciliés en France à une même adresse et titulaire d'un avantage non contributif.

3.3.4 Actions de formation

L'année 2009 a été marquée par la conception et la mise en œuvre de la première formation spécifique branche retraite « *savoir mener une enquête et savoir rédiger un rapport d'enquête* », conçue par la CNAV avec l'expertise métier du coordonnateur régional lutte contre les fraudes de la CRAM Centre Ouest et le Centre régional de formation (CRF) Auvergne. Dans le cadre de la mission relative aux fraudes touchant les départs en retraite anticipée pour « carrières longues », cette formation spécifique de branche pour les agents de contrôle, dédiés à la lutte contre les fraudes, a été reprise pour former l'ensemble des agents de contrôle aux techniques d'entretien et à la rédaction d'un rapport d'enquête. Le module a été porté à trois jours et complété d'une journée pour expliquer le contexte de la mission « carrières longues », l'organisation spécifique mise en place avec les MSA et les URSSAF et décrire le guide d'enquête établi à cette occasion.

En 2009, 13 637 heures de formation ont été dispensées sur l'ensemble du réseau de la branche avec un thème prévention et lutte contre la fraude soit 1 700 jours de formation. 1 250 jours de ces heures concernent uniquement la CNAV établissement qui a formé pendant une demi-journée l'ensemble de son personnel au module déontologie. Ce module créé par la branche a vocation à sensibiliser tous les agents de la branche aux principes de confidentialité, de responsabilité, d'égalité de traitement, d'intégrité et de souci des deniers publics. Son objectif est de rappeler les cinq principes déontologiques ainsi que les règles d'utilisation des outils et applications mis à disposition dans le cadre professionnel (téléphone, message électronique, internet, système d'information,...), de décrire les dispositifs de protection des données à caractère personnel mis en place et les sanctions s'y rapportant, et enfin de rappeler le rôle et les missions de la CNIL.

Par ailleurs, 462 jours de formation concernent la formation de l'effectif dédié à la lutte contre les fraudes (44 ETP) soit 10,5 jours de formation par agent dédié à la lutte contre les fraudes. Les modules de formation suivis par ces agents ont été les suivants :

- droit de communication (1 jour dispensé par la DGFIP) ;

- FICOBA (1/2j dispensée par la DGFIP) ;
- savoir mener une enquête et rédiger un rapport d'enquête (5 jours dispensés par le CRF Auvergne) ;
- savoir détecter la fraude documentaire sur les documents d'identité : passeport, carte d'identité, titre de séjour (4 jours dispensés par la PAF).

Les deux dernières modules de formation mentionnées ci-dessus sont obligatoires pour obtenir l'agrément d'agent de contrôle de la branche retraite.

Bilan 2009 de la CNAV en matière de communication

La CNAV a mené plusieurs axes de communication en matière de lutte contre la fraude au cours de l'année 2009, et notamment trois sujets particuliers :

1° Une démarche de benchmarking destinée à positionner l'Assurance Retraite dans le champ de la lutte contre la fraude à la protection sociale. La CNAV a demandé, à l'agence EURO-RSCG conseil en communication, un benchmark sur la communication de lutte contre les fraudes de divers organismes. Une note de recommandation a été remise à la mi-octobre 2009. Cette note permettra à la CNAV de positionner sa stratégie de communication en matière de lutte contre la fraude.

2° La participation à la communication commune de sensibilisation à la lutte contre les fraudes sociales coordonnée par l'ACOSS et le ministère du budget (12 octobre - 2 novembre 2009). La branche retraite a participé à la campagne ACOSS/ministère du budget de sensibilisation à la lutte contre les fraudes. Cette participation a pris la forme d'une contribution aux chroniques sur Europe 1 avec des interviews des acteurs de lutte contre la fraude et la diffusion d'un kit aux responsables communication du réseau de la branche. Cette campagne nationale s'est déroulée pendant trois semaines à compter de la mi-octobre 2009.

3° Une communication media réactive sur les fraudes dans le cadre des **départs en retraite anticipée pour « carrières longues »**, due à un article d'un quotidien traitant de l'opération de contrôle menée sur 1 100 dossiers suspects (15-19 octobre 2009). Cette communication a fait l'objet d'une cinquantaine de retombées dans les media en quelques jours.

3.3.5 Les échanges de données avec les partenaires

En 2009, la CNAV a poursuivi ses relations avec la CNAMTS afin de mettre en œuvre un échange de fichiers au niveau national pour détecter des omissions de déclaration du décès des prestataires retraite, ou de leur conjoint, lorsque ceux-ci n'ont pas déclaré leur changement de résidence hors de France. Cet échange portait sur l'exploitation de l'existence de soins de santé depuis plus de 24 mois sur le territoire français. Pour 2010, la CNAV envisage une autre piste d'échange au niveau national avec la CNAMTS relative aux rentes AT et au minimum vieillesse.

Par ailleurs, dans le cadre du travail dissimulé, les URSSAF ont transmis à tous les partenaires (maladie, famille, retraite) des fiches de signalement (papier dans un premier temps, puis sur support dématérialisé dans un second temps). Pour la retraite, ces fiches de signalement impliquent le report de salaire forfaitaire aux comptes des salariés, dont l'activité n'avait pas été déclarée par l'employeur. Ces signalements n'impliquent donc pas de fraude directe sur les comptes des assurés retraite puisque ces signalements consistent dans des

ajouts dans la carrière suite à un défaut ou une absence de déclaration d'activité par un employeur. Les structures expertes de la lutte contre la fraude ont réceptionné 2 615 procès-verbaux, en 2009 lesquels peuvent concerner plusieurs assurés.

Enfin, pour corroborer les informations relatives aux coordonnées bancaires que les prestataires retraite remettent par courrier aux services paiements gestionnaires des comptes prestataires, et ce pour des dossiers présumés frauduleux, la DGFIP a permis à la CNAV d'ouvrir le portail web FICOBA (fichiers des comptes bancaires) aux agents agréés et assermentés dédiés à la lutte contre la fraude. Cet accès a été ouvert à compter du deuxième semestre 2009 aux référents fraude et à un nombre restreint d'agents de contrôle agréés dédiés à la lutte contre la fraude.

3.3.6 Les signalements

Les organismes de la branche retraite ont reçu **3 068 signalements de suspicion de fraude et de fraude des partenaires** dont **2 436 signalements ont été traités au cours de l'année 2009** (soit 77% de signalements de fraude traités par la branche). La décomposition des ces 3 068 signalements est la suivante :

- 2 125 proviennent des organismes de sécurité sociale (69% des signalements reçus) ;
- 901 proviennent des services interne de production de la caisse régionale (29% des signalements reçus) ;
- 18 proviennent du réseau de la DGFIP (1 caisse concernée par une opération locale de contrôle de la résidence) ;
- 24 proviennent de l'autorité judiciaire.

3.3.7 Bilan quantitatif

L'activité lutte contre la fraude menée par les structures expertes de la branche a permis de :

- Traiter **12 079 demandes de renseignements** (99,80% des demandes traitées) contre 7 600 en 2008. Cette activité sans valeur ajoutée pour la branche retraite sera fortement réduite lorsque le portail EOPSS sera ouvert aux partenaires. La branche retraite pourra alors effectuer d'autres activités plus efficaces ;
- Détecter **527 cas de fraude** (dont 377 cas de fraude constaté) contre 459 cas en 2008 ;
- Détecter **431 fautes de l'assuré ou omissions de déclaration d'un changement de situation sans intention frauduleuse établie** ;
- Emettre **1 521 fiches de signalements de fraude aux partenaires** ;
- Emettre **7 838 demandes de renseignements dont 362 auprès des banques** contre 256 en 2008. ;
- Effectuer **7 692 contrôles anti-fraude** contre 2 983 en 2008 ;
- Dégager un **montant total des préjudices de 25,4 millions d'euros dont 3,3 millions d'euros en préjudice constaté et 22,1 millions d'euros en préjudice évité** contre 17,2 millions d'euros en 2008 dont 2,5 millions en constaté et 14,6 millions d'euros en évité ;

- Notifier **3,1 millions d'euros** (94% des préjudices constatés) de **créances recouvrables** contre 1,7 millions d'euros en 2008 ;
- Déposer **36 plaintes** ;
- Saisir la commission **des sanctions administratives pour 13 dossiers**.

3.4 Les actions des organismes de retraite complémentaire (AGIRC-ARRCO)

Les régimes de retraite complémentaire des salariés (ARRCO) ainsi que des cadres (AGIRC) sont gérés respectivement par 27 institutions ARRCO et 18 institutions AGIRC. Ces institutions ont versé (chiffres 2008), pour le compte de l'AGIRC, 20,46 milliards d'euros d'allocations à 2,40 millions de retraités et, pour le compte de l'ARRCO, 39,58 milliards d'euros d'allocations à 11,3 millions de retraités. Les moyens des institutions sont regroupés au sein du GIE AGIRC-ARRCO.

Les actions menées en 2009 ont toutes eu pour objectif d'améliorer la prévention et la détection des fraudes individuelles ou organisées. En interne ces actions ont consisté dans la poursuite de la mise en œuvre, dans les institutions, des règles de contrôle interne. Cette démarche avance, mais peut être amenée à des retours en arrière en raison de la poursuite des rapprochements d'institutions et des changements de système d'informations ainsi que d'organisation qui en résultent. Le taux moyen de mise en œuvre, au niveau de l'ensemble des régimes ressort à 94%, soit une progression de 1%, par rapport à l'an dernier.

Le renforcement du dispositif de prévention et de détection des fraudes dans les régimes AGIRC et ARRCO s'est traduit par plusieurs actions. En premier lieu, un référent national au niveau des Fédérations ainsi que dans chaque groupe d'institutions a été désigné. Les régimes disposent maintenant d'un réseau de correspondants. Tous ces correspondants ont été réunis à plusieurs reprises en 2009. Cette organisation permettra la mise en place d'un système de remontée de toutes les fraudes, d'analyse de ces dernières et la mutualisation des enseignements sur les fraudes détectées.

La sensibilisation du personnel des institutions a été poursuivie : un groupe de travail composé de collaborateurs des Centres d'information, de conseil et d'accueil des salariés (CICAS) et des institutions a examiné de manière approfondie les risques en matière d'ouverture et de constitution des droits. Les résultats de ces travaux ont fait l'objet d'une diffusion, à toutes les institutions, par une instruction d'avril 2009 et ont permis de poursuivre la sensibilisation des conseillers en charge de l'interlocution aux risques de fraude, qu'il s'agisse de personnels travaillant dans les CICAS ou les institutions.

Enfin, la mise à disposition des outils permettant d'exercer un contrôle simple sur les justificatifs d'état civil ou de carrière a été organisée, ainsi que la conception, pour les CICAS et les institutions d'interlocution, d'un dispositif de signalement de « suspicion de fraude » à destination du groupe chargé de la liquidation et du paiement des droits.

Les régimes ont poursuivi leurs travaux pour la mise en place du Répertoire des prestations et du Répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS). L'AGIRC et l'ARRCO sont néanmoins dans l'attente d'un texte législatif les autorisant à transmettre les données au RNCPS. Dans ce cadre et à partir de la base centrale des allocataires, un dispositif de détection des dossiers « suspects » a été mis en place en central.

La coordination avec Pôle Emploi a été poursuivie et a permis de disposer, en 2009, des éléments concernant les invalidations de prestations chômage obtenues, notamment frauduleusement. Par ailleurs, les études avec l'ACOSS, pour la mise en place du contrôle des assiettes de cotisations, se sont accélérées et ont mobilisé fortement les équipes des deux organismes, l'objectif étant d'aboutir à une phase exploratoire de contrôle dès 2010.

Enfin, en lien avec la DSS, une coordination avec la CNAV et la MSA, avec comme point d'entrée le GIE AGIRC ARRCO, a été mise en place pour le traitement des dossiers de rachats frauduleux de trimestres de cotisations.

3.5 Les actions de l'assurance maladie du régime général

3.5.1 Les résultats financiers directs de la répression des fraudes, fautes et abus en 2009

Le montant des fraudes, fautes et abus détectés et stoppés en 2009 par le régime général de l'assurance maladie s'élève à **151,6 millions d'euros**. Les montants cumulés depuis 2005 s'élèvent, quant-à-eux, à 584,2 millions d'euros. A ce titre, en 2009, 137,6 millions d'euros ont été économisés contre 131,7 en 2008, 125,5 en 2007 et 90,6 en 2006 (demande de réparation du préjudice subi, application de pénalités et de sanctions financières) (cf. tableau ci-dessous).

Au total, depuis 2005, année de lancement d'un programme national annuel, c'est près d'un demi milliard d'euros qui a ainsi été économisé, soit l'équivalent du montant de la prise en charge de plus de 250 000 assurés pendant un an. Le tableau ci-dessous retrace l'évolution, selon les domaines, des montants des économies directes réalisées.

Évolution, selon les domaines, des montants (M€) des économies directes réalisées

Domaine	2005	2006	2007	2008	2009	2005-2009
Établissements <i>(Contrôle T2A, EHPAD)</i>		24,0	55,1	37,1	40,9	157,1
Indemnités journalières		23,1	11,3	13,3	6,4	54,1
Médicaments <i>(ordonnancier bizona, TSO, mégaconsomphants)</i>		20,3	12,6	1,8	0,1	34,8
Honoraires médicaux <i>dont chirurgie esthétique</i>		2,7	10,9	10,8	9,4	33,8
Autres prestations <i>(Transports, Masso-kinésithérapie, etc.)</i>				4,5	8,7	13,2
Actions locales et autres	10,4	20,5	35,6	64,2	72,1	202,8
Total	10,4	90,6	125,5	131,7	137,6	495,8

3.5.2 Les procédures engagées en 2009 et les sanctions prononcées

En 2009, près de **2 000 procédures pénales ou signalements au Parquet ont été engagés** par les caisses contre 2 159 en 2008 et 1 796 en 2007. Durant la même année, les juridictions pénales ont prononcé 273 peines de prison (contre 211 en 2008) soit 56 000 journées de prison avec ou sans sursis et des condamnations financières de 5,2 millions d'euros soit une augmentation de + 123% (2,3 millions d'euros).

En 2009, 464 procédures civiles ont été engagées. 706 procédures avaient été engagées en 2008, année de mise en œuvre d'un programme spécifique, concernant les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, année au cours de laquelle cette procédure civile avait été particulièrement utilisée, avec les effets dissuasifs qui en ont résulté.

111 décisions civiles ont été dénombrées en 2009, suite aux actions menées par les caisses devant les tribunaux civils et administratifs (TASS, tribunaux d'instance, etc.) pour la réparation du préjudice (près de 200 avaient été prononcées en 2008, dans les conditions précédemment évoquées). Le montant total des condamnations s'élève à 1 million d'euros en 2009. Le nombre de dépôts de saisines ordinales a progressé, passant de 291 dépôts en 2008 à 426 en 2009.

En matière de décisions des instances ordinales professionnelles, les conseils des Ordres professionnels ont prononcé durant l'année 305 interdictions de donner des soins aux assurés sociaux contre 289 en 2008, soit 87% des décisions prononcées par les instances ordinales professionnelles. Depuis trois ans, les interdictions de donner des soins aux assurés sociaux représentent plus de 80% des décisions ordinales, avertissements et blâmes constituant une faible part.

Au titre de l'article L.162-1-14 du CSS, l'Assurance Maladie a prononcé, au cours de l'exercice 2009, **560 pénalités financières** (521 en 2008 et 201 en 2007), dont 342 à des assurés, 210 à des professionnels de santé, 3 à des employeurs.

Depuis la mise en place de ce dispositif **une progression continue du nombre de pénalités** est constatée. Contrairement aux années précédentes, **les professionnels de santé ont fait davantage l'objet d'une notification de pénalités financières en 2009 que les assurés.**

Le montant total des pénalités financières notifiées s'élève à 0,7 million d'euros (0,6 million d'euros en 2008) pour l'ensemble des acteurs. Par ailleurs, 506 retenues financières pour un montant de 0,7 million d'euros ont été appliquées aux assurés au titre de l'article L.323-6 du code de la sécurité sociale.

Les procédures engagées à l'encontre des établissements et les sanctions financières prononcées sont les suivantes :

- Le montant des indus notifiés à des établissements s'est élevé, en 2009, à 28,1 millions d'euros d'indus ; 381 établissements étaient concernés (19,7 millions d'euros correspondant à 201 établissements ex-dotation globale (DG) et 8,4 millions d'euros correspondant à 180 établissements ex-Objectif quantifié national - OQN).
- Le montant maximal des sanctions financières applicables calculées et transmises par les UCR aux COMEX s'est élevé à 25,7 millions d'euros (23,8 millions d'euros pour les établissements ex-DG et 5,8 millions d'euros pour les établissements ex-OQN). Le montant des sanctions notifiées par les ARH à 74 établissements s'est élevé à 4,6 millions d'euros (2,8 millions d'euros pour les établissements ex-DG et 1,8 millions d'euros pour les établissements ex-OQN).

3.6 Les actions de la Mutualité sociale agricole (MSA)

Au cours de l'année 2009, la MSA a détecté 8 millions d'euros, 115 ETP étaient chargés des contrôles antifraude. 209 plaintes ont été déposées sur cette même période.

3.6.1 Les actions de prévention

Le dispositif de contrôle interne a été enrichi début 2009 de la définition d'actions de parade associées aux risques identifiés. 58 actions de parade ont été définies. Par ailleurs, le fait de disposer de fichiers des adhérents et des entreprises composés **d'identifiants certifiés** apporte l'assurance de maîtriser certains des risques auxquels la MSA est exposée.

De plus, le Guichet unique virtuel (GUV) a pour vocation de masquer l'organisation de la MSA afin d'offrir un point d'accès unique au système d'information MSA. L'objectif est notamment de permettre aux agents de l'institution la vision des informations qui concernent l'adhérent quel que soit sa MSA de rattachement. Une première vue de synthèse relative aux informations de prestations familiales (lutte contre la fraude) est disponible.

Enfin, une expérimentation a été menée permettant la détermination des indemnités journalières maladie et maternité à partir des données individuelles servant au calcul des cotisations sur salaires, issues de la déclaration trimestrielle des salaires. Ce dispositif, qui a été approuvé par le Ministère de l'agriculture et de la pêche le 29 décembre 2008 répond aussi à une demande des employeurs de ne plus avoir à produire le document « attestation de salaire pour le paiement des indemnités journalières maladie et maternité ».

3.6.2 Les actions de détection

La CCMSA est présente dans l'ensemble des actions menées en partenariat au sein des instances animées par la DSS, comme par la DNLF, et se trouve engagée à ce titre dans la démarche nationale impulsée par les pouvoirs publics. Par ailleurs au plan local, les CMSA ont été invitées à participer activement aux travaux menés au sein des comités locaux de lutte contre la fraude ainsi qu'aux travaux menés en inter régimes.

En outre, **la MSA et Pôle Emploi ont mis en place au deuxième semestre 2009 des échanges croisés automatisés d'informations** concernant notamment les minima sociaux et les droits aux prestations chômage, suite à la signature le 22 mai 2009 de la convention relative à l'échange et à la mise à disposition des données entre Pôle Emploi et les MSA. Après une première expérimentation dans deux MSA, le traitement a été généralisé fin novembre 2009 à l'ensemble des MSA. Les premiers résultats font apparaître un montant d'indus de l'ordre de 112 218 euros. Ces chiffres peuvent apparaître peu importants comparés aux résultats de la branche famille du régime général, mais il faut savoir que les caisses de MSA avaient instauré des transmissions sur support papier avec les ASSEDIC pour confronter les périodes de chômage prises en compte par l'assurance chômage et celles concernées par des traitements en prestations famille. L'objectif est désormais de pouvoir accéder en temps réel aux bases de Pôle Emploi.

Par ailleurs, en matière de datamining, une étude statistique ponctuelle sur l'évaluation des risques de fraude sur le RMI a été réalisée en 2009. L'objectif est notamment de mettre en évidence un certain nombre de cas « cachés » de fraude, en plus des cas habituellement recensés comme suspects (absence de déclaration, mauvaise déclaration, etc.).

Enfin, sur la base des préconisations d'un rapport IGF-IGAS, l'ACOSS et la CCMSA ont demandé à leur réseau de reprendre 14 000 dossiers de rachats de cotisations retraite¹⁶ effectués entre 2004 et 2007. La reprise des dossiers par les Caisses s'est faite selon une méthode commune qui a fait l'objet d'une validation de l'IGAS et des Ministères de tutelles participant au Comité de pilotage créé pour superviser cette opération.

Cette action de reprise a consisté à revérifier les éléments matériels qui ont permis de motiver la demande de rachats et ont conduit à la validation des trimestres rachetés dans la carrière servant de base au calcul de la retraite. Au régime agricole, ont été enregistrés, sur cette période, 18 400 rachats effectués par des non-salariés agricoles, dont 16 600 ont permis d'anticiper le départ, et 1 800 ont permis de bénéficier d'une carrière complète à l'âge légal du départ à la retraite. Toutefois, sur la même période 192 800 départs à la retraite ont été enregistrés, dont seulement 9,50% ont été rendus possibles par un rachat. Par ailleurs, sur les 37 000 départs anticipés constatés seuls 45% ont été rendus possibles par un rachat. Concernant les salariés agricoles, la MSA a enregistré 26 830 rachats, dont 24 590 ont permis d'anticiper le départ, et 2 240 ont permis de bénéficier d'une carrière complète à l'âge légal du départ à la retraite. Sur la même période 466 470 départs à la retraite ont été enregistrés, dont seulement 5,75 % ont été rendus possibles par un rachat. Par ailleurs, sur les 114 460 départs anticipés constatés seuls 22 % ont été rendus possibles par un rachat.

3.6.3 La mise en place d'une nouvelle organisation

A été créée en juillet 2009, au sein de la caisse centrale, une Direction de la maîtrise des risques rattachée au Directeur Délégué chargé du financement et Agent Comptable. Cette Direction recouvre les activités de contrôle interne ainsi que la lutte contre la fraude et le travail illégal ; auparavant l'activité lutte contre le travail illégal était séparée de l'activité lutte contre la fraude. Cette nouvelle organisation permet d'être en cohérence avec la nouvelle organisation en matière de lutte contre la fraude mise en place par les Pouvoirs Publics.

3.7 Les actions du Régime social des indépendants (RSI)

Près de 6 millions d'euros ont été détectés par les caisses régionales du RSI en 2009. A cela s'ajoute la réalisation de près de 100 000 contrôles antifraude et le dépôts de 43 dépôts plaintes. Les effectifs dédiés à la lutte contre la fraude s'élevaient en 2009 à 42 ETP. Ces résultats procèdent de deux domaines distincts, la santé d'une part et les cotisations d'autre part.

3.7.1 La lutte contre la fraude dans le domaine de la santé

Au cours de l'année 2009, dans le domaine de la santé, les actions réalisées du RSI, au niveau national, ont été les suivantes.

Pour le traitement de l'apnée du sommeil par assistance respiratoire, les contrôles effectués sur les demandes d'ententes préalables ont généré une économie d'environ 1,7 millions d'euros sur la période étudiée, soit 1,4 millions d'euros pour l'exercice comptable 2009.

S'agissant du « kit de contrôle indemnités journalières (IJ) », l'action sera poursuivie en 2010 avec une extension à d'autres incompatibilités telles que les cures thermales. Ce dispositif sera complété par le contrôle du respect des obligations légales de l'assuré en matière d'arrêt de travail visées à l'article L.323-6 CSS dans le cadre de la nouvelle réglementation donnant la capacité au RSI de pénaliser les assurés au même titre que le régime général.

¹⁶ Cf. encadré pp. 9-10 (partie I, point 1.3).

L'action menée dans le cadre des doubles facturations des établissements de santé privés a permis de diminuer de 30% leur nombre par rapport à l'année précédente.

Pour les soins infirmiers, le montant des indus notifiés s'élève à 570 000 euros dont 110 000 euros pour l'exercice comptable 2009.

Sur le contrôle externe de la tarification à l'activité (T2A), les montant notifiés auprès des établissements publics de santé représentent 43,5% des indus en 2009.

Au niveau local, les caisses ont réalisées 45 actions de lutte contre les fraudes, fautes et abus. Le contrôle effectué dans le cadre des doubles paiements ou facturations a permis de constater d'importantes anomalies, avec un total de 151 829 euros d'indus pour 2009. Pour les contrôles d'activité, les caisses ont procédé à des analyses totales ou partielles de l'activité des professionnels de santé et des établissements de soins, suite à des signalements émanant des assurés sociaux ou de leurs familles, des organismes conventionnés ou d'autres organismes d'assurance maladie. Ces contrôles ont généré un montant de 233 094 euros d'indus ou de refus de prise en charge. Concernant les indemnités journalières, des contrôles de nature administrative ont été réalisés en complément des actions de contrôles sur les IJ inscrites au plan national. Une caisse a mis en place, à partir d'un système d'information, une méthodologie de détection de fraude documentaire à la pharmacie.

3.7.2 Dans le domaine de l'affiliation et des cotisations

Dans le domaine de l'affiliation et des cotisations concernant particulièrement la C3S et la TASCOM, la réalisation des objectifs assignés repose prioritairement sur la mise en œuvre d'échanges d'informations avec l'administration fiscale pour maintenir la qualité du régime déclaratif de la C3S, assise sur le chiffre d'affaires des entreprises.

Il est à noter par ailleurs, en conséquence de la suppression de la taxe professionnelle, le transfert de la mission de recouvrement de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) à l'administration fiscale à compter de 2010, l'année 2009 ayant été consacrée à la mise en application des évolutions législatives générées par la Loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008.

Les échanges avec l'administration fiscale - en partenariat avec le CNTDF à un niveau national et centralisé - sont effectifs depuis 2004 pour alléger les formalités déclaratives des entreprises non redevables de la C3S (CA HT < 760 000 euros), 1 113 000 demandes ayant pu être transmises à ce titre en 2009. Les croisements de ces 1 400 000 données ont généré directement ou indirectement (extension du contrôle à d'autres années de C3S) :

- plus de 36 000 vérifications particulières (40 580 au total) ;
- 9 000 contrôles sur pièces effectifs (11 260 au total) ;
- 5 440 redressements pour 79,44 millions d'euros (6 018 pour 82,95 millions d'euros au total) ;
- 33,68 millions d'euros encaissés en 2009 (45,65 millions d'euros au total).

Si le contrôle de l'assiette de la C3S s'effectue d'une manière prépondérante à partir de la fiscalité relative à la TVA, les plans d'actions 2009 ont intégré l'expertise des éléments de la liasse fiscale fournis pour la première fois en avril 2009 par le CNTDF à partir de 1 366 000 demandes du RSI.

3.8 Les actions de Pôle Emploi

En 2009, les actions de Pôle Emploi en matière de lutte contre la fraude se sont traduites par la détection de 26,4 millions d'euros de fraude. Les effectifs dédiés aux contrôles antifraude étaient de 103 ETP.

3.8.1 Mise en place de l'accompagnement des régions

Au cours de l'année 2009, une des premières actions de Pôle emploi a été de mettre à disposition des ses auditeurs « Prévention des Fraudes » :

- de nouvelles typologies de fraude avec l'identification des impacts pour tenir compte de l'élargissement du périmètre de la prévention des fraudes aux activités de Pôle Emploi ;
- un cadre de référence commun, une méthodologie, un savoir faire et un savoir être, des principes de métiers, une charte et une définition de la fraude avec la mise à jour du Référentiel Prévention des Fraudes qui formalise les règles de gestion s'appliquant tant en région qu'au niveau national ;
- un système de surveillance permettant de mesurer la qualité des actions mises en œuvre afin d'optimiser la prévention avec l'outil Sillage (base de données transverse avec les régions) pour lequel des évolutions fonctionnelles en relation avec les besoins des auditeurs ont été prises en compte ;
- un kit à l'attention des agents de production et des auditeurs « Prévention des Fraudes » pour organiser des actions de sensibilisation, de formation et de prévention en vue de diminuer les fraudes organisées.

Dans un deuxième temps, des requêtes de détection des fraudes ont été livrées à la mi-avril 2009 aux auditeurs fraudes en région avec les modalités d'utilisation associées.

3.8.2 Traitement des courriers revenus en NPAI

Par ailleurs, Pôle Emploi a impulsé la mise en place des traitements de suspension des paiements automatisés pour les courriers adressés aux demandeurs d'emploi et revenus suite à une non distribution par la poste (NPAI).

3.8.3 Certification du NIR CNAV

En application de la convention d'échanges conclue entre l'UNEDIC et la CNAVTS, en décembre 2008, une démarche de mise en place d'une certification automatisée des NIR a été entreprise. Dans ce cadre, depuis la fin de l'année 2009, Pôle Emploi évalue la régularisation des NIR refusés ou en échec de certification.

4. La gendarmerie et la police nationales

4.1 Les actions de la gendarmerie nationale

La gendarmerie nationale est engagée aux côtés d'autres acteurs institutionnels dans la lutte contre les « fraudes d'ordre social », qu'elles soient commises de manière autonome ou liées à une relation de travail pouvant être illégale. Le bilan de l'activité 2009 reflète une importante activité dans ces domaines avec un engagement marqué de l'Office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI).

4.1.1 Travail illégal

Les résultats obtenus dans la lutte contre le travail illégal ont connu ces dernières années une forte progression (+ 16,3 % depuis 2005), reflet d'une volonté gouvernementale appuyée. Ainsi, en 2009, la gendarmerie a constaté 9 562 infractions¹⁷ dont 6 643¹⁸ crimes ou délits en

¹⁷ Source infocentre par le code NatInf.

matière de travail illégal. L'essentiel des faits constatés est enregistré sous l'index 93, intitulé « travail clandestin », recensant 5 560 procédures, soit 84 % des faits de travail illégal. En matière de fraudes aux revenus de remplacement et aux prestations sociales, 1 710 infractions ont été constatées contre 635 en 2008, soit une augmentation de 169 %. Par ailleurs, la traite des êtres humains et les abus de vulnérabilité totalisent 120 infractions contre 84 en 2008, soit une augmentation de 43 %.

4.1.2 Fraude aux prestations sociales

Le champ de compétence de l'OCLTI couvre également le domaine des fraudes aux finances publiques et notamment les « fraudes aux prestations sociales » qui sont étroitement liées au travail illégal. Ainsi, cette unité a recensé 147 affaires¹⁹ traitées par les unités territoriales de gendarmerie (contre 68 en 2008). 56²⁰ de ces dernières révèlent des préjudices au détriment des organismes de protection sociale, pour un total de plus de 7,3 millions d'euros. Parmi ces affaires, on relève :

- les allocations financières individuelles : 57 enquêtes (soit +41), dont la plupart relèvent de l'escroquerie commise à l'aide de faux documents au préjudice des caisses d'allocations familiales ou des agences Pôle emploi ainsi que des fraudes au RSA (voire RMI) et CMU accompagnées de travail dissimulé ;
- les récupérateurs de métaux : 21 enquêtes (+3), les faits commis étant constitutifs de « fraude aux revenus de remplacement » et de « travail dissimulé » ;
- secteur médical ou para-médical : 12 enquêtes (+4) portant sur des escroqueries à l'aide de faux certificats médicaux, de facturation d'actes fictifs, de sur-facturation ou par changement de codification des cotations. Un dossier d'escroquerie au remboursement de soins hospitaliers à l'étranger est en cours de traitement.

Affaires de fraudes à la TVA intra-communautaire

Dans le domaine spécifique de la fraude à la TVA intra-communautaire, les procédures conduites par les unités de gendarmerie sont menées en liaison étroite avec la Direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) ou ses brigades d'intervention interrégionales (B2I). Plusieurs affaires ont ainsi été conduites en 2009 sous la qualification d'escroquerie en bande organisée. Ainsi, une enquête menée par la section de recherches de Bordeaux et le service technique de recherches judiciaires et de documentation (STRJD), avec le concours du service national de la douane judiciaire (SNDJ) et d'Europol, a notamment permis l'interpellation en septembre 2009 de 11 personnes et la saisie de 7 biens immobiliers dans le cadre d'une fraude à la TVA intra-communautaire portant sur le transit de plus de 1 600 véhicules entre la France, l'Allemagne et l'Espagne.

4.1.3 Focus sur l'office central dans la lutte contre le travail illégal (OCLTI)

38 nouvelles saisines ont été confiées en propre à l'office en 2009. Dans le même temps, 27 procédures ont été clôturées et transmises aux magistrats mandants. Les procédures traitées par l'office depuis sa création en 2005 mettent en exergue près de 23 millions d'euros de préjudices sociaux, ces derniers s'établissant en 2009 à plus de 11 millions d'euros.

¹⁸ Source état 4001.

¹⁹ Sur la base des messages de police judiciaire dont l'office a eu la connaissance en 2009.

²⁰ Estimation du préjudice indiqué par les enquêteurs sur le message d'information.

En 2009, l'office a par ailleurs procédé à plus d'une centaine de missions d'assistance au profit des unités territoriales de gendarmerie et 50 dossiers d'enquête ont fait l'objet d'évaluations. Dans le cadre de son rôle de coordination et d'animation, l'office a soutenu 40 structures d'enquête, en particulier financièrement. L'analyse de la documentation reçue a permis l'élaboration de près de 200 fiches de renseignement.

En matière internationale, 700 assistances ont été réalisées tant au profit des unités territoriales qu'à celui des autorités étrangères (contre près de 100 l'année précédente). Enfin, l'expertise des enquêteurs de l'OCLTI a mis en évidence à de nombreuses reprises des infractions extrêmement complexes de marchandage et de prêt illicite de main-d'œuvre, liées à la délocalisation fictive ou à l'intervention d'entreprises étrangères en France.

Les Groupes d'intervention régionaux (GIR) mobilisés contre les fraudes aux finances publiques

Depuis leur création en 2002, les groupes d'intervention régionaux (GIR) font travailler ensemble policiers, gendarmes, douaniers et agents des impôts pour lutter contre l'économie souterraine et les différentes formes de délinquance organisée qui l'accompagnent.

A compter du 1^{er} septembre 2008, une coordination nationale des GIR, placée auprès de la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) et dirigée par un commissaire de police – sur la base d'une alternance du commandement entre police et gendarmerie tous les deux ans – a été mise en place afin de porter et consolider une doctrine d'emploi relative à l'activité des 35 GIR (430 personnels interministériels : police, gendarmerie, douane, impôts).

Une circulaire du 2 mars 2010 marque une nouvelle étape dans l'action des GIR. Chargés de combattre l'économie souterraine dans toutes ses formes, les GIR se focalisent dans la lutte contre les trafics stupéfiants essentiellement dans les quartiers sensibles. Toutefois, conformément à leurs nouvelles instructions, les GIR participent de manière originale et performante à la lutte contre les fraudes aux prestations sociales.

Grâce à un partenariat volontariste et efficace avec la DNLF, les GIR sont de plus en plus sensibilisés et formés contre les fraudes aux finances publiques. Ainsi, l'approche traditionnelle et pluridisciplinaire des GIR (judiciaire, administrative, douanière et fiscale) s'est enrichie d'une approche sociale (cas des trafiquants bénéficiant des minima sociaux).

4.2 Les actions de la police nationale

Le bilan 2009 de la Police nationale fait apparaître la participation de trois directions qui œuvrent en lien avec les services fiscaux et les organismes de prestation sociale. Il s'agit de la Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF), de la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) et de la Direction centrale de la sécurité publique (DCSP).

4.2.1 La DCPAF via l'OCRIEST

La circulaire interministérielle du 24 décembre 2008 a défini les modalités de mise en œuvre des opérations conjointes pour 2009 dans la lutte contre le travail illégal intéressant des ressortissants étrangers. Ainsi, le nombre d'opérations à réaliser a été fixé à quatre par département (2 opérations par semestre), les 34 départements concernés par les activités de

travail saisonnier devant en réaliser 5 au total. Ont été ciblés les trois principaux secteurs d'activité que sont le bâtiment et travaux publics (BTP), les hôtels, cafés et restaurants (HCR) et l'agriculture, mais également, le gardiennage, le nettoyage et la confection.

Les opérations conjointes qui se sont déroulées pour l'année 2009 offrent une situation similaire à celle de 2008. Le second semestre a compensé l'activité du début d'année. Le résultat cumulé pour 2009 du nombre d'opérations réalisées est en progrès avec 1 367 opérations contre 1 220 en 2008, soit une hausse de 12,05%. La diminution de la réponse judiciaire immédiate (- 28 défèrements) a été compensée par un renforcement des convocations par OPJ (+ 72).

Excepté pour le BTP (-10,93%), l'ensemble des secteurs ciblés ont connu des évolutions positives (de +9,64% à +45,45%). Il est à noter que la progression la plus importante concerne les autres secteurs non ciblés faisant en sorte qu'aucun ne se sente à l'abri de lutte contre l'emploi d'étrangers sans titre de travail.

Sur un plan sectoriel, dans le domaine du travail illégal, au cours de l'année 2009, 593 procédures ont été diligentées à l'encontre d'employeurs d'étrangers sans titre de travail, contre 597 en 2008, soit une baisse de 0,67%. 649 employeurs d'étrangers sans titre ont été interpellés contre 694 (- 6,48%).

4.2.2 La DCPAF et la lutte contre l'emploi des étrangers sans titre

En dehors des opérations conjointes, des opérations sont toujours réalisées mettant en cause des employeurs indécents et révélant de façon quasi systématique des fraudes aux finances sociales caractérisées le plus souvent par des dissimulations totales ou partielles d'activité et de salariés. Ainsi, globalement, l'année 2009 a été marquée par les interpellations de 2 523 employeurs et 3 115 salariés sans titre de travail par les services de la police aux frontières.

Le secteur du BTP a concentré 41,38% des interpellations d'employeurs et 45,14% des interpellations de salariés sans titre. Deuxième secteur le plus contrôlé, les HCR ont permis l'interpellation de 23,70% du total des employeurs et de 24,27% des salariés sans titre.

4.2.3 La DCPAF et la lutte contre la fraude documentaire et à l'identité

Les principaux modes opératoire de la fraude documentaire et à l'identité sont les suivants : utilisation d'identités fictives, attribution des droits en produisant de faux justificatifs, usurpation de l'identité d'une personne afin d'échapper à l'impôt, perception de prestations sociales indûment, escroqueries...

Formations à la fraude documentaire par la DCPAF

Les analystes en fraude documentaire et à l'identité de la DCPAF ont formé 10 579 personnes en 2009 à la lutte contre la fraude documentaire et à l'identité dont 5 718 policiers, 740 gendarmes, 1 204 personnels d'état civil des mairies, 920 agents de préfecture, 106 employés de la CAF, 342 agents de la CNAM, 17 de la direction du travail, 74 de l'URSSAF, 14 de pole emploi, 191 agents des douanes, 435 personnels des sociétés privées, 33 agents consulaires, 63 personnels des tribunaux d'instance. Un partenariat a été mis en place avec la DNLF afin de former les organismes sociaux.

5. L'action internationale et communautaire

Outre la signature d'accords bilatéraux avec la République Tchèque et la Belgique, ainsi que des négociations en cours avec le Royaume-Uni, sous l'égide de la Direction de la sécurité sociale, l'action internationale et communautaire s'est traduite en 2009 par le renforcement des procédures de contrôle, ainsi que, plus généralement, le renforcement de la lutte contre le travail illégal. L'action de la DGFIP dans ce domaine est retracée au point 3.1.1 du III.

5.1 La mise en place de procédures de contrôle plus performantes

La DSS a mis en place des moyens pour mieux contrôler les situations à l'étranger et favoriser les coopérations internationales :

- Mise en place d'une procédure de contrôle à l'étranger : en application du L.114-11 du CSS, du décret n° 2009-1185 du 5 octobre 2009 et de la circulaire MAE-DSS du 11 janvier 2010, les postes consulaires peuvent désormais agréer des personnes physiques et morales chargées de recueillir, pour le compte des organismes de sécurité sociale, des informations sur les personnes bénéficiaires de prestations versées par les régimes français ou demandant le remboursement de soins reçus lors du séjour dans le pays concerné.

- Décision du 11 et 12 juin 2009 des Etats membres de l'UE sous présidence française de renforcer l'entraide administrative entre institutions de sécurité sociale des Etats membres pour le contrôle de la législation de sécurité sociale et fixation des procédures de règlement des conflits en cas d'inertie d'un état membre.

- Enfin, suite à une modification du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, la DSS a précisé dans une lettre ministérielle du 12/10/2009 les conditions dans lesquelles la régularité du séjour des ressortissants étrangers titulaires d'un visa de long séjour (VLS) doit être vérifiée par les organismes de sécurité sociale.

Le contrôle des sociétés étrangères en France

Au cours de l'année 2009, la DGFIP et l'ACOSS ont débuté une collaboration en matière de contrôle des sociétés étrangères en France. Dans ce cadre, deux axes d'actions ont été programmés : la rédaction d'une circulaire et d'une formation communes d'une part et la réalisation d'un protocole d'échanges de données DRESG/CNFE d'autre part. L'idée qui prévaut pour l'avancée de ces travaux est en effet que les deux réseaux - des impôts et des URSSAF - mettent en commun leurs informations en matière de détection et de contrôle des sociétés étrangères pour amplifier et accroître l'efficacité de ces contrôles.

5.2 Le renforcement de la lutte contre le travail illégal

5.2.1 Bureau de liaison mis en place à la DGT

Depuis sa mise en place au sein du ministère du travail, le volume des échanges d'informations par l'intermédiaire du bureau de liaison national a fortement augmenté (le nombre de saisines a quasiment doublé). En 2009, le bureau de liaison a reçu 90 demandes émanant des services de contrôle français (53 saisines en 2008), et 29 demandes émanant des bureaux de liaison des autres Etats membres (10 demandes en 2008). Les pays avec lesquels les échanges sont les plus fructueux sont la Pologne, la Roumanie, le Portugal et la Bulgarie. Les saisines du bureau de liaison concernent en majorité le secteur du BTP.

5.2.2 Développement de la coopération transfrontalière

Le ministère du travail suit la mise en œuvre des arrangements administratifs franco-allemand (du 31 mai 2001) et franco-belge (du 9 mai 2003), l'activité des bureaux de liaison déconcentrés mis en place dans le cadre de ces accords, à la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) d'Alsace (pour les échanges d'informations avec la Belgique).

Ces bureaux de liaison déconcentrés permettent de développer une coopération efficace avec l'Allemagne et la Belgique, grâce à des échanges d'informations fructueux, comme en témoignent les chiffres du bilan d'activité 2009, qui ont quasiment doublé entre 2008 et 2009.

5.2.3 Elargissement de la coopération transfrontalière

Le ministère du travail a relancé les négociations avec l'Espagne, le Luxembourg et l'Italie, afin d'encadrer les échanges d'informations et de bonnes pratiques entre les services d'inspection du travail frontaliers, en matière de contrôle du respect des règles du détachement, et de lutte contre le travail illégal, par la mise en place de bureaux de liaison déconcentrés.

La DGT a projeté début 2010 deux nouveaux bureaux de liaison déconcentrés (Direccte Aquitaine et Languedoc-Roussillon) compétents pour les échanges d'information avec l'Espagne (zone frontalière). Un accord est en cours d'élaboration pour formaliser ces nouvelles modalités de coopération.

5.2.4 Déclarations de détachement

La DGT est étroitement associée aux travaux conduits par le ministère chargé de l'immigration en vue de produire un nouvel outil (FRAMIDE : France migration détachement) permettant aux entreprises étrangères d'effectuer en ligne leurs déclarations de détachement. Cet outil permettra aux inspecteurs et contrôleurs du travail de vérifier la régularité de l'intervention des entreprises étrangères sur le territoire national et facilitera le contrôle d'éventuelles dérives.

La DGT a publié par ailleurs un guide relatif au contrôle du détachement transnational des travailleurs à destination des agents de l'inspection du travail. Les pratiques illégales intervenant à l'occasion du détachement sont également traitées dans ce guide.

* *
*

CONCLUSION

Plusieurs travaux d'importance vont être conduits dans les prochains mois de l'année 2010. La plupart de ces travaux s'inscriront dans le **plan national de coordination** qui formalisera les priorités, en matière de lutte contre la fraude, des administrations et organismes concernés. Ce premier plan de coordination a pour ambition de constituer la « feuille de route » des principales mesures antifraudes de l'année en cours. Il permettra aux différents acteurs de prendre connaissance de l'ensemble de ces mesures, hors de leur périmètre traditionnel.

Les **Comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF)** qui succèdent aux Comités locaux uniques relayeront, par ailleurs, l'action de la DNLF et des différents acteurs à un niveau local. L'expérimentation menée en la matière ayant été concluante, les comités locaux sont pérennisés et généralisés. Ils devraient permettre une coordination des actions de contrôle, un partage d'expérience et, plus généralement, une mise en commun des principales informations en matière de lutte contre la fraude, ainsi qu'une remontée d'information au niveau national sur les cas relevés et les montants de fraude détectés.

La DNLF portera les **évolutions juridiques** nécessaires à l'optimisation des outils et des procédures ainsi que les **croisements de fichiers** les plus efficaces. Par ailleurs, l'accent sera mis au cours de l'année sur le suivi des dispositions antifraudes contenues dans les différentes **Conventions d'objectifs et de gestion (COG)** ainsi que sur l'insertion de nouvelles dispositions dans le cadre de la négociation, qui aura lieu au cours de l'année, entre **l'Etat et la CNAMTS** pour le renouvellement de la COG de **l'assurance maladie**.

Enfin, la DNLF organisera un travail sur les **dispositifs de lutte contre la fraude de pays étrangers**, au travers d'une étude dédiée, afin de comparer les meilleures pratiques de la lutte contre la fraude.

ANNEXES

Annexe 1 – Textes officiels

DECRET

MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Décret n° 2010-333 du 25 mars 2010 modifiant le décret no 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

NOR : BCRX1007534D

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre, du ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique et du ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat,

Vu le code du travail ;

Vu l'ordonnance n°58-1270 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature, notamment son article 12 ;

Vu le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements ;

Vu 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 ;

Vu l'avis du conseil de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés en date du 23 février 2010 ;

Vu l'avis du conseil d'administration de la Caisse nationale des allocations familiales en date du 2 mars 2010 ;

Vu l'avis du conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés en date du 3 mars 2010 ;

Vu la lettre de saisine du conseil d'administration du régime social des indépendants en date du 8 février 2010 ;

Vu l'avis du conseil d'administration de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole en date du 26 février 2010 ;

Vu l'avis du conseil d'administration de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale en date du 26 février 2010 ;

Vu l'avis du conseil de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie en date du 25 février 2010 ;

Le conseil des ministres entendu,

Décrète :

Art. 1^{er}. – Le titre Ier du décret du 18 avril 2008 susvisé est ainsi modifié :

I. – A l'article 2 :

1. Le 6° est remplacé par les dispositions suivantes :

« 6° De coordonner l'activité des comités mentionnés au titre II ; »

2° Les mots : « la direction générale des impôts, la direction générale de la comptabilité publique, » ont été remplacés par les mots : « la direction générale des finances publiques, » et les mots : « délégation de lutte contre la fraude » sont remplacés par les mots : « délégation nationale à la lutte contre la fraude ».

II. – L'article 5 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Chaque année, le comité national approuve un plan national d'orientations qui est mis en oeuvre par les comités mentionnés au titre II. »

III. – Le 2° de l'article 7 est remplacé par les dispositions suivantes :

« 2. Définir les actions incombant prioritairement aux comités mentionnés au titre II, en matière de lutte contre le travail illégal, ainsi qu'aux services de contrôle ; ».

Art. 2. – Le titre II du même décret est remplacé par les dispositions suivantes :

« **TITRE II**

« **DISPOSITIONS RELATIVES À LA COORDINATION AU PLAN LOCAL**

« *Art. 8.* – Il est créé, dans chaque département, un comité de lutte contre la fraude chargé de définir, dans le respect des dispositions du décret du 29 avril 2004 susvisé, les procédures et actions prioritaires à mettre en place pour améliorer la coordination de la lutte contre les fraudes portant atteinte aux finances publiques et contre le travail illégal. En particulier, le comité veille aux échanges d'informations entre organismes de protection sociale, d'une part, et entre ces organismes et les services de l'Etat concernés, d'autre part.

« *Art. 9.* – Le comité, présidé conjointement par le préfet et le procureur de la République près le tribunal de grande instance du chef-lieu du département, se réunit aussi souvent que nécessaire et au moins trois fois par an. Il est composé de magistrats, de représentants d'organismes locaux de protection sociale et de représentants des services de l'Etat. Un arrêté conjoint des ministres chargés de l'intérieur, de la justice, du travail, du budget et de la sécurité sociale fixe la liste des membres du comité.

« Le comité peut entendre et recueillir tous avis utiles de personnalités et de représentants de services, d'organismes ou de collectivités ayant une action en matière de lutte contre la fraude dans le département.

« Le comité est saisi par le délégué national à la lutte contre la fraude, par les agents de contrôle ou leurs chefs de service, de toute situation susceptible de justifier l'organisation d'une action coordonnée ou conjointe.

Il rend compte périodiquement de son action à la délégation nationale à la lutte contre la fraude.

« Le comité est convoqué en formation restreinte par le procureur de la République territorialement compétent chaque fois que la mise en oeuvre d'une action judiciaire l'exige. Il comprend alors, outre un représentant du préfet, les agents des organismes de protection sociale ainsi que les fonctionnaires et militaires dont les compétences sont requises pour l'examen de questions ou le suivi de procédures dont il se saisit.

« *Art. 10.* – Le comité dispose d'un secrétariat permanent, assuré par un ou plusieurs agents des services ou organismes mentionnés à l'article 9, dont l'un au moins est compétent en matière de lutte contre le travail illégal, désignés conjointement par les deux présidents.

« Le secrétariat permanent prépare les réunions du comité et apporte son concours technique à l'organisation des opérations de contrôle. Il communique les relevés de décisions et les synthèses d'opérations à la délégation nationale à la lutte contre la fraude.

« Il s'assure de la transmission, entre les services chargés du contrôle, du recouvrement et du service des prestations et allocations, des informations et documents nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

« L'agent compétent en matière de lutte contre le travail illégal assure le traitement statistique des procès-verbaux relatifs aux infractions de travail illégal définies par le code du travail.

« *Art. 11.* – Dans le département de Paris, les attributions confiées au préfet par le présent titre sont exercées par le préfet de police. »

Art. 3. – Au titre III du même décret, il est inséré, après l'article 13, un article 13 *bis* ainsi rédigé :

« Art. 13 bis. – Les dispositions du présent décret, à l'exception de l'article 3, peuvent être modifiées par décret. »

Art. 4. – Le Premier ministre, le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, la ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, le ministre des affaires étrangères et européennes, la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, le ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique, le ministre de la défense, la ministre de la santé et des sports, le ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, le ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire et le ministre de la jeunesse et des solidarités actives sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 25 mars 2010.

NICOLAS SARKOZY

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,

FRANÇOIS FILLON

Le ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat,

FRANÇOIS BAROIN

Le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat,

JEAN-LOUIS BORLOO

La ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés,

MICHÈLE ALLIOT-MARIE

Le ministre des affaires étrangères et européennes,

BERNARD KOUCHNER

La ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi,

CHRISTINE LAGARDE

Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales,

BRICE HORTEFEUX

Le ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique,

ERIC WOERTH

Le ministre de la défense,

HERVÉ MORIN

La ministre de la santé et des sports,

ROSELYNE BACHELOT-NARQUIN

Le ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche,

BRUNO LE MAIRE

Le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire,

ERIC BESSON

Le ministre de la jeunesse et des solidarités actives,

MARC-PHILIPPE DAUBRESSE

ARRETE

**MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT**

Arrêté du 25 mars 2010 fixant la composition dans chaque département des comités de lutte contre la fraude

NOR : BCRX1007665A

La ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, le ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique, la ministre de la santé et des sports et le ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat,

Vu l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, notamment son article 12 ;

Vu le décret n° 2008-371 du 18 avril 2008 modifié relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes et créant une délégation nationale à la lutte contre la fraude, notamment son titre II ;

Vu l'avis du conseil de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés en date du 23 février 2010 ;

Vu l'avis du conseil d'administration de la Caisse nationale des allocations familiales en date du 2 mars 2010 ;

Vu l'avis du conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés en date du 3 mars 2010 ;

Vu l'avis du conseil d'administration de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale en date du 26 février 2010 ;

Vu la lettre de saisine du conseil d'administration du régime social des indépendants en date du 8 février 2010 ;

Vu l'avis du conseil d'administration de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole en date du 26 février 2010,

Arrêtent :

Art. 1er. – Siègent au sein des comités de lutte contre la fraude mentionnés au titre II du décret du 18 avril 2008 susvisé, dans chaque département :

- les procureurs de la République du département ou leurs représentants ;
- les chefs de services préfectoraux compétents en matière de lutte contre la fraude ;
- les autorités compétentes de la police nationale ;
- les autorités compétentes de la gendarmerie nationale ;
- les autorités compétentes de la direction générale des finances publiques ;
- les autorités compétentes de la direction générale des douanes et droits indirects ;
- le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi ou son représentant ;
- les directeurs des organismes locaux de sécurité sociale du régime général, du régime social des indépendants et du régime agricole ou leurs représentants ;
- un responsable coordonnateur désigné par la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés ;
- le directeur régional de Pôle emploi ou son représentant ;
- dans les départements de la région Ile-de-France, le directeur de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés ou son représentant ;
- dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, un représentant du préfet de police.

Art. 2. – L'arrêté du 6 août 2008 fixant la liste des comités locaux de lutte contre la fraude, leur composition et leurs règles d'organisation et de fonctionnement est abrogé.

Art. 3. – Le présent arrêté sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 25 mars 2010.

Le ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat,
FRANÇOIS BAROIN

La ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés,
MICHÈLE ALLIOT-MARIE

Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales,
BRICE HORTEFEUX

Le ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique,
ERIC WOERTH

La ministre de la santé et des sports,
ROSELYNE BACHELOT-NARQUIN

Annexe 2 – Organigramme

**Délégation Nationale
à la Lutte contre la Fraude**

5 place des Vins de France – Immeuble Atrium – 75573 PARIS cedex 12

Tél. : 01 53 44 28 28 – Fax. : 01 53 44 29 27

Benoît PARLOS

Délégué National

Tél. : 01 53 44 25 25

benoit.parlos@finances.gouv.fr

INFORMATIQUE ET STATISTIQUES	COORDINATION DES CONTROLES
<p>Patrick AUSSEL Fraude documentaire et nouvelles technologies Tél. : 01 53 44 27 46 patrick.aussel@finances.gouv.fr</p> <p>Rémi FAVIER Systèmes d'information Tél. : 01 53 44 27 93 remi.favier@finances.gouv.fr</p> <p>Anne FLIPO Evaluation statistique des fraudes Tél. : 01 53 44 28 52 anne.flipo@finances.gouv.fr</p>	<p>Armelle BEUNARDEAU Affaires juridiques, CNLF, suivi des textes Tél. : 01 53 44 27 95 armelle.beunardeau@finances.gouv.fr</p> <p>Geoffroy FOUGERAY Coordination Intérieur GIR/Recherche Tél. : 01 53 44 27 88 geoffroy.fougeray@finances.gouv.fr</p> <p>Charles PRATS COLTI, relations chancellerie et parquets Tél. : 01 53 44 27 84 charles.prats@finances.gouv.fr</p>
PRELEVEMENTS	PRESTATIONS
<p>Claudine DANGUIRAL Coordination sphère fiscale et sociale Tél. : 01 53 44 28 95 claudine.danguiral@finances.gouv.fr</p> <p>Eric MASSONI Fraudes fiscales et sociales internationales Tél. : 01 53 44 28 27 eric.massoni@finances.gouv.fr</p> <p>Daniel THOMAS Lutte contre le travail dissimulé Tél. : 01 53 44 27 89 daniel.thomas@finances.gouv.fr</p>	<p>Frédéric GAVEN CNAMTS, CNAV/Indicateurs Tél. : 01 53 44 27 87 frederic.gaven@finances.gouv.fr</p> <p>Stéphane PACAUD CNAF/UNEDIC Tél. : 01 53 44 29 48 stephane.pacaud@finances.gouv.fr</p>

Assistantes :

Gina JEAN (Tél. : 01 53 44 27 27)

Françoise CHARIN (Tél. : 01 53 44 28 28)

Annexe 3 – Glossaire

ACOSS.....	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
AF.....	Allocations familiales
AGEDREF.....	Application de gestion des ressortissants étrangers en France
AGIRC.....	Association générale des institutions de retraite complémentaire des cadres
AGS.....	Assurance garantie des salaires
API.....	Allocation de parent isolé
ARH.....	Agence régionale de l'hospitalisation
ASPA.....	Allocation de solidarité aux personnes âgées
ARRCO.....	Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés
ASF.....	Allocation de soutien familial
BA.....	Bénéfices agricoles
BFD.....	Bureau de la fraude documentaire
BIC.....	Bénéfices industriels et commerciaux
BII ou B2I.....	Brigade d'intervention régionale
BNC.....	Bénéfices non commerciaux
CCMSA.....	Caisse centrale de mutualité sociale agricole
CIF.....	Commission des infractions fiscales
CF.....	Complément familial
CFE.....	Centre de formalités des entreprises
CLEISS.....	Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale
CLU.....	Comité local unique
CNAF.....	Caisse nationale des allocations familiales
CNAMTS.....	Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés
CNAV.....	Caisse nationale de l'assurance vieillesse
CNFE.....	Centre national des firmes étrangères
CNIEG.....	Caisse nationale de retraite des industries électriques et gazières
CNIL.....	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNLF.....	Comité national de lutte contre la fraude
CNLTI.....	Commission nationale de lutte contre le travail illégal
CNTDF.....	Centre serveur national de transfert des données sociales
CODAF.....	Comité opérationnel départemental anti-fraude
COG.....	Convention d'objectifs et de gestion
COLTI.....	Comité opérationnel de lutte contre le travail illégal
CRAMIF.....	Caisse régionale d'assurance maladie d'Ile-de-France
CSS.....	Code de la sécurité sociale
CSSS ou C3S.....	Contribution sociale de solidarité des sociétés
DADS.....	Déclaration automatisée des données sociales
DAJ.....	Direction des affaires juridiques
DGDDI.....	Direction générale des douanes et des droits indirects
DGFIP.....	Direction générale des finances publiques
DGT.....	Direction générale du travail
DILTI.....	Délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal
DIRCOFI.....	Direction de contrôle fiscal
DIRECCTE.....	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DNEF.....	Direction nationale d'enquêtes fiscales
DNLF.....	Délégation nationale à la lutte contre la fraude

DNRED.....	Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières
DPAE.....	Déclaration préalable à l'embauche
DRASS.....	Direction régionale des affaires sanitaires et sociales
DRESG.....	Direction des résidents à l'étranger et des services généraux
DSS.....	Direction de la sécurité sociale
DUE.....	Déclaration unique d'embauche
EEE.....	Espace économique européen
ETP.....	Equivalent temps plein
FICOBA.....	Fichier national des comptes bancaires et assimilés
FNPF.....	Fonds national des prestations familiales
FRAMIDE.....	France migration détachement
GEMOE.....	Gestion des téléprocédures liées au travail de la main d'oeuvre étrangère
GIR.....	Groupe d'intervention régional
HCR.....	Hôtels, cafés, restaurants
LFR.....	Loi de finances rectificative
LFSS.....	Loi de financement de la sécurité sociale
LME.....	Loi de modernisation de l'économie
LOPPSI...Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure	
LPF.....	Livre des procédures fiscales
MAE.....	Ministère des affaires étrangères
MSA.....	Mutualité sociale agricole
NIR.....	Numéro d'inscription au Répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP)
NPAI.....	N'habite pas à l'adresse indiquée
OCLCTIC.....	Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication
OCLTI.....	Office central de lutte contre le travail illégal
OCRGDF.....	Office central pour la répression de la grande délinquance financière
OCRIEST.....	Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre
OSS.....	Organisme de sécurité sociale
PAJE.....	Prestation d'accueil du jeune enfant
PICF.....	Plans interrégionaux de contrôle fiscal
RCS.....	Registre du commerce et des sociétés
RDDCE.....	Récépissé de dépôt de déclaration de création d'entreprises
RMI.....	Revenu minimum d'insertion
RNB.....	Référentiel national des bénéficiaires
RNPCS.....	Répertoire national commun des assurés de la protection sociale
RSA.....	Revenu de solidarité active
RSI.....	Régime social des indépendants
SIRDAR.....	Système informatisé de recherche des détachements autorisés et réguliers
SNDJ.....	Service national de la douane judiciaire
SNGC.....	Système national de gestion des carrières
SNGI.....	Système national de gestion de l'identification
STRJD.....	Service technique de recherches judiciaires et de documentation
SUPTIL.....	Suivi des procédures de travail illégal
TACA.....	Taxe d'aide au commerce et à l'artisanat
TADEES.....	Traitement automatisé des données et études sur l'économie souterraine
TASCOM.....	Taxe sur les surfaces commerciales