



# lutte contre la fraude

## Bilan

# 2014





# **lutte contre la fraude**

**Bilan**

**2014**



# SOMMAIRE

ÉDITO	7
<b>1. LA COORDINATION DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE AUX FINANCES PUBLIQUES</b>	<b>9</b>
LA COORDINATION STRATÉGIQUE	10
1. L'amélioration de la détection de la fraude	12
2. La mesure de la fraude	13
3. Le renforcement des outils juridiques	15
4. Les échanges d'information	20
5. La lutte contre la fraude documentaire	27
6. La formation des agents	27
LA COORDINATION OPÉRATIONNELLE	30
1. La coopération internationale	30
2. La coordination des actions locales: les CODAF	34
3. Police et gendarmerie	38
<b>2. LA FRAUDE AUX PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES</b>	<b>45</b>
1. La fraude fiscale	48
2. La fraude douanière	49
3. La lutte contre le travail illégal	51
<b>3. LA FRAUDE AUX PRESTATIONS SOCIALES</b>	<b>63</b>
1. La fraude à l'assurance maladie	65
2. La fraude à l'assurance retraite	72
3. La fraude aux prestations familiales/RSA/aides au logement	77
4. La fraude aux prestations chômage	79
5. La fraude à l'assurance garantie des salaires	82
<b>ANNEXES</b>	<b>85</b>
Annexe I – organigramme	86
Annexe II – glossaire	87





## ÉDITO

Ce septième bilan a pour ambition d'offrir une vision d'ensemble de l'action des acteurs de la lutte contre la fraude aux finances publiques au cours de l'année 2014.

Le 22 mai 2014, le comité national de lutte contre la fraude, sous la présidence de Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics, a adopté le plan national de lutte contre la fraude pour l'année 2014. Lutter contre les fraudes complexes et à forts enjeux, comme les fraudes au détachement ou encore les fraudes à la TVA, constitue un objectif prioritaire.

La loi du 10 juillet 2014 dite loi SAVARY complète ainsi l'arsenal législatif français en matière de lutte contre les fraudes au détachement, afin de renforcer la lutte contre le dumping social par des contrôles et des sanctions plus efficaces. Le texte instaure notamment le principe de « responsabilité solidaire », permettant de poursuivre l'entreprise donneuse d'ordre pour les fraudes commises par l'un de ses sous-traitants.

Parmi les nouvelles mesures visant à lutter contre la fraude à la TVA, à noter en 2014, deux actions sectorielles ciblées sur les fraudes à la TVA à la marge sur les ventes de véhicules d'occasion importés et la constitution de sociétés éphémères dans le BTP ayant pour objectif le détournement de TVA.

L'année 2014 a également été marquée par la négociation de trois nouvelles conventions d'objectifs et de gestion (COG), à savoir celle de l'ACOSS, de la CNAMTS et de la CNAV. Elles confortent la lutte contre la fraude comme une priorité partagée par les organismes de sécurité sociale et l'État.

Dans un contexte de forte contrainte budgétaire, un séminaire organisé par la DNLF en partenariat avec la DGFIP, l'ACOSS, la MSA, l'OCLTI, l'AGRASC et la DSS le 10 décembre 2014 a permis d'identifier de futurs axes de travail destinés à améliorer la performance de l'activité recouvrement.

Au plan local, les comités opérationnels départementaux anti-fraude ont conforté leur rôle de premier ordre, tant dans la mise en œuvre d'actions de contrôle conjointes que dans l'échange d'informations pour une réponse globale aux fraudes aux finances publiques.

Enfin et surtout, les résultats constatés en 2014 témoignent de nouveau de la forte implication de chacun des acteurs de la sphère fiscale et douanière comme de la sphère sociale. Ils illustrent tout particulièrement leur mobilisation et leur volonté commune de coopérer afin de mieux détecter et de mieux sanctionner les agissements frauduleux portant atteinte aux finances publiques.

Jeanne-Marie PROST





# 1

## **LA COORDINATION DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE AUX FINANCES PUBLIQUES**

## LA COORDINATION STRATÉGIQUE

### LE COMITÉ NATIONAL DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE 2014

Afin de mobiliser l'ensemble des acteurs concernés par la lutte contre la fraude aux finances publiques (services de l'État, organismes de protections sociales, parlementaires) Michel Sapin, ministre des Finances et des Comptes publics, avec Christian Eckert, secrétaire d'État au Budget a réuni le Comité National de Lutte contre la Fraude (CNLF) le 22 mai 2014 à Bercy.

A cette occasion, le Plan National de Lutte contre la Fraude (PNLF) pour l'année 2014 a été arrêté. Il est particulièrement orienté vers la lutte contre les fraudes complexes et à fort enjeu, comme les fraudes aux détachements et les fraudes à la TVA.

Le plan s'appuie sur quatre axes stratégiques : la mesure de l'étendu de la fraude dans le secteur social comme dans le secteur fiscal, la prévention et la détection des fraudes grâce au data mining et à la lutte contre la fraude documentaire, l'amélioration des sanctions en matière de fraudes sociales ainsi que le développement d'actions de communication ciblées.

Le PNLF 2014 fixe par ailleurs les actions prioritaires des comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF) opérant dans chaque département sous l'autorité des préfets et des procureurs de la République.

### LE COMITÉ MINISTÉRIEL STRATÉGIQUE

Le comité ministériel stratégique (CMS) créé en septembre 2012 au sein du ministère des finances et des comptes publics, s'est réuni régulièrement au cours de l'année 2014. Présidé par le directeur de cabinet du secrétaire d'État chargé du budget, l'objectif principal du CMS est de contribuer à l'échange d'analyses entre directions du ministère des finances et des comptes publics ou de manière ponctuelle avec des interlocuteurs extérieurs au ministère. Il s'agit d'aboutir à un diagnostic partagé afin de faciliter les arbitrages ministériels ou interministériels, et de définir des orientations à privilégier en termes de politiques publiques de lutte contre la fraude notamment dans le cadre du plan national de lutte contre la fraude (PNLF).

Le rôle de la DNLF est d'assurer le secrétariat du CMS en mobilisant les directions du ministère des finances sur les sujets inscrits à l'ordre du jour.

Ont été prioritairement abordées au sein du CMS des thématiques liées à la lutte contre les fraudes complexes ou à forts enjeux. Ont notamment été inscrits à l'ordre du jour, l'évaluation statistique de la fraude aux finances publiques, les dispositions législatives anti fraudes contenues dans les textes financiers de fin d'année (LFI, LFR, LFSS, LFRSS), les fraudes liées aux marchés publics, la détection des fraudes fiscales et sociales sur internet, les relations entre les administrations financières et la CNIL, ainsi que le suivi du PNLF 2014.

### LE PILOTAGE NATIONAL DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE SOCIALE

- Les instances de gouvernance

Se sont réunis au cours de l'année 2014 :

- le comité de pilotage « fraudes » réunissant, autour du directeur de la sécurité sociale et du délégué national à la lutte contre la fraude, les directeurs des caisses nationales du régime général, de la CCMSA et de la caisse nationale du RSI. Deux séances se sont tenues les 28 février et 10 octobre 2014 ;
- l'instance opérationnelle « fraudes » réunissant la DNLF et les directeurs en charge du contrôle et de la lutte contre la fraude aux régimes général, agricole et des indépendants. Cette instance est destinée notamment à la mise en place d'actions interbranches. Quatre rencontres des référents fraudes ont été organisées les 10 janvier, 14 mars, 13 juin et 14 novembre 2014.

Ont été notamment évoqués lors de ces réunions : la mise en œuvre du plan national de lutte contre la fraude 2014, le programme de travail RNCPS, les évolutions de la réglementation et la saisine de l'autorité judiciaire par les organismes de sécurité sociale. Par ailleurs, une présentation des activités de l'OCTLI a été effectuée lors de la réunion des référents fraudes du 14 mars 2014.

- Signature des conventions d'objectifs et de gestion (COG) de l'ACOSS, la CNAMTS et la CNAV

Les travaux de renouvellement des conventions d'objectifs et de gestion liant l'État et les caisses nationales de plusieurs branches du régime général se sont poursuivis en 2014.

Les COG 2014-2017 ont ainsi été signées le 28 juillet 2014 pour l'ACOSS, le 6 août 2014 pour la CNAMTS et le 18 septembre 2014 pour la CNAV.

Dans un contexte de ressources contraintes, la prise en compte de la lutte contre la fraude a été réaffirmée comme une priorité de premier rang, conduisant à la fixation d'objectifs de résultats en progression et visant à garantir une homogénéité des pratiques sur l'ensemble du territoire national.

- ▶ Renforcement du pilotage national de la lutte contre la fraude des régimes spéciaux

La direction de la sécurité sociale a poursuivi le travail initié avec les régimes spéciaux en 2013, lequel vise à :

- intégrer les régimes spéciaux dans le dispositif national de suivi et d'évaluation (remontée des fraudes à enjeu, envoi de bilan annuel thématique et suivi des objectifs COG) ;
- développer le suivi infra-annuel des actions et des résultats au sein des régimes spéciaux via la mise en place d'un COPIL dédié, auquel est associée la DNLF. Ce comité de pilotage s'est réuni à deux reprises, les 25 mars et 23 septembre 2014.

### **LE PILOTAGE NATIONAL DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE : LE DÉPLOIEMENT D'ORIENTATIONS STRATÉGIQUES RÉNOVÉES**

La lutte contre la fraude fiscale constitue un élément essentiel pour consolider le civisme des contribuables face à des pratiques qui fragilisent le pacte social et portent atteinte tant à la concurrence entre les acteurs économiques qu'aux recettes publiques.

- ▶ Le projet stratégique 2013-2018 de la DGFIP prévoit expressément de renforcer le pilotage et l'articulation des différents acteurs du contrôle fiscal.

Ce renforcement est illustré par la publication d'un nouveau plan national définissant une stratégie de contrôle incluant des axes nationaux pilotés au niveau central. Le PNCF a pour objet de coordonner les acteurs et d'impulser l'action engagée en matière de lutte contre la fraude fiscale. L'organisation du PNCF diffère de celle des plans antérieurs. La démarche suivie est plus pragmatique. Chaque action menée doit être guidée par l'objectif de faire progresser concrètement la mission et ses effets doivent pouvoir être mesurés.

Le PNCF comprend deux types d'action : la spécialisation thématique par interrégion et le partenariat renforcé entre la DIRCOFI et les DDRFIP. Le pilotage interrégional de ces actions est confié aux DIRCOFI, les délégués du directeur général ayant pour mission de faciliter la bonne exécution du plan.

Chaque interrégion a reçu une feuille de route détaillant le périmètre du thème à traiter dans le cadre de la déclinaison du PNCF. Elle étudie et met en œuvre le thème de sa spécialisation dans une perspective opérationnelle et pragmatique.

Tous les six mois, le service du contrôle fiscal réunit les DIRCOFI et les directions nationales afin de décider les actions concrètes à mutualiser au plan national.

- ▶ La promotion du civisme fiscal par le renforcement de la pédagogie du contrôle et la sécurité juridique

Un espace dédié au contrôle fiscal a été rendu accessible depuis le site « impots. gouv. fr ». Une présentation de l'organisation du contrôle fiscal (acteurs, procédures, sanctions et garanties) a été mise en ligne pour permettre aux usagers de mieux comprendre l'exercice de la mission. Les montages et pratiques jugés abusifs et les sanctions encourues y sont également présentés.

Dans le cadre du CNLF du 22 mai 2014, des mesures permettant d'instituer un contrôle citoyen, lorsque l'entreprise s'inscrit dans une démarche de respect de la loi fiscale et des agents chargés de l'appliquer, ont été annoncées :

- mettre en place une politique de prévention fiscale ;
- améliorer la sécurité juridique des entreprises vérifiées ;
- assurer une relation franche et efficace avec l'entreprise ;
- encourager les régularisations avant ou pendant le contrôle et mettre en place un dispositif de pénalités et d'amendes mieux proportionné à l'erreur commise.

Par ailleurs, en décembre 2014, le ministre a rendu publique une charte pour une nouvelle gouvernance fiscale. Cette démarche s'articule autour de deux axes majeurs : la rationalisation des définitions auxquelles le droit fiscal fait appel, d'une part, et, d'autre part, l'encadrement de l'entrée en vigueur de la loi fiscale.

## 1. L'AMÉLIORATION DE LA DÉTECTION DE LA FRAUDE: LES TECHNIQUES DITES DE « DATA MINING » POUR DÉTECTER LA FRAUDE

Face à l'évolution permanente des comportements frauduleux et au développement de fraudes plus complexes, l'ensemble des acteurs de la lutte contre la fraude est confronté à la nécessité d'une constante adaptation des stratégies de ciblage et de détection, et doit faire face à de nouveaux enjeux.

Dans ce contexte, les techniques dites de « *data mining* » apparaissent comme l'un des moyens efficaces d'améliorer, à moyen constant, le rendement des contrôles et détecter plus rapidement les cas de fraudes.

Conformément à la demande des ministres, la DNLF a initié dès 2013 une approche interministérielle en créant un groupe de travail dédié au *data mining*, réunissant l'ensemble des administrations financières (DGFIP, DGDDI, TRACFIN) et des organismes de protection sociale (CNAF, Pôle emploi, ACOSS, CNAMTS, CNAV, CCMSA, RSI). La démarche proposée a également été présentée à deux reprises au comité ministériel stratégique de lutte contre la fraude (22 novembre 2013 et 28 octobre 2014).

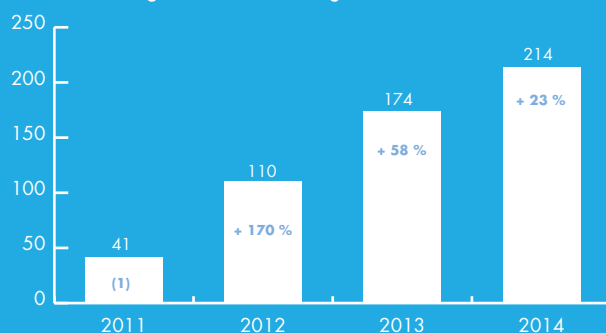
Après une première phase de réflexion sur les techniques statistiques en matière de *data mining*, un guide méthodologique a été bâti. Ce dernier liste les conditions de réussite à chacune des étapes d'un tel projet (définition des objectifs, mobilisation des compétences, sélection des données à utiliser, choix des modèles statistiques et/ou économétriques, démarches CNIL, phase d'expérimentation, évaluation de l'efficacité du modèle, conduite du changement, adaptation des modèles dans le temps...).<sup>1</sup>

En 2014, plusieurs séances de travail ont été organisées afin de permettre à chacun des participants de s'approprier la démarche, y compris dans sa composante technique. Une séance de travail a ainsi été consacrée aux problématiques de confidentialité des données et de déclaration auprès de la CNIL des traitements informatiques. Trois ateliers techniques ont, par ailleurs, permis de présenter les différentes techniques de détection des comportements frauduleux dans les systèmes d'information, en abordant à la fois les aspects de formalisation théorique des modèles mathématiques et leur déclinaison opérationnelle.

### Quelques exemples de projets en matière de *data mining*

La CNAF s'appuie sur une démarche de *data mining* expérimentée en 2006, puis généralisée fin 2011 afin de détecter les cas de fraude aux prestations servies par la branche famille. En deux ans, le *data mining* a permis d'améliorer fortement les rendements financiers des contrôles.

Fraude détectée aux prestations servies par la branche famille grâce au *data mining* (en millions €)



(1) La généralisation du *data mining* est intervenue fin 2011

Source : CNAF

En 2012, suite à la mise en place du *data mining* au sein de la branche famille, une augmentation très significative (+ 170 %) des régularisations financières a pu être réalisée, atteignant 110 millions d'euros. En 2013 et 2014, le montant des régularisations financières continue à croître, passant à 174 millions (+ 58 %) puis 214 millions d'euros (+ 23 %). Après trois ans d'exploitation des modèles statistiques, la campagne de contrôles aléatoires conduite par la branche famille en 2013 a permis aux services statistiques d'actualiser les modèles utilisés jusqu'alors pour tenir compte de l'évolution des comportements frauduleux. L'actualisation des modèles a été réalisée courant 2014 et les nouveaux modèles ont été redéployés à l'ensemble des CAF début 2015.

1. Ce guide est disponible sur le site internet de la DNLF : [www.economie.gouv.fr/dnlf/data-mining-demarche-pour-ameliorer-ciblage-des-contrôles](http://www.economie.gouv.fr/dnlf/data-mining-demarche-pour-ameliorer-ciblage-des-contrôles)

La **DGFIP** a créé le 1<sup>er</sup> juillet 2013 une mission interne, nommée « Requête et valorisation », dédiée au *data mining*. Son objectif est d'améliorer la détection des comportements de fraude à la TVA. Les méthodes statistiques utilisées reposent sur une modélisation économétrique (de type modèle prédictif). Une autorisation CNIL a été accordée en janvier 2014<sup>2</sup>. Deux listes successives d'entreprises à risque ont été adressées au réseau en 2014 pour expertise et le cas échéant pour contrôle. Une évolution de la modélisation est en cours. Les premiers résultats enregistrés sont encourageants.

**Pôle emploi** a également initié une démarche de *data mining* fin 2013. Le choix méthodologique retenu est celui d'un développement en interne à partir de compétences en matière d'audit, de statistiques et en renforçant l'équipe d'une compétence spécifique en *data mining*. Une première phase pilote auprès de quatre régions a été développée de février à avril 2014 afin de mettre au point la modélisation statistique. Une deuxième phase auprès de huit régions, d'octobre 2014 au premier trimestre 2015, a eu lieu afin de tester l'outil mis à disposition des auditeurs régionaux. Des réflexions sont en cours pour affiner le modèle. Enfin, un dossier auprès de la CNIL a été déposé pour permettre l'exploitation des données relatives aux ouvertures de droits au chômage du régime général. Les premiers résultats sont attendus courant 2015.

2. Délibération n° 2014-045

Les retours d'expériences en matière de *data mining* mettent en évidence la nécessité de réunir cinq conditions pour mener à bien un projet de *data mining*:

- une impulsion forte et soutenue du sommet de la hiérarchie, relayée à tous les niveaux;
- des données centralisées, dont la qualité est maîtrisée;
- un niveau suffisant de compétences statistiques;
- des échanges constants entre les services opérationnels et les experts en analyse de données;
- une adhésion forte des services de contrôle.

## 2. LA MESURE DE LA FRAUDE : L'ÉVALUATION

En 2014, de nouveaux travaux d'estimation de la fraude aux finances publiques ont été conduits. Les périmètres couverts sont celui du travail dissimulé dans le secteur de la sécurité privée et celui de la fraude aux prestations servies par la branche famille.

### 2.1. Travail dissimulé dans le secteur de la sécurité privée

L'ACOSS a renouvelé son opération annuelle de contrôles aléatoires. En 2014, ceux-ci ont porté sur le secteur du gardiennage. Au total, 563 établissements (dont la masse salariale ne dépasse pas un million d'euros) ont été contrôlés durant l'année. La sélection des établissements à contrôler a été effectuée à partir d'un tirage aléatoire dans le fichier des entreprises cotisant au régime général.

Le taux de fraude détectée à l'occasion de cette opération s'élève à 29 % des établissements contrôlés. La moitié des cas de fraude détectée relève d'une minoration de l'assiette des cotisations et des heures déclarées. Le défaut de déclaration (DADS et/ou bordereau récapitulatif de cotisations) est également un facteur important de fraude.

Une analyse économétrique des déterminants de la fraude a également été menée afin d'identifier les profils des établissements en situation de fraude. Les principaux résultats démontrent que les taux de fraude sont significativement plus faibles dans le Nord (12,5 %) que dans le reste de la France où les taux sont proches de 30 %. La probabilité de fraude est, par ailleurs, plus importante (41,5 %) pour les entreprises dont l'ancienneté est comprise entre 2 et 5 ans que pour les entreprises installées depuis 5 à 10 ans, et le risque de fraude décroît significativement au-delà de 10 ans. Les entreprises ne déclarant aucun effectif ont tendance à frauder davantage que celles qui emploient entre 1 et 6 salariés; de même que les entreprises dont l'effectif déclaré est compris entre 7 et 19 salariés. Lorsque l'employeur est âgé de 50 ans et plus, la probabilité de frauder est significativement plus faible lorsqu'il est plus jeune. En revanche, le sexe de l'employeur n'a pas d'impact sur la décision de frauder.

Les opérations de contrôles aléatoires, initiées en 2005, sont reconduites annuellement depuis 2008 et portent sur des secteurs d'activités différents. Les résultats, en termes de fraude détectée, issus de ces contrôles sont reportés dans le tableau ci-après.

Il convient toutefois de noter que ces opérations sont réalisées à partir d'une méthodologie de contrôle variable selon les secteurs d'activités concernés<sup>3</sup>. Afin de pouvoir comparer les résultats des contrôles dans ces différents secteurs, il importe de considérer des éléments a priori peu sensibles aux changements de méthodologie. Le tableau ci-après présente ainsi les taux de procès-verbaux et de redressement effectués à l'issue des contrôles.

	2005	2008	2009-2010	2011-2012	2013	2014
<i>Secteur d'activité</i>	HCR	Commerce détail alimentaire	Commerce détail non alimentaire	Tous secteurs	BTP	Gardiennage
<b>Nombre d'entreprises contrôlées</b>	2 301	3 933	8 095	8 466	2 605	563
<b>Taux de fraude détectée</b>	29,5 %	28,3 %	8,3 %	6,2 %	13,7 %	29 %

Source : ACOSS-URSSAF, bilans annuels

	2005	2008	2009-2010	2011-2012	2013	2014
<i>Secteur d'activité</i>	HCR	Commerce détail alimentaire	Commerce détail non alimentaire	Tous secteurs*	BTP	Gardiennage
<b>Nombre de contrôle</b>	2 301	3 933	8 095	8 466	2 605	563
<b>Taux de PV</b>	12,40 %	4,30 %	2,80 %	1,70 %	10,20 %	17,40 %
<b>Taux de redressement</b>	10,10 %	4,80 %	2,80 %	1,70 %	10,10 %	23,40 %

\* hors activités nécessitant une méthodologie de contrôle spécifique (notamment construction, gardiennage, transports)

Source : ACOSS-URSSAF, bilan 2014

## 2.2. Prestations servies par la branche famille

La branche famille conduit chaque année une nouvelle campagne de contrôles aléatoires. En 2014, celle-ci a porté sur 7 000 allocataires représentatifs de la population des allocataires (10 500 allocataires en 2013).

La quasi-totalité des contrôles ont été réalisés entre mai et octobre 2013 inclus et ont permis de constater des anomalies financières portant sur des droits courants jusqu'à deux ans en arrière (voire plus en cas de fraude) et jusqu'à la date du contrôle.

Les résultats en termes de fraude aux prestations servies par la branche famille sont présentés dans le tableau ci-après.

3. Pour plus d'informations, se reporter aux rapports annuels de l'ACOSS.

Estimation de la fraude aux prestations servies par la branche famille

	2009	2010	2012	2013
<b>Estimation du montant de la fraude aux prestations familiales</b>	[540 M€ ; 808 M€]	[582 M€ ; 814 M€]	[840 M€ ; 1 148 M€]	[954 M€ ; 1 331 M€]
<b>Estimation de la fraude en pourcentage des prestations versées</b>	[0,9% ; 1,4%]	[1% ; 1,4%]	[1,3% ; 1,8%]	[1,4% ; 2%]
<b>Taux de fraude estimé en termes d'allocataires</b>	[1,9% ; 2,4%] (200 000 allocataires)	[2,1% ; 2,7%] (256 000 allocataires)	[2,9% ; 3,7%] (394 000 allocataires)	[3% ; 3,9%] (392 500 allocataires)
<b>Montant moyen de la fraude</b>	<b>5 658 €</b>		<b>5 255 €</b>	<b>5 563 €</b>

Source: CNAF

La proportion de fraudeurs estimée est comprise entre 3 % et 3,9 %, sachant que le taux de fraude est très variable selon la prestation servie. Il est, en effet, plus important dans le cas du RSA (6,4 %) et des allocations logement (1,7 %) que dans celui des allocations familiales (0,3 %). Les fraudes les plus fréquemment détectées portent, en effet, sur des déclarations erronées ou omises, qui concernent principalement les ressources trimestrielles RSA (59 % des dossiers frauduleux), la situation professionnelle (33 %), les ressources annuelles (31 %) et la situation familiale (28 %).

Ces phénomènes sont très proches de ceux fournis par l'enquête menée en 2013 par la branche famille ; ce qui signifie que la nature des fraudes évolue peu d'une année à l'autre.

L'impact financier évalué par la CNAF est compris entre 954 millions d'euros et 1,3 milliard d'euros, soit entre 1,4 % et 2 % des prestations versées annuellement. Il ressort également de l'évaluation que la durée moyenne des indus frauduleux est plus longue que celle des indus non frauduleux (19 mois contre 10 mois) et leur montant moyen beaucoup plus élevé (5 563 € contre 1 345 €).

L'augmentation de la masse financière des fraudes et du taux d'allocataires concernés par celles-ci, par rapport aux contrôles aléatoires menés en 2013, s'explique par un effet dit « de calendrier ». En effet, les contrôles de l'enquête de 2014 ont eu lieu plus tardivement dans l'année (de juillet 2014 à février 2015 contre avril 2013 à novembre 2013). La plupart des contrôles de 2014 ont été clôturés en septembre ou octobre et ont ainsi pu capter des phénomènes au titre des mois d'été et de la rentrée, périodes plus propices aux irrégularités de paiement. En 2013, la plupart des contrôles avaient été clôturés en juin et juillet 2013 et n'avaient donc pas capté ces régularisations.

### 3. LE RENFORCEMENT DES OUTILS JURIDIQUES

#### 3.1. Sur le champ de la lutte contre la fraude en matière fiscale

En 2014, le cadre juridique a été enrichi de nouveaux dispositifs parallèlement à l'accompagnement des mesures législatives antérieures. Des actions opérationnelles novatrices ont par ailleurs été conduites.

##### 3.1.1. ENRICHISSEMENT DU CADRE JURIDIQUE

- L'action collaborative de la DGFIP et de la chancellerie s'illustre notamment à travers la lutte contre le blanchiment et les flux financiers illicites d'une part, la fraude fiscale d'autre part.

##### La lutte contre le blanchiment et les flux financiers illicites

Le PNLF 2014 promeut la mise en œuvre effective et harmonisée des récentes évolutions législatives qui ont renforcé les moyens juridiques afin d'améliorer l'efficacité et la pertinence des poursuites pénales en matière de fraude fiscale aggravée, de blanchiment de fraude fiscale ou d'atteintes à la probité. Le traitement des affaires d'une grande complexité a été confié notamment dans le cadre de la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 à un parquet national financier. Pour rappel, cette loi a notamment créé le procureur de la République financier à compétence nationale concurrente, positionné près le tribunal de grande instance de Paris, directement placé sous l'autorité hiérarchique du procureur général près la cour d'appel de Paris. Le traitement de la délinquance économique et financière complexe est donc en partie confié depuis le 1<sup>er</sup> février 2014 à un interlocuteur unique doté d'une compétence spécialisée, gage d'une meilleure efficacité.

Par deux circulaires à destination des parquets, la chancellerie a, d'une part, présenté les nouvelles attributions du procureur financier et sa place dans l'organisation judiciaire en matière économique et financière (circulaire ministre du 31 janvier 2014), d'autre part consolidé l'action des juridictions inter-régionales spécialisées (JIRS), notamment en matière de lutte contre la grande délinquance économique et financière (circulaire du 30 septembre 2014).

A la suite de la loi n° 2013-672 de séparation et de régulation des activités bancaires du 26 juillet 2013, une dépêche relative à la transmission spontanée de renseignements par TRACFIN a été diffusée le 19 mars 2014.

Par ailleurs, dans le cadre de la volonté du législateur de renforcer systématiquement le dispositif de saisies et confiscation des avoirs criminels, la loi du 6 décembre 2013 a étendu la peine de confiscation générale du patrimoine en matière de blanchiment aux personnes morales.

Un guide méthodologique sur les saisies et confiscations a été diffusé aux parquets en septembre 2014.

#### **La lutte contre la fraude fiscale**

Le PNLF 2014 veille à la bonne application du nouveau dispositif de lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière approuvé par le Parlement le 6 décembre 2013. Ce dispositif renforce de manière significative les outils judiciaires de lutte contre la fraude fiscale aggravée (création d'un délit de fraude fiscale commise en bande organisée, renforcement de la répression de la fraude fiscale aggravée, extension des confiscations possibles, extension du champ de compétence de la brigade nationale de répression de la fraude fiscale au délit de blanchiment de fraude fiscale complexe, ce qui permettra une saisine plus souple de ce service en évitant, le cas échéant, l'obligation d'une plainte préalable des services fiscaux, élargissement du champ d'action de cette brigade aux fraudes impliquant des comptes ouverts ou des contrats souscrits à l'étranger, alors que le périmètre géographique pour ce type de fraude était limité jusqu'alors aux États et territoires non coopératifs, recours possible par les services judiciaires aux techniques spéciales d'enquête propices à l'établissement de la preuve dans des schémas de fraude opaques, dans les cas de fraudes complexes ou commises en bande organisée).

Les modalités de mise en œuvre de ces dispositions ont été détaillées dans une circulaire du 22 mai 2014, commune au ministère de la justice et au ministère des finances et des comptes publics. Cette circulaire, adoptée à l'occasion du comité national de lutte contre la fraude (CNLF) 2014, souligne le renforcement des moyens juridiques et des politiques publiques de lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

- ▶ La loi de finances rectificatives pour 2014 et la loi de finances initiale pour 2015 ont introduit des mesures pour renforcer la lutte contre la fraude fiscale :

#### **La loi de finances rectificative pour 2014 a introduit deux nouvelles mesures destinées à renforcer la lutte contre la fraude à la TVA :**

- l'exclusion pendant deux ans du régime simplifié d'imposition à la TVA des redevables exerçant une activité de travaux de construction y compris la réparation, le nettoyage, l'entretien, la transformation et la démolition, effectués en relation avec un bien immobilier, et qui commencent leur activité, ou qui la reprennent après une cessation temporaire. Cette disposition vise à limiter la possibilité pour certains redevables d'exercer leur activité de manière éphémère en leur imposant une obligation déclarative plus contraignante au début ou lors de leur reprise d'activité ;
- l'obligation faite aux professionnels du négoce des véhicules d'occasion à compter du 1er septembre 2015 de justifier du régime de TVA appliqué par le premier propriétaire du véhicule lorsque la transaction porte sur un bien en provenance de l'Union Européenne. Cette nouvelle disposition devrait avoir un impact sur l'utilisation abusive du régime de la marge appliqué à de nombreux véhicules en provenance de l'UE ;
- le droit de communication dont dispose l'administration fiscale a fait l'objet d'une modernisation en permettant à l'administration fiscale de le mettre en œuvre par correspondance, écrite ou électronique et d'obtenir des informations sur des personnes non nommément désignées. Ce texte adapte ainsi cette procédure aux nouvelles technologies de l'information, en sécurise l'exercice dématérialisé et renforce les moyens



de détection des minorations de recettes ou d'activités occultes, notamment dans le cadre des ventes à distance via internet.

**En outre, des mesures renforçant les moyens juridiques du contrôle fiscal ont également été adoptées en loi de finances initiale pour 2015 :**

- allongement du délai de reprise pour les entreprises adhérentes à un organisme de gestion agréé de deux à trois ans ;
- alourdissement des sanctions fiscales applicables aux entreprises qui ne transmettent pas, lors d'un contrôle fiscal, leur documentation relative aux prix de transfert.

### **3.1.2. CONSOLIDATION D' ACTIONS OPÉRATIONNELLES NOVATRICES**

A la suite des recommandations formulées par le député Yann Galut à la fin de l'année 2013, la DGFIP a mis en place une structure de coordination interministérielle et opérationnelle (Task Force TVA) chargée de mutualiser l'information et de coordonner les actions de lutte contre la fraude à la TVA. Ce groupe associe des partenaires extérieurs (Douanes, Justice, Police et Gendarmerie, TRACFIN, DNLF, DGCCRF) aux différents services de la DGFIP impliqués dans la lutte à la fraude à la TVA. Les réunions mensuelles organisées depuis sa création ont permis aux participants de mutualiser leur connaissance des phénomènes de fraude à la TVA et de développer des projets communs opérationnels et organisationnels.

Le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) de la direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF) prend en charge le dispositif de mise en conformité des avoirs non déclarés détenus à l'étranger (circulaires ministérielles des 21 juin et 12 décembre 2013 et du 10 décembre 2014). Les effectifs de cette structure ont été renforcés au cours de l'année 2014. Au 31 décembre 2014, 36 000 usagers avaient manifesté leur intention de déposer un dossier auprès du STDR. Près de 4 000 dossiers complets ont été traités, en 2014, représentant un montant d'avoirs de plus de 5,6 milliards d'euros. Les recettes budgétaires s'établissent à 1,91 milliard d'euros en 2014.

## **3.2. Sur le champ de la lutte contre la fraude en matière sociale**

### **3.2.1. LES MESURES ANTI-FRAUDE DE LA LFSS POUR 2015**

Adoptée définitivement le 1<sup>er</sup> décembre 2014 par le Parlement, la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2015 a été promulguée le 22 décembre 2014 et publiée au journal officiel du 24 décembre 2014. Parmi les 94 articles que comporte le texte, les dispositions suivantes renforcent les moyens de lutte contre la fraude :

- ▶ Révision du dispositif de sanction en cas de fraudes aux prestations familiales et vieillesse (article 90)

La LFSS 2015 révisé le dispositif de sanctions en cas de fraudes aux prestations familiales et vieillesse, visant notamment à garantir une plus grande proportionnalité des sanctions prononcées et une meilleure prise en compte des situations individuelles.

Cette évolution comporte trois volets :

- **la mise en place de sanctions en cas d'obstacle à contrôle :** L'article L.114-17 du code de la sécurité sociale est ainsi complété d'un cinquième cas permettant aux directeurs d'organismes chargés de la gestion des prestations familiales ou des prestations vieillesse de prononcer une sanction financière ;
- **l'abaissement du seuil minimum de pénalités,** lequel passe de 1/10<sup>e</sup> à 1/30<sup>e</sup> du plafond mensuel de la sécurité sociale ;
- **la mise en place d'un dispositif de sanctions renforcées en cas de réitération d'infractions.**

Cet article renforce également les sanctions à l'égard de « toute personne qui, par quelque moyen que ce soit, incite les assujettis à refuser de se conformer aux prescriptions de la législation de sécurité sociale et notamment de s'affilier à un organismes de sécurité sociale ou de payer les cotisations ou les contributions dues ». L'article L.114-18 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié : la peine d'emprisonnement passe de 6 mois à 2 ans et le montant de l'amende de 15 000 à 30 000 euros.

- Rétablissement des droits vieillesse en matière de travail illégal sous certaines conditions (article 91)

La LFSS 2015 modifie l'article L.242-1-3 du code de la sécurité sociale et supprime, sauf cas avéré de collusion entre employeur et salarié dans le cadre d'un contrat de travail dissimulé, la condition de règlement des cotisations pour que soient rectifiés les droits à l'assurance retraite des salariés concernés.

En outre, et afin d'assurer l'effectivité du droit à rectification, le texte confère à l'URSSAF et non plus à l'employeur la responsabilité de la transmission des déclarations rectificatives à la Carsat.

Cette disposition s'applique également aux salariés agricoles (article L.725-12-2 du code rural et de la pêche maritime).

- Enrichissement des données disponibles dans le RNCPS (article 92)

La LFSS 2015 modifie l'article L.114-12-1 du code de la sécurité sociale relatif au répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS). Le texte prévoit, au 1<sup>er</sup> janvier 2016, l'enrichissement des données disponibles par le montant des prestations en espèces servies par les organismes alimentant le répertoire.

- Exclusion du bénéfice des réductions et d'exonérations de cotisations sociales en cas de travail dissimulé (article 93)

L'article L.133-4-2 du code de la sécurité sociale modifié par la LFSS 2015 met fin, dans tous les cas, au bénéfice de réductions et d'exonérations de cotisations sociales si l'employeur a recours au travail dissimulé.

Le texte en vigueur jusque-là n'autorisait pas l'annulation des réductions et exonérations ayant fait l'objet d'une demande préalable de l'employeur<sup>4</sup>.

- Aggravation des sanctions pénales en matière de travail dissimulé (article 94)

L'article 94 modifie l'article L.8224-2 du code du travail, renforçant l'arsenal juridique en matière de lutte contre le travail illégal par un rehaussement des pénalités prononcées. Sont visés les faits commis à l'égard de personnes dont la vulnérabilité ou l'état

de dépendance sont apparents ou connus de l'auteur des faits. Les peines encourues sont portées à cinq ans d'emprisonnement et à 75 000 euros d'amende. La direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice a présenté ces dispositions aux parquets par dépêche du 30 décembre 2014.

Le montant du redressement des cotisations et contributions mises en recouvrement à l'issue d'un contrôle dans les conditions prévues à l'article L.8224-2 du code du travail est majoré de 40 % au lieu de 25 % (article L.243-7-7 du CSS).

Autre disposition contenue par cet article : l'obligation pour tout travailleur indépendant ayant opté pour le régime micro social de dédier un compte bancaire unique à l'ensemble des transactions financières liées à son activité professionnelle. Cette mesure est de nature à faciliter l'exercice des vérifications opérées lors d'un contrôle.

- Renforcement des outils de recouvrement (article 24)

L'article L.652-3 du code de la sécurité sociale modifie le dispositif de l'opposition à tiers détenteur (OTD), outil de recouvrement permettant d'appréhender, auprès de tiers, des créances détenues par des cotisants redevables de cotisations.

Le nouveau dispositif d'OTD, dont la contestation devant le juge ne sera plus suspensive d'exécution, dans les cas limitativement énumérés par la loi, permettra aux organismes de recouvrement de lutter plus efficacement contre les débiteurs cherchant sciemment à se soustraire à leurs obligations. La mise en œuvre de cette disposition est ainsi prévue :

- lorsque la créance de l'organisme fait suite à un redressement pour travail dissimulé ;
- lorsque la créance de l'organisme fait suite à un contrôle au cours duquel il a été établi une situation d'obstacle à contrôle ;
- lorsque le recours contre le titre exécutoire a été jugé dilatoire ou abusif.

Les organismes de sécurité sociale détenteurs d'un titre exécutoire émis à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 peuvent mettre en œuvre la procédure de l'OTD modifiée.

Par ailleurs, cet article prévoit l'extension du champ de l'OTD au recouvrement des prestations sociales indûment versées, dans des conditions qui seront fixées par décret en conseil d'État.

4. Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises [ACCRE] ou dispense totale de versement de la cotisation allocations familiales applicable aux travailleurs indépendants âgés de 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes ayant élevé au moins quatre enfants jusqu'à l'âge de 14 ans.

**3.2.2. LES MESURES LÉGISLATIVES DANS LE DOMAINE DE LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL : LA LOI N° 2014-790 DU 10 JUILLET 2014 VISANT À LUTTER CONTRE LA CONCURRENCE SOCIALE DÉLOYALE<sup>5</sup>**

La loi n° 2014-790 du 10 juillet 2014 complète d'abord l'arsenal législatif français en matière de lutte contre les fraudes au détachement. Elle consacre ainsi l'obligation de déclaration préalable de détachement et introduit l'obligation de désigner un représentant légal sur le territoire français. Le non-respect de ces obligations est sanctionné par une amende qui peut être infligée au donneur d'ordre qui ne s'est pas assuré de leur réalisation par le prestataire de services ou à l'employeur lui-même. Le montant de cette amende est de 2 000 euros au maximum par salarié, 4 000 euros en cas de réitération.

Cette loi organise également la responsabilité solidaire entre le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre et son cocontractant ou sous-traitant en cas de non-paiement des salaires par l'employeur des travailleurs détachés. Elle va plus loin que les obligations posées par la directive de 1996. La responsabilité solidaire en cas de non-paiement des salaires n'est pas limitée au seul secteur de la construction mais s'applique à tous les secteurs professionnels. De plus, la responsabilité pèse sur les maîtres d'ouvrage et l'ensemble des donneurs d'ordre, quel que soit leur rang dans la chaîne de sous-traitance et n'est pas limitée au seul cocontractant.

Elle n'est pas limitée au cas de prestations de service transnationales mais s'applique également en cas de relations contractuelles nationales.

En outre, la loi a mis en place deux autres types de responsabilité solidaire des donneurs d'ordre et maîtres d'ouvrage dans leurs relations avec leurs sous-traitants :

- en cas d'hébergement indigne des salariés constaté par un agent de contrôle ; le maître d'ouvrage (MO) ou donneur d'ordre (DO) est tenu de reloger les salariés si leur employeur n'y procède pas ;
- l'autre en cas de non-respect des règles essentielles en matière de droit du travail. Le MO/DO est passible d'une amende pénale en l'absence d'injonction à l'employeur des salariés.

5. Le décret n° 2015-364 du 30 mars 2015 précise ces dispositions législatives. Il étend la liste des documents exigibles auprès de l'employeur qui permettent de vérifier les informations relatives aux salariés détachés et de s'assurer de l'exercice d'une activité réelle et substantielle de l'employeur dans son pays d'origine. Il détermine également la procédure contradictoire applicable aux amendes administratives.

La loi élargit les possibilités d'actions offertes aux organisations professionnelles d'agir en justice en matière de lutte contre le travail illégal et renforce l'arsenal de sanctions encourues. Elle introduit une peine complémentaire d'affichage de la décision de condamnation pour travail illégal sur un site Internet géré par les services du ministre chargé du travail.

Elle allège les critères de mise en œuvre des sanctions administratives pour travail illégal prononcées par les préfets en particulier pour la décision de fermeture temporaire d'établissement.

Elle crée une nouvelle sanction pénale pour non-respect de la décision administrative sanctionnant des faits de travail illégal (retrait d'aide publique, exclusion des marchés publics, fermeture temporaire...). Le non-respect est désormais puni d'un emprisonnement de deux mois et d'une amende de 3 750 euros.

La loi crée une nouvelle circonstance aggravante en matière de travail dissimulé, prêt de main-d'œuvre et marchandage pour les faits commis en bande organisée. Cela permet d'élargir les pouvoirs d'enquêtes et d'investigations des officiers de police judiciaire (mises sur écoute, filatures) à l'exception de la garde à vue.

Enfin, au plan pénal, pour les infractions de travail illégal commises avec la circonstance aggravante de bande organisée, la loi prévoit désormais des peines de dix ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende.

Ces délits commis en bande organisée sont inscrits à l'article 706-73 du code de procédure pénale, rendant ainsi possible la saisine d'une juridiction inter-régionale spécialisée (JIRS) dans les affaires qui sont ou apparaissent d'une grande complexité et la mise en œuvre de certaines techniques spéciales d'enquête. Pour ces délits, il est désormais possible de mettre en œuvre :

- l'extension de compétence aux fins de surveillance (article 706-80 du code de procédure pénale) ;
- l'infiltration (articles 706-81 à 706-87 du code de procédure pénale) ;
- les interceptions de correspondances émises par la voie des télécommunications au stade de l'enquête (article 706-95 du code de procédure pénale) ;

- la captation, fixation, transmission et enregistrement de paroles dans des lieux ou véhicules privés ou publics, ou d’images dans un lieu privé (articles 706-96 à 706-102 du code de procédure pénale);
- la captation, conservation et transmission de données informatiques (articles 706-102-1 à 706-102-9 du code de procédure pénale);
- les saisies conservatoires (article 706-103 du code de procédure pénale);
- les perquisitions, visites domiciliaires et saisies de nuit (articles 706-89 à 706-94 du code de procédure pénale).

La direction des affaires criminelles et des grâces a soutenu l’adoption de la loi du 10 juillet 2014. Les dispositions de droit pénal et de procédure pénale de cette loi ont été présentées aux parquets par circulaire du 22 octobre 2014.

## 4. LES ÉCHANGES D’INFORMATION

A l’instar des années précédentes, les échanges d’informations entre acteurs publics constituent un axe prioritaire de la DNLF pour 2014.

### 4.1. Les projets informatiques structurants

#### 4.1.1. LE RÉPERTOIRE NATIONAL COMMUN DE LA PROTECTION SOCIALE (RNCPS)<sup>6</sup>

En 2014, le RNCPS comporte des informations de 78 organismes sur les 89 prévus. Ce sont ainsi plus de 69 millions de personnes qui y sont identifiées avec les prestations perçues.

L’année 2014 a été une année de forte progression de l’utilisation de la consultation du RNCPS par tous les organismes. Le nombre des consultations réalisées a ainsi cru de 78 % au cours de cette année.

	2012	2013	2014
<b>Nombre de consultations RNCPS</b>	1 066 000	3 107 396	5 535 150

Les requêtes pour extraire directement la liste des personnes en situation anormale (manque d’une prestation ou au contraire cumul de prestations incompatibles entre elles...) ont fait l’objet de travaux par différents organismes afin de commencer à en développer l’usage. Parmi les différents travaux de qualification ou de pérennisation engagés, on peut notamment citer: les situations de double affiliation pour des prestations de la branche famille, ou des versements multiples de minimum vieillesse.

#### 4.1.2. LA DÉCLARATION SOCIALE NOMINATIVE (DSN) : ÉTAT D’AVANCEMENT

Le projet de déclaration sociale nominative, qui vise, dans un objectif de simplification, à regrouper toutes les déclarations sociales des entreprises en une déclaration unique, dématérialisée, et liée aux opérations de paie, aura de façon certaine un impact positif sur la lutte contre les fraudes, tant en termes de prévention que de moyen pour mener des contrôles.

6. Ce répertoire, créé par la LFSS 2007, vise à regrouper pour chaque assuré, identifié par son numéro de sécurité sociale (NIS), l’affiliation à un régime obligatoire de sécurité sociale notamment, les types de prestations servies et les adresses déclarées.

Les travaux de finalisation de spécification de la phase 2 d'utilisation de la DSN ont abouti avec la publication du cahier technique officiel correspondant le 29 octobre 2014. Un décret publié le 24 septembre 2014, pris en application de l'article 27 de la LFSS 2014, a fixé les seuils au-dessus desquels les entreprises sont obligées de réaliser leurs déclarations au moyen de la DSN à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2015, avançant ainsi l'échéance initiale du 1<sup>er</sup> janvier 2016 pour ces entreprises.

L'examen de l'ensemble des autres impacts possibles de cette déclaration pour des acteurs non spécifiquement destinataires a été poursuivi sous le pilotage conjoint de la DSS et la DNLF.

#### **4.2. Les ouvertures d'accès de consultation aux fichiers détenus par un partenaire**

L'accès direct aux données utiles pour contrôler une situation est un facteur essentiel de l'efficacité de la lutte contre la fraude aux finances publiques. Disposer facilement, des informations le plus souvent éparpillées permettant de vérifier certains aspects d'une situation, rend les contrôles plus efficaces.

La consultation directe par les agents habilités de fichiers de partenaires est l'un des moyens d'accès à ces informations. Ci-dessous quatre illustrations.

##### ► Ouvertures d'accès croisés fisc-douane

La DGFIP et la DGDDI conduisent un projet d'accès réciproque aux applications informatiques<sup>7</sup> qu'elles utilisent respectivement en vue de mettre en place une solution technique opérationnelle pérenne, fiable et sécurisée.

Le projet de mise à disposition de Canopée pour la DGFIP et Adélie et Adonis pour la Douane nécessite un niveau de sécurisation et de stabilité des accès supérieur à la solution actuelle des « pseudo-identifiants ».

L'année 2014 a permis de dessiner la faisabilité technique de ce projet et d'évaluer le coût total de ces travaux aux multiples enjeux informatiques (authentification, annuaires, traçabilité des accès et accès portail).

Parallèlement, la DGDDI a achevé fin 2014 la version de Canopée « hors douane » destinée aux services extérieurs. La mise à disposition de cet outil au profit de la DGFIP nécessite un retour d'informations par celle-ci sur les modalités d'accès envisagées avant de planifier la livraison de cet outil et les actions de formation correspondantes. « Canopée » permettra notamment à la DGFIP de travailler en temps réel sur les flux sensibles à la fraude TVA et de requêter en masse les informations fournies par les opérateurs au moment de la déclaration en douane. Cet outil devrait être mis à la disposition des services fiscaux courant 2015 dans une optique de coopération renforcée sur les enjeux TVA.

Par ailleurs, la DGDDI poursuit l'effort de rapprochement avec les services de la DGFIP dans leur mission commune de lutte contre la fraude à la TVA (principalement sous l'angle de la fraude au régime 42). Elle a intégré à son système d'informations une fonctionnalité de vérification automatique des numéros de TVA. Ce contrôle permet d'empêcher l'octroi du régime 42 lorsque l'opérateur importateur ne déclare pas le numéro de TVA de son client destinataire ou lorsque la structure de ce numéro de TVA n'est pas conforme aux spécifications requises par chaque État membre (case 44 du DAU).

##### ► Déclaration préalable à l'embauche (DPAE)

La base DPAE de l'ACOSS qui permet notamment de constater l'existence (ou l'absence) de déclaration d'une activité salariée est accessible par Internet à l'ensemble des organismes de protection sociale.

Près de 2560 utilisateurs ont ainsi la possibilité d'utiliser cette base pour vérifier les informations qui leur sont présentées dans le cadre de la lutte contre la fraude.

En 2014, le nombre total de consultations réalisées s'est élevé à 284 345, principalement réalisées par les contrôleurs des CAF, des CPAM et de Pôle emploi. L'utilisation de cet outil progresse au fil des années, démontrant son appropriation par les différents acteurs.

Grâce à cette consultation, les agents des CAF peuvent maintenant plus aisément identifier des activités salariées non déclarées par les allocataires et mettre ainsi en évidence des dissimulations de revenus ainsi que l'intention frauduleuse.

7. Sirius Pro, Adélie et Adonis au profit de la Douane, Delta AV/Canopée au profit de la DGFIP.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Nombre de consultations DPAE</b>	16 817	105 584	136 686	162 360	200 353	249 864	284 345

► Fichier des comptes bancaires (FICOBA)

Le fichier FICOBA de la DGFIP permet notamment de vérifier l'identité du titulaire d'un compte bancaire utilisé pour le versement des prestations et d'identifier les banques détenant les comptes d'une personne afin d'exercer, le cas échéant, un droit de communication auprès d'elles.

Depuis 2010, les caisses nationales de sécurité sociale suivantes : ACOSS, CNAF, CNAMTS, CNAV, CCMSA, RSI et CNIEG ont accès à FICOBA sur Internet. L'ouverture d'accès aux agents de Pôle emploi date de 2014<sup>8</sup>.

Le tableau ci-après illustre la progression du nombre des consultations qui ont ainsi pu être réalisées. L'augmentation du nombre de ces consultations en 2014 reste encore élevée (+ 18 %). Une grande partie de cette hausse est liée au développement de l'utilisation de cet outil par les CPAM.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Nombre de consultations FICOBA</b>	85 233	148 280	229 650	506 731	703 586	828 104

► Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF)<sup>9</sup>

L'accès au service AGDREF des organismes de protection sociale est techniquement opérationnel depuis le 14 décembre 2011.

Pour 2014, on observe une poursuite de l'appropriation de cet outil par les différents organismes de sécurité sociale, avec un taux d'accroissement de +45 % du nombre de consultations.

	2012	2013	2014
<b>Nombre de consultations AGDREF</b>	77 711*	217 912	316 374

\* Comptabilisation à partir du mois de mai 2012

8. Arrêté ministériel du 17 octobre 2013.

9. La base AGDREF de la direction générale des étrangers en France (DGEF) comporte l'ensemble des titres de séjour délivrés.

### 4.3. Les croisements de fichiers

Un axe d'action important de la lutte contre la fraude consiste à cibler de manière systématique des fraudeurs potentiels par le rapprochement automatisé des informations contenues dans des fichiers détenus par des organismes différents (DGFIP, Pôle emploi, CNAF, CNAV...).

Dans ce cadre, en 2014, la CNAV a détecté 231 dossiers frauduleux (soit 33 % de ses dossiers frauduleux) par croisements de fichiers.

Des échanges de fichiers visant à rapprocher les informations avaient déjà progressivement été mis en place entre différents partenaires, comme le centre national de transfert des données fiscales (CNTDF) qui permet d'échanger des informations fiscales avec les caisses des branches familles et vieillesse, ou les échanges entre Pôle emploi et les entreprises de travail temporaire, la CNAMTS, la CNAF et la CNAV.

La DNLF incite les différents organismes à développer les croisements de fichiers, en fiabilisant et enrichissant les échanges déjà réalisés, ou en les utilisant de manière plus complète et en mettant en place de nouveaux croisements, dans le respect des dispositions de la CNIL.

### 4.4. Les signalements

#### 4.4.1. SIGNALEMENTS ÉMIS COMPTABILISÉS PAR LES PRINCIPAUX ORGANISMES NATIONAUX

Les signalements entre partenaires permettent que des faits détectés au cours d'une investigation soient connus par l'ensemble des organismes potentiellement impactés.

Ces signalements permettent ainsi à chacun de tirer les conséquences des agissements frauduleux détectés.

Le tableau suivant indique l'estimation du nombre de signalements émis comptabilisés par les principaux organismes nationaux au cours des dernières années.

Nombre de signalements comptabilisés au niveau national de 2008 à 2013<sup>10</sup>

Émetteur	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution 2014-2013
<b>ACOSS</b>	7 503	9 544	10 000	21 090	20 140	19 800	- 1,7 %
<b>CCMSA</b>	2 426	2 459	4 009	3 205	4 044	3 273	- 19,1 %
<b>CNAF</b>	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NS
<b>CNAMTS</b>	NC	NC	2 849	4 159	3 394	3 585	5,6 %
<b>CNAV</b>	1 521	4 624	11 464	6 712	1 425	1 344	- 5,7 %
<b>DGDDI</b>	1 741	1 763	1 988	1 881	2 505	2 422	- 3,3 %
<b>DGFIP</b>	4 684	3 599	6 043	6 758	6 234	5 721	- 8,2 %
<b>Pôle emploi</b>	448	2 342	1 960	5 184	1 630	1 343	- 17,6 %
<b>RSI</b>	820	1 114	2 206	2 404	146	106	- 27,4 %
<b>Total</b>	<b>18 695</b>	<b>25 445</b>	<b>40 519</b>	<b>51 393</b>	<b>39 518</b>	<b>37 594</b>	<b>- 4,9 %</b>

NC : non connu NS : non significatif

Source : administrations et organismes

10. Par ailleurs, s'ajoute au recensement présenté, des signalements et échanges d'informations réalisés au niveau local dans les CODAF, lesquels ne sont pas tous comptabilisés ici.

Le nombre de signalements échangés a légèrement baissé en 2014, passant de 39 518 en 2013 à 37 594 en 2014 (soit - 4,9 %). Cette diminution provient notamment des évolutions observées concernant la MSA, le RSI et Pôle emploi.

En 2014, 15 % des contrôles antifraude réalisés par la DGFIP, soit 2 325 contrôles sur les 15 943 contrôles anti-fraude réalisés, ont eu pour origine les signalements reçus des administrations ou organismes sociaux partenaires.

Pour la **CNAV**, les alertes émanant des services internes et des requêtes restent de bonnes sources de détection de fraude. Ainsi 49 % des dossiers qualifiés de fraude proviennent d'une alerte provenant d'un service interne de la caisse gestionnaire, 32 % des requêtes et 11 % de l'exploitation d'un signalement émanant d'un partenaire de la protection sociale<sup>11</sup>.

Origine de l'alerte fraude	Nombre de dossiers fraude	Poids de l'alerte sur le total des fraudes
<b>OPS</b>	75	11 %
<b>Administration-Codaf</b>	13	2 %
<b>Service Interne</b>	346	49 %
<b>Requête</b>	231	32 %
<b>Tiers</b>	45	6 %
<b>Total</b>	<b>710</b>	<b>100 %</b>

Source : CNAV

En 2014, les signalements comptabilisés par **Pôle emploi** progressent de 6 % par rapport à 2013 (26 738 signalements en 2014 contre 25 176 en 2013).

Les signalements internes demeurent plus pertinents que les signalements externes :

- la pertinence des signalements internes enregistre encore une progression : 77 % de

- signalements internes avaient donné lieu à création d'affaire en 2013 ; 84 % en 201 ;
- quant aux signalements externes<sup>12</sup>, 37 % d'entre eux ont fait l'objet d'une affaire. Une bonne moitié d'entre eux proviennent de partenaires tels que CNAV, CAF, CPAM, CODAF, etc.

Origine des signalements de 2014	Signalements reçus	Affaires	Affaires frauduleuses
<b>Internes</b>	12 507	10 545	5 434
<b>Externes</b>	14 231	5 247	2 398
<b>Total</b>	<b>26 738</b>	<b>15 792</b>	<b>7 832</b>

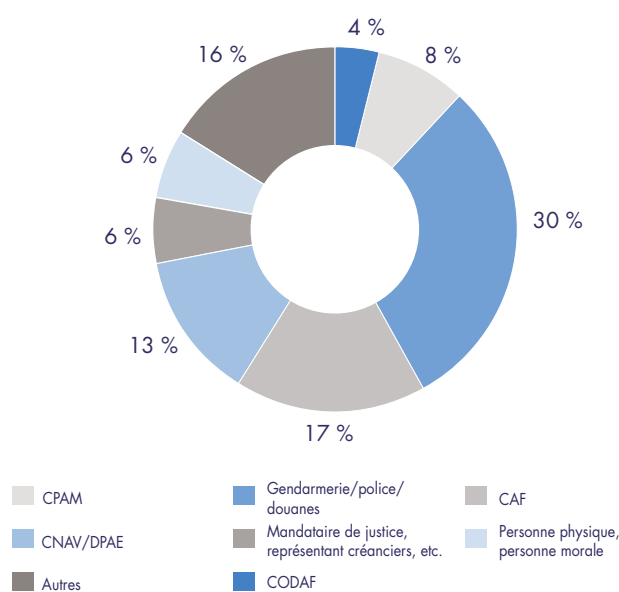
Source : Pôle emploi

11. Cette répartition présente une évolution par rapport à l'année 2013 où les pourcentages étaient respectivement de 59 %, 22 % et 14 %.

12. Signalements externes : CNAV, CAF, CPAM, CODAF, etc.



Les principales sources de signalements externes



Source : Pôle emploi

#### 4.4.2. LE SUIVI DES ÉCHANGES D'INFORMATION ENTRE TRACFIN ET LES PARTENAIRES

L'année 2014 confirme la place de TRACFIN dans la lutte contre la fraude aux finances publiques et plus particulièrement, contre la fraude fiscale et sociale.

- Les échanges au titre de la lutte contre la fraude fiscale

##### Bilan quantitatif

Avec 365 notes transmises à l'administration fiscale (+ 54 % par rapport à 2013), l'activité de TRACFIN en matière de lutte contre la fraude fiscale se confirme.

Hormis un dossier d'un montant exceptionnel, la moyenne par dossier est de 1 147 130 euros soit une hausse de 37 % par rapport à 2013. Ce montant concerne des flux suspects susceptibles de concourir à une fraude fiscale, sans préjuger des résultats financiers des éventuels contrôles diligentés par l'administration fiscale à partir des notes de TRACFIN.

L'analyse des résultats obtenus par la DGFIP en termes de contrôle fiscal à la suite des notes de renseignement transmises par TRACFIN montre que depuis 2009, 975 propositions de vérification fiscale ont été initiées à partir des notes TRACFIN. Les résultats financiers font état d'un montant total de droits rappelés de près de 534 millions d'euros et de 199 millions d'euros de pénalités.

##### Précisions typologiques

En 2014, TRACFIN a connu une hausse significative des dossiers relatifs à des transferts ou des rapatriements par des résidents français d'avoirs financiers provenant de pays frontaliers ou à fiscalité privilégiée (Suisse, Luxembourg, Belgique...). Même si cette thématique est depuis l'origine présente dans les informations traitées par TRACFIN, l'année 2014 a été particulièrement marquée par ce phénomène en lien avec le dispositif de régularisation des avoirs détenus à l'étranger actuellement en cours au sein de la DGFIP.

Les autres typologies les plus représentées portent principalement sur des problématiques patrimoniales : donation déguisée, diminution de l'actif successoral, minoration d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) ou absence de déclaration d'ISF.

- Les échanges au titre de la lutte contre la fraude sociale<sup>13</sup>

Dans le cadre du protocole signé le 1<sup>er</sup> mars 2012 entre TRACFIN et les organismes de protection sociale (OPS) sous l'égide de la DNLF, un outil de suivi de l'exploitation des notes d'information par les OPS a été mis en place en 2013, afin de renforcer la connaissance de l'exploitation des informations. Un bilan biennuel est par ailleurs désormais réalisé.

##### Bilan quantitatif

Dans le cadre du protocole d'échange d'informations, 83 notes ont été transmises en 2014 à destination des sept organismes de protection sociale : avec 38 notes, l'ACOSS est le bénéficiaire le plus important des transmissions.

Au total, les montants en jeu s'élèvent à 36,7 millions d'euros (contre 29,4 millions d'euros en 2013), soit une moyenne de 441 892 euros par dossier. Ces sommes représentent les flux suspects décrits par TRACFIN, sans préjuger des procédures de contrôle engagées par la suite par les organismes destinataires.

13. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 a rendu possible la transmission par TRACFIN aux organismes de protection sociale des informations (sous forme de notes) que ces derniers pourront utiliser pour l'exercice de leurs missions de contrôle et de lutte contre la fraude.

S'agissant des suites données par l'ACOSS, principal destinataire des notes de renseignement envoyées par TRACFIN, les résultats des contrôles réalisés à ce jour sont les suivants :

Années	Dossiers clos avec redressements	Total droits notifiés
2012	15	6 295 695 €
2013*	12	2 110 509 €
2014*	2	389 412 €

\* Données provisoires

### Bilan qualitatif

En 2014, les principales typologies de fraude sociale ayant donné lieu à la transmission d'une note de renseignement concernent majoritairement la fraude aux cotisations sociales (suspicion de travail dissimulé) et dans une moindre mesure la fraude aux prestations sociales (suspicion de détournement de prestations de retraite).

Le secteur d'activité du bâtiment est de très loin le plus concerné.

L'Ile-de-France reste la région la plus représentée.

- La gestion des droits de communication vers les organismes de protection sociale :

Le traitement des dossiers en matière sociale nécessite souvent de mener des investigations vers les organismes concernés par les flux suspects détectés. Ces investigations prennent la forme de droits de communication envoyés par TRACFIN en application des dispositions de l'article L.561-27 du code monétaire et financier.

Sur un total de 516 droits de communication exercés par TRACFIN en 2014, 361 ont concerné l'ACOSS.

### 4.5. Le paiement des créanciers publics par l'AGRASC<sup>14</sup>

La convention signée entre l'AGRASC et l'ensemble des créanciers publics le 21 juillet 2011<sup>15</sup> permettant à l'agence, avant de procéder à des restitutions, de

prévenir les créanciers publics afin qu'ils puissent opérer entre ses mains un avis à tiers détenteur ou une opposition, s'avère efficace en particulier pour les créances fiscales.

Ainsi, le nombre des oppositions administratives ou avis à tiers détenteurs émis par les créanciers publics a progressé de manière très significative pour passer de 63 en 2013, correspondant à un montant de 1,2 million d'euros à 138 en 2014 pour un montant de 1,5 million d'euros.

La contribution de l'AGRASC au renforcement de la lutte contre la fraude s'est accentuée par un élargissement de l'information aux trésoreries amendes, permettant à celles-ci, à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2014, d'obtenir le recouvrement des amendes impayées par prélèvement sur les fonds restituables.

### 4.6. Renforcement des relations entre partenaires

Dans le sillage du protocole de coopération signé entre la DGDDI et la DGFIP le 3 mars 2011, le SNDJ et la DNEF ont signé le 18 décembre 2014 un protocole de coopération spécifique, témoignant de la volonté de ces administrations de remédier à la problématique de la séparation des actions administrative et judiciaire.

Dans un tout autre domaine, un protocole de coopération et de renseignement entre la DNRED et les divers organismes de protection sociale a été signé le 19 mai 2014. Il a pour objet de définir les modalités d'échanges d'informations entre la DNRED et les OPS. Ces échanges sont autorisés par l'exercice du droit de communication prévu aux articles 64A et 65 du CDN et L.81 et suivants du LPF dans le cadre de la recherche d'infractions douanières et fiscales, et de la même manière par les articles L.114-16-1 et L.114-16-2 du code de la sécurité sociale pour la lutte contre la fraude sociale. Des bordereaux-types ont été produits à cet effet et les échanges interviennent par mél en utilisant le procédé de sécurisation par chiffrement proposé par la DNLF.

14. Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués.

15. En application de l'article 706-161 4° du code de procédure pénale ; créanciers publics signataires de la convention : DGFIP, DGDDI, ACOSS, CNAMTS, CNAV, MSA, CNAF, RSI, UNEDIC, Pôle emploi.

## 5. LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE DOCUMENTAIRE

Afin de mieux combattre les usurpations d'identité et la fraude documentaire, qui sert de fraude support à des fraudes aux finances publiques, le ministère de l'intérieur a validé en octobre 2013 le plan d'action CNI qui se traduit en 14 mesures complémentaires. Parmi celles-ci trois intéressent plus particulièrement le domaine de la lutte contre la fraude aux finances publiques :

- ▶ Deux de ces mesures, en amont de la délivrance d'un titre, concernent deux pièces sensibles, à savoir le justificatif de domicile et l'acte d'état civil :
  - s'agissant du justificatif de domicile, le ministère de l'intérieur a expérimenté avec quelques préfectures pilotes un dispositif de sécurisation des factures par un code à barres dénommé 2D-DOC apposé sur celles-ci : ce dispositif sera généralisé début 2015 (avec l'attestation de contrat EDF) ;
  - la protection des actes d'état civil s'opère par leur dématérialisation et leur transmission sécurisée ; cette mesure appelée COMEDEC, menée sous maîtrise d'ouvrage du ministère de la justice, est en cours de généralisation progressive depuis fin 2013 et a permis de couvrir fin 2014 12 % des actes d'état civil.
- ▶ La troisième mesure, qui s'applique en aval de la délivrance d'un titre, permettra de renseigner sur l'existence et le statut (perdu ou volé) des titres en circulation, par simple interrogation de leur numéro d'identification<sup>16</sup>.

## 6. LA FORMATION DES AGENTS

### 6.1. 2014, l'année d'un nouveau départ pour les formations transverses

Dans le cadre des missions qui lui ont été confiées lors de sa création en 2008, la DNLF est chargée d'améliorer la connaissance des fraudes ayant un impact sur les finances publiques, de veiller à l'efficacité et à la coordination des actions menées en matière de lutte contre la fraude entre les services de l'État concernés, d'une part, et entre ces services et les organismes de protection sociale, d'autre part.

Dans le cadre d'un travail mené en étroite collaboration avec ses partenaires, la DNLF a proposé en 2014 une offre de formation interinstitutionnelle à travers un catalogue composé de vingt modules (dont neuf gratuits), s'adressant à tous les publics en lien avec la fraude aux finances publiques.

Quatre thématiques sont couvertes :

- détection des fraudes (906 stagiaires) ;
- lutte contre le travail illégal (329 stagiaires) ;
- maîtrise des outils d'investigations (117 stagiaires) ;
- besoins particuliers : lutte contre la fraude aux prestations sociales (563 stagiaires).

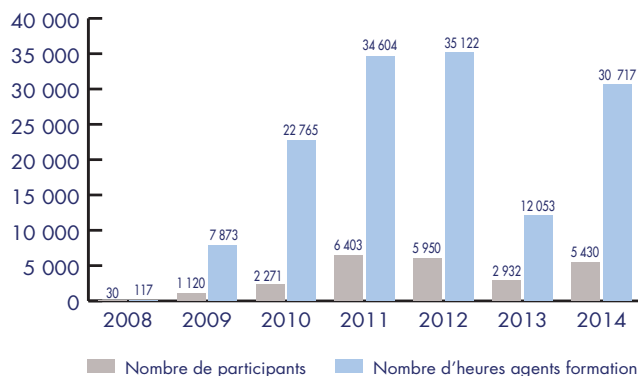
Les trois partenaires initiaux, ENFIP, INTEFP, UCANSS ont été rejoints, dans le cadre de la signature d'un avenant au protocole initial, le 5 mai 2014 par la direction nationale du recrutement et de la formation professionnelle (DNRFP) de la DGDDI. Celle-ci propose cinq enseignements sur des thématiques très variées telles que la viticulture, les principes fondamentaux et les régimes particuliers de TVA, l'initiation à la comptabilité des entreprises, la méthodologie d'enquête, la connaissance de l'entreprise et deux modules en distanciel sur la protection du patrimoine culturel et le contrôle du fret express en opérations commerciales.

L'année 2014 est un succès après les difficultés de 2013 liées à l'externalisation des formations, avec 5 430 stagiaires<sup>17</sup> formés pour 30 717 heures de formation (1 915 stagiaires par les partenaires de la DNLF soit une augmentation de 87,5 % et 3 515 en

16. Spécification prévue début 2015.

17. Voir bilan des formations transverses 2014 : [www.economie.gouv.fr/dnlf/formations](http://www.economie.gouv.fr/dnlf/formations).

déclinaisons internes) : les stagiaires sont venus nombreux, leur taux de satisfaction est très élevé. C'est le résultat d'un travail de concertation mené avec les partenaires et d'actions de communication conduites sans relâche par la DNLF auprès des référents formations, nationaux et locaux et auprès des comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF) qui constituent un excellent relais au niveau local.



## 6.2. Une offre de formations transverses réparties autour de cinq axes

### 6.2.1. DÉTECTION DES FRAUDES

#### 6.2.1.1 Fraude documentaire et à l'identité

L'animation de ces différents modules est déployée par les agents de la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) en région, via des formateurs zonaux habilités (cinq grandes zones de déploiement). Pour la formation des formateurs relais, trois quarts des sessions ont été conduites à Paris.

Depuis 2014, le Centre régional de formation (CRF) Auvergne, sous l'égide de l'UCANSS, est destinataire des résultats des tests passés par les formateurs relais (note exigée supérieure ou égale à 10), ce qui lui permet d'assurer la diffusion de la mallette pédagogique auprès des intéressés.

#### 6.2.1.2 Sensibilisation à la lutte contre les sociétés éphémères<sup>18</sup>

Cette formation est par essence interinstitutionnelle car elle associe à la fois l'ensemble des corps de contrôle et des organismes de protection sociale confrontés à cette thématique. Les sociétés éphémères se caractérisent par une durée de vie très

courte; elles se créent afin de réaliser des activités irrégulières ou obtenir des avantages fiscaux ou sociaux et disparaissent avant de souscrire leurs déclarations (ou en ayant souscrit des déclarations minorées), échappant ainsi aux opérations de contrôles ou rendant ces dernières beaucoup plus complexes. Outre les manquements fiscaux et sociaux relevés (en matière de lutte contre le travail illégal), ces entreprises se rendent coupable d'autres délits connexes, tels que les trafics de main-d'œuvre étrangère, l'usage illicite de faux documents, autant d'éléments justifiant d'un intérêt commun élevé pour cette formation.

### 6.2.2. LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL

L'offre de formation interinstitutionnelle mise en œuvre par l'Institut national du travail de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) en lien avec la direction générale du travail (DGT) s'inscrit dans le cadre de l'orientation du plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015 portant sur la professionnalisation et la coopération renforcée des services de contrôle. Cette offre est destinée à tous les corps de contrôle concernés par la lutte contre le travail illégal qui, du fait de la complexité des problématiques rencontrées, sont amenés à coopérer au plan territorial.

Elle s'appuie sur un réseau de formateurs interinstitutionnel (40 intervenants). Un premier séminaire annuel du réseau de formateurs a été organisé par l'INTEFP en janvier 2014 avec la participation de deux chargées de mission de la DNLF. Il a permis de consolider un fonctionnement en réseau permettant aux formateurs de mutualiser leurs expériences et de concevoir et d'actualiser des supports pédagogiques partagés.

Chaque session de formation est animée par un binôme de formateur constitué d'un agent de l'inspection du travail et d'un agent d'une administration ou institution partenaire, cette modalité permettant ainsi de porter auprès des stagiaires un regard transversal et opérationnel sur le travail illégal.

Par ailleurs, en réponse aux besoins exprimés par les agents de contrôle dans le cadre d'une enquête menée par la DNLF, l'année 2014 a permis d'expérimenter des « actions locales » complémentaires, en proposant des formations adaptées permettant une montée en compétence des organisations au niveau d'un territoire, notamment en appui des CODAF.

18. Voir également partie 3 « La fraude aux prestations sociales ».

### 6.2.3. MAÎTRISE DES OUTILS D'INVESTIGATIONS

Les formations en matière de droit de communication<sup>19</sup> et d'application FICOBA<sup>20</sup> ont été déclinées tout au long de l'année en e-formation<sup>21</sup>. Ces modules sont conçus et diffusés par l'ENFIP. Un soin particulier en termes d'animation visuelle a été apportée au module « Droit de communication ». Le module FICOBA propose une première approche simple de cette application.

### 6.2.4. BESOINS PARTICULIERS

#### 6.2.4.1 Fraudes aux prestations sociales

En 2014, les deux modules consacrés à cette thématique ont été proposés en continuité, cette modalité pédagogique offrant une plus grande souplesse aux intervenants qui peuvent ainsi adapter leur prestation à la progression du groupe.

Au côté d'une présentation générale s'appuyant sur des exemples de cas pratiques adaptés, de jurisprudence et de cas issus de la pratique professionnelle, un complément a été apporté en matière de prescriptions sur les plan civil et pénal.

#### 6.2.4.2 Titres de séjour et droits correspondants

A l'origine dispensée par des agents de la direction de l'immigration à Paris et deux experts de la caisse primaire d'assurance maladie de Seine-Saint-Denis, une action a été entreprise afin de déployer les formations sur l'ensemble du territoire national. Désormais, le CRF Auvergne, avec l'accord de la CNAMTS, se charge de trouver directement un expert auprès de l'organisme qui accueille la session. Ces raisons expliquent qu'en 2014, le CRF Auvergne n'a pu mettre en place que trois sessions (Nord, Isère et Auvergne) à partir du mois de novembre 2014. Toutefois, les inscriptions enregistrées à la fin de l'année 2014 ont permis de programmer une quinzaine de sessions pour 2015.

La publication du catalogue des formations transverses pour 2015, en octobre 2014, a été permise grâce au travail collectif visant à rendre plus lisible l'offre de formation<sup>22</sup>. Cette nouvelle offre s'articulera autour de vingt-six modules (dont quinze gratuits) regroupés selon cinq thématiques, la lutte contre la fraude douanière enrichissant pour la première fois les quatre autres.

Souhaitant par ailleurs poursuivre l'élargissement de l'offre de formations inscrites au catalogue grâce à de nouveaux partenaires, la DNLF a initié, dès 2014, une collaboration étroite avec la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) afin que l'École nationale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (ENCCRF) puisse rejoindre le réseau des quatre écoles le constituant, en 2015.

L'ENCCRF enrichira par ailleurs le module « Sensibilisation à la lutte contre les sociétés éphémères » du volet recherche de fraudes en matière de lutte anti-blanchiment des entreprises domiciliataires.

19. Articles L.81 du livre des procédures fiscales, L.114-19 et L.114-20 du code de la sécurité sociale.

20. Fichier des comptes bancaires DGFIP.

21. L'e-formation permet de former à distance un large public, en utilisant les outils du WEB et sans contrainte de déplacement. Souple, elle s'adapte au rythme de l'apprenant qui peut, selon ses disponibilités, dérouler en une ou plusieurs fois la formation. Mettant en œuvre une pédagogie active, elle offre également des exercices d'autoévaluation permettant aux apprenants de se situer dans l'acquisition de leurs connaissances.

22. Pour chaque stage, une fiche récapitule, outre la thématique traitée, les objectifs pédagogiques, l'administration d'origine des intervenants, le public visé, les modalités pratiques d'inscription, un calendrier et, le cas échéant, le coût laissé à la charge de l'administration ou de l'organisme de l'agent.

# LA COORDINATION OPÉRATIONNELLE

## 1. LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

### 1.1 Coopération, réalisations et projets internationaux

#### 1.1.1 L'OUVERTURE DE LA DNLF SUR LES ORGANISATIONS ÉTRANGÈRES

La lutte contre la fraude aux finances publiques est une activité des différents organismes nationaux partenaires de la DNLF, qui nécessite une coopération internationale de plus en plus importante. Alors que les administrations financières et les organismes sociaux étaient engagés de longue date dans des dispositifs de coopération internationale, la DNLF a pris l'initiative en 2014 de rencontrer certains de ses partenaires européens aux fins d'échanges de vue et de bonnes pratiques dans le cadre de la lutte contre la fraude.

Cette démarche s'inscrivant dans le cadre du PNLF 2014 vise également à mieux connaître l'organisation de nos partenaires dans les domaines fiscaux et sociaux et aussi à les informer sur l'organisation mise en place en France pour lutter contre la fraude aux finances publiques.

Quatre pays ont ainsi été visités, l'Espagne, la Belgique, les Pays-Bas et la Grande-Bretagne, à chaque fois avec le soutien local de l'attaché fiscal de la DGFIP, pour des rencontres avec les responsables nationaux chargés de la lutte contre la fraude fiscale et sociale.

Hormis la Belgique qui dispose d'un secrétariat d'État à la lutte contre la fraude, en charge comme la DNLF du pilotage stratégique et de la définition de la politique de lutte contre la fraude, l'Espagne et les Pays-Bas ne disposent pas d'une telle structure. La situation britannique est quelque peu différente avec la présence de la National Crime Agency qui a repris au début 2014 les attributions de la National Fraud Authority et qui dispose de ressources humaines et budgétaires propres pour lutter contre les activités criminelles les plus importantes, y compris celles affectant les finances publiques.

Les organisations mises en place en Espagne et aux Pays-Bas en matière de lutte contre la fraude se rapprochent le plus de celles existant en France, notamment en ce qui concerne l'Espagne, quand bien même l'autonomie dont disposent les provinces dans l'administration des programmes sociaux constitue une différence importante avec le système français.

La position géographique particulière qu'occupent les Pays-Bas, qui a des conséquences notamment sur le secteur du transport routier et l'activité portuaire, impacte la politique de lutte contre la fraude, à la fois dans le domaine fiscal et douanier, mais aussi en matière de droit du travail et de détachement des salariés étrangers.

Outre une meilleure connaissance des organisations de nos voisins, ces rencontres ont permis de tisser les premiers liens avec les responsables des administrations fiscales et sociales étrangères dans la perspective d'échanges stratégiques, mais aussi pour faciliter la réalisation de projets bilatéraux concrets entre organismes partageant les mêmes problématiques.

#### 1.1.2 LES PROJETS EUROPÉENS

En matière de lutte contre la fraude, les administrations et organismes partenaires de la DNLF ont participé tout au long de l'année aux différents travaux pilotés par la commission européenne tant dans le domaine fiscal et douanier que dans celui du travail, de l'emploi et de la santé ou de la justice.

Ainsi l'année 2014 a été marquée par l'adoption de la directive 2014/67/UE relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement des travailleurs qui améliore notablement les conditions de coopération entre les États membres ainsi que les modalités de contrôle et de sanctions en cas de non-respect de la réglementation. Dans le domaine fiscal, la mise en œuvre de la directive 2014/107/UE relative à la coopération administrative dans le domaine de la fiscalité directe entrera progressivement en vigueur dans les différents États membres et permettra de lutter plus efficacement contre la dissimulation des revenus et des patrimoines financiers.

Aux côtés de ces projets, la France participe activement aux différents travaux sous l'égide de la commission européenne et de l'OCDE qui doivent aboutir à l'établissement de réglementations renforçant les moyens de lutter contre la fraude. A ce titre le projet de plateforme européenne d'échanges d'information en matière de travail non déclaré, les travaux

de finalisation de la 4<sup>e</sup> directive anti-blanchiment et les travaux sur la création d'un procureur européen constituent des sujets auxquels la France attache une grande importance.

L'amélioration de la coopération entre les administrations fiscale et douanière s'est traduite dès 2013 par la participation conjointe de la DGDDI et de la DNEF au réseau de coopération Eurofisc. En suite de cette participation, le bureau D2 de la DGDDI a été élu à la coordination des travaux du groupe dédié à la fraude au régime 42 (le « working field 3 » ou « WF3 ») et a en charge le pilotage de la coopération administrative communautaire sur cette thématique pour les exercices 2014 et 2015. La DGDDI et la DGFIP travaillent conjointement sur les échanges de données entre États membres.

En 2014, l'exercice de ce mandat a permis d'identifier l'obstacle que représente une faible collaboration entre services fiscaux et douaniers des États membres de l'Union. En conséquence, le séminaire de 2014 (organisé à Paris par la DGDDI en présence de 27 États membres) a porté sur le renforcement de cette coopération.

## 1.2 Prévention et lutte contre la fraude internationale

### 1.2.1 LE DISPOSITIF DE PRÉSERVATION DES INTÉRÊTS FINANCIERS DE L'UNION EUROPÉENNE

A la fin de l'année 2014, chaque État membre a désigné un service de coordination anti-fraude (SCAF), chargé d'être l'interlocuteur privilégié de l'OLAF. La DNLF assure pour la France, le rôle de correspondant national de l'OLAF, afin de contribuer à améliorer la lutte contre la fraude aux intérêts de l'Union européenne. La DNLF est tout d'abord un partenaire essentiel de l'OLAF pour faciliter ses enquêtes administratives, en mobilisant les administrations nationales concernées sur l'assistance administrative et les signalements.

En 2014, l'OLAF a constaté sur l'ensemble des États membres, une nette augmentation du nombre de notifications d'irrégularités signalées comme frauduleuses ou comme non frauduleuses ainsi que des sommes concernées. Cette évolution s'explique principalement selon la commission européenne par la mise en œuvre progressive des divers programmes de dépenses et par le renforcement des systèmes de contrôle des institutions européennes et des services nationaux d'audit.

La France s'inscrit globalement dans ce mouvement avec une hausse sensible des notifications en quantités comme en montant moyen. Sur la politique de cohésion, les progrès réalisés en termes de signalement doivent être cependant confirmés et amplifiés.

Évolution des notifications d'irrégularités à l'OLAF par la France

Irrégularités déclarées comme...	Nombre de notifications 2014	Nombre de notifications 2013	Évolution 2014/2013 (%)	Médiane des notifications 2014	Montant moyen 2014 en €	Montant Moyen 2013 en €	Évolution 2014/2013 (%)
<b>Frauduleuses</b>							
Dépenses	21	16	+31,25	10	280969	103611	+171,2
Recettes	131	84	+55,95	10	257930	61002	+322,82
<b>Non frauduleuses</b>							
Dépenses	337	159	+111,95	233	201208	63679	+215,97
Recettes	283	207	+36,71	56	99050	85246	+16,19

Sources : rapports annuels 2014 et 2013 de la commission européenne sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne

Il s'agit également pour la DNLF de favoriser l'action de l'OLAF en participant à des actions de sensibilisation ou des séminaires de formation sur la fraude aux intérêts de l'Union européenne, qu'ils soient organisés par l'OLAF (séminaire sur les aspects opérationnels de la lutte contre la fraude aux fonds structurels du 12 au 14 octobre 2014) ou les administrations nationales.

La DNLF est également présente comme SCAF au comité consultatif pour la coordination de la lutte contre la fraude (COCOLAF) institué par la décision 94/140/CE de la commission du 23 février 1994 que ce soit en plénier (le 22 mai 2014) ou en groupes d'experts (notamment les 30 juillet et 16 octobre 2014). De même la DNLF est partie intégrante du réseau européen de communication de l'OLAF en échangeant des bonnes pratiques comme l'espace dédié à l'OLAF et au réseau des SCAF sur le site internet de la DNLF, ainsi qu'en diffusant les communiqués de presse de l'OLAF.

La DNLF développe également des échanges privilégiés avec les correspondants de l'OLAF des autres États membres pour mutualiser des expériences et identifier des pistes d'amélioration dans la coopération avec l'OLAF.

### 1.2.2 LA PROTECTION DES DROITS DES TRAVAILLEURS SALARIÉS

La France a été sollicitée au début de l'année 2014 par l'organisation internationale ITER afin de concevoir un guide à destination des entreprises et des salariés étrangers détachés sur le site de construction de Cadarache (13). La DNLF et ses partenaires ont livré en septembre 2014 un guide comportant l'ensemble des droits et obligations des personnes concernées. Ce guide est destiné à faciliter le respect des réglementations en matière fiscale, sociale, de droit du travail et de condition de séjour en France des personnels détachés.

En 2014 la direction générale du travail a déployé l'application « système d'information – prestations de service internationales » (SIPSI<sup>23</sup>) permettant l'envoi dématérialisé à l'inspection du travail des déclarations de détachement. Cette télé procédure s'adresse aux entreprises étrangères souhaitant détacher des salariés en France. Depuis sa mise en place, l'application SIPSI a enregistré en dix mois 7 580 déclarations.

SIPSI allège la charge administrative des entreprises, concourt à renforcer l'exhaustivité des déclarations de détachement et facilite les contrôles ainsi que leur ciblage.

La lutte contre la fraude s'opère également au travers de partenariats bi et multilatéraux avec des partenaires étrangers directement ou par l'intermédiaire de bureaux de liaison ou des représentations diplomatiques françaises. C'est dans ce dernier cadre que la MSA a diffusé à l'ensemble de son réseau en juillet 2014 une circulaire précisant les conditions de mise en œuvre de la convention de 2013 visant à faciliter l'appréciation et le contrôle des conditions d'ouverture de prestations ou d'aides versées, faciliter les recouvrement des créances et à permettre aux autorités consulaires de vérifier les conditions de délivrance des documents d'entrée et de séjour des étrangers sur le territoire français.

En ce qui concerne les prestations sociales<sup>24</sup>, une attention particulière a été portée par la CNAMTS aux fraudes commises par les travailleurs transfrontaliers. Les actions entreprises par cet organisme ont ainsi permis de détecter et de stopper 17 % de la fraude constatée en matière de gestion de droits. De son côté Pôle emploi a pu constater que 7 % des fraudes identifiées en 2014 relevaient de la fraude transfrontalières ou de la résidence à l'étranger.

La DNLF a accompagné Pôle emploi dans sa démarche de partenariat avec son homologue belge, l'ONEM. Ce projet initié en 2013 s'est poursuivi en 2014 avec la transmission par l'ONEM d'un fichier de test préservant l'anonymat de bénéficiaires d'indemnités belges, à partir duquel les premiers examens ont révélé des situations en apparence anormales. Ces premiers travaux se sont accompagnés d'un projet de convention bilatérale et de l'élaboration d'un dossier destiné à la CNIL.

23. Pour en savoir plus sur SIPSI voir partie 2 « La fraude aux prélèvements obligatoires ».

24. Voir également partie 3 « La fraude aux prestations sociales ».



### 1.3 Les fraudes fiscales et douanières

La lutte contre la fraude fiscale internationale constitue un axe prioritaire pour la DGFIP, qui repose entre autre sur un mécanisme d'assistance administrative sur demande avec ses homologues étrangers et, également au sein de l'Union européenne sur des contrôles multilatéraux. Ceux-ci permettent à plusieurs États de procéder simultanément, chacun sur son territoire, à des contrôles de la situation fiscale d'un ou plusieurs contribuables présentant un intérêt commun ou complémentaire et d'échanger des informations pour une période et un périmètre donnés.

En 2014, la France a participé à huit contrôles multilatéraux, dont quatre ont été lancés à son initiative. La DGFIP a par ailleurs traité 9 700 demandes dans le cadre de l'assistance administrative sur demande, dont 4 700 demandes émises par ses services en matière de TVA.

L'année 2014 a été marquée par une forte augmentation des saisines du SNDJ en matière de protection des intérêts financiers de l'Union européenne. Les enquêtes portent sur des subventions versées par l'Union européenne en matière agricole. Ces enquêtes ont été menées en étroite collaboration avec la DGFIP. Deux affaires notoires ont fait apparaître un préjudice au trésor public français de respectivement 2,6 et 76 millions d'euros. Dans le cadre d'une enquête suivie par la JIRS de Lyon, le SNDJ et la police judiciaire de Lyon ont démantelé un réseau d'escrocs au bonus écologique dont le préjudice du trésor public français est évalué à plus de 2,6 millions d'euros.

Les enquêtes menées en 2014 ont permis de redresser plus de 7 millions d'euros par utilisation abusive du régime 42, et près de 4 millions d'euros au titre du contournement de droits antidumping. Pour sa part, la DNRED a pleinement pris part à la coopération communautaire dans le cadre de l'opération Snake, afin de lutter contre la minoration de valeur sur des importations de textile en provenance de Chine.

La collaboration des services douaniers avec les autorités douanières des autres États membres via l'assistance administrative mutuelle internationale (AAMI) a permis de constater un montant de droits fraudés de plus de 20 millions d'euros.

Les services de police sont également associés lors d'opérations conjointes avec les services fiscaux et douaniers (DGDDI ou SNDJ) dans des affaires de lutte contre la fraude à la TVA intracommunautaire. Ainsi en 2014 un réseau d'escroqueries à la TVA intracommunautaire commises en bande organisé a été démantelé. Celui-ci revendait en France sur internet des véhicules d'occasion achetés en Allemagne et bénéficiait d'une exonération de TVA en France sur la base de fausses factures attestation du règlement de la TVA en Allemagne. Outre le délit de travail illégal par dissimulation de salariés, le préjudice subi par l'administration fiscale était évalué à plus de 5 millions d'euros. Cette affaire a donné lieu en outre à la saisie de sept véhicules, des comptes bancaires, du numéraire, du matériel HI-FI pour un montant de 178 815 euros.

Une autre affaire a permis le démantèlement d'un réseau de trafic de véhicules haut de gamme achetés en Allemagne, faisant l'objet d'une modification de compteurs kilométriques, ré-immatriculés en France par le biais de prête-noms puis revendus sur internet. Ce trafic qui portait sur 200 véhicules reposait sur l'utilisation de documents à en-tête de sociétés fictives portugaises pour afin de bénéficier d'une exonération de TVA, et a généré un bénéfice évalué à 1 million d'euros.

## 1.4 Les fraudes au détachement de salariés étrangers

L'office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI<sup>25</sup>) participe particulièrement à la lutte contre la fraude en apportant son appui dans plus de cent enquêtes dirigées par d'autres unités ou services.

Dans ce cadre, l'OCLTI a traité différentes affaires de fraude au détachement de salariés, dont notamment deux affaires dans le secteur du transport routier (marchandises et voyageurs) représentant un montant de plus de 800 000 euros de cotisations sociales éludées.

La première de ces affaires concernait deux sociétés de transport routier de droit d'Europe de l'Est exerçant depuis 2011 une activité stable, habituelle et continue sur le territoire français et employant des chauffeurs d'un autre État membre sans avoir procédé aux déclarations sociales. La seconde portait sur une société française de bus, liquidée après la création préalable de deux entités au Royaume-Uni et d'une entité en France auxquelles l'activité, les clients, les salariés ainsi que les actifs ont été progressivement transférés. Le nouveau groupe de sociétés franco-britannique de transport de voyageurs recourait uniquement à des salariés de droit anglais alors qu'il réalisait la quasi-totalité de son activité en France d'où il était effectivement dirigé.

Une affaire très importante concernant une société de réparation de palettes de bois a mis en évidence un montage frauduleux de fausse sous-traitance. Entre 2010 et 2014 une société française a eu recours à des sociétés d'Europe de l'Est, qui ont employé un total de 170 ressortissants étrangers qui ont travaillé sous la direction exclusive de la société française, lui permettant de contourner la législation nationale. Le montage découvert par l'OCLTI a généré des préjudices sociaux et fiscaux estimés au total à plus de 5,6 millions d'euros.

## 2. LA COORDINATION DES ACTIONS LOCALES: LES CODAF

Pilotés par la DNLF, les CODAF<sup>26</sup> (comités opérationnels départementaux anti-fraude) sont les structures départementales de référence en matière de lutte contre la fraude. Leur champ de compétence couvre l'ensemble des fraudes aux finances publiques (fraudes sociales et travail illégal, fraudes fiscales et douanières).

La finalité opérationnelle des CODAF est double :

- mener sur le terrain des contrôles conjoints ;
- détecter des fraudes par l'échange de signalements entre partenaires.

### 2.1 Le CODAF: Une structure de référence reconnue et visible au niveau national

#### 2.1.1 UNE STRUCTURE DE RÉFÉRENCE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE RECONNUE PAR LES PARTENAIRES INSTITUTIONNELS

- Place du CODAF comme structure de référence dans les dispositifs de lutte contre la fraude développée par nos partenaires institutionnels

Les coopérations mises en œuvre dans le cadre des CODAF ne cessent de se renforcer. C'est notamment le cas en matière de travail illégal. Comme l'indique le premier bilan définitif pour 2013 et provisoire pour 2014<sup>27</sup> du plan national de lutte contre le travail illégal<sup>28</sup>, les procédures issues de contrôles conjoints entre plusieurs administrations ou organismes de contrôle représentent plus d'un procès-verbal sur quatre (26 %).

L'objectif de 25 % des contrôles réalisés conjointement est respecté et le nombre de procédures issues d'une action organisée dans le cadre des CODAF représente désormais les deux tiers des actions conjointes.

26. Pérennisés en mars 2010 à l'issue d'une expérimentation débutée en 2008.

27. Présenté lors de la commission nationale de lutte contre le travail illégal du 12 février 2015.

28. PNLI 2013-2015, adopté par la commission nationale de lutte contre le travail illégal du 27 novembre 2012 – pour en savoir plus sur le PNLI voir partie 2 « La fraude aux prélèvements obligatoires ».

25. Pour plus d'informations sur l'OCLTI voir infra « Police et gendarmerie ».

Ces procédures ont concerné 18 500 infractions au titre du travail illégal soit une hausse de 2 % sur un an.

Le nombre des actions conjointes et la part des contrôles – notamment lors de montages complexes – organisés par les CODAF se développent. Ces opérations ont surtout lieu dans le secteur du bâtiment et des travaux publics très concerné par les prestations de services internationales (augmentation sur un an de 14 %).

- ▶ Place du CODAF dans la conduite d'action nationale d'envergure

De la même manière qu'en 2013 où les CODAF avaient été sollicités pour une action nationale dans le domaine du BTP, en 2014, les pouvoirs publics ont demandé aux préfets et aux procureurs de la République et à la DNLF, de mobiliser les CODAF afin d'organiser des contrôles conjoints sur la réglementation applicable à l'exercice des professions de transport public particulier de personnes (cf. infra).

### **2.1.2 LES ACTIONS ENTREPRISES PAR LA DNLF AU NIVEAU NATIONAL POUR RENDRE LES CODAF PLUS PERFORMANTS ET VISIBLES**

- ▶ Les propositions législatives portées :

La DNLF favorise l'élargissement des leviers de sanctions utilisables en matière de fraude.

En concertation avec la DACG et la DSS, la DNLF a proposé d'introduire dans la loi de financement de la sécurité sociale 2014 un article visant à simplifier les sanctions en matière de fraude aux prestations sociales (trente et un textes législatifs existaient, répartis dans six codes différents, deux lois spéciales – 1941 et 1968 – et deux ordonnances). Ce qui s'est traduit par l'envoi aux parquets par la DACG d'une dépêche en date du 27 juin 2014.

Nombre de ces textes ont donc été abrogés tandis qu'il était proposé parallèlement de recentrer la qualification pénale des principales fraudes aux prestations sociales autour du code pénal. Une nouvelle rédaction de l'article 441-6 alinéa 2 du code pénal permet désormais de faire de cet article l'outil principal de qualification pénale utilisable en remplacement des articles abrogés.

Lorsque le préjudice est constaté à l'égard d'un organisme de protection sociale pour l'obtention d'une allocation, d'un paiement ou d'un avantage indu, une nouvelle circonstance aggravante en matière d'escroquerie (article 313-2 5 du code pénal) permet désormais de sanctionner les cas de fraude aux prestations sociales les plus graves.

La DNLF a par ailleurs proposé plusieurs adaptations des dispositifs de sanctions administratives et judiciaires existant en matière de travail illégal :

- Au plan judiciaire : création d'une nouvelle circonstance aggravante en matière de travail illégal. Une nouvelle peine pour les personnes physiques de dix ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende sanctionne désormais ces infractions particulièrement graves commises en bande organisée.

Cette nouvelle circonstance aggravante peut aussi permettre de recourir à des moyens d'enquête plus adaptés s'agissant de fraudes complexes, mobiles et transnationales comme par exemple le faux détachement de salariés. En cas de bande organisée, les services d'enquête bénéficient des prérogatives prévues au code de procédure pénale en matière de criminalité organisée : surveillance sur l'ensemble du territoire, infiltration, perquisition de nuit, réalisation d'interceptions des correspondances émises par la voie des télécommunications, sonorisation ou fixation d'images de certains lieux ou véhicules, captation de données informatiques...

- Au plan administratif : une simplification des critères de fermeture administrative à l'initiative des préfets pour leur permettre une mise en œuvre plus fréquente de cette dernière. Il a également été proposé de créer un délit en cas de non-respect d'un arrêté préfectoral de fermeture administrative (aucune peine n'était prévue).

Ces deux mesures ont été reprises dans le cadre de la loi n° 2014-790 du 10 juillet 2014 visant à lutter contre la concurrence sociale déloyale, dite loi Savary<sup>29</sup>.

29. Pour plus de précisions sur cette loi, voir supra partie « La coordination stratégique ».

- Le développement des outils d'aide au CODAF

En 2014, la DNLF a engagé les travaux de rédaction du guide à destination des secrétaires permanents des CODAF visant à récapituler l'ensemble de leurs missions et à améliorer la gestion de l'activité des CODAF. Il détaillera les principaux outils mis à leur disposition.

Par ailleurs, les chargés de mission de la DNLF se déplacent régulièrement dans les départements et diffusent auprès des acteurs de CODAF les diverses évolutions législatives et réglementaires. La DNLF a ainsi participé à près de quarante réunions de CODAF soit en séance plénière soit en formation restreinte.

La DNLF a également initié la visio-conférence comme nouvel outil visant à faciliter les échanges avec les CODAF.

Par ailleurs, la DNLF a organisé, le 1<sup>er</sup> juillet 2014, une réunion des secrétaires permanents des CODAF. Elle a été l'occasion d'évoquer les priorités du PNLF.

Ces échanges sont aussi l'occasion de repérer les difficultés et les bonnes pratiques et permettent de rester au contact des acteurs de terrain.

Des actions de formation sont conduites par des chargés de mission de la DNLF auprès de partenaires institutionnels afin de les sensibiliser sur la place et le rôle de la DNLF et des CODAF dans les dispositifs de la lutte contre la fraude (interventions aux stages organisés par la coordination nationale des GIR, l'OCLTI, l'ENM, etc.).

Enfin, la DNLF est, au jour le jour, un point d'entrée au niveau national pour l'ensemble des secrétaires de CODAF. Les chargés de mission assurent ainsi une mission de conseil auprès des CODAF en répondant aux questions téléphoniques et écrites régulièrement posées.

## 2.2 Le CODAF: Un réseau opérationnel efficace au niveau local

### 2.2.1 DES PROBLÉMATIQUES DE FRAUDE PORTÉES PAR LES CODAF TOUJOURS PLUS DIVERSIFIÉES

Les CODAF œuvrent contre des fraudes très diversifiées particulièrement préjudiciables pour les finances publiques.

- Hors travail illégal

Ils conduisent des opérations concertées en matière de lutte contre la fraude sociale, fiscale et douanière. Chaque CODAF doit effectuer au moins six opérations concertées<sup>30</sup> en la matière.

Plusieurs secteurs sont privilégiés :

- la lutte contre les fraudes en matière de TVA (fraude à la TVA sur la marge ou carrousel TVA) ;
- la lutte contre les « entreprises coquilles vides »<sup>31</sup> ;
- la lutte contre le commerce clandestin des métaux ;
- la lutte contre les fraudes aux transports sanitaires.

A titre d'exemple, dans le cadre d'un CODAF, un service de police, en lien avec une CPAM et le RSI, a mis en évidence les agissements frauduleux d'un médecin spécialiste qui facturait des actes en utilisant une cotation erronée afin d'obtenir une prise en charge supérieure par l'assurance maladie. Il facturait également des actes non réalisés. Le préjudice estimé dépasse les 350 000 euros.

Un autre CODAF a également mis en évidence, à l'issue d'un contrôle conjoint, les pratiques douteuses d'un transporteur sanitaire : fausses informations sur les factures concernant les horaires et le kilométrage, usage de véhicules et de personnels non conventionnés...

30. Une opération concertée est une action de terrain menée par au moins deux membres du CODAF.

31. Entreprises ayant une existence légale sans activité réelle mais dont les salariés fictifs ou occupant des emplois fictifs déclarent notamment des maladies ou accidents du travail fictifs afin de percevoir indument des indemnités journalières / voir aussi partie 3 « La fraude aux prestations sociales ».

► Dans le cadre du travail illégal

Plusieurs orientations sont privilégiées. Outre le travail dissimulé dans ses formes classiques, des actions concertées ont été privilégiées pour mieux cibler les fraudes complexes et à forts enjeux : contrôle des prestations de service internationales et du faux détachement, sous-traitance en cascade, recours frauduleux à des faux statuts (faux travailleurs indépendants, faux autoentrepreneurs, faux stagiaires...).

Une opération coordonnée a, par exemple, été effectuée dans le cadre d'un CODAF sur un chantier de construction d'une quarantaine de logements. Plusieurs ouvriers bulgares sont contrôlés en action de travail sans que leur employeur, une société de droit bulgare, ne soit en règle avec les obligations des employeurs détachant des salariés. En effet, aucune déclaration n'est faite auprès des organismes sociaux. Les officiers de police judiciaire ont pu saisir plusieurs immeubles et des comptes bancaires.

Par ailleurs, des opérations de contrôles interservices ciblés sur le travail illégal ont été organisées visant l'activité des exploitants de véhicules de tourisme avec chauffeurs (VTC). En effet, la circulaire interministérielle du 7 mars 2014 préconise la mobilisation des CODAF pour contrôler le respect de la réglementation fiscale et sociale applicable à ce secteur d'activité.

Enfin, les secrétaires de CODAF, et en particulier l'agent en charge de la lutte contre le travail illégal, ont pour mission de centraliser les procès-verbaux de travail illégal dressés par l'ensemble des agents habilités. Cette centralisation permet l'alimentation de l'application « TADEES ».

La DGT réalise, chaque année, une analyse qualitative de la verbalisation de l'ensemble des services habilités (9 000 PV par an environ). Outre le suivi de la verbalisation et la transmission aux organismes de protection sociale, cette centralisation par le CODAF permet d'informer le préfet sur les faits de travail illégal les plus graves et susceptibles de motiver une sanction administrative (fermeture temporaire d'établissement, exclusion des marchés publics, retrait des aides publiques...).

Dans ce cadre, en 2014, les préfets ont notifié 194 fermetures administratives temporaires (contre 151 en 2013), soit une progression de 28 %. 76 dossiers étaient en cours d'instruction au 31 décembre 2014.

► Les échanges d'informations et de signalements au plan local

L'une des finalités opérationnelles des CODAF doit être de veiller à la transmission régulière d'informations et de signalements afin de détecter des fraudes. Cet objectif est facilité par la levée du secret professionnel entre les membres des CODAF en matière de fraude sociale.

En application du protocole DNLF - DGPN - DGGN - CNAF du 8 février 2013, les OPJ sont invités à transmettre aux CAF des informations utiles relatives à des « délinquants d'habitude » au sein du CODAF. A titre d'illustration, un service de police a transmis en 2014 des informations à une CAF selon lesquelles un individu mis en cause dans une procédure judiciaire percevait des revenus immobiliers non déclarés. Grâce à ce signalement, la CAF a notifié à l'intéressé un indu frauduleux.

D'une manière générale, ces informations sont l'un des seuls moyens de détecter des fraudes aux ressources, à l'isolement ou à l'identité concernant les délinquants spécialisés dans l'économie souterraine dont les ressources occultes ne figurent pas dans les fichiers.

Les échanges d'information au sein du CODAF concernent tous les acteurs. Il peut, par exemple, s'agir d'échanges entre organismes de protection sociale ou entre les référents « fraudes documentaires » des préfectures afin de permettre de détecter des fraudes aux finances publiques commises par des individus utilisant des identités fictives, usurpées, contrefaites ou obtenues indument.

Ces signalements permettent ainsi de détecter de nombreuses fraudes à la résidence lorsque les allocataires omettent de déclarer des séjours prolongés à l'étranger ou des retours définitifs dans leur pays d'origine tout en continuant à percevoir des allocations ou à bénéficier de droits sous condition de résidence en France (branches famille, maladie, vieillesse ou allocations chômage impactées).

### 2.2.2 UN BILAN CHIFFRÉ ATTESTANT DE LA DYNAMIQUE DES CODAF

- ▶ Des synergies interinstitutionnelles toujours plus fécondes

La mobilisation des CODAF se mesure notamment par le nombre de réunions. Ainsi, en 2014, on dénombre 483 réunions de travail au sein des CODAF dont :

- 127 CODAF pléniers présidés par les préfets et les procureurs de la République ;
- 356 CODAF restreints présidés par les procureurs de la République.

Comme les années précédentes, il est toutefois regrettable que les préfets et les procureurs de la République ne réunissent pas les CODAF pléniers autant de fois que le décret du 18 avril 2008 modifié le prévoit (trois réunions annuelles) à l'inverse des CODAF restreints présidés par les procureurs de la République plus fréquemment sollicités.

- ▶ Des chiffres en constante progression

Depuis leur création, le montant des fraudes détectées au sein des CODAF ne cesse de progresser. Il dépasse les 339,5 millions d'euros contre 219,5 millions d'euros en 2013 (+ 54 %). Cette évolution atteste l'implication croissante des acteurs de terrain qui disposent d'un arsenal législatif et réglementaire plus adapté à leur mission.

## 3. POLICE ET GENDARMERIE

Les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales sont engagées depuis de nombreuses années dans la lutte contre la fraude aux finances publiques.

### 3.1. Des missions communes

#### - PARTICIPATIONS AUX CODAF

La DGGN et la DGPN participent activement à la lutte contre la fraude au niveau local. Membres de droit des CODAF, les directions actives de la police nationale (sécurité publique, police judiciaire avec notamment les GIR et police aux frontières) et les unités de la gendarmerie nationale apportent leur soutien opérationnel et leur pouvoir de police judiciaire et administrative aux actions des autres membres du CODAF sous le contrôle de l'autorité judiciaire. Ils s'intègrent pleinement dans cette synergie interservices.

Outres les diverses opérations conjointes dans le cadre des CODAF sur tout le territoire, les forces de sécurité ont participé en juin 2013 à l'action nationale de lutte contre le travail illégal dans le secteur du BTP.

#### - PROTOCOLE DNLF DU 8 FÉVRIER 2013<sup>32</sup>

Dans le cadre de ce protocole signé entre la DGPN, la DGGN, la direction de la sécurité sociale, la CNAF et la DNLF, qui vise à renforcer la coopération en matière de lutte contre la fraude sociale, le montant de la fraude détectée s'élève à plus de 3,5 millions d'euros en 2014.

#### - SAISIES DES AVOIRS CRIMINELS

D'une manière générale, les GIR<sup>33</sup> et les services spécialisés mais également les services territoriaux effectuent davantage de saisies d'avoirs criminels, notamment en vue de faciliter le recouvrement des dettes fiscales et sociales.

En 2014, de nombreuses affaires ont été traitées et ont donné lieu à de très importantes saisies patrimoniales (par exemple hausse de 20 % à la DCSP), notamment dans le cadre d'affaires de blanchiment lié au trafic de stupéfiants et dans la lutte contre l'économie souterraine.

32. Voir supra.

33. Compétents en matière d'enquêtes patrimoniales.

### - ANALYSE DES DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Les différents services et unités sont régulièrement saisis par les services administratifs, organismes sociaux ou établissements financiers (préfectures, mairies, Pôle emploi, caisse primaire d'assurance maladie, enseignes bancaires, etc.) qui, soucieux d'éviter des fraudes, souhaitent faire vérifier la véracité de documents administratifs suspects, fournis par les particuliers.

Particulièrement spécialisée dans cette délinquance, la police aux frontières (PAF) a analysé près de 27 000 documents à la demande d'autres services et administrations (police, préfecture, tribunaux, organismes sociaux,...) dont 18,4 % se sont avérés être des faux.

## 3.2. La direction générale de la police nationale (DGPN)

### 3.2.1 LA DIRECTION CENTRALE DE LA POLICE JUDICIAIRE (DCPJ)

La lutte contre la fraude aux finances publiques s'articule autour des actions de l'OCLCIFI et des GIR.

- ▶ L'action de l'office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI)

La brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF), créée en septembre 2010, dépendant de l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI) est composée d'officiers fiscaux judiciaires d'une part et policiers d'autre part. Elle constitue un élément important et novateur du dispositif national de répression pénale de la fraude fiscale.

	Plaintes DGFIP reçues à la BNRDF	Blanchiment de fraude fiscale	Nombre d'affaires initiées
<b>2014</b>	83	14	77

L'implication des professionnels du droit ou du chiffre au titre de la complicité reste l'un des axes majeurs des investigations, dans la mesure où les schémas de fraude à l'international nécessitent une ingénierie et un savoir-faire difficilement accessibles au commun des fraudeurs.

L'autre axe de la BNRDF réside dans l'identification et la saisie d'éléments de patrimoine: 9,22 millions d'euros ont ainsi été saisis en 2014 au titre des avoirs criminels dans des affaires de fraude fiscale, afin de permettre des confiscations ultérieures ou le paiement des redressements fiscaux.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013, relative au renforcement de la lutte contre la fraude fiscale et la délinquance financière, et autorisant le recours aux techniques spéciales d'enquête, l'OCLCIFI a mis en place quarante surveillances techniques en enquête préliminaire (dont 38 à la BNRDF), uniquement dans des affaires de blanchiment de fraude fiscale complexe ou de fraude fiscale complexe.

- ▶ L'implication des groupes d'intervention régionaux (GIR) dans la lutte contre les fraudes

Si la priorité d'action des GIR demeure la lutte contre les trafics de stupéfiants, notamment dans les quartiers sensibles, la lutte contre les fraudes est désormais devenue une partie intégrante de leur activité, qu'il s'agisse de faits révélés incidemment à l'occasion d'affaires de droit commun ou d'enquêtes spécifiquement ciblées (travail dissimulé, escroqueries, faux et usage de faux, fraude documentaire, kits Pôle emploi, fraude à la TVA intra-communautaire, fraude au RSA, à l'allocation logement dans de nombreux dossiers de stupéfiants et proxénétisme - cf. protocole DNLF du 8 février 2013).

Globalement, près de 35 % des opérations menées par les GIR sont consacrées à la lutte contre les fraudes.

### 3.2.2 LA DIRECTION CENTRALE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE (DCSP)

Pour lutter contre la fraude, la DCSP s'appuie principalement sur ses services ou unités d'investigation (54 sûretés départementales, 20 sûretés urbaines, 267 brigades de sûreté urbaine et 1 UTILE).

Elle bénéficie de la mise à disposition de quatorze agents de la DGFIP affectés auprès six DDSP, afin de favoriser la coopération pour la lutte contre l'économie souterraine dans des quartiers sensibles spécifiquement désignés.

La DCSP prend en compte la lutte contre la fraude dans le cadre du traitement de la petite et moyenne délinquance généraliste et de masse. Les services de sécurité publique ne disposent pas d'unités spécialisées.

Les services territoriaux de sécurité publique, dans le cadre de la lutte contre le trafic de cigarettes, par le biais du partenariat avec la Digital Coding & Tracking Association réunissant les fabricants, participent à une phase d'expérimentation en vue de développer l'accès à la base de données CODENTIFY permettant d'obtenir des informations sur l'authentification et la traçabilité des produits.

#### **Escroqueries aux prestations sociales liées à l'habitat (DDSP 91 en co-saisine GIR)**

Une procédure incidente a été diligentée à la suite d'une enquête pour violences physiques sur locataires.

L'enquête a révélé plusieurs infractions dont des escroqueries commises par des marchands de sommeil, le détournement des prestations sociales destinées aux locataires (aide au logement en tiers payant), le blanchiment de revenus non déclarés, l'insalubrité des logements, absence de baux et de quittance de loyers...

La police a saisi trois immeubles appartenant à une SCI gérée par les deux personnes mises en cause, pour une valeur de 862 000 euros.

#### **Escroqueries aux prestations sociales (DDSP 31)**

Création de société par le mis en cause au nom de son père défunt. Le faussaire établissait des contrats de travail à son profit, pour, dans un deuxième temps être licencié aux fins de percevoir des allocations chômage. Il s'est également infligé des blessures volontaires afin de percevoir des indemnités suite à accident de travail. Ecroué à l'issue de la garde à vue.

Préjudice de 90 000 euros pour les OPS.

### **3.2.3 LA DIRECTION CENTRALE DE LA POLICE AUX FRONTIÈRES (DCPAF)**

Direction spécialisée dans la fraude documentaire, la DCPAF assure largement la formation de ses personnels et des partenaires et analyse les documents qu'elle saisit ou qui lui sont transmis.

#### ► Analyse de documents

Près de 42 000 documents traités par la PAF dont 15 000 faux documents interceptés dans le cadre de ses activités propres.

#### **Démantèlement d'une filière d'aide à l'entrée et au séjour irréguliers, de faux et usage de faux et d'obtention indue de documents administratifs (BMRZ de Lille- GIR Picardie)**

Le 17 mars 2014, agissant dans le cadre d'une commission rogatoire, la BMRZ de la PAF Lille, en co-saisine avec le GIR de Picardie, a procédé au démantèlement de cette filière au profit de ressortissants algériens. Ce réseau, agissant en bande organisée, fournissait aux clandestins, moyennant la somme de 6 000 euros, divers faux documents (déclarations d'embauche et attestations d'hébergement) leur permettant ainsi de constituer un dossier de demande de titre de séjour français. Près de 80 personnes ont pu bénéficier de cette filière qui a généré un bénéfice financier s'élevant à 480 000 euros. Vingt-sept personnes ont été mises en cause dans cette filière, dix ont été interpellées et placées en garde à vue; sept ont été déferées devant le magistrat compétent.

#### ► Formation

- 11 121 personnes formées à la fraude documentaire et à l'identité par la PAF ;
- l'effort de formation réalisé depuis plusieurs années au bénéfice des personnels des préfectures et mairies en vue d'endiguer le phénomène des obtentions indues de passeports biométriques est poursuivi. Il en va de même pour la formation des policiers (près de 4 000).



### 3.3 La direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)

#### 3.3.1 L'ACTION DE LA GENDARMERIE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE CONTINUE SA PROGRESSION

La gendarmerie contribue de manière active à la défense de l'ordre public économique en s'investissant contre les fraudes aux finances publiques. Elle adapte ses outils et ses dispositifs à l'évolution de la délinquance à travers, notamment, l'office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI)<sup>34</sup> et une chaîne fonctionnelle de lutte contre la fraude s'appuyant entre autres sur les unités de recherches.

L'OCLTI centralise et diffuse du renseignement criminel, effectue des missions d'assistance ou d'appui, conduit des investigations judiciaires complexes. Il est point de contact central pour la coopération policière internationale.

Son domaine d'action s'étend du « travail illégal sous toutes ses formes » à la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail, aux fraudes aux prestations sociales et au blanchiment du produit de ces infractions. Concentrant ses efforts sur les fraudes complexes, il participe autant à la répression de stratégies d'entreprise abusives, comme dans les domaines du transport ou du bâtiment, qu'à celle de groupes criminels organisés, faisant ainsi de la lutte contre le travail illégal une approche complémentaire dans le démantèlement de certains trafics (métaux, véhicules, contrefaçons, espèces protégées...).

En 2014, la gendarmerie a constaté 6 496 délits de travail illégal sur un total de 14 829 infractions relevées par les forces de sécurité intérieure, confirmant ainsi la hausse constatée en 2013.

Le même constat à la hausse est fait en matière de fraudes aux prestations sociales, les unités de gendarmerie ayant traité 2 783 délits de fraude ou déclarations mensongères en vue d'obtenir une prestation sociale ou un revenu de remplacement indu. A ce chiffre, il faut ajouter le nouveau délit d'escroquerie aggravée dite « sociale », avec 229 faits en 2014.

Enfin, en matière de fraude documentaire, l'année 2014 se caractérise par une nette progression des infractions relevées par les unités de gendarmerie (+ 14,2 %), soit 4 939 infractions. Il s'agit des meilleurs résultats depuis 5 ans.

#### 3.3.2 DES RÉSULTATS OBTENUS GRÂCE À DES DISPOSITIFS FONCTIONNELS ADAPTÉS

Depuis 2012, la gendarmerie s'est engagée dans l'élaboration d'un projet institutionnel visant à regrouper et à mutualiser certaines compétences jusque-là éparses, mais nécessaires à la lutte contre le travail illégal et la fraude. Cette chaîne fonctionnelle est désormais opérationnelle, co-animée par l'OCLTI et le bureau central de lutte contre la fraude documentaire (BCLF), elle regroupe quarante-sept cellules de lutte contre le travail illégal et les fraudes (CeLTIF), réparties sur l'ensemble du territoire national (métropole et les outre-mer).

#### Fraude à la CPAM par une société d'ambulances (CeLTIF 80 – GIR 80)

Le gérant et la secrétaire d'une société d'ambulance surfacturent les prestations de transport sanitaire à la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) à Amiens (80). Cinq transports surfacturés sont identifiés. Les suspects transforment le mode des transports (« VSL » en « TAXI ») entraînant un préjudice important pour la CPAM. Pour la période 2008 à 2014, la société d'ambulance a perçu frauduleusement de la CPAM la somme de 300 000 €. Tous deux ont été mis en examen et placés sous contrôle judiciaire : le gérant a interdiction de gérer sa société. L'enquête conduit à la saisie en avoirs criminels de quatre parcelles de terrain et de deux maisons d'une valeur totale de 268 000 €.

34. L'Office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI), créé en 2005, a compétence judiciaire nationale, réunit des enquêteurs de la gendarmerie et de la police nationales, des agents de l'inspection du travail et du recouvrement d'une URSSAF, répartis entre une division d'appui et une division d'investigation.

Par ailleurs, depuis 2007, la gendarmerie met en œuvre un réseau national d'enquêteurs fraude documentaire (EFD), lesquels sont en mesure de statuer sur l'authenticité de tous les documents administratifs. Ces enquêteurs sont en règle générale intégrés aux CeLTIF. Ce réseau est animé par le département « documents » de l'institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN) au profit de l'ensemble des unités de gendarmerie.

En 2014, l'OCLTI a apporté un appui ou une assistance dans plus de 100 enquêtes dirigées par d'autres unités ou services. Il a dirigé 31 enquêtes judiciaires complexes, souvent dans le cadre de saisines conjointes avec d'autres unités ou services, révélant près de 40 millions d'euros de préjudices social et fiscal et captant près de 2,5 millions d'euros en valeur d'avoirs criminels.

### 3.3.3 UNE PROFESSIONNALISATION ACCRUE DES ACTEURS DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE

Un nouveau cursus de formation « travail illégal et fraudes sociales » dispensée par l'OCLTI a progressivement été déployé. Pour en réduire le coût, cette formation interne est partiellement dispensée en visio-formation. Par ailleurs, les enquêteurs fraude documentaire forment à la détection des militaires de la gendarmerie (1 780 formés en 2014).

#### Fraude au détachement intra-européen de salariés (OCLTI - SR BESANCON)

Deux sociétés de transport routier d'Europe de l'Est ont depuis 2011 une activité stable, habituelle et continue sur le territoire français et emploient des chauffeurs bosniens sans avoir procédé aux déclarations sociales et fiscales, faits constitutifs d'une fraude à l'établissement et de travail dissimulé par dissimulation d'activité et de salariés. Le montant des cotisations éludées est estimé à 403 000 € sur 21 mois. Trois ensembles routiers ont été saisis et vont faire l'objet d'une vente avant jugement.

#### Fausse sous-traitance dans le secteur de la sécurité privée (OCLTI - SR VERSAILLES)

Une entreprise de sécurité privée a mis en place un montage frauduleux en créant une nébuleuse de sociétés de sécurité privée éphémères auxquelles elle sous-traite à des coûts très bas. Les salariés non déclarés de ces entreprises travaillent exclusivement au profit et sous le contrôle de la société principale mise en cause, laquelle s'exonère des cotisations sociales. Une première estimation du préjudice URSSAF s'élève à 1,5 million d'euros.





# 2

## **LA FRAUDE AUX PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES**

## ÉLÉMENTS CHIFFRÉS RELATIFS À LA FRAUDE DÉTECTÉE AUX PRÉLÈVEMENTS

### • Fraudes détectées dans le domaine fiscal et douanier

Montants exprimés en milliards d'euros		2012	2013	2014
<b>DGFIP</b>	droits	3,66	3,42	3,18
	pénalités	2,48	2,4	2,19
	total	6,14	5,82	5,37
<b>DGDDI</b>	droits	0,3665	0,4037	0,449

### • Fraudes détectées par les organismes de sécurité sociale

Montants exprimés en millions d'euros	2009*	2010*	2011*	2012*	2013	2014
<b>ACOSS</b>	130**	185,5	219,6	260	290,7	401,2
Régime général (travail illégal)	/	181,4	211,5	255,2	283,23	392,6
Travailleurs Indépendants	/	4,1	8,1	4,8	7,46	8,6
<b>MSA</b>	3,36	5,56	9,6	11,24	13,06	15,93
Cotisations	1,62	2,56	3,2	3,83	4,33	5,76
Travail illégal	1,74	3	6,4	7,41	8,73	10,17
<b>RSI (Cotisations / travail illégal)</b>	/	/	/	/	5,3	10,5
<b>TOTAL</b>	<b>133,36</b>	<b>191,06</b>	<b>229,2</b>	<b>271,24</b>	<b>308,78</b>	<b>427,63</b>

\*données RSI non disponibles

\*\* : ventilation non disponible

/ : données non disponibles

## FOCUS SUR LE SEMINAIRE DU 10 DECEMBRE 2014

### « FRAUDE AUX PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES : COMMENT OPTIMISER LE RECOUVREMENT ? »

En ces temps de fortes contraintes budgétaires la question du recouvrement, en particulier en cas de fraude aux prélèvements obligatoires, est plus que jamais d'actualité. Une politique efficace de lutte contre la fraude implique nécessairement des moyens et des pratiques de recouvrement à la hauteur des enjeux financiers sur le plan national, européen et international.

C'est dans ce contexte que le 10 décembre 2014, s'est tenu à Bercy, le séminaire « Fraude aux prélèvements obligatoires : comment optimiser le recouvrement ? ». Cet événement organisé par la DNLF, en partenariat avec la DGFIP, l'ACOSS, la MSA, l'OCLTI, l'AGRASC et la DSS, a été un moment d'échanges privilégié sur une thématique complexe à forts enjeux financiers.

Près de deux cents personnes issues notamment de la sphère sociale, fiscale mais aussi de la justice ou encore de l'intérieur ont assisté à cet événement.

La DGFIP, l'ACOSS, la MSA et l'OCLTI<sup>35</sup> ont tout d'abord rappelé leur approche institutionnelle du recouvrement, avant d'enchaîner sur une table ronde ayant pour fil conducteur un cas complexe de fraude au détachement.

Cette table ronde a été l'occasion d'un regard croisé sur trois thématiques de recouvrement : l'évaluation du préjudice, les mesures conservatoires, l'articulation entre la confiscation pénale et le recouvrement.

35. Pour en savoir plus sur l'OCLTI voir « Police et gendarmerie » - partie 1 « La coordination opérationnelle ».

Ces échanges ont permis de dégager des idées fortes comme la nécessité, pour les partenaires de la lutte contre la fraude, de coopérer en amont et en aval des procédures de contrôle ou encore de favoriser la prise de mesures conservatoires.

Toujours dans cette dynamique de coopération, l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) a notamment évoqué la convention du 21 juillet 2011 signée avec les créanciers publics<sup>36</sup>.

La dernière intervention du séminaire, assurée par la DG-FIP, a été l'occasion d'aborder l'assistance internationale au recouvrement ou encore les principales mesures de recouvrement choisies par les pays de l'OCDE en matière fiscale.

En clôture de ce séminaire, la DSS a réaffirmé que le recouvrement est une forte préoccupation des pouvoirs publics, conscients de la nécessité d'améliorer le taux de recouvrement suite à redressement, enjeu qui a d'ailleurs été rappelé par la Cour des comptes dans son rapport de septembre 2014 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale concernant les cotisations sociales.

Des différentes interventions, la DSS a retenu l'intérêt d'un travail en synergie entre les acteurs de la lutte contre la fraude en amont et en aval des contrôles ou encore le besoin d'échanger sur les bonnes pratiques entre différents corps de contrôle.

36. Pour plus de précisions voir « Le paiement des créanciers publics par l'AGRASC » - partie 1 « La coordination stratégique ».

## **1. LA FRAUDE FISCALE : DES RESULTATS FINANCIERS QUI SOULIGNENT L'EFFORT FOURNI PAR L'ADMINISTRATION FISCALE POUR LUTTER CONTRE LA FRAUDE**

En 2014, au total, les opérations de contrôle sur place et sur pièces ont permis de rectifier 15,3 milliards d'euros de droits et d'appliquer près de 4 milliards d'euros de pénalités, soit un total de 19,1 milliards d'euros dont 1,913 milliard au titre du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR). Le STDR qui permet aux contribuables détenant des avoirs non déclarés à l'étranger de se mettre en conformité avec la loi fiscale a reçu plus de 36 000 dossiers de mise en conformité depuis sa création.

Ce résultat de 19,1 milliards d'euros est supérieur à celui de 2013 (18 milliards d'euros) et des années antérieures.

Le montant des encaissements a également progressé, passant de 10,4 milliards d'euros en 2014 contre 10,1 milliards d'euros en 2013.

Dans le domaine spécifique de la lutte contre la fraude, 15 943 opérations sur place relèvent de la lutte contre la fraude, soit 31,3 % du total, ce chiffre étant stable par rapport à 2013 (166 166 opérations soit 31,4 %).

Ces opérations représentent 3,18 milliards d'euros en droits (3,42 milliards en 2013) et 2,19 milliards d'euros de pénalités y compris les intérêts de retard (2,40 milliards de pénalités en 2013).

Au regard de ces montants, la mission de contrôle fiscal au sein de la DGFIP s'inscrit dans une stratégie d'ensemble visant à consolider le civisme fiscal de tous les contribuables.

Ainsi, pour mémoire, près de la moitié des opérations de contrôle fiscal externe (22 706 opérations en 2014) ne donne pas lieu à pénalisation (hors intérêts de retard) et ne peut donc être classée dans les actions de lutte contre la fraude. Pourtant, elles ont permis de rectifier 2,43 milliards d'euros de droits qui auraient, sans action de la DGFIP, échappé aux finances publiques.

La lutte contre l'utilisation des logiciels permissifs par certains commerçants constitue un axe de travail important pour le service du contrôle fiscal qui a piloté en 2014 plusieurs opérations de contrôle sur ce sujet. La dernière réalisée en décembre 2014 a permis d'identifier une filière de diffusion d'un programme informatique dit « zappeur », permettant d'effacer les recettes en espèces enregistrées par les commerçants qui utilisaient ce système d'encaissement frauduleux. Cette opération réalisée par plus d'une centaine d'agents de l'administration fiscale en liaison avec les services spécialisés du ministère de l'intérieur, a permis de perquisitionner les locaux de l'éditeur du système de caisse, de distributeurs ainsi que de clients utilisateurs et de mettre en évidence la fraude chez plusieurs d'entre eux.



## 2. LA FRAUDE DOUANIÈRE

L'année 2014 a été marquée par une nouvelle augmentation des résultats contentieux de la DGDDI.

À titre d'exemple, les droits et taxes redressés par la DGDDI se sont élevés à 356,9 millions d'euros de droits, soit une augmentation de 10,5 % par rapport à l'exercice précédent, en augmentation constante depuis 2012.

En outre, 422,7 tonnes de tabac de contrebande ont été interceptées.

Le montant total de la fraude détectée s'élève à 449 millions d'euros en 2014, contre 403,7 millions en 2013.

Par ailleurs 33,7 millions d'euros d'avoirs criminels ont fait l'objet de saisies ou d'identification par le service national de douane judiciaire (SNDJ).

### 2.1 Actions de la DGDDI au niveau central: coopération renforcée dans les échanges DGDDI / DGFIP en matière de fraude à la TVA

La DGDDI poursuit l'effort de rapprochement avec les services de la DGFIP dans leur mission commune de lutte contre la fraude à la TVA (principalement sous l'angle de la fraude au régime 42).

### 2.2. Actions du service national de la douane judiciaire (SNDJ)

#### 2.2.1. LES ACTIONS DU SNDJ EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE À LA TVA

- ▶ Lutte contre la fraude à la TVA à la marge

La lutte contre la fraude à la TVA sur la marge en matière de véhicules d'occasion illustre parfaitement la nécessaire coordination entre les actions judiciaire et fiscale.

De nombreuses affaires traitées par le SNDJ font suite à un signalement d'un service de la DGFIP. La collaboration entre le SNDJ et les services fiscaux permet, en sus des sanctions pénales (amendes, peines de prison et confiscation d'avois), des redressements fiscaux par la DGFIP. Suite à des échanges réguliers, les deux services ont ainsi mis en place une stratégie visant à coordonner les actions judiciaire et fiscale en fonction de l'implication des personnes mises en

cause dans le processus de fraude. Cette étroite collaboration a conduit en 2014 au démantèlement par le SNDJ de vastes réseaux européens d'escroquerie à la TVA à la marge.

- ▶ Lutte contre l'escroquerie à la TVA de type carrousel

L'action du SNDJ dans ce domaine illustre sa capacité à démanteler des réseaux de fraude à la TVA relevant de la délinquance organisée et opérant au niveau international. À titre d'exemple, le SNDJ a participé en Israël à une opération de démantèlement d'un réseau d'escroquerie à la TVA dans le domaine des droits carbone en étroite collaboration avec la police judiciaire israélienne.

- ▶ Lutte contre l'escroquerie à la TVA de type non carrousséliste

Les enquêtes menées par le SNDJ portent également sur des fraudes douanières classiques comme les fraudes au régime 42 et les escroqueries à la TVA de type non carrousséliste. Le SNDJ a procédé au démantèlement de vastes réseaux d'escroquerie à la TVA en 2014, faisant suite à des signalements de TRACFIN. Des actions menées en parallèle avec la brigade de recherche et d'investigation financière de la police judiciaire de Paris ont permis de stopper un vaste réseau de blanchiment d'argent et d'escroquerie à la TVA, pour un montant de TVA non reversée au trésor de plus de 1,2 million d'euros.

#### 2.2.2 LES ACTIONS DU SNDJ EN MATIÈRE DE FRAUDE FISCALE ET FRAUDE AUX FINANCES PUBLIQUES

- ▶ Les actions du SNDJ en matière de fraude fiscale en lien avec différents trafics

En 2014, la contrebande de tabac et les affaires de contrefaçons ont constitué une part importante de l'activité du SNDJ et ont permis la détection d'infractions graves qui en sont les corollaires: immigration clandestine, travail dissimulé, fraude fiscale et blanchiment.

De même, les infractions constatées en matière d'alcool attestent de l'évolution de cette fraude traditionnelle vers la criminalité organisée, compte tenu des enjeux financiers importants qu'elle implique. Des entrepositaires agréés européens sont créés, rachetés ou infiltrés par des réseaux criminels dans le seul but d'apurer fictivement les documents administratifs d'accompagnement (DAE) émis par les entrepositaires agréés de départ, principalement français et belges.

- Les actions du SNDJ contre les autres fraudes aux finances publiques

En 2014, dans le cadre d'une enquête suivie à la juridiction interrégionale spécialisée (JIRS) de Lyon, le SNDJ et la police judiciaire de Lyon ont démantelé un réseau d'escrocs au bonus écologique opérant dans la région lyonnaise. Le préjudice du trésor public français est évalué à plus de 2,6 millions d'euros.

Enfin, certaines enquêtes en matière de loteries prohibées ont également permis de sanctionner des faits de travail dissimulé, d'abus de confiance et de blanchiment, nécessaires corollaires de ce mécanisme de fraude.

### **2.3. Les actions de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) en matière de lutte contre la fraude aux finances publiques**

#### **2.3.1. LE RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION INTERMINISTÉRIELLE**

Des contacts réguliers ont été établis tout au long de l'année 2014 entre les services de la DNRED (direction des enquêtes douanières notamment-DED), la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) et la direction du contrôle fiscal (DIRCOFI) Île-de-France dans le but d'identifier les secteurs d'activité de chacune des administrations et de confronter les pratiques, connaissances et types de fraudes constatées. La DED travaille également en étroite collaboration avec les autres services répressifs de police, de la DGFIP ou du SNDJ par la transmission de bulletin d'information ou dénonciation à parquet des infractions les plus marquantes. La direction des opérations douanières collabore de son côté de manière étroite avec l'ensemble des services de police et de douane judiciaire. Cette coopération s'exprime dans le secteur de la lutte contre le trafic de stupéfiants, de contrefaçons et de tabac, ainsi que dans la lutte contre la contrebande d'armes, mais également dans le secteur financier (lutte contre les circuits financiers clandestins et l'économie souterraine, lutte contre le terrorisme).

La DNRED et la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) travaillent de concert aux fins de l'élaboration d'une analyse de risque croisée en matière de régime 42. Amorcée en 2014, cette collaboration doit permettre de cibler efficacement les opérateurs communautaires présentant un profil de fraudeur. L'étude des premiers résultats, prévue pour la fin du premier semestre 2015, devrait donner lieu à des enquêtes approfondies par les services douaniers et fiscaux de vérification. Ils pourront également être exploités dans le cadre du réseau Eurofisc.

Enfin, la DGDDI transmet chaque année depuis 2013 aux services fiscaux intéressés la liste des contentieux douaniers réalisés en régime 42. En contrepartie, la DGFIP prévoit de sensibiliser les vérificateurs fiscaux à la nécessité de communiquer systématiquement les éléments d'information relatifs aux constatations de livraisons intracommunautaires fictives ayant pour origine l'octroi d'un régime 42.

#### **2.3.2 LA PROTECTION DES INTÉRÊTS FINANCIERS DE L'UNION**

Les enquêtes menées ont permis de redresser plus de sept millions d'euros en suite d'utilisation abusive du régime 42 et près de quatre millions d'euros au titre du contournement de droits antidumping.

La DNRED a également pleinement pris part à la coopération communautaire dans le cadre de l'opération Snake, afin de lutter contre la minoration de valeur sur des importations de textile en provenance de Chine.

- La fraude aux accises

La collaboration des services douaniers avec les autorités douanières des autres États membres via l'assistance administrative mutuelle internationale (AAMI) a permis de constater un montant de droits fraudés de plus de 20 millions d'euros.

- Fiscalité énergétique et environnementale

Les contrôles menés dans les usines exercées de pétrochimie et dans le cadre de l'avitaillement des aéronefs ont permis de redresser de très importants montants de droits et taxes.

► Lutte contre les mouvements financiers illicites

La direction des enquêtes douanières a notifié pour plus de 37 millions d'euros au titre du manquement à l'obligation déclarative, permettant également la découverte incidente d'infractions connexes (fraudes liées au statut de travailleur indépendant, recours abusif au détachement, perception de revenus non-déclarés par l'exploitant, fraude à l'établissement dans le but d'éviter les cotisations sociales).

Par ailleurs, la direction des opérations douanières participe activement à la lutte contre les trafics financiers clandestins et à la lutte contre le commerce occulte de bijoux et métaux précieux.

### 3. LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL

#### 3.1 La direction générale du travail (DGT)

Le plan national de lutte contre le travail illégal (PNL-TI) pour la période 2013-2015 a été arrêté à l'occasion de la réunion de la commission nationale de lutte contre le travail illégal (CNLTI) du 27 novembre 2012.

##### **Ce plan a fixé cinq objectifs prioritaires :**

- la lutte contre toutes les formes de travail dissimulé ;
- la lutte contre les fraudes au détachement dans le cadre des prestations de service internationales ;
- le contrôle des opérations de sous-traitance en cascade ;
- le contrôle et la sanction des recours aux faux statuts ;
- la sanction du recours à des étrangers sans titre de travail.

Il cible prioritairement les secteurs du bâtiment et des travaux publics, des transports routiers de marchandise, du travail saisonnier en agriculture et du spectacle.

Il combine des mesures préventives telles que la négociation et la signature de conventions de partenariat de lutte contre le travail illégal entre les organisations syndicales, les organisations patronales et l'État et les modalités d'organisation d'actions répressives.

Il prévoit ainsi le renforcement des contrôles et promeut la coordination entre les différents corps de contrôle compétents sur le terrain. A ce titre, sous l'égide des préfets, le plan national doit être décliné aux niveaux régional et départemental.

**L'année 2014 a été consacrée à la poursuite de la mise en place de ce plan national d'action.**

### 3.1.1 ACTIONS EN MATIÈRE DE PRÉVENTION

- Les conventions de partenariat en matière de lutte contre le travail illégal

La convention nationale de partenariat relative à la lutte contre le travail illégal en agriculture du 24 février 2014, signée par les ministres et les partenaires sociaux du secteur agricole, renouvelle et actualise la précédente convention de 2008. Le premier comité de suivi de la convention a été installé le 2 décembre 2014. Au cours de celui-ci a été notamment désigné le Président du comité, et ont été rappelées les modalités de déclinaison de la convention au plan local.

Dans le secteur de la sécurité privée, le premier comité de suivi de la convention nationale de lutte contre le travail illégal conclue le 12 décembre 2012 a été réuni le 30 juin 2014 aux fins de favoriser la déclinaison en région de cette convention.

Dans l'activité du transport de déménagement, la convention nationale de partenariat pour la lutte contre le travail illégal initiée par les partenaires sociaux et discutée avec la DGITM et la DGT a été finalisée en 2014 et sera signée en 2015.

Au-delà de ces conventions nationales, 13 conventions régionales ou départementales ont été signées avec les partenaires sociaux. 9 autres sont en voie de signature.

- Le renforcement de l'information des acteurs du détachement et la facilitation de leurs démarches déclaratives

En 2014 a été déployée l'application « système d'information-prestations de service internationales » (SIPSI) permettant l'envoi dématérialisé des déclarations de détachement.

SIPSI est une télé procédure de transmission à l'inspection du travail des déclarations préalables de détachement. Cette télé procédure s'adresse aux entreprises étrangères souhaitant détacher des salariés en France. La procédure de dématérialisation des déclarations de détachement, via le site internet « Mon compte pro/Service public.fr » a été expérimentée dans quatre départements pilotes (Bas-Rhin, Gironde, Martinique et Somme) du 20 février au 29 avril 2014. Elle a été généralisée à l'ensemble du territoire en juin 2014.

Depuis sa mise en place, l'application SIPSI a enregistré en 10 mois 7 580 déclarations, ce qui traduit une montée en charge rapide.

Une telle télé déclaration, en allégeant la charge administrative des entreprises, concourt à renforcer l'exhaustivité des déclarations de détachement et facilite les contrôles ainsi que leur ciblage.

Le projet de refonte des pages consacrées au détachement du site internet du ministère du travail en lien avec la refonte du site internet du ministère du transport est en cours. Il garantira une information claire et transparente pour les entreprises comme pour les salariés et sera traduit dans les principales langues utilisées par les salariés détachés sur notre territoire.

100 000 plaquettes visant à informer les salariés détachés de leurs droits traduites en anglais, espagnol, portugais, allemand, polonais, bulgare, roumain et russe ont été délivrées par les services de l'inspection du travail ainsi que l'ensemble des services partenaires (Urssaf, gendarmerie, police etc.).

Un guide à destination des entreprises procédant au détachement de salariés sur le site de Cadarache dans le cadre du projet international ITER a été rédigé en 2014 en collaboration avec les autres administrations concernées (en charge de la sécurité sociale, de l'immigration, de la fiscalité).

Le site internet « Eurodétachement » contenant des informations en français et en anglais sur la réglementation applicable en matière de détachement, mis en place en collaboration avec l'INTEFP, est en cours d'actualisation.

### 3.1.2. ACTIONS EN MATIÈRE DE CONTRÔLE

- Les actions de formation des agents de contrôle en matière de lutte contre le travail illégal et de lutte contre les fraudes au détachement

En complément des actions proposées par l'INTEFP (voir supra), des réunions régionales ont été organisées par la DGT pour les services de contrôle du ministère du travail. Conformément au cadre interinstitutionnel du PNLT, elles rassemblent les autres administrations ou services de contrôle comme les URSSAF, les caisses de MSA, la gendarmerie, la police de l'air et des frontières, les DREAL et les services fiscaux. Centrées sur une présentation juridique et méthodologique des règles du détachement par la DGT, elles sont l'occasion de faire intervenir des représentants des autres organismes ou administrations, comme le CLEISS sur la question du détachement en droit de la sécurité sociale ou un représentant du parquet ou de la DNLF.

Organisées en région sur un format d'une journée, elles permettent de travailler sur des cas concrets exposés par les services de contrôle et de présenter les différentes typologies d'infraction en matière de fraudes au détachement, les moyens de les détecter et de les sanctionner.

Elles permettent de mieux connaître les réglementations française et européenne ainsi que les dispositifs de coopération en matière de lutte contre les fraudes au détachement.

Sept journées ont été organisées en 2013 par la DGT dans les DIRECCTE suivantes: Auvergne, Centre, Poitou-Charentes, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Nord – Pas-de-Calais et Picardie.

En 2014, ce fut le tour des régions Bretagne, Franche-Comté, Limousin, Provence-Côte d'Azur, Champagne-Ardenne. Un colloque sur le détachement a à nouveau mobilisé les agents des services de manière importante en Picardie.

Ces journées sont entièrement axées sur les fraudes aux prestations de service internationales, les règles européennes et françaises portant sur le détachement

- ▶ Mise à jour des outils d'aide au contrôle en matière de lutte contre le travail illégal et les fraudes au détachement

Le groupe de travail interinstitutionnel (comprenant des représentants des administrations concernées, des organismes nationaux et des services déconcentrés) chargé de proposer une nouvelle version du guide de contrôle du détachement a achevé ses travaux en 2014. Outre les rappels juridiques en matière de droit du travail, de droit de la sécurité sociale et de droit fiscal, il propose une méthodologie de contrôle par type d'activité (BTP, agriculture, intragroupe...). Il a pour objet d'appuyer les services de contrôle en matière de lutte contre les fraudes et le contournement des règles applicables aux prestations de service internationales. Ce guide est à jour des évolutions législatives de la loi du 10 juillet 2014 relative à la concurrence sociale déloyale. Il a vocation à être complété lorsque les textes d'application de la loi seront parus. Il sera également complété des éléments d'information relatifs à la transposition par voie réglementaire des dispositions de la directive du 15 mai 2014, directive d'exécution de la directive détachement. Ce guide a été diffusé en janvier 2015.

- ▶ Mise en œuvre du plan interministériel de lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains (TEH)

Le plan d'action national contre la traite des êtres humains (2014-2016) adopté le 14 mai 2014 prévoit la désignation de référents « TEH » dans les unités territoriales, l'élaboration d'une fiche DGT relative à la réglementation sur la TEH et à l'identification des victimes de la traite à des fins d'exploitation économique ou par le travail et l'élaboration d'un manuel sur la TEH.

### **3.1.3 RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION INTERINSTITUTIONNELLE POUR MIEUX APPRÉHENDER LES FRAUDES COMPLEXES**

- ▶ Politique de contrôles conjoints de l'inspection du travail avec des inspecteurs du recouvrement du réseau des URSSAF et de la MSA

L'instruction du 29 mars 2013 signée par la DNLF, la DGT, l'ACOSS et pour la première fois par la CCMSA a fixé une nouvelle période de coopération entre ces services de contrôle pour une période de trois ans. Les trois services de contrôle ont élaboré un programme d'action régional en commun à partir d'un diagnostic partagé des risques de fraude. Les objectifs de contrôles conjoints sont ceux du PNLT et des plans régionaux et départementaux. L'instruction systématise la mise en œuvre de plans d'action communs élaborés sur la base de diagnostics partagés. Elle insiste à nouveau sur la poursuite de la professionnalisation des agents et la structuration de la coopération entre les services.

- ▶ Connaissance des phénomènes de fraudes, ciblage des contrôles, partage de l'analyse des risques entre services

Suite aux réunions depuis 2013 du groupe de travail DGT/DSS/DNLF/ACOSS/MSA, les services ont échangé sur leurs techniques d'analyse des risques et de ciblage des actions. De nouveaux échanges sont prévus concernant les analyses sur le risque de fraude qu'ils ont pu connaître. Les administrations concernées coordonneront et harmoniseront les ciblage des contrôles de l'année suivante.

Les échanges survenus entre les échelons centraux au cours de l'année 2014 ont déjà permis l'élaboration d'outils méthodologiques communs et la mise en œuvre d'une action de contrôle conjoint sous l'autorité d'un procureur, dans le secteur de l'aérien, à laquelle ont participé les services d'inspection du

travail, de l'URSSAF et de la gendarmerie. D'autres actions sont prévues en 2015.

A cet effet, un comité de coordination DGT-DSS avec la participation de la DNLF ainsi que de l'ACOSS, la CCMSA et l'OCLTI est mis en place pour organiser ces échanges et harmoniser les politiques.

► **Coopération entre la police et la gendarmerie<sup>37</sup>**

Dans les départements, la coopération entre police et gendarmerie nationales est dense en la matière. En premier lieu, l'existence au sein même de chaque département d'un CODAF constitue le véritable axe autour duquel cette coopération interservices se construit localement et s'organise. En second lieu, les unités ou services sont appelés au quotidien à coopérer notamment lorsqu'il s'agit d'enquêtes judiciaires en lien avec le domaine du travail illégal lesquelles présentent le plus souvent des prolongements dans l'une ou l'autre des zones de compétences géographiques, évoquées plus haut.

Gendarmerie nationale (CeLTIF) et PAF (BMR) sont de plus en plus associées aux agents de contrôle de l'inspection du travail ou des URSSAF à participer aux actions programmées. La participation de ces deux forces du ministère de l'intérieur aux actions de formation ou d'information sur le travail illégal, témoigne de leur mobilisation sur ce thème et de leur volonté de travailler avec les autres corps de contrôle.

► **Mise en œuvre de la coopération territoriale opérationnelle (CTOR) entre les services de l'inspection du travail, des URSSAF, de la MSA et les cellules de lutte contre le travail illégal et les fraudes de la gendarmerie (CELTIIF)**

Les CeLTIF sont des cellules de lutte contre le travail illégal et la fraude aujourd'hui implantées dans 47 départements. La coopération territoriale opérationnelle renforcée (CTOR) consiste à faire progressivement monter en compétences les agents de ces cellules et à favoriser leurs relations opérationnelles avec les trois autres services de contrôle : inspection du travail, les URSSAF et les caisses de la MSA.

Cette coopération concerne la délinquance économique complexe. La mise en place de la CTOR dans chaque site se déroule en deux phases :

- Un module de formation spécifique aux officiers de police judiciaire ;
- Une journée d'assistance pour le lancement de la CTOR organisée par l'office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI) et les services centraux des trois services de contrôle.

Quatre dispositifs CTOR ont été mis en place en 2013 et trois en 2014.

► **Mise en place d'une cellule d'experts interministérielle relative aux fraudes complexes et proposition aux services de grilles de lecture et de stratégies de contrôle.**

La cellule d'experts interministérielle relative aux fraudes complexes a, aux termes du PNLTI, comme objectif de proposer aux services des grilles de lecture et des stratégies de contrôle sur la base d'une analyse des montages juridiques complexes et du fonctionnement de la chaîne pénale.

Cette cellule composée des administrations et organismes concernés par la lutte contre le travail illégal<sup>38</sup> a poursuivi en 2014 l'analyse de montages juridiques complexes particulièrement emblématiques, afin de capitaliser et partager les expertises développées entre services de contrôles pour faciliter des réflexes de contrôles aux agents et de contribuer à une harmonisation des pratiques sur le territoire.

► **Coopération internationale pour favoriser le respect des règles du détachement, prévention des abus et contrôle des fraudes**

Les actions d'échanges d'information via les bureaux de liaison ont été complétées au printemps 2014, dans le cadre du projet européen « Eurodétachement » piloté par l'INTEFP par des périodes d'immersion de membres des services de l'inspection du travail dans d'autres pays européens.

37. Pour en savoir plus sur l'action de la police et de la gendarmerie en matière de lutte contre la fraude, voir partie 1 « la coordination opérationnelle ».

38. DGT, DNLF, DSS, MSA, ACOSS, OCLTI, Chancellerie, DGITM, CLEISS.

### 3.2. L'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)

Le réseau des Urssaf (et CGSS) s'attache à couvrir l'ensemble des typologies de fraude identifiées en adaptant les opérations de contrôle et actions partenariales aux enjeux. Ainsi, le réseau des Urssaf ajuste son action de lutte contre le travail dissimulé aux phénomènes de fraude décelés, lesquels recouvrent schématiquement trois réalités : la fraude de faible intensité, notamment liée aux activités saisonnières, détournements avérés et caractérisés de l'entraide familiale ou du bénévolat, dévoiements du statut de l'autoentrepreneur ; les situations usuelles de travail dissimulé dont l'infraction caractérisée relève de la minoration d'heures, la dissimulation partielle ou totale d'activité et/ou de salariés ; la fraude majeure pouvant, par la complexité du mécanisme, être liée à des enjeux financiers élevés et/ou à une dimension internationale.

L'évaluation de l'assiette sociale éludée et la mise en recouvrement des cotisations et contributions sociales sont confiées aux organismes du recouvrement. Au côté des procédures pénales susceptibles d'être engagées, l'exercice de ces actions contre l'auteur du délit de travail dissimulé vise à imposer le respect des obligations déclaratives et financières portées au code de la sécurité sociale et ainsi rétablir les salariés dans l'intégralité de leurs droits sociaux. A ce titre, la performance de la branche en matière de chiffrage et de redressement est encore pour 2014 en évolution très significative. Les Urssaf et CGSS ont ainsi redressé 401,2 millions d'euros suite à une action de contrôle de lutte contre le travail illégal. Au regard des sommes comptabilisées l'année précédente (320 millions d'euros), les redressements opérés par les corps de contrôle de la branche progressent significativement, de près de 25 %.

La fréquence des redressements, qui permet notamment d'évaluer l'efficacité des actions de contrôle de lutte contre le travail illégal en termes de ciblage, s'établit à 82,29 %.

Une analyse plus fine des redressements opérés par nature d'infraction met en évidence la prépondérance financière de la dissimulation de salariés : ainsi, 288 millions d'euros (73 %) ont été redressés sur la base de ce seul motif. Les redressements LTI ont également été opérés sous divers chefs de redressement, par exemple pour un montant de 36 millions d'euros dont près de 2 millions au titre d'annulations d'exoné-

ration suite à constat de travail dissimulé à l'encontre de donneurs d'ordre. Les évolutions des textes législatifs et réglementaires en faveur de l'engagement de la solidarité financière et par voie de conséquence la mise en œuvre de sanctions financières à l'encontre des donneurs d'ordre se traduisent donc par une progression en la matière.

#### ► La coordination nationale

La branche recouvrement inscrit résolument son action dans les orientations fixées par les pouvoirs publics, dans le cadre du plan national de lutte contre le travail illégal (PNLTI) qui couvre la période 2013/2015 ainsi que du plan national de lutte contre la fraude aux finances publiques (PNLF). La feuille de route pour 2014 est ainsi venue confirmer la politique gouvernementale visant à renforcer le partenariat inter institutionnel, à adapter le cadre juridique des sanctions aux situations de travail illégal, à développer les actions de prévention, à faire progresser les méthodes de détection du risque et à favoriser les méthodes d'évaluation de la fraude. A l'occasion de ce plan annuel, un accent particulier est porté sur la fraude transnationale et, notamment, sur la problématique du faux détachement de salariés étrangers.

#### ► La mise en œuvre par la branche des dispositifs de sanction

Des mesures législatives et réglementaires sont venues successivement enrichir le corpus juridique de la lutte contre la fraude. Ces mesures procèdent en effet de la volonté des pouvoirs publics de renforcer les actions de contrôle en favorisant, dans les situations frauduleuses constatées, la mise en œuvre de dispositifs de sanctions financières renforcées :

#### - L'annulation des réductions de charges

Aux termes de l'article L.133-4-2 du code de la sécurité sociale, l'employeur à l'encontre duquel est constatée une infraction de travail dissimulé est tenu de procéder au remboursement auprès de l'Urssaf des réductions et annulations de cotisations et contributions sociales dont il a bénéficié. La mesure d'annulation de réductions et d'exonérations de charges sociales est désormais entièrement déplaçonnée : l'auteur de l'infraction de travail dissimulé perd en conséquence le bénéfice des exonérations et réductions de charges sociales sur l'intégralité de la période au titre de laquelle il était en situation de travail dissimulé.

En 2014, les corps de contrôle de la branche recouvrement ont procédé à 2 546 annulations de réductions et exonérations de charges permettant le redressement de 32,4 millions d'euros. La lecture des données annuelles laisse ainsi apparaître des résultats marqués à la hausse. Les remboursements de charges sociales s'avèrent ainsi supérieurs de près de 54 % à ceux comptabilisés lors de l'exercice précédent.

#### – Les redressements forfaitaires

En vue de renforcer le caractère dissuasif de l'action de contrôle, la procédure de redressement forfaitaire vise à pallier les difficultés de chiffrage des redressements lors de l'établissement d'un constat de travail dissimulé. A l'appui de l'article L.242-1-2 du code de la sécurité sociale, les inspecteurs du recouvrement sont juridiquement fondés, en l'absence d'éléments permettant de connaître les rémunérations versées au salarié en contrepartie de son activité professionnelle non déclarée, à procéder au calcul des cotisations et contributions sociales sur une base forfaitairement établie.

Ce calcul est évalué sur une base correspondant à six mois de salaire minimum garanti par salarié. Le calcul des cotisations est opéré sur cette base forfaitaire, indépendamment de la durée de la période de dissimulation qui est reconnue par le contrevenant.

Sur l'ensemble de l'année 2014, les inspecteurs du recouvrement ont recouru à 3 508 reprises au dispositif de redressement forfaitaire pour un montant global de 31,5 millions d'euros. Pour mémoire en 2008, à l'occasion de la mise en œuvre du dispositif, les redressements évalués forfaitairement ne s'élevaient qu'à 3,2 millions d'euros.

#### – L'exploitation des procès-verbaux des partenaires

Les articles L.8271-8-1 du code du travail et L.243-7-5 du code de la sécurité sociale offrent une base légale à la mise en recouvrement des cotisations et contributions sociales éludées, à partir des constats portés aux procès-verbaux des autres organismes et administrations verbalisateurs. Depuis la loi de financement de la sécurité sociale de 2013, il est procédé au chiffrage des cotisations et contributions sociales soit au réel soit, en l'absence d'éléments administratifs et comptables tangibles, sur la base de rémunérations évaluées forfaitairement.

Au cours de l'année 2014, l'exploitation des procédures partenaires par les Urssaf et CGSS a permis de redresser 14,6 millions d'euros. Le traitement financier des procès-verbaux des partenaires enregistre ainsi une hausse de plus de 44 % en un an. Comparé au résultat enregistré en 2009 (4,6 millions d'euros), les montants redressés suite à l'exploitation desdits constats des partenaires ont donc été multipliés par plus de trois.

#### – La mise en œuvre de la solidarité financière

Le renforcement de la lutte contre le travail illégal doit non seulement se manifester par une répression des comportements frauduleux mais également se traduire par la capacité des organismes à recouvrer les créances qui y sont afférentes.

Dès lors, la branche du recouvrement a identifié et défini un socle national de pratiques destinées à optimiser le processus de recouvrement des créances LTI, dont le recours au mécanisme de la solidarité financière. Celui-ci permet aux organismes de recouvrement, notamment dans des situations de soustraction, d'agir contre un débiteur secondaire solidaire (donneur d'ordre) afin de recouvrer les sommes dues par le débiteur principal défaillant ayant fait l'objet d'un procès-verbal de travail dissimulé.

A ce titre et pour 2014, la solidarité financière à l'encontre de donneurs d'ordre a été engagée à 271 reprises par le réseau pour un montant cumulé de 25 millions d'euros.

#### – Majoration de redressement complémentaire de 25 %

Suite au décret n° 2013-1107 du 3 décembre 2013, le montant de redressement des cotisations et contributions sociales est majoré de 25 % en cas de constat de l'infraction définie aux articles L.8221-3 et L.8221-5 du code du travail.

L'application de la majoration de redressement de 25 % est conditionnée par l'établissement d'un procès-verbal de travail dissimulé, y compris lorsque celui-ci a été établi par un corps de contrôle différent de l'Urssaf. S'agissant d'une majoration du redressement et non d'une majoration des bases redressées, cette sanction s'avère sans incidence sur les droits des salariés.

Au titre de l'année 2014, 659 majorations de redressement complémentaires ont été portées dans le cadre d'une action LTI. En termes d'enjeux financiers, la mise en œuvre de cette nouvelle sanction aura représenté quelques 5,75 millions d'euros.



► La mise en œuvre du partenariat

La connexité des problématiques de travail dissimulé a amené la branche du recouvrement à privilégier une approche globale et pluridisciplinaire de la fraude sociale. Elle entend ainsi renforcer son implication au sein des dispositifs interministériels de lutte contre la fraude et favoriser les échanges partenariaux avec l'ensemble des corps de contrôle habilités :

– **Les actions conjointes**

Une analyse affinée de la participation des partenaires aux opérations de contrôle conjointement engagées au titre de l'année 2014, laisse apparaître une coopération davantage soutenue avec les services de la police judiciaire et des douanes (40 %) et les corps de contrôle de l'administration du travail (28 %). Il est également à noter que le partenariat développé avec les services de gendarmerie se révèle particulièrement actif (23 %). La tendance relevée les années précédentes se trouve donc confirmée.

– **Les procédures transmises aux Urssaf par les partenaires**

La volonté d'optimiser les synergies partenariales de lutte contre la fraude a logiquement conduit les pouvoirs publics à promouvoir les échanges entre les différents corps de contrôle habilités. Depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, le corpus législatif et réglementaire octroie ainsi aux agents de l'État et des organismes de protection sociale des moyens renforcés en termes de recherches et d'investigations. Dans le cadre spécifique de la lutte contre le travail illégal, ils sont en effet juridiquement fondés à se communiquer tous renseignements et documents utiles à la détection des situations frauduleuses et aux constats d'infraction de travail dissimulé.

Par ailleurs, le rétablissement des salariés dans leurs droits sociaux et l'évaluation du préjudice financier des situations frauduleusement détectées requièrent des partenaires verbalisateurs la transmission aux organismes du recouvrement des procédures établies.

En 2014, les Urssaf ont exploité 3 142 procès-verbaux de travail dissimulé dressés par les partenaires (actions conjointes), permettant ainsi de procéder au redressement de 70 millions d'euros. Ainsi, l'évaluation financière du préjudice fondée sur le traitement des procédures partenariales (exploitation directe ou par action de contrôle) progresse significativement, de 84 % en un an. Pour mémoire, en 2013, le chiffre issu des procédures partenariales s'élevait à près de 38 millions d'euros.

– **Transmission des fiches aux organismes de sécurité sociale**

La coopération avec les caisses prestataires s'est particulièrement intensifiée en 2014, notamment dans les cas où les fraudes aux prestations et aux cotisations se combinent. Sur la base de l'article L.114-15 du code de la sécurité sociale, les Urssaf ont ainsi transmis aux autres organismes de sécurité sociale 6 614 signalements suite aux constats de situations de travail dissimulé.

La branche du recouvrement contribue dès lors 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. Ces signalements visent à s'assurer que les bénéficiaires de prestations sociales ne dissimulent pas des rémunérations tirées de leur activité afin d'augmenter le montant des prestations dont ils entendraient profiter. Ils permettent ainsi aux organismes prestataires de contrôler l'exactitude des déclarations de l'assuré social ou de l'allocataire et, pour les situations de fraudes détectées, de mettre en œuvre les dispositifs de sanctions et de suspensions applicables.

### 3.3. La mutualité sociale agricole (MSA)

► Fraudes aux cotisations et travail illégal

Le montant total des redressements de cotisations au titre du travail dissimulé s'élève à 10,2 millions d'euros en 2014 contre 8,7 en 2013 soit une augmentation de près de 16 %. Rapportée au total des cotisations, la fraude au travail illégal représente un taux de 0,094 % en 2014 contre 0,087 % en 2013.

Dans le champ du travail illégal, 614 redressements de cotisations sociales ont été notifiés (712 en 2013), dont 544 portant sur les cotisations « salariés » et 70 sur les cotisations « non-salariés ».

139 dépôts de plainte ont été déposés devant les instances pénales en 2014 pour des dossiers de travail illégal : 125 pour dissimulation d'emploi salarié, 2 pour dissimulation d'activité salariée et 12 pour dissimulation d'activité non salariée.

Enfin, 231 redressements forfaitaires ont été notifiés pour un montant total de 2,8 millions euros et il a été procédé à 267 annulations de réduction et d'exonération de cotisations (135 en 2013) pour un montant total de 1,6 millions d'euros (333 540 euros en 2013). La solidarité financière des donneurs d'ordre a été mise en cause dans 45 dossiers (6 dossiers en 2013).

Les résultats obtenus en matière de lutte contre la fraude aux cotisations et au travail illégal traduisent les efforts de la MSA en matière de contrôle externe.

Montant des redressements	2011	2012	2013	2014
<b>TID non-salariés</b>	276 675	317 425	517 248	789 004
<i>Évolution/année précédente</i>		14,73 %	+ 62,95 %	+ 53 %
<b>TID Salariés</b>	6 109 610	7 092 496	8 210 826	9 375 638
<i>Évolution/année précédente</i>		16,09 %	+ 15,77 %	+ 14 %
<b>Total Travail illégal</b>	<b>6 386 285</b>	<b>7 409 921</b>	<b>8 728 074</b>	<b>10 164 642</b>
<i>Évolution/année précédente</i>	+113 %	+ 16 %	+ 18 %	+ 16 %

► Fraudes aux cotisations (hors travail illégal)

La fraude constatée dans le domaine des cotisations s'élève à 5,8 millions d'euros en 2014 contre 4,3 millions d'euros en 2013 soit une augmentation du montant détecté de fraude de 33 %. La progression des résultats 2014 est la plus forte depuis 2011. Rapportée au total des cotisations émises, la fraude aux cotisations (salariés et non-salariés) représente un taux de 0,053 % en 2014 (0,043 % en 2013).

662 redressements de cotisations ont été notifiés en 2014, dont 406 portant sur les cotisations salariés et 256 sur les cotisations non-salariés.

Par ailleurs, 16 dépôts de plainte ont été effectués devant les instances pénales en 2014 pour des dossiers de fraudes aux cotisations.

Fraudes aux cotisations	2011	2012	2013	2014
<b>Cotisations Non-Salariés</b>	998 171	1 336 216	1 487 308	1 839 619
<i>Évolution/année précédente</i>		33,87 %	+ 11,31%	+ 24 %
<b>Cotisations Salariés</b>	2 214 684	2 494 892	2 842 805	3 921 009
<i>Évolution/année précédente</i>		12,65 %	+ 13,95 %	+ 38 %
<b>Total Cotisations</b>	<b>3 212 855</b>	<b>3 831 108</b>	<b>4 330 113</b>	<b>5 760 628</b>
<i>Évolution/année précédente</i>	+ 25,39%	+ 19,24 %	+ 13,03 %	+ 33 %

### 3.4 Le régime social des indépendants (RSI)

#### 3.4.1 L'ANNÉE 2014 A ÉTÉ MARQUÉE PAR LA POURSUITE DU « CHANTIER » RELATIF À LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL INITIÉ EN 2013

Pour faire un point de situation, il convient de distinguer les populations des travailleurs indépendants (TI) non connus de celles des TI déjà connus des réseaux ACOSS et RSI :

- ▶ Cas des travailleurs indépendants non immatriculés au RSI

Depuis la mise en place de l'« interlocuteur social unique » (ISU) en 2008, il n'existait pas d'instructions RSI ou ACOSS permettant de donner une suite aux procès-verbaux de constats de travail illégal. L'instruction commune RSI/ACOSS du 25 novembre 2011 fixe les procédures pour le traitement des dossiers de travailleurs indépendants non déclarés. Toutefois, les dossiers contrôlés dans le cadre de la LTI et concernant des travailleurs indépendants « non connus » n'ont pu être traités comme le prévoyait l'instruction commune RSI/ACOSS du 25 novembre 2011. La constitution d'un comité de pilotage LTI en juillet 2013 a notamment permis le traitement des blocages informatiques subsistants. 144 dossiers ont pu être traités en 2014, contre 87 en 2013 (+65,5 %).

- ▶ Cas des travailleurs indépendants « connus » : le contrôle d'assiette

Les fonctionnalités du système d'information SNV2 ne permettaient pas, depuis la mise en place de l'ISU, d'exploiter les opérations de contrôle comptable d'assiette, de fiabilisation a posteriori de l'assiette sociale, de dissimulation partielle d'activité, ou encore d'exploitation des fiches RIALTO (bulletin fiscaux).

Un cahier des charges ACOSS / CNRSI a été rédigé au 1er trimestre 2014 permettant de planifier la production d'une solution informatique, l'objectif étant de pouvoir identifier sur un même compte débiteur, les débits relevant de régularisations de cotisations de ceux relevant d'une procédure de contrôle d'assiette ou/et de travail dissimulé.

Toutefois, dans l'attente du développement de cette solution cible par l'ACOSS, il a été décidé entre l'ACOSS et la CNRSI de relancer une ancienne transaction dite TICO, dans un mode non entièrement automatisé.

L'objectif fixé pour chaque région était de réaliser 10 ajustements RIALTO pour la fin de l'année 2014. Malgré la difficulté pour une majorité de régions d'atteindre les 10 réajustements RIALTO, une centaine de comptes a pu être contrôlée au total.

#### 3.4.2 LES RÉSULTATS AU TITRE DE LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL

Le redressement des cotisations opéré dans le cadre du travail illégal en 2014 correspond à un préjudice financier constaté qui s'élève à 10,5 millions d'euros (5 millions d'euros en 2013) pour un nombre total de 404 dossiers (89 en 2013).

27 caisses sont concernées par ces dossiers : trois caisses n'affichent aucun résultat, mais il doit être rappelé qu'il y a probablement des procédures toujours en cours, et que les faits générateurs permettant de justifier le montant du préjudice constaté ne se produiront qu'en 2015.

Le nombre de dossiers varie de 2 à 79 selon les caisses, pour un préjudice financier moyen évalué à 25 980 euros.

Parmi les infractions de travail illégal constatées, les situations frauduleuses les plus courantes sont liées à l'absence d'immatriculation au répertoire des métiers (35,64 %) et à la non déclaration ou sous déclaration de l'assiette des cotisations (64,35 %).

Les suites contentieuses liées au travail illégal s'appuient sur des procès-verbaux dressés par des agents habilités (inspecteurs URSSAF, inspection du travail, police...). Les poursuites engagées sont les suivantes : signalements au procureur, dépôts de plainte, mises en demeure notifiées.

Le travail illégal représente, en montant, une part majeure du préjudice financier total (70 %) avec un potentiel de progression important compte tenu des difficultés à la fois organisationnelles et informatiques rencontrées au plan local par les caisses pour exploiter les dossiers transmis par les URSSAF ou les autres partenaires (services fiscaux, services de police, gendarmerie...).

### **3.4.3 DÉPLOIEMENT D'UNE FORMATION À DESTINATION DES AGENTS DU RSI**

Deux sessions de formation ont été dispensées à titre expérimental aux agents du RSI s'agissant du travail illégal et du contrôle d'assiette et de l'avancée des travaux au deuxième trimestre 2014. La formation a présenté un réel intérêt et le réseau a été particulièrement sensibilisé aux enjeux de la lutte contre la fraude. Cette formation sera donc intégrée dans l'offre nationale réseau en 2015. Il est prévu d'ouvrir cette formation aux agents de l'URSSAF en charge du traitement des dossiers LTI au sein des cellules mixtes ISU au cours du second semestre 2015, en co-animation avec l'ACOSS pour en améliorer l'efficacité.





# 3

## **LA FRAUDE AUX PRESTATIONS SOCIALES**

## ÉLÉMENTS CHIFFRÉS RELATIFS À LA FRAUDE DÉTECTÉE AUX PRESTATIONS SOCIALES

### • Organismes de sécurité sociale:

Montants de la fraude détectée en millions d'euros	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Maladie</b>	154,11*	164,17	129,25	155,96	174,63	203,38
<b>dont:</b>						
<b>CNAMTS</b>	152	156,3	120	149	167,1	196
<b>MSA</b>	2,11	1,97	3,14	2,76	3,49	3,88
<b>RSI</b>	ND	5,9	6,11	4,2	4,04	3,5
<b>Retraite</b>	4,86*	11,29	17,42	13,26	9,29	9,24
<b>dont:</b>						
<b>CNAV</b>	3,3	10,1	14,4	8,3	8,2	7,72
<b>MSA</b>	1,56	0,79	1,79	1,76	0,96	0,62
<b>RSI</b>	ND	0,4	1,23	3,2	0,13	0,9
<b>Famille</b>	86,01	91,13	103,6	121,44	143,42	212,34
<b>dont:</b>						
<b>CNAF</b>	85	90,1	101,5	119	141,4	210
<b>MSA</b>	1,01	1,03	2,1	2,44	2,02	2,34
<b>Total Fraudes aux prestations versées par les organismes de Sécurité sociale</b>	<b>244,98*</b>	<b>266,59</b>	<b>250,97</b>	<b>290,66</b>	<b>327,34</b>	<b>424,96</b>

Source : Organismes de sécurité sociale

ND : non disponible

\* : hors données RSI

### • Pôle emploi:

Montants en millions d'euros	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Préjudices subis</b>	9,2	21,7	32,6	39,3	58,67	79,7
<b>Préjudices évités</b>	13,7	24,8	29,6	37	41,80	42,9
<b>Total (fraude détectée)</b>	<b>22,9</b>	<b>46,5</b>	<b>62,2</b>	<b>76,3</b>	<b>100,47</b>	<b>122,6</b>

Source : Pôle emploi



## 1. LA FRAUDE À L'ASSURANCE MALADIE

### 1.1. La caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)

Dans la nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG) 2014-2017 signée au cours de l'année 2014, la CNAMTS a conforté, avec l'État, la lutte contre la fraude comme une de ses priorités.

La politique de lutte contre les fraudes, activités fautive et abusives de l'assurance maladie permet de couvrir un périmètre de plus en plus large, l'objectif étant de s'assurer que les règles sont bien respectées par l'ensemble des acteurs du système de soins, de détecter de nouveaux types de fraudes et de dissuader la fraude par un contrôle général et efficace.

Année après année, la CNAMTS enrichit sa politique de contrôle en élaborant de nouveaux programmes sur certaines prestations, en ciblant de nouveaux acteurs du système de soins ou en agrandissant les périmètres contrôlés.

Ainsi en 2014, la CNAMTS a structuré et homogénéisé de nouvelles thématiques de contrôle à travers des programmes nationaux de contrôle-contentieux, comme :

- le programme dit « entreprises coquilles vides » dans le cadre de la lutte contre les fraudes aux indemnités journalières<sup>39</sup> ;
- le programme sur les dispositifs médicaux inscrits à la Liste des Produits et Prestations (LPP)<sup>40</sup>, qui recouvrent plusieurs milliers de produits hétérogènes (lits médicaux, pansements, pompes à insuline, petits appareillages, verres optiques, orthèses, etc.) dans le but de repérer puis sanctionner les fournisseurs de dispositifs médicaux et les pharmacies qui ne respectent pas les règles de facturation.

Sur les moyens de détection, à titre d'exemple, en 2014, la CNAMTS a déployé « Profileur », un outil de détection de professionnels de santé présentant des profils atypiques qui a permis de dégager d'importants gains de temps et d'accroître l'efficacité du ciblage sur les professions concernées (médecins généralistes, infirmiers, chirurgiens-dentistes, masseurs-kinésithérapeutes).

#### 1.1.1 LES FRAUDES DÉTECTÉES EN 2014 : UNE AMÉLIORATION CONTINUE DES RÉSULTATS DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE

En 2014, la CNAMTS a détecté et stoppé des fraudes et activités fautives pour un montant de 196,2 millions d'euros (dépassant l'objectif COG de 160 millions d'euros), contre 167,1 millions d'euros en 2013 (+ 17 %).

Ce résultat est le fruit d'une part d'une mobilisation accrue du réseau sur la politique de lutte contre la fraude, et d'autre part de la finalisation des programmes thématiques nationaux lancés en 2013 et 2014.

La ventilation des résultats financiers 2014 selon les champs (en millions d'euros)

Montant des fraudes et activités fautives détectées et stoppées	2013	2014	Évolution 2013-2014
<b>Prestations en espèces</b>	16.1	29	80 %
<b>Obtention des droits</b>	3.5	5.2	46 %
<b>Prestations en nature / Soins de ville (hors médicaments)</b>	73.8	89.2	21 %
<b>Prestations en nature / Soins de ville (médicaments)</b>	7.7	13.3	72 %
<b>Etablissements</b>	65.8	52.6	- 20 %
<b>Autres fraudes professionnels de santé et assurés</b>	NC	6.9	NC
<b>TOTAL</b>	<b>167.1</b>	<b>196.2</b>	<b>+ 17 %</b>

Source : CNAMTS

39. L'objectif est d'identifier des fraudes fondées sur la création d'entreprises n'ayant pas d'activité réelle, et qui permet à leurs faux salariés de percevoir des indemnités journalières indues après déclaration d'accidents de travail fictifs (les emplois ou les salariés étant eux-mêmes fictifs).

40. Programme de contrôle dans lequel s'est inscrite la MSA dans le cadre de la coopération régionale inter-régimes.

### 1.1.2 LES FRAUDES ADMINISTRATIVES AUX PRESTATIONS EN ESPÈCES

Au total, 3 474 fraudes aux prestations en espèces ont été stoppées par la CNAMTS en 2014, pour un préjudice détecté de 29 millions d'euros.

- Les fraudes administratives aux indemnités journalières

Plus de la moitié - en nombre - des fraudes aux prestations en espèces correspond à des fraudes administratives aux indemnités journalières (IJ), pour un montant de préjudice total de 12,2 millions d'euros en 2014.

Les principaux faits reprochés sont :

- le cumul d'indemnités journalières avec d'autres activités rémunérées, qui représente 40 % des fraudes en nombre, pour un préjudice de 4,9 millions d'euros ;
- la falsification, contrefaçon ou utilisation de fausses pièces justificatives sur les droits et montants (30 % des fraudes, pour un préjudice de 3,7 millions d'euros).

- Les autres fraudes aux prestations en espèces

16,7 millions d'euros de préjudice ont été détectés et stoppés en 2014 en matière de prestations en espèces hors IJ.

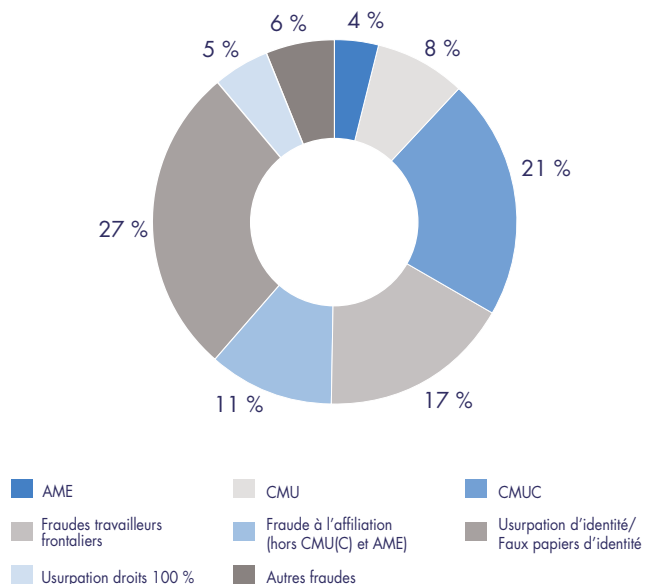
A noter que dans ce domaine, le montant du préjudice évité est supérieur au préjudice subi, puisque la détection des fraudes permet de mettre fin au versement de prestations (rentes accident du travail et pensions d'invalidité) pour une période qui aurait été potentiellement longue.

A titre d'illustration, dans le cadre du programme national « rentes accidents du travail et pensions d'invalidité versées à l'étranger », les investigations lancées fin 2013 se sont achevées en 2014, et ont permis d'éviter un préjudice de 4,2 millions d'euros. Dans la majorité des cas, le versement de la rente ou de la pension a été suspendu.

Enfin, les fraudes à l'allocation supplémentaire d'invalidité (préjudice de 5,1 millions d'euros) représentent près de 20 % du montant des fraudes aux prestations en espèces hors IJ.

### 1.1.3 LA GESTION DES DROITS

Le préjudice détecté et stoppé par la CNAMTS en 2014 en matière de gestion des droits (attribution, renouvellement) s'élève à 5,2 millions d'euros en hausse de 46 % par rapport à l'année 2013.



A noter que 40 % de la hausse porte sur une meilleure détection des usurpations d'identité et faux papiers d'identité<sup>41</sup>.

Les fraudes commises par des travailleurs transfrontaliers représentent 17 % des montants de fraudes identifiés.

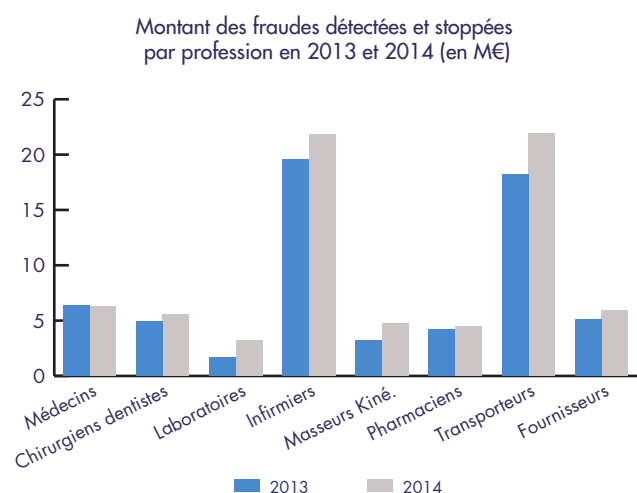
Les fraudes relatives à la CMUC correspondent à 21 % du montant des fraudes détectées et stoppées en matière de gestion des droits. Sur ce point, en 2014, la CNAMTS a testé dans quatre caisses primaires une méthode d'investigation faisant appel au droit de communication bancaire dans le cadre du contrôle de l'attribution de la CMUC. Au vu des résultats de cette expérimentation, cette dernière sera étendue à tout le territoire national en 2015.

41. Sur la fraude documentaire, voir aussi « la coordination stratégique » - partie 1.

### 1.1.4 LES PRESTATIONS EN NATURE

En matière de prestations en nature, les fraudes et activités fautives commises par des professionnels de santé, fournisseurs et transporteurs représentent la majeure partie (96,9 millions d'euros, soit 95 %) du préjudice détecté et stoppé par le régime général en 2014.

Les résultats en matière de détection sont en hausse par rapport à 2013 vis-à-vis de l'ensemble des catégories de professionnels.



- Les fraudes et activités fautives aux prestations en nature des professionnels de santé

#### Médecins

En 2014, la branche maladie a détecté des fraudes et activités fautives pour un montant de 7,5 millions d'euros; les fraudes les plus fréquentes étant des fraudes à la nomenclature, des prestations fictives et des facturations multiples frauduleuses.

#### Chirurgiens-dentistes

Des fraudes et activités fautives commises par des chirurgiens-dentistes ont été détectées en 2014 pour un préjudice de 5,7 millions d'euros.

#### Pharmaciens

Les actions loco-régionales ont permis la détection en 2014 de fraudes et activités fautives commises par des pharmaciens pour un montant de 6,5 millions d'euros.

La mise en œuvre des différents programmes nationaux intégrant le contrôle de pharmacies (pharmacies d'officine, trafic de médicaments à l'exportation, traitements de substitution aux opiacés, mésusage du Tramadol...) a permis d'identifier un préjudice de près d'1,5 million d'euros.

#### Infirmier(e)s

Un préjudice de 21,8 millions d'euros a été détecté et stoppé concernant des fraudes et activités fautives d'infirmiers.

#### Masseurs-kinésithérapeutes

Les fraudes et activités fautives de masseurs-kinésithérapeutes détectées en 2014 ont causé un préjudice de 4,9 millions d'euros.

#### Transporteurs sanitaires et les taxis

Concernant les transporteurs, la branche maladie a détecté et stoppé des fraudes et activités fautives pour un montant de 21,9 millions d'euros 2014 (contre 17,6 millions d'euros en 2013).

#### Fournisseurs

Un préjudice total de 6,6 millions d'euros a été détecté en 2014 concernant des fraudes et activités fautives de fournisseurs, consistant principalement en des prestations fictives ou facturations multiples frauduleuses et au non-respect de la réglementation relative à la LPP<sup>42</sup>. A cela s'ajoutent les résultats des programmes nationaux de contrôle portant sur la LPP et sur les bandelettes d'auto-surveillance glycémique, ce dernier ayant permis de détecter un préjudice de près de 1,9 million d'euros.

### 1.1.5 LES FRAUDES ET ACTIVITÉS FAUTIVES DES ÉTABLISSEMENTS

#### Le contrôle de la tarification à l'activité (T2A)

Les résultats T2A sont minorés de 20 % pour 2014 en raison d'un changement des règles de comptabilisation.

Le niveau des indus notifiés a cependant été maintenu par rapport à 2013 avec 216 indus notifiés en 2014 à des établissements au titre des campagnes 2014 et antérieures, pour un montant de 21,7 millions d'euros (216 indus pour 22,9 millions d'euros en 2013). Par ailleurs, les directeurs généraux d'agences régionales de santé (ARS) ont notifié un nombre important de sanctions financières: 101 sanctions (contre 70 en 2013).

42. Liste des produits et prestations remboursables par l'assurance maladie.

### Le contrôle des structures d'hospitalisation à domicile (HAD)

Le programme mené par l'assurance maladie en 2014 a organisé le contrôle des facturations en sus du forfait pour les établissements HAD, et portait sur l'ensemble des établissements HAD, privés ou publics. Il a visé à identifier la facturation sur l'enveloppe « soins de ville » de médicaments et dispositifs inscrits à la LPP normalement inclus dans le forfait « GHT » rémunérant l'hospitalisation à domicile pendant le séjour. Des anomalies ont été identifiées dans 89 établissements, pour un préjudice détecté et stoppé s'élevant en 2014 à 1,6 million d'euros.

### Le contrôle des établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes (EHPAD)

L'assurance maladie a renouvelé une campagne de contrôle contentieux des doubles facturations pour des séjours en EHPAD, la quatrième depuis 2008. Ce contrôle, lancé en inter-régimes, portait sur l'ensemble des prestations facturées en 2012 et comprises dans le forfait de soins des EHPAD, à l'exception des médicaments. En 2014, il a permis de détecter des

anomalies de facturation chez plus de 3 500 établissements, France entière, pour un préjudice d'un montant de 10 millions d'euros.

### Les autres contrôles d'établissements de santé

Hors contrôles thématiques décrits ci-dessus, le contrôle contentieux portant sur des établissements de santé a mis en évidence un préjudice financier détecté et stoppé de 17 millions d'euros.

## 1.1.6 LES SANCTIONS

### Les pénalités financières

Le recours à la procédure des pénalités financières<sup>43</sup> a de nouveau augmenté en 2014. Ainsi 2 446 pénalités financières (2 245 en 2013) ont été prononcées pour un montant global de 5,5 millions d'euros (3,3 millions en 2013).

Comme les années précédentes, si la majorité des pénalités concerne des assurés (cf. tableau ci-dessous), le montant des pénalités est principalement supporté par des professionnels de santé.

Nombre de pénalités financières notifiées en 2014 en fonction du contexte et du type d'acteur

Contexte	Assurés	PS, autres prestataires de service	Etablissements	Employeurs	TOTAL
<b>Bande organisée</b>	5	0	0	0	<b>5</b>
<b>Fraude</b>	668	148	2	4	<b>1 046</b>
<b>Faute</b>	1 196	372	1	5	<b>1 350</b>
<b>Mixte</b>	32	13	0	0	<b>45</b>
<b>SOUS-TOTAL</b>	<b>1 901</b>	<b>533</b>	<b>3</b>	<b>9</b>	<b>2 446</b>

En prévention de la récurrence, les caisses ont également adressé 1 707 avertissements<sup>44</sup> (565 en 2013) dont plus de la moitié à des assurés<sup>45</sup>.

A ces sanctions prononcées en 2014 par les directeurs d'organismes s'ajoutent les 101 sanctions financières du contrôle externe de la tarification à l'activité (T2A) prononcées par les directeurs généraux des ARS à l'encontre d'établissements publics ou privés, pour un montant de 5,7 millions d'euros.

43. Selon l'article L.162-1-14 du CSS, après avis conforme du DG de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (Uncam) ou son représentant.

44. Article L.162-1-14 du CSS.

45. Ces avertissements sont importants en ce qu'ils permettent, en cas de récurrence dans les 3 ans, de prononcer une pénalité dont le montant maximum est doublé (Art. R.147-5 III du CSS).

► Le dépôt de plaintes pénales

En 2014, les caisses ont déposé 1040 plaintes pénales. Au total, c'est un montant de plus de 41 millions d'euros qui a été demandé en réparation du préjudice subi par l'assurance maladie par cette voie contentieuse.

Les 3/4 de ces plaintes concernent des assurés mais le principal du préjudice réclamé en réparation (plus de 30 millions d'euros) est dû à des fraudes commises par des professionnels de santé, des fournisseurs ou des transporteurs.

Répartition en nombre et montant réclamé des plaintes pénales déposées en 2014 par l'Assurance Maladie

	Nombre de plaines		Montant réclamé en réparation (en €)	
<b>Assurés</b>	798	77 %	10 M€	24 %
<b>PS et autres offreurs</b>	242	23 %	31,5 M€	76 %
<b>TOTAL</b>	<b>1040</b>	<b>100 %</b>	<b>41,5 M€</b>	<b>100 %</b>

Les instances pénales ont, en 2014, prononcé 282 condamnations<sup>46</sup>. Parmi ces condamnations, 209 comportent une peine de prison (195 en 2013).

Les juridictions pénales ont de plus prononcé des condamnations financières (dommages et intérêts, frais irrépétibles) plus élevées en 2014 (14,8 millions d'euros contre 7,2 millions d'euros en 2013) à l'encontre, en particulier, de transporteurs (4,7 millions d'euros), d'assurés (3,4 millions d'euros), d'infirmier(e)s (3,1 millions d'euros).

Si le nombre d'amendes (79) prononcées en 2014 a diminué par rapport à 2013 (113), le montant de ces amendes reste élevé proportionnellement : 1,1 million d'euros.

## 1.2. La mutualité sociale agricole (MSA)

### 1.2.1 LES FRAUDES DÉTECTÉES EN 2014

En 2014, pour la seule branche maladie, la MSA a constaté un préjudice subi de 3,88 millions d'euros contre 3,49 millions d'euros en 2013 (+ 11 %).

Le préjudice détecté (subi+évité) s'élève quant à lui à 4,5 millions d'euros contre 4,08 millions d'euros en 2013 (+ 11 %).

La ventilation des résultats financiers 2013-2014 selon les champs (en millions d'euros)

Montant de la fraude constatée (préjudice subi + évité)	2013	2014	Évolution 2013-2014
<b>Assurés</b>	0,56	0,73	32 %
<b>Professionnels de santé</b>	1,99	1,95	- 3 %
<b>Etablissements de santé</b>	1,53	1,79	17 %
<b>TOTAL</b>	<b>4,08</b>	<b>4,5</b>	<b>11 %</b>

Source : CCMSA

Cette progression est liée d'une part à une augmentation de la détection de la fraude au titre du préjudice subi de plus de 0,4 million d'euros par rapport à 2013, essentiellement pour les postes « assurés » (+ 200 000 euros) et « établissements de santé » (+ 250 000 euros).

D'autre part cette évolution est due à un niveau de fraude au titre du préjudice évité comparable à 2013. A noter cependant l'augmentation du montant de la fraude évitée « professionnels de santé » de 75 000 euros.

► Les fraudes des assurés

Pour l'année 2014, le montant du préjudice subi au titre des fraudes commises par les assurés s'élève à 308 285 euros, et le montant du préjudice évité s'élève à 422 664 euros, soit un préjudice total (préjudice subi + préjudice évité) égal à 730 948 d'euros, correspondant à un nombre total de 321 fraudes.

Il est constaté une nette progression du montant du préjudice total (730 948 euros contre 552 526 euros en 2013), principalement due à l'augmentation du préjudice subi qui passe de 101 181 euros à 308 285 euros.

46. De la 1<sup>ère</sup> instance à la cassation.

La fraude aux indemnités journalières maladie, AT/MP constitue la part la plus importante des fraudes détectées dans ce domaine et se caractérise :

- soit par une falsification des avis d'arrêt de travail (modification des dates par surcharge) ;
- soit par l'exercice d'une activité rémunérée non autorisée pendant l'arrêt de travail.

Les différentes actions de sensibilisation et de formation du personnel ainsi que les actions mises en place dans le cadre du contrôle interne contribuent au dispositif de prévention et de détection des fraudes.

Un autre motif de fraude concerne : la CMUC, l'aide complémentaire santé (fausse déclaration de ressources, falsification et usage de faux)<sup>47</sup>.

- ▶ Les fraudes des professionnels et établissements de santé

Pour l'année 2014, le préjudice total subi au titre des fraudes commises par les professionnels et établissements de santé est de 3,57 millions d'euros (T2A incluse pour montant de 1,08 million d'euros.)

S'agissant du préjudice évité, le montant s'élève à 208 484 euros.

Ainsi, le préjudice total (préjudice subi + préjudice évité) inhérent aux fraudes commises par les professionnels et établissements de santé s'élève à 3,78 millions d'euros, correspondant à un nombre total de 1 381 fraudes (hors actions T2A) dont 231 fraudes détectées avant paiement.

Ce montant du préjudice total est en progression de 7 % par rapport à 2013 (3,52 millions de fraude en 2013).

Les auteurs des fraudes sont des professionnels de santé dans 58 % des cas et des établissements dans 42 % des cas.

Concernant les professionnels de santé, la catégorie des infirmiers contribue à plus de 56 % au nombre des fraudes détectées. Viennent ensuite les médecins omnipraticiens (11 %), les transporteurs sanitaires (7 %), les fournisseurs (6 %), les dentistes (5 %), les masseurs kinésithérapeutes (4 %), les taxis (4 %), les pharmaciens (3 %), médecins spécialistes (2 %), autres professions (2 %).

Les types de fraudes rencontrés le plus fréquemment chez les professionnels de santé sont les suivants :

- sur cotation, non-respect de la NGAP et de la réglementation (plus de 30 % des cas de fraude) ;
- actes ou services fictifs, produits non délivrés, facturation non conforme à la prescription (31 % des cas de fraude) ;
- fraude à la tarification et à la facturation (24 % des cas de fraude).

Les autres cas de fraudes :

- fraude sur la qualité du professionnel de santé ;
- fraude documentaire ;
- utilisation frauduleuse du système SESAM VITALE.

### 1.2.2 LES SANCTIONS

- En 2014, 34 dépôts de plainte ont été effectués : 27 à l'encontre des professionnels de santé et 7 à l'encontre d'assurés.
- 59 actions ont été menées dans le cadre du dispositif des pénalités financières ayant conduit au prononcé de 47 pénalités pour un montant de 22 949 euros à l'encontre des assurés et 12 pénalités à l'encontre des professionnels de santé pour un montant de 62 266 euros.

47. A noter que ce thème, sous l'angle du contrôle des ressources des bénéficiaires de la CMUC, est identifié comme un objectif prioritaire dans le plan de contrôle socle institutionnel défini dès 2007 avec la vérification des conditions de ressources lors des demandes de renouvellement de la CMUC. Par ailleurs, une action de contrôle interne a été mise en place en mai 2011 avec un contrôle mensuel des ressources des bénéficiaires de la CMUC à partir d'un échantillon représentatif.

48. Le préjudice évité n'entre pas dans la détermination du montant total, alors que ce préjudice peut, dans certaines affaires, représenter un montant considérable.

### 1.3. Le régime social des indépendants (RSI)

#### 1.3.1 LES FRAUDES DÉTECTÉES EN 2014

Les investigations menées ont abouti à un préjudice constaté de 3,53 millions d'euros<sup>48</sup>.

La ventilation des résultats financiers 2014 selon les champs (en millions d'euros)

Montant du préjudice constaté au titre des fraudes	2013	2014	Évolution 2013-2014
<b>Assurés</b>	0,80	1,04	+ 30 %
<b>Professionnels de santé</b>	1,78	1,23	- 31 %
<b>Etablissements de santé</b>	1,7	1,26	- 26 %
<b>TOTAL</b>	<b>4,28</b>	<b>3,53</b>	<b>- 17 %</b>

Source : RSI

#### ► Les fraudes des assurés

Le montant du préjudice constaté au titre de la fraude commise par les assurés progresse et s'élève à 1,04 million d'euros (contre 803 904 euros en 2013) pour 227 cas de fautes et fraudes, soit 29,5 % du préjudice total constaté.

Les fraudes commises par les assurés portent principalement sur :

- le non-respect des conditions pour bénéficier d'IJ par poursuite d'une activité rémunérée (détection par contrôle sur place sur le lieu de travail ou par croisement de bases de données pour les cas d'assurés chauffeurs de taxis qui ont présenté des remboursements de transports pendant l'arrêt de travail et pour des cas d'auto-entrepreneur ayant déclaré un chiffre d'affaires durant une même période trimestrielle ou mensuelle complète d'IJ) ;
- la non-déclaration de reprise d'activité ou la transmission de fausses déclarations de ressources par des assurés en invalidité ;
- l'établissement de feuilles de soins fictives afin d'obtenir des remboursements de soins (notamment le cas d'une fraude d'un pharmacien avec sa carte vitale qui fabrique pour son propre compte de fausses ordonnances et présente des facturations fictives à l'assurance maladie) ;

- la falsification par surcharge de date sur un arrêt de travail ;
- la fraude par confection de fausses ordonnances et facturation de médicaments et produits LPP sans prescription médicale ;
- la fraude relevant du nomadisme médical ;
- la fraude à la déclaration de ressources pour le bénéfice de la CMUC.

Concernant les assurés, deux actions ont été particulièrement efficaces et rentables (auto-entrepreneur en IJ déclarant un chiffre d'affaires et l'action « pharmacien » des caisses professions libérales).

#### ► Les fraudes des professionnels de santé

Pour l'année 2014, le montant du préjudice constaté au titre des fautes et fraudes commis par les professionnels de santé s'élève à 1,23 million d'euros pour 294 dossiers (au lieu de 1,78 million d'euros en 2013 pour 59 dossiers).

Les fraudes commises par les professionnels de santé concernent principalement :

- la facturation répétée d'actes ou prestations non réalisés, de produits non délivrés ;
- le non-respect des conditions de prise en charge ou prescription lors de l'inscription au remboursement des actes, produits ou prestations ;
- la falsification de prescriptions ;
- la facturation d'appareils plus coûteux que ceux délivrés ;
- la pratique atypique sur des patients bénéficiaires de la CMU-C ;
- l'exercice d'une activité de professionnel de santé malgré le jugement de liquidation judiciaire ;
- la facturation incorrecte de distances kilométriques, défaut d'abattement sur une facture et facturation de transports sur la base d'une prescription falsifiée ;
- la facturation de soins de ville pour un patient hospitalisé privé pendant une période de prise en charge au titre du forfait global (EHPAD en inter-régimes).

### Les fraudes des établissements de santé (contrôle externe T2A)

Le montant du préjudice financier constaté suite à contrôle par le RSI s'élève à 1,26 million d'euros ; il concerne 287 établissements qui ont présenté des irrégularités dans leurs activités.

Ces contrôles visent à vérifier la conformité des facturations des établissements de santé soumis à la tarification à l'activité, par des contrôles sur site réalisés notamment par les médecins conseils de l'assurance maladie.

#### 1.3.2 LES SANCTIONS

- ▶ Concernant les assurés, les principales actions engagées afin de sanctionner les agissements frauduleux sont les suivantes :
  - notification de pénalités financières ;
  - notification d'avertissement dans le cadre de la procédure des pénalités financières ;
  - en cas d'affaire inter régime, la caisse RSI se calque, en général, sur les suites contentieuses qui auront été privilégiées par l'ensemble des organismes conventionnés (plainte pénale ou choix de la procédure des pénalités financières avec (ou sans) utilisation d'un mandat.)
- ▶ Pour les professionnels de santé, les principales actions engagées sont les suivantes :
  - 5 signalements au procureur ;
  - 27 dépôts de plainte ;
  - 3 décisions civiles ;
  - 17 pénalités financières ;
  - 93 avertissements ;
  - 162 lettres de mise en garde ;
  - 2 saisines ordinales ;
  - 1 transaction.

Il est à noter que pour certains professionnels de santé plusieurs modalités de poursuites successives ont pu être engagées pour le même grief.

Le RSI souligne que la performance des actions peut être améliorée sous réserve que les échanges d'informations et de signalements inter régimes s'intensifient en régions notamment afin que des actions contentieuses communes soient engagées.

## 2. LA FRAUDE À L'ASSURANCE RETRAITE

### 2.1 La caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)

L'année 2014 a été marquée pour la branche retraite du régime général par le renouvellement de la convention d'objectifs et de gestion signée entre l'État et la CNAV pour la période 2014-2017. Elle prévoit la poursuite d'actions visant à renforcer la lutte contre la fraude, le dispositif de la lutte contre la fraude s'inscrivant dans la politique de maîtrise des risques de la branche.

#### 2.1.1 LES CONTRÔLES ANTI-FRAUDE

Le nombre de contrôles terminés en 2014 toutes origines d'alerte confondues (requête, service interne, partenaire, tiers) et tous domaines de risque confondus (identité, carrière, résidence,...) s'élève à 8 582 en 2014 contre 10 548 en 2013.

Cette diminution s'explique pour partie par une sélection accrue des signalements internes et externes.

Sur les 8 582 contrôles terminés en 2014 :

- 36 % proviennent des requêtes nationales et locales (3 071 contre 3 326 contrôles en 2013) ;
- 64 % proviennent des signalements des partenaires internes/externes et des opérations sous pilotage national (5 511 contre 7 222 en 2013).

Cette répartition est quasi-équivalente à celle de 2013 : 32 % des contrôles étaient issus des requêtes et 68 % des signalements internes et externes<sup>49</sup>.

1 915 dossiers ont été qualifiés de « non conformes » sur les 8 582 contrôles terminés en 2014 soit un taux d'efficacité des contrôles de 22 % toutes caisses confondues. En 2013, ce taux d'efficacité était de 21 %.

Les 1 915 dossiers non conformes se décomposent en 710 comportements qualifiés de frauduleux (8 %) et 1 205 comportements qualifiés de fautifs (14 %). En 2013, nous retrouvons cette même répartition entre dossiers frauduleux et dossiers fautifs.

49. Voir partie 1 pour plus de détails sur les signalements traités par la CNAV.



Pour les 710 cas de fraude détectée en 2014, le montant du préjudice constaté s'élève à 7,7 millions d'euros, contre 8,2 millions d'euros en 2013 pour 800 cas détectés.

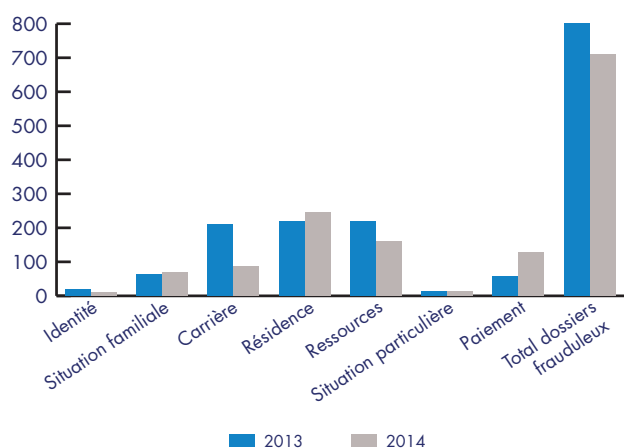
Le tableau et les graphiques ci-après présentent la ventilation des 800 dossiers frauduleux par auteur des faits, nature de fraude détectée et l'impact financier en termes de préjudice constaté :

– Auteurs des faits :

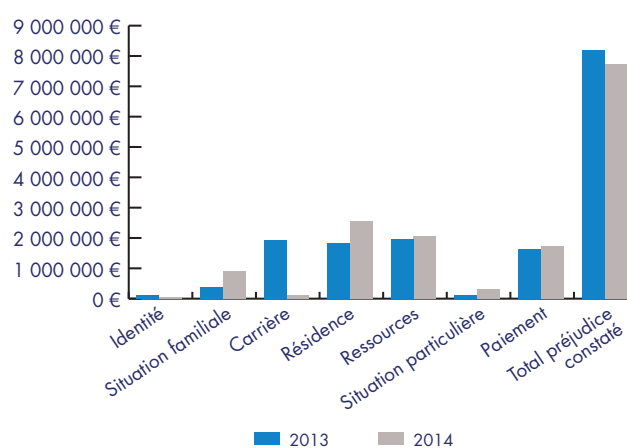
710 dossiers qualifiés de frauduleux en 2014 contre 800 en 2013. Les assurés sont les principaux auteurs des faits (585 dossiers sur 710).

Auteurs des faits	Avant l'instruction	À l'instruction	Après l'instruction	Nombre d'auteurs
<b>Assuré</b>	61	35	489	585
<b>Autres</b>	2	0	11	13
<b>Conjoint</b>	1	0	3	4
<b>Enfant(s)</b>	0	0	16	16
<b>Hébergeant</b>	0	1	1	2
<b>Personne inconnue</b>	0	8	95	103
<b>TOTAL</b>	<b>64</b>	<b>44</b>	<b>615</b>	<b>723</b>

– Répartition du nombre de fraudes par domaine de risque de fraude



– Répartition du préjudice constaté par domaine de risque de fraude



Les domaines de risque de fraude qui pèsent majoritairement dans le montant des préjudices constatés sont :

- résidence (33 %) contre 22 % en 2013 ;
- ressources (27 %) contre 24 % en 2013 ;
- paiement – décès/RIB (22 %) contre 19 % en 2013 ;
- situation familiale (12 %) contre 8 % en 2013 ;
- situations particulières (MTP, cessation d'activité) (6 %) contre 1 % en 2013.

### 2.1.2 LES SANCTIONS

La montée en charge de la politique de sanction de la Branche se poursuit :

- 391 pénalités financières prononcées pour les cas qualifiés de comportement frauduleux contre 290 en 2013 ;
- 65 plaintes déposées contre 96 en 2013 ;
- 54 jugements ou arrêts favorables prononcés contre 65 en 2013.

64 % des dossiers qualifiés de frauduleux (456/710) ont fait l'objet de poursuites contentieuses type dépôt de plainte ou pénalités financières prononcées.

## 2.2. La mutualité sociale agricole (MSA)

### 2.2.1 LES FRAUDES DÉTECTÉES EN 2014

Le montant de la fraude aux prestations retraite subie par les caisses de mutualité sociale agricole en 2014 s'élève à 618 763 euros, se décomposant en 222 706 euros pour la population non-salariée et 396 057 euros pour la population salariée.

Ce montant est en diminution (- 32 %), cette baisse s'inscrivant dans la continuité de la tendance constatée en 2013 et doit être mise en parallèle avec le renforcement de la sécurisation des activités de la branche retraite et de l'épuration des stocks de dossiers portant sur les rachats de cotisations.

137 dossiers frauduleux (109 pour les salariés agricoles et 28 pour les non-salariés agricoles) ont été détectés en 2014, dont 21 avant paiement.

Il importe de souligner que le montant du préjudice financier évité en 2014 s'élève à près de 2 millions d'euros.

### 2.2.2 LES MESURES DE PRÉVENTION ET DE DÉTECTION MOBILISÉES EN 2014

Les MSA ont mis en œuvre en 2014 des mesures qui se révèlent efficaces en matière de détection et de prévention :

- ▶ Requêtes qui permettent de :
  - contrôler des retraités qui ne consomment pas de soins par croisement de données avec la branche santé dans le cadre du guichet unique de la MSA ;
  - vérifier les conditions de résidence : ces actions peuvent également concerner la branche famille dans le cadre du guichet unique.
- ▶ Contrôles concernant :
  - la cessation d'activité pour retraite non salariée ;
  - les conditions d'attribution des pensions de réversion ;
  - les adhérents qui atteignent 60 ans et qui ont effectués des rachats en amont de leur départ en retraite ;
  - la mise en œuvre des traitements SNGI/FIPA/GI concernant l'immatriculation et les actions de contrôle interne sur le processus métier « immatriculation ».
- ▶ Consultation du FICOBA pour vérifier la validité des RIB/IBAN et les destinataires de paiement

### 2.2.3 LES SANCTIONS

La montée en charge de la politique de sanction de la branche vieillesse se poursuit. Ont été dénombrés en 2014 :

- 14 avertissements notifiés ;
- 41 pénalités financières prononcées pour un montant total de 37 643 euros ;
- 7 plaintes déposées devant les instances pénales (dont 4 ont été classées) et 15 devant les instances civiles.

## 2.3. Le régime social des indépendants (RSI)

### 2.3.1 LES FRAUDES DÉTECTÉES EN 2014

En 2014, le montant total du préjudice financier constaté au titre des fautes et fraudes dans la branche vieillesse s'élève à 915 879,16 euros pour un total de 87 dossiers (14 caisses concernées). Si ce montant présente une forte augmentation par rapport à l'exercice 2013 (130 768 euros pour 6 dossiers), il importe toutefois de préciser qu'une forte proportion des fraudes détectées en 2014 porte sur le versement de l'indemnité de départ (IDD), allocation dont le RSI assure la gestion pour le compte de l'État (65 dossiers pour un montant total de 717 068 euros).

Les autres cas de fraude détectés, au nombre de 22, sont caractérisés par les faits suivants :

- 10 dossiers portant sur une fraude à la résidence pour le bénéfice de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), pour un montant de 92 939 euros ;
- 3 dossiers portant sur une fraude à la déclaration pour le bénéfice d'une majoration de conjoint à charge, pour un montant de 3 967 euros ;
- 3 dossiers portant sur une fraude aux ressources et la reprise d'une activité non déclarée pour le bénéfice d'une pension d'invalidité, pour un montant de 24 342 euros ;
- 1 dossier de fausse déclaration pour le bénéficiaire de report au compte de trimestres dans le cadre de la régularisation des cotisations prescrites, pour un montant de 7 256 euros ;
- 4 dossiers portant sur l'absence de déclaration ou la tardiveté (plus de 6 mois) de la déclaration du décès d'un assuré par ses successibles, pour un montant de 68 440 euros ;
- 1 dossier de fraude à l'état civil pour le bénéfice de l'intégralité d'une pension de réversion, pour un montant de 1 866 euros.

### 2.3.2 LES SANCTIONS PRONONCÉES EN 2014

Les actions engagées en 2014 par les caisses régionales RSI afin de sanctionner les agissements frauduleux sont les suivantes :

- Le recouvrement contentieux des 65 dossiers IDD ;
- 10 pénalités financières, d'un montant total de 5 900 euros pour les dossiers ASPA ;
- 1 pénalité financière et 2 avertissements pour les dossiers portant sur la majoration conjoint à tort ;
- 2 avertissements et 1 pénalité financière d'un montant de 1 000 euros pour les dossiers de pension d'invalidité ;
- 1 pénalité financière de 1 700 euros pour le dossier de régularisation de cotisations prescrites ;
- 1 signalement au procureur, 1 dépôt de plainte, 1 avertissement, 1 pénalité financière de 1 000 euros pour les omissions ou déclarations tardives de décès ;
- 1 pénalité financière de 313 euros pour la fausse déclaration d'état civil pour le bénéfice d'une pension de réversion non proratisée.

## 2.4. Les régimes de retraite complémentaire - AGIRC ARRCO

Les actions menées en 2014 ont toutes eu pour objectif d'améliorer la prévention et la détection des fraudes individuelles ou organisées.

### 2.4.1 EN INTERNE CES ACTIONS ONT ÉTÉ LES SUIVANTES :

- ▶ Mise en place d'une structure fédérale dédiée à la maîtrise des risques :

La mission de cette structure est de concevoir et de déployer un dispositif communautaire de maîtrise des risques au sein des régimes AGIRC et ARRCO sachant que les groupes de protection sociale ont déjà lancé – très largement pour certains – une démarche de même nature, notamment sur le domaine concurrentiel, sous l'impulsion de l'ACPR<sup>50</sup> et de la nouvelle norme européenne Solvabilité 2 appelée à entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

50. Qui a repris à son compte les attributions de l'ex-ACAM.

Ce futur cadre de maîtrise des risques devra offrir aux principales parties prenantes une vision synthétique et fiable des risques des régimes et des actions correctives qui y seront apportées.

La lutte contre la fraude fait partie intégrante de ce futur dispositif dont le déploiement complet interviendra courant 2017.

- ▶ Actions sur les fichiers et les applications informatiques

L'amélioration de la qualité des identifiants des allocataires constitue un moyen privilégié de lutte contre la fraude aux prestations. L'AGIRC et l'ARRCO (en liaison avec les organismes de Sécurité Sociale) poursuivent leurs travaux dans ce domaine. A fin 2014, le pourcentage d'allocataires certifiés est de 98,7 %.

Les applications informatiques déployées dans le cadre de la lutte contre la fraude ont permis de détecter 64 cas frauduleux pour des montants d'arrérages trimestriels suspendus qui s'élèvent à 79 k€ en Arrco et 22 k€ en Agirc.

#### 2.4.2 AVEC LES PARTENAIRES

- ▶ La coordination avec Pôle emploi a été poursuivie et permet de disposer des éléments concernant les invalidations de prestations chômage obtenues, notamment frauduleusement
- ▶ Enfin, la coordination, mise en place en 2011 avec la CNAV et la MSA, avec comme point d'entrée le GIE AGIRC ARRCO, pour le traitement des dossiers de rachats frauduleux de trimestres de cotisations, a été poursuivie

- *Nombre et provenance des dossiers reçus :*

Du 1<sup>er</sup> mars 2010 au 30 avril 2015, l'AGIRC et l'ARRCO ont traité au total 1 180 dossiers. Pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2014 au 30 avril 2015, l'AGIRC et l'ARRCO ont reçu 201 nouveaux dossiers.

Les Carsat demeurent les principales émettrices de dossiers. En effet, sur les 201 nouveaux dossiers reçus, 139 proviennent des Carsat et 62 des caisses de la MSA.

- *Solutions adoptées après traitement :*

Sur cette période, l'AGIRC et l'ARRCO ont réceptionné 553 réponses des groupes sur les 1 180 dossiers reçus et orientés vers les GPS.

Parmi ces 553 dossiers :

- 210 ont fait l'objet d'une procédure de recours à l'initiative de l'allocataire contestant le caractère frauduleux du rachat auprès du régime de base (38 % des 553) ;
- 124 ont reçu un avis favorable des instances de recours (soit 22 % des 553 réponses et 59 % des recours). Les allocataires concernés ont vu leurs droits rétablis dans les conditions initiales de liquidation ;
- 144 dossiers ont été révisés (soit 26 %) : il s'agit essentiellement d'un passage du taux plein à une liquidation avec abattement ;
- 45 dossiers ont conduit à une annulation et/ou au report de la liquidation (8 % des 553 dossiers).

- *Montant des indus en retraite complémentaire :*

Les dossiers révisés et annulés génèrent des indus à recouvrer par les GPS. Sur 122 dossiers pour lesquels l'information est disponible, on note la répartition suivante :

- 37 indus inférieurs à 5 000 euros pour un total de 48 545 euros ;
- 46 indus entre 5 000 et 20 000 euros pour un total de 604 183 euros ;
- 41 indus d'un montant supérieur à 20 000 euros pour un total de 1,8 million d'euros

Soit un total d'allocations indues à recouvrer de 2,4 millions d'euros.

### 3. LA FRAUDE AUX PRESTATIONS FAMILIALES/RSA/AIDES AUX LOGEMENT

#### 3.1. La caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

##### 3.1.1 LES FRAUDES DÉTECTÉES EN 2013

Le nombre de cas de fraudes enregistrés sur l'exercice est de 32 828 cas pour 11 800 000 allocataires au 31 décembre 2014. Ce résultat est en augmentation de 56,51 % par rapport à 2013.

Le montant du préjudice financier représenté par les fraudes s'élève à près de 210 millions d'euros, soit une augmentation de 48,21 % par rapport à 2013. Ce montant n'inclut ni le préjudice évité, en cas de détection d'une fraude avant paiement, ni le coût de détection et de gestion de la fraude. Il correspond uniquement au montant des sommes versées à tort.

Cette très forte évolution s'explique, comme les années passées, par une amélioration de la détection via les contrôles sur place en particulier, plus performants grâce au data mining, et par une meilleure qualification des indus constatés lors des contrôles sur pièces, dans le cadre des contrôles de cohérence (RAC) annuels ou au moyen de la requête de détection des indus potentiellement frauduleux.

Concernant la typologie de la fraude en termes de prestations fraudées, elle n'évolue pas sensiblement :

- omission et fausse déclaration : En 2014 comme en 2013, ce motif représente environ 70 % des cas de fraudes. Il s'agit majoritairement de dissimulations ou de fausses déclarations de ressources, de fausses déclarations ou d'absences de déclaration de changements de situations professionnelles ou familiales ;
- fraudes à l'isolement : en 2013, 22,27 % des cas de fraudes avaient pour motif un faux isolement. En 2014, cela concerne 20,91 % des dossiers ;
- les autres mécanismes (faux et usages de faux, escroqueries) se partagent la fraction restante : un peu plus de 7 % des cas.

##### 3.1.2 LES ÉVOLUTIONS MAJEURES DES DERNIÈRES ANNÉES

En dix ans, le nombre de fraudes qualifiées est passé de 1 650 en 2004 à 32 828 en 2014. Cette hausse du nombre de fraudes qualifiées s'explique en particulier par :

- la poursuite de l'amélioration des performances de détection, grâce aux contrôles *data mining* ;
- l'amélioration de la qualification des indus frauduleux ;
- le renforcement du pilotage de la politique de lutte contre la fraude.

Comme le montrent les opérations d'évaluation de la fraude réalisées depuis 2010, un certain nombre de fraudes restent à repérer parmi les indus déjà détectés, à l'occasion notamment de contrôles réalisés sur pièces, par échanges automatisés, par vérifications comptables.

On constate une stabilisation du montant moyen des indus frauduleux depuis 2010 (6 386 euros en 2014).

##### 3.1.3 LES PRESTATIONS TOUCHÉES PAR LA FRAUDE EN 2014

En nombre (en % du nombre total des fraudes qualifiées) :

- minima sociaux : 65,59 % en 2014 contre 62,5 %, en 2013 ;
- aides au logement (ALS, APL, ALF) : 22,74 % en 2014 contre 23,87 %, en 2013 ;
- prestations familiales et primes diverses : 11,63 % en 2014 contre 13,49 % en 2013 ;
- action sociale : 0,035 % en 2014 contre 0,064 % en 2013.

En masse financière (en % du nombre total des fraudes qualifiées), les minima sociaux restent la première source de fraude, en particulier le RSA :

- minima sociaux : 68,55 % en 2014 contre 65,52 % en 2013 ;
- aides au logement : 23,17 % en 2014 contre 24,44 % en 2013 ;
- prestations familiales et primes divers : 8,26 % en 2014 contre 10,04 % en 2013.

Comme les années antérieures la fraude porte donc essentiellement sur le RSA et le RSA majoré et sur les aides au logement.

S'agissant du RSA, cette prestation représente la plus grande part des fraudes notamment en masse financière, en raison du fait que cette prestation apparaît la prestation la plus contrôlée par les Caf, et du montant de cette prestation qui est relativement élevé en comparaison d'autres prestations telles les aides au logement.

En ce qui concerne les aides au logement, intervient un effet « volume », cette prestation étant perçue par plus de 6 millions d'allocataires.

### 3.1.4 LES SANCTIONS

La quasi-totalité des fraudes a fait l'objet de sanctions adaptées à l'importance de la fraude, lorsque la sanction relève de la responsabilité de la Caf.

Synthèse des sanctions prononcées en 2013 et 2014

	Nombre de cas de fraudes	Nombre de poursuites pénales décidées	Nombre de pénalités	Montant des pénalités	Nombre d'avertissements	Total
<b>2013</b>	20937	3601	9642	6,0 M€	6709	19952
<b>2014</b>	32828 (dont 28 501 relevant de la gestion des Caf)	4104	13737	8,5 M€	10426	28267

Outre la progression du montant des pénalités, le constat particulièrement marquant est le niveau élevé du taux de sanction. Il apparaît en effet que 28 267 sanctions ont été prononcées ou décidées, pour 32 828 fraudes, ce qui ne tient pas compte des sanctions pouvant avoir été prononcées par les conseils généraux.

La politique de sanction des organismes apparaît très active et mieux adaptée aux fraudes, conformément aux directives nationales. La répartition des sanctions prononcées n'a que peu évolué depuis l'an dernier.

Le taux d'avertissements a augmenté : 36,88 % en 2014 contre 33,62 % des sanctions prononcées en 2013, ce qui s'explique par le fait que, les fraudes au RSA étant mieux détectées, les Caf ne peuvent que prononcer des avertissements dans les cas où elles n'ont pas délégué de la part des conseils généraux.

Le taux de pénalités est quasiment stable puisqu'il est passé de 48,32 % en 2013 à 48,59 % en 2014 des sanctions prononcées.

Par conséquent, le taux de dépôts de plaintes évolue également peu : 14,5 % des sanctions décidées.

## 3.2. La mutualité sociale agricole (MSA)

### 3.2.1 LES FRAUDES DÉTECTÉES EN 2014

571 fraudes ont été détectées par les caisses de MSA dans le domaine famille, dont 33 avant paiement.

Le montant des prestations indues constatées (préjudice subi) s'élève à 2,34 millions d'euros. Le montant total de la fraude (préjudice subi et évité) augmente de 25 % en 2014 par rapport à 2013 (3 millions d'euros en 2014 contre 2,4 millions d'euros en 2013).

La forte augmentation du montant du préjudice évité (663 005 euros en 2014 contre 390 283 euros en 2013, soit + 70 %) illustre l'effort des caisses en matière de contrôle a priori et l'usage croissant des outils inter-régimes (RNCPS...).

Le taux de fraudes (préjudice subi et évité) par rapport aux montants des prestations versées progresse, s'élevant pour 2014 à 0,244 % (0,195 % en 2013).

### 3.2.2 LES SANCTIONS

Les fraudes détectées en 2014 ont fait l'objet de sanctions administratives et de dépôts de plainte devant les instances civiles et pénales. Sont ainsi dénombrés pour l'exercice 2014 :

- 78 avertissements notifiés ;
- 253 pénalités financières prononcées pour un montant total de 123 703 euros ;
- 20 plaintes déposées devant les instances pénales et 8 devant les instances civiles ;
- 17 jugements ou arrêts ont été prononcés en 2014, 11 favorables aux organismes et 6 défavorables.

## 4. LA FRAUDE AUX PRESTATIONS CHÔMAGE

### 4.1 Des résultats en constante progression

Les activités de prévention et de lutte contre la fraude bénéficient d'une forte professionnalisation des équipes de Pôle emploi, d'échanges de données entre organismes de protection sociale, ainsi que de l'utilisation d'outils adaptés aux mécanismes de fraude observés.

Les résultats obtenus témoignent ainsi d'un investissement en compétence, d'une efficacité croissante des signalements recueillis en interne et de fonctionnalités qui permettent de détecter des situations à risque.

Dans la droite ligne des années précédentes, 2014 a été marquée par une forte progression de la détection de la fraude par Pôle emploi.

Les préjudices subis augmentent de 36 % par rapport à 2013 passant de 58,67 millions d'euros à 79,73 millions d'euros. Le montant total des fraudes détectées (préjudice subi + préjudice évité) s'élève à 122,6 millions d'euros en progression de 22 % par rapport à 2013.

	2012	2013	2014	Évolution en % 2013-2014
<b>Montant total préjudice K€</b>	76 251	100 472	122 613	22 %
<b>Montant subis K€</b>	39 257	58 669	79 735	36 %
<b>Montant évités K€</b>	36 994	41 802	42 878	3 %
<b>Nb d'affaires frauduleuses<sup>51</sup></b>	5 254	7 308	10 382	42 %
<b>Nb de demandeurs d'emploi</b>	5 514	8 820	12 825	45 %
<b>Nb d'entreprises</b>	509	440	323	- 26 %

Source : Pôle emploi

Des travaux spécifiques ont été menés en 2014, notamment à partir des DPAE<sup>52</sup>, qui ont permis de cibler des cumuls « inappropriés » entre allocations et rémunérations, de détecter des comportements délibérément frauduleux et d'accroître les mesures de prévention.

Plus généralement l'augmentation de plus de 60 % en trois ans du montant total des préjudices détectés est principalement due à un outillage de détection de la fraude plus performant, à une efficacité croissante des services et à leur capacité à sensibiliser les agents du réseau opérationnel qui les informent des anomalies identifiées.

## 4.2 Les procédures judiciaires et sanctions administratives

### 4.2.1 LES PROCÉDURES JUDICIAIRES

Pôle emploi dépose plainte auprès des procureurs de la République aux fins de sanction d'infractions majeures<sup>53</sup> commises par les employeurs ou les demandeurs d'emploi.

Lorsqu'il n'est pas envisagé d'opter pour la voie pénale, Pôle emploi engage une procédure de recouvrement amiable qui, si elle n'aboutit pas, donne lieu à la saisine du juge civil dans les conditions de droit commun.

	2012	2013	2014
<b>Nombre de saisines</b>	<b>396</b>	<b>614</b>	<b>628</b>
Juridictions pénales	220	236	353
Juridictions civiles	176	378	275
<b>Nombre de décisions notifiées</b>	<b>168</b>	<b>154</b>	<b>150</b>
Juridictions pénales	129	110	119
Juridictions civiles	39	44	31

Source : Pôle emploi

51. Sont qualifiées d'affaires frauduleuses les affaires « présumées frauduleuses » et les affaires connaissant une « fraude avérée » suite à jugement favorable à Pôle emploi.

52.DPAE : déclarations préalables à l'embauche.

53. Infractions dont les faits sont susceptibles d'être réprimés par les articles 313-1 et 313-3 du code pénal (escroquerie et tentative d'escroquerie) et par l'article 441-1 du même code (faux et usage de faux).



En 2014, il est observé que le nombre de saisines des juridictions pénales a sensiblement augmenté. Le nombre de décisions rendues dans ce domaine est resté, quant à lui, quasi stable.

#### 4.2.2 LES SANCTIONS ADMINISTRATIVES

Ces sanctions interviennent en complément des actions judiciaires.

En 2014, le nombre de sanctions administratives prononcées par les DIRECCTE suite à transmission des dossiers par Pôle emploi augmente sensiblement par rapport à 2013.

Au cours de l'année 2014, 1 040 décisions ont été prises par les DIRECCTE, soit une augmentation de 69 % par rapport à 2013. Ces résultats témoignent, d'une part, du fait que les dossiers transmis par Pôle emploi sont étayés et fiables; d'autre part, que les relations sont solidement établies dans de nombreux départements.

	2012	2013	2014
<b>Décisions prononcées par les DIRECCTE<sup>54</sup></b>	<b>524</b>	<b>617</b>	<b>1 040</b>
Exclusions définitives	427	457	794
Exclusions temporaires	94	149	244
Autres décisions (pénalités administratives...)	3	11	2

Source : Pôle emploi

Une étude conduite par Pôle emploi en septembre 2014 fait apparaître que les délais de traitement de la majorité des dossiers transmis aux DIRECCTE se situent entre deux semaines et six mois.

### 4.3 Les typologies majeures de fraude à Pôle emploi en 2014

En 2014, six types de fraude représentent 84 % du total du préjudice :

- les reprises d'emploi non déclarées constituent 53 % des préjudices en 2014, contre 40 % en 2013. L'exploitation massive des DPAE a permis une détection plus efficace de ce type de fraude ;
- les emplois fictifs additionnés aux fausses attestations d'employeurs sont à hauteur de 14 %, soit 2 % de moins qu'en 2013 ;
- la résidence à l'étranger et les fraudes transfrontalières représentent 7 % du montant total, contre 10 % en 2013 ;
- la qualité de mandataire non déclarée progresse de 1 % ;
- les faux documents d'identité (titres de séjour, passeports, cartes d'identité, cartes de résident, etc.), à hauteur de 4 %, supplantent la catégorie « changements de situation non déclarés » qui, jusqu'à l'année passée, faisait partie des cinq principaux types de fraude.

### 4.4 Les nouvelles actions engagées en 2014<sup>55</sup>

- La sécurisation des espaces [pole-emploi.fr](http://pole-emploi.fr)

En 2014, Pôle emploi a été confronté à de nouvelles fraudes via l'utilisation de son site Internet. Des outils de Pôle emploi ont été détournés de leur objet par des escroqueries commises à l'encontre de demandeurs d'emploi et d'entreprises. Pôle emploi a mis en place deux groupes de travail réunissant les directions<sup>56</sup> principalement concernées et complémentaires par leur champ d'intervention.

55. Voir aussi partie 1 (*data mining* et actions internationales notamment).

56. Principaux champs concernés à la direction générale de Pôle emploi : directions métier, informatique, réglementaire, communication, juridique...

54. Suppression du revenu de remplacement de manière temporaire ou définitive par le préfet : article R. 5426-3 du code du travail.

L'objectif de chaque groupe de travail est d'accroître simultanément la simplicité de fonctionnement et la sécurité des espaces demandeur d'emploi/candidat et recruteur/employeur par les moyens suivants :

- faciliter le partage d'informations permanent sur chaque problématique ;
- prioriser et accélérer des prises de décision sur les actions à mener ;
- passer d'une situation de réaction dans l'urgence à une situation d'anticipation visant à maîtriser les risques.

► Une démarche d'amélioration des processus

Le contexte de travail se révèle de plus en plus complexe pour le réseau fraude de Pôle emploi. La démarche engagée vise donc à améliorer le processus de traitement des signalements, accroître l'efficacité des actions portant sur des dossiers à fort impact, accélérer les investigations sur les cas suspectés de fraude, supprimer les tâches inutiles ou redondantes, identifier les bonnes pratiques au sein des régions qui permettent de neutraliser la plupart des « irritants » du processus et d'améliorer le bien-être au sein des équipes. La démarche doit aboutir courant 2015 ; elle est fondée sur des échanges de pratiques entre cinq régions volontaires. La réflexion sur l'amélioration des traitements et les gains de productivité a été alimentée par des groupes de travail et des phases de terrain.

## 5. LA FRAUDE AU RÉGIME DE GARANTIE DES SALAIRES

### 5.1 Les fraudes détectées en 2014

- Pour l'année 2014, l'Ags<sup>57</sup> voit son préjudice éventuel<sup>58</sup> progresser par rapport à 2013, passant de 8,1 millions d'euros à 10,4 millions d'euros.

Le préjudice subi<sup>59</sup> est lui en diminution passant de 1,1 million d'euros à 948 368 euros.

Le préjudice évité<sup>60</sup> s'élève quant à lui à 2,1 millions d'euros, contre 2,8 millions d'euros en 2013.

- Sur le nombre d'affaires détectées :
  - 275 affaires ont fait l'objet d'une détection au cours de l'année 2014, soit + 28 % par rapport à l'année 2013 ;
  - 45 % des affaires douteuses concernent la région Parisienne et 20 % la région Rhône-Alpes.
- Sur le nombre de cas douteux :
  - 877 litiges particuliers associés ont été créés, soit une augmentation de 20 % par rapport à 2013 ;
  - 52 % des cas douteux concernent la région parisienne ;
  - 38 % des cas douteux ont pour motif des indices liés au caractère fictif du contrat de travail.

### 5.2 Les source de détection et typologies de fraude

#### 5.2.1 ORIGINE DE LA DÉTECTION

- 49 % des détections ont pour origine une détection interne lors de l'étude des demandes d'avances ou des convocations prud'homales relevant de l'article L.625-3 du code de commerce<sup>61</sup> ;

57. Association pour la gestion du régime de Garantie des créances des Salariés

58. Le préjudice éventuel est la somme totale des créances litigieuses sollicitées pour un individu et/ou le total des chefs de demande en cas d'instance prud'homale.

59. Le préjudice subi est la somme totale des créances litigieuses réglées à tort pour l'individu.

60. Le préjudice évité est la somme totale des créances litigieuses contestées pour l'individu sur un relevé et/ou le total des chefs de demande rejetés par la juridiction.

61. Article L.625-3 du code de commerce : Les instances en cours devant la juridiction prud'homale à la date du jugement d'ouverture sont poursuivies en présence du mandataire judiciaire et de l'administrateur lorsqu'il a une mission d'assistance ou ceux-ci dûment appelés. Le mandataire judiciaire informe dans les dix jours la juridiction saisie et les salariés parties à l'instance de l'ouverture de la procédure.

- 26 % des détections ont pour origine les mandataires et administrateurs judiciaires ;
- Le fait notable en 2014 est l'augmentation conséquente des signalements ayant pour origine une alerte du parquet, soit + 75 % par rapport à 2013 (58 cas douteux sur 877).

### 5.2.2 TYPOLOGIE DE FRAUDE

- ▶ Les secteurs d'activité les plus représentés :
  - 49 % des affaires, soit 135 dossiers, concernent le secteur du BTP ;
  - 29 % des affaires concernent les services, et en particulier les codes d'activités suivants :
    - . services administratifs et d'assistance aux entreprises: enquêtes et sécurité, activités de soutien aux entreprises: 8 % des cas douteux soit 23 affaires,
    - . activités spécialisées scientifiques et techniques: 5 % des cas douteux soit 14 affaires,
    - . hébergement et restauration: 4 % des cas douteux soit 12 affaires,
    - . transport et entreposage: 5 % des cas douteux soit 14 affaires.

- ▶ La durée de vie des entreprises

Pour l'année 2014, 267 litiges particuliers créés concernent des entreprises dont la durée de vie est inférieure à deux ans; 440 litiges particuliers créés concernent des entreprises dont la durée de vie oscille entre deux et cinq ans.

A titre comparatif, sur la période 2010-2013, 300 dossiers concernaient des entreprises dont la durée de vie était inférieure à deux ans. 319 dossiers concernaient des entreprises dont la durée de vie oscillait entre deux et cinq ans.

### 5.3 Les poursuites engagées

- ▶ 60 dossiers sont en cours de traitement représentant un enjeu financier de 8,9 millions d'euros.
- ▶ En 2014, 14 nouvelles affaires sont à dénombrer dont 9 avis à victime où l'Ags s'est constituée partie civile et 5 dépôts de plainte.
- ▶ 122 décisions relevant de l'activité lutte contre la fraude ont été rendues durant l'année 2014 :

- en matière sociale, 105 décisions sont recensées, 77 rendues par les conseils de prud'hommes et 28 par les Cours d'Appel ;
- en 1<sup>ère</sup> instance, 82 % des décisions rendues sont favorables à l'Ags, soit 63 jugements sur les 77 ;
- devant les Cours d'Appel, 61 % des arrêts rendus sont favorables à l'Ags, soit 17 arrêts sur 28 ;
- en matière pénale, 8 jugements ont été rendus dont 7 sont favorables aux intérêts de l'Ags ;
- en appel, il a été dénombré 6 arrêts dont 5 décisions favorables.

### 5.4 Le renforcement du partenariat

- ▶ **Le partenariat DNLF:** L'année 2014 s'est traduite par la pérennisation des relations instaurées avec DNLF.

Ce partenariat a permis d'avoir l'appui de la DNLF pour intégrer de nouveaux Codaf. A ce titre, l'Ags intervient désormais dans les Codaf de Lille, Rouen, Bobigny et Toulouse.

- ▶ **Le partenariat Pôle emploi:** Le renforcement des relations partenariales s'est également traduit par la mise en place d'une coopération avec la Direction prévention et lutte contre la fraude et affaires sensibles de Pôle Emploi. Cette coopération a pour but de favoriser les échanges et le partage d'information, et plus particulièrement entre les Cgea et les directions locales de la lutte contre la fraude de Pôle emploi.

La même démarche a été entreprise avec la responsable de la prévention des fraudes de Pôle emploi services s'occupant plus particulièrement des dossiers des intermittents du spectacle.

- ▶ **Le partenariat OCLTI:** Un partenariat s'est instauré avec l'office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI) afin de partager les informations en possession de l'Ags s'agissant d'affaires dites sensibles (adresse de domiciliation, agissement individuel, fraude en réseau, délinquance astucieuse...).

- ▶ **La communication auprès des partenaires:** L'Ags a diffusé à l'ensemble de ses partenaires une plaquette nationale Ags « *Prévention et lutte contre la fraude: renforcer notre partenariat pour intensifier nos actions* ».



# **ANNEXES**

## Annexe 1 – Organigramme

### Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF)

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

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

#### Jeanne-Marie PROST

Déléguée nationale

Tél. : 01 53 44 25 25

[jeanne-marie.prost@finances.gouv.fr](mailto:jeanne-marie.prost@finances.gouv.fr)

#### INFORMATIQUE ET STATISTIQUES

##### Rémi FAVIER

Systèmes d'information, CNIL

Tél. : 01 53 44 27 93

[remi.favier@finances.gouv.fr](mailto:remi.favier@finances.gouv.fr)

##### Nadia JOUBERT

Data science (analyse comportementale prédictive) et évaluation statistique des fraudes

Tél. : 01 53 44 28 52

[nadia.joubert@finances.gouv.fr](mailto:nadia.joubert@finances.gouv.fr)

##### Philippe LOUVIAU

Fraude documentaire et nouvelles technologies (data mining, fraudes internet)

Tél. : 01 53 44 25 04

[philippe.louviau@finances.gouv.fr](mailto:philippe.louviau@finances.gouv.fr)

#### PRÉLÈVEMENTS

##### David GILLES

Fraudes fiscales et sociales internationales, ACOSS

Tél. : 01 53 44 28 27

[david.gilles@finances.gouv.fr](mailto:david.gilles@finances.gouv.fr)

##### Andrée GRANDFILS

Coordination sphère fiscale et sociale, DGFIP, DGDDI, TRACFIN, DGCCRF et Formation

Tél. : 01 53 44 28 95

[andree.grandfils@finances.gouv.fr](mailto:andree.grandfils@finances.gouv.fr)

##### Christine RIGODANZO

Lutte contre le travail illégal, CNLTI

Tél. : 01 53 44 27 89

[christine.rigodanzo@finances.gouv.fr](mailto:christine.rigodanzo@finances.gouv.fr)

#### COORDINATION DES CONTRÔLES

##### Eric BELFAYOL

CODAF, relations chancellerie et parquets

Tél. : 01 53 44 27 84

[eric.belfayol@finances.gouv.fr](mailto:eric.belfayol@finances.gouv.fr)

##### Geoffroy FOUGERAY

CODAF, Intérieur, Recherche

Tél. : 01 53 44 27 88

[geoffroy.fougeray@finances.gouv.fr](mailto:geoffroy.fougeray@finances.gouv.fr)

##### Bruno NICOLAUD

Affaires institutionnelles, communication, PNLF, veille stratégique, correspondant national de l'OLAF

Tél. : 01 53 44 27 95

[bruno.nicoulaud@finances.gouv.fr](mailto:bruno.nicoulaud@finances.gouv.fr)

#### PRESTATIONS

##### Recrutement en cours

CNAF, CCMSA, RSI, Indicateurs, Bilan DNLF

Tél. : 01 53 44 27 87

##### Sabine ROYER

CNAMTS, CNAV, Pôle emploi, AGS, AGIRC-ARCCO, Recouvrement

Tél. : 01 53 44 29 48

[sabine.royer@finances.gouv.fr](mailto:sabine.royer@finances.gouv.fr)

Assistantes :

##### Gina JEAN - Marie-Christine FORESTIER

Tél. : 01 53 44 27 27 - [contact.dnlf@finances.gouv.fr](mailto:contact.dnlf@finances.gouv.fr)

## Annexe 2 – Glossaire

- ACOSS** Agence centrale des organismes de sécurité sociale
- AGDREF** Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France
- AGIRC** Association générale des institutions de retraite complémentaire des cadres
- AGRASC** Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués
- AGS** Assurance garantie des salaires
- AME** Aide médicale de l'État
- APL** Aide personnalisée au logement
- ARRCO** Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés
- ARS** Agence régionale de Santé
- ASPA** Allocation de solidarité aux personnes âgées
- BCR** Brigade de contrôle et de recherches
- BFD** Bureau de la fraude documentaire
- BR** Brigade de recherche
- B2I** Brigade d'intervention interrégionale
- CARSAT** Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail
- CCA** Contrôle comptable d'assiette
- CCMSA** Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
- CLEISS** Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale
- CMU** Couverture maladie universelle
- CMU-C** Couverture maladie universelle complémentaire
- CNAF** Caisse nationale des allocations familiales
- CNAMTS** Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés
- CNAV** Caisse nationale d'assurance vieillesse
- CNFE** Centre national des firmes étrangères
- CNGTC** Conseil National des Greffiers des Tribunaux de Commerce
- CNI** Carte nationale d'identité
- 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
- CODAF** Comité opérationnel départemental anti-fraude
- COG** Convention d'objectifs et de gestion
- CRF** Centre régional de formation

**CROC** Cellule de renseignement et d'orientation des contrôles

**CSS** Code de la sécurité sociale

**DGDDI** Direction générale des douanes et des droits indirects

**DGFIP** Direction générale des finances publiques

**DGGN** Direction générale de la gendarmerie nationale

**DGPN** Direction générale de la police nationale

**DGT** Direction générale du travail

**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

**DRESG** Direction des résidents à l'étranger et des services généraux

**DSS** Direction de la sécurité sociale

**ENM** Ecole nationale de la magistrature

**EOPPS** Espace des organismes partenaires de la protection sociale

**ETP** Equivalent temps plein

**FICOPA** Fichier des comptes bancaires et assimilés

**FSV** Fonds de solidarité vieillesse

**GIELFI** Groupe interministériel d'expertise de la lutte contre la fraude à l'identité

**GIR** Groupe d'intervention régional

**GPS** Groupe paritaire de protection sociale

**HCR** Hôtels, cafés, restaurants

**INTEFP** Institut National du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle

**IRCGN** Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale

**LFR** Loi de finances rectificative

**LFSS** Loi de financement de la sécurité sociale

**MDST** Mission de délivrance sécurisée des titres

**MPLFD** Mission de prévention et de lutte contre la fraude documentaire

**MSA** Mutualité sociale agricole

**NIR** Numéro d'inscription au Répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP)

**OCDE** Organisation de Coopération et de Développement Économiques

**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
- PICF** Plans interrégionaux de contrôle fiscal
- RNA** Répertoire national des associations
- RNB** Référentiel national des bénéficiaires
- RNCPS** Répertoire national commun de la protection sociale
- RSA** Revenu de solidarité active
- RSI** Régime social des indépendants
- SNDJ** Service national de la douane judiciaire
- SNGC** Système national de gestion des carrières
- SP** Sécurité publique
- SR** Section de recherche
- STRJD** Service technique de recherches judiciaires et de documentation
- SUPTIL** Suivi des procédures de travail illégal
- T2A** Tarification à l'activité
- TADEES** Traitement automatisé des données et études sur l'économie souterraine
- TGAP** Taxe générale sur les activités polluantes
- UCANSS** Union des Caisses Nationales de Sécurité Sociale
- URSSAF** Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales

Photos: D.R., Ph. Ricard et D.H. Simon



## 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

[www.economie.gouv.fr/dnlf](http://www.economie.gouv.fr/dnlf)