



**MINISTÈRE
DE L'INTÉRIEUR**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Le Ministre

Paris, le - 8 JUIN 2021

**Le ministre de l'intérieur
à**

**Monsieur le préfet de police
Mesdames et Messieurs les préfets de région
Mesdames et Messieurs les préfets de département
Madame la préfète de police des Bouches-du-Rhône**

NOR : INTA2117172J

Objet : Comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF) - priorités d'actions des CODAF

PJ : Instruction du Premier Ministre n° 6263 /SG du 27 avril 2021 relative au nouveau dispositif interministériel de coordination en matière de lutte contre la fraude aux finances publiques

REF : Décret n° 2020-872 du 15 juillet 2020 relatif à la coordination interministérielle en matière de lutte contre la fraude et à la création d'une mission interministérielle de coordination anti-fraude

Le Gouvernement a souhaité donner une nouvelle impulsion interministérielle à la lutte contre la fraude aux finances publiques. L'objectif est de favoriser la mise en place de dynamiques interministérielles opérationnelles capables de mieux appréhender les phénomènes de fraude toujours plus organisés, complexes et mobiles.

Tel est l'objet du décret du 15 juillet 2020 et de l'instruction du Premier ministre du 27 avril 2021 visés en référence.

Une nouvelle mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF) est créée et remplace la délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF). Plus opérationnelle, cette dernière a vocation à renforcer les synergies et coopérations interministérielles, en mobilisant l'ensemble des partenaires, tant aux niveaux central que local. Elle est notamment chargée d'apporter un appui opérationnel aux CODAF (outils pédagogiques et méthodologiques, formations...).

L'instruction du Premier ministre du 27 avril 2021 pose le cadre de cette nouvelle organisation et fixe les priorités d'action nationales et locales, organisées autour des fraudes à forts enjeux. Les priorités d'action des CODAF sont précisées dans l'annexe 2.

J'appelle votre attention sur les deux priorités d'action suivantes :

- La première porte sur les fraudes fiscales dans le domaine de l'automobile, qui figurent pour la première fois parmi les priorités d'actions renforcées ;
- La seconde est relative à la lutte contre le travail illégal qui est inscrite au titre des priorités d'action renouvelées. Il est notamment demandé de cibler les contrôles sur les secteurs prioritaires que sont le BTP, le secteur de l'hôtellerie, du commerce et de la restauration, les services aux entreprises, l'agriculture, le transport routier, etc.

A cet égard, les nouveaux enjeux induits par l'uberisation, notamment dans les secteurs les plus adeptes de ce mode de fonctionnement, que sont la restauration ou les VTC, devront faire l'objet d'une attention particulière. Vous pourrez utilement proposer aux procureurs de la République la réalisation d'une opération de contrôle d'envergure en lien notamment avec les partenaires sociaux.

Les enjeux attachés à cette thématique sont tels qu'elle fait, en parallèle, l'objet d'un groupe opérationnel national anti-fraude (GONAF), piloté par la direction générale du travail et réunissant l'ensemble des partenaires.

La circulaire rappelle en outre que les CODAF peuvent ponctuellement être mobilisés sur des enjeux connexes à la lutte contre la fraude aux finances publiques, sous réserve de respecter la finalité des opérations coordonnées et poursuivies par le CODAF. Tel est le cas de la lutte contre la radicalisation, conformément aux circulaires du ministre de l'intérieur des 27 novembre 2019 et 13 janvier 2020 et du Garde des sceaux du 10 janvier 2020.

S'agissant de l'organisation, de nouveaux partenaires sont intégrés aux CODAF. Il s'agit des services compétents en matière de consommation et de transport, des agences régionales de santé et de l'association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés (AGS).

Vous relèverez enfin que les référents fraude départementaux des préfetures sont mentionnés en tant qu'acteurs de la transmission des signalements susceptibles de permettre la détection des fraudes, reconnaissant ainsi leur appartenance au réseau des acteurs de lutte contre la fraude aux finances publiques.

La mission interministérielle de coordination anti-fraude est chargée du soutien opérationnel et du suivi renforcé des CODAF. Elle est également chargée de consolider le bilan annuel des CODAF. Les secrétariats permanents seront donc invités à lui transmettre régulièrement des éléments de bilan sur les actions menées et les échanges de renseignements organisés.

Sincèrement,
de votre
Gérald DARMANIN



Gérald DARMANIN

Paris, le 27 avril 2021

n° 6263/SG

à

Mesdames et Messieurs les ministres,
Mesdames et Messieurs les ministres délégués,
Mesdames et Messieurs les secrétaires d'État

Objet : Nouveau dispositif interministériel de coordination en matière de lutte contre la fraude aux finances publiques.

Annexes :

- Annexe 1 : présentation des dix groupes opérationnels nationaux anti-fraude (GONAF).
- Annexe 2 : priorités d'actions des comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF).

Le Gouvernement est déterminé à donner une nouvelle impulsion interministérielle en matière de lutte contre la fraude aux finances publiques.

Qu'elle se rapporte aux prélèvements obligatoires et aux autres recettes des collectivités publiques ou encore aux prestations sociales, cette fraude nuit au principe d'égalité devant l'impôt et porte gravement atteinte au pacte social.

Le dispositif interministériel de coordination en matière de lutte contre la fraude aux finances publiques est donc profondément modifié pour mobiliser l'ensemble des partenaires autour d'enjeux communs de fraude. Il s'agit de favoriser la mise en place de dynamiques interministérielles opérationnelles capables de mieux appréhender ces phénomènes de fraude toujours plus organisés, complexes et mobiles.

Le décret n° 2020-872 du 15 juillet 2020 supprime donc le dispositif antérieur de coordination et la Délégation nationale à la lutte contre la fraude pour le remplacer par un dispositif plus opérationnel.

Une nouvelle mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF) est créée.

Au niveau national, des groupes opérationnels nationaux anti-fraude (GONAF) sont mis en place et réunissent l'ensemble des partenaires concernés par les fraudes à forts enjeux. Il s'agit d'organiser les échanges opérationnels et de favoriser la définition de stratégies communes d'enquêtes pour être plus efficace dans la lutte contre la fraude aux finances publiques.

Dans une même logique d'efficacité, les comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF) ont vocation, au niveau local, à permettre des coordinations opérationnelles toujours plus dynamiques entre partenaires.

C'est ce même objectif qui prévaut aussi dans les échanges de la MICAF avec les instances européennes en matière de lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts de l'Union européenne.

I) Une nouvelle mobilisation interministérielle au niveau national

Priorité est donnée à la coordination opérationnelle au sein de groupes opérationnels nationaux anti-fraude (GONAF) dédiés à des problématiques de fraude prioritaires. La MICAF organise les travaux de ces groupes et en assure un suivi actif (cf. *décret du 15 juillet 2020*).

A) Mise en place de dix groupes opérationnels nationaux anti-fraude (GONAF) constitués autour d'enjeux prioritaires

Dix GONAF ont été mis en place autour d'enjeux prioritaires de fraude nécessitant des synergies poussées entre partenaires.

1) Dix GONAF sectoriels structurés autour de ministères et de directions, cheffes de file

Pour assurer une mobilisation efficace, chacun de ces groupes est organisé et animé par une direction générale désignée comme « cheffe de file », en concertation étroite avec la MICAF. Ces groupes réunissent les administrations des ministères de l'économie, des finances et de la relance, de la justice, de l'intérieur, des solidarités et de la santé, du travail, les organismes de protection sociale ainsi que les services d'enquêtes administratifs et judiciaires autour des enjeux prioritaires suivants :

- la lutte contre la fraude à la TVA - cheffes de file : service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ;
- la lutte contre la fraude aux finances publiques via le e-commerce - cheffes de file : service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal de la DGFIP ;
- la lutte contre le travail illégal et la fraude fiscale connexe - cheffes de file : groupe national de veille, d'action et de coordination de la direction générale du travail ;
- la lutte contre la fraude à la résidence - cheffes de file : mission fraude de la direction de la sécurité sociale (DSS) ;
- la lutte contre la fraude documentaire et à l'identité - cheffes de file : mission délivrance des titres sécurisés (MDST) de la direction de la modernisation de l'action territoriale ;
- la lutte contre les fraudes fiscales et sociales commises via la constitution de sociétés éphémères - cheffes de file : service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal de la Direction générale des finances publiques ;
- la lutte contre les trafics de tabac - cheffes de file : direction des affaires juridiques et de la lutte contre la fraude de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) ;
- la lutte contre les contrefaçons - cheffes de file : direction des affaires juridiques et de la lutte contre la fraude de la DGDDI ;

- le recouvrement des créances en matière de fraude aux finances publiques et la justice pénale – cheffe de file : sous-direction de la justice pénale spécialisée de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) ;
- l'adaptation des moyens d'enquêtes aux enjeux numériques - chef de file : service des technologies, des systèmes d'information et de la sécurité intérieure (STSI2) du ministère de l'intérieur.

2) Dix GONAF dédiés aux échanges opérationnels et à la définition de stratégies d'actions communes

Ces GONAF ont pour vocation de favoriser les synergies entre partenaires en associant étroitement les services centraux mais aussi les services administratifs et judiciaires d'enquêtes ainsi que, dans le respect de ses spécificités, l'institution judiciaire.

Il s'agit ainsi d'organiser de manière systématique, les échanges opérationnels entre partenaires et de permettre une concertation étroite dans la définition de stratégies d'action communes.

Les objectifs suivants sont ainsi poursuivis :

- favoriser le décloisonnement des approches et le partage d'informations et d'analyses sur les fraudes détectées et les moyens de mieux les appréhender ;
- permettre le recoupement des informations opérationnelles sur les schémas de fraude émergents ;
- établir des cartographies des risques partagées ;
- favoriser des mutualisations utiles en termes de moyens d'actions ;

Cette démarche de concertation étroite doit aussi permettre de définir les grands axes de stratégies d'action communes et notamment :

- de dégager des axes méthodologiques communs permettant de mieux prévenir, détecter et poursuivre la fraude aux finances publiques ;
- de mieux rationaliser les démarches d'enquêtes entre services et d'évaluer les actions et sanctions à envisager s'agissant de fraudes complexes nécessitant des articulations fines ;
- de favoriser ainsi une meilleure efficacité de la lutte contre la fraude en permettant une meilleure articulation des actions et des sanctions administratives et judiciaires ;
- de dégager, le cas échéant, des propositions nouvelles d'évolutions des dispositifs juridiques et technologiques favorisant une plus grande efficacité.

B) Une nouvelle mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF) en partie dédiée au suivi et au soutien des GONAF

La MICAF est placée sous l'autorité du ministre chargé du budget par délégation du Premier ministre.

1) Une mission interministérielle resserrée organisée en mode projet

Dirigée par un chef de mission, la MICAF est composée de chefs de projet issus d'horizons institutionnels variés relevant de ministères ou d'organismes publics particulièrement concernés par la lutte contre la fraude aux finances publiques.

Au niveau national, cette structure resserrée a notamment pour mission d'organiser et suivre les travaux des GONAF, en concertation étroite avec les administrations cheffes de file.

Elle a aussi pour vocation d'impulser et d'organiser des travaux visant à renforcer l'efficacité de la lutte contre la fraude aux finances publiques, en concertation avec les administrations et organismes partenaires.

Elle peut proposer, le cas échéant, toute initiative utile au renforcement de cette efficacité.

Au niveau européen, la MICAF a par ailleurs pour mission d'être un relais efficace des instances européennes et notamment de l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) en matière de fraude aux intérêts financiers de l'Union européenne.

2) Une mission interministérielle assurant un suivi actif des GONAF

Pour favoriser le décloisonnement des approches dans le cadre des GONAF, la MICAF contribue notamment, en concertation étroite avec les administrations cheffes de file et les partenaires, à :

- recenser clairement les enjeux et les problématiques émergentes et proposer, le cas échéant, d'éventuelles adaptations dans les approches à privilégier ;
- apporter un soutien méthodologique et une aide experte ;
- impulser de nouvelles synergies utiles en matière d'échanges d'informations entre partenaires, notamment en matière d'interconnexion des données dans le respect de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;
- proposer toute réforme visant à favoriser une plus grande efficacité et une meilleure articulation des investigations et des sanctions administratives et/ou judiciaires ainsi qu'un meilleur recouvrement des indus d'origine frauduleuse.

3) Une mission interministérielle favorisant une meilleure information sur la fraude

La MICAF contribue à une meilleure connaissance des phénomènes de fraude en favorisant les actions de formation à destination des partenaires. Elle assure également l'orientation des particuliers qui la saisissent vers les services compétents et transmet, si besoin, les dénonciations reçues aux administrations concernées.

Elle informe par ailleurs régulièrement l'échelon politique de l'activité des GONAF et des CODAF ainsi que des relations avec les instances européennes en charge de la lutte contre la fraude aux intérêts de l'Union européenne, et notamment de l'Office européen de lutte anti-fraude, par le biais d'un rapport d'activité annuel et, le cas échéant, par l'élaboration de notes stratégiques.

Elle élabore en outre à destination du Parlement un document de politique transversale annexé à la loi de finances portant sur la « lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales ».

II) Une mobilisation interministérielle renforcée au niveau local

En écho aux thématiques faisant l'objet de GONAF, des synergies et coopérations interministérielles comparables seront également renforcées au niveau local dans le cadre des CODAF, qui sont coordonnés par la MICAF.

Définis aux articles 7 à 10 du décret du 15 juillet 2020, ces derniers sont co-présidés par les préfets et les procureurs dans leur forme plénière et par les seuls procureurs dans leur forme opérationnelle restreinte. Ils sont assistés par les secrétaires permanents des CODAF qu'ils co-désignent.

L'article 9 du décret du 15 juillet 2020 prévoit que le secrétariat permanent des CODAF est assuré par un ou plusieurs agents des administrations de l'État ou des organismes de protection sociale, dont l'un au moins est compétent en matière de lutte contre le travail illégal. A cet égard, la participation au secrétariat permanent des CODAF d'agents des administrations couramment impliquées dans la lutte contre la fraude aux finances publiques, en particulier ceux des directions départementales des finances publiques (DDFIP) ou des directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS), constitue une bonne pratique susceptible de favoriser le bon fonctionnement de ces structures.

A ce titre, la MICAF tient à jour la liste des secrétaires permanents des CODAF et tout changement de personnes ou de services dans la tenue du secrétariat permanent doit lui être signalé dans les meilleurs délais.

Les CODAF réunissent l'ensemble des partenaires prévus à l'arrêté du 12 octobre 2020 fixant leur composition dans chaque département (*cf. décret du 15 juillet 2020*). Cet arrêté intègre de nouveaux partenaires comme membres des CODAF (services compétents en matière de consommation et de transport, agences régionales de santé, Association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés-AGS).

Le décret prévoit que les CODAF restreints doivent désormais se réunir au moins trois fois par an dans chaque département.

Ces derniers ont tout particulièrement vocation à organiser des contrôles coordonnés et à favoriser les échanges opérationnels d'informations pour mieux lutter contre la fraude aux finances publiques.

Il s'agit ainsi de mobiliser l'ensemble des leviers administratifs et judiciaires d'actions et de sanctions pour plus d'efficacité dans cette lutte (redressements, pénalités, récupérations d'indus, fermetures administratives, sanctions pénales etc.).

A) Des priorités d'actions pour les CODAF définies autour de fraudes à forts enjeux

Les contrôles coordonnés et les échanges d'informations organisés dans le cadre des CODAF devront couvrir l'ensemble du spectre de la fraude aux finances publiques (*détail des priorités en annexe 2*).

1) Un renforcement des contrôles coordonnés et des échanges de renseignements en matière de fraude aux prestations sociales, de fraude fiscale et douanière

- **Des contrôles coordonnés à développer pour lutter contre ces fraudes particulièrement préjudiciables pour les finances publiques.**

Chaque CODAF devra organiser **au moins dix opérations par an** ciblées sur de telles fraudes à enjeux. Du fait de leur complexité, ces fraudes nécessitent des partenariats variés et la définition de stratégies d'action concertées.

En matière de fraude aux prestations sociales, il s'agira tout particulièrement de :

- lutter contre les fraudes des professionnels de santé ;
- lutter contre les fraudes en matière de transport sanitaire ;
- lutter contre les fraudes organisées en matière de prestations sociales ;
- lutter contre la fraude à la résidence ;
- lutter contre les fraudes réalisées par les « marchands de sommeil ».

Des contrôles coordonnés en matière fiscale et douanière seront également privilégiés autour de fraudes à forts enjeux :

- la lutte contre les fraudes fiscales principalement dans les commerces. Le secteur automobile fera l'objet d'une attention particulière ;
- la revente illicite de tabac ou pour atteinte au monopole de revente des tabacs ;
- la lutte contre la contrefaçon notamment de marchandises dangereuses y compris dans le secteur automobile ;
- la lutte contre les officines de rachat de métaux précieux et les établissements de négoce et de stockage d'alcool ;
- la lutte contre le commerce clandestin des métaux pour détecter notamment les fraudes fiscales et les fraudes sociales connexes.

- **Des modalités d'échanges de renseignements à privilégier en matière de fraude aux prestations sociales, de fraude fiscale et douanière.**

Les échanges de renseignements entre partenaires des CODAF sont particulièrement importants en vue d'optimiser la détection des fraudes aux finances publiques et de mobiliser l'ensemble des leviers permettant leur sanction. Dès lors, des échanges d'informations plus systématiques paraissent essentiels en matière de lutte contre les fraudes susmentionnées.

Une vigilance toute particulière sera nécessaire en vue d'assurer efficacement :

- la transmission utile des informations entre partenaires, et notamment à destination des services fiscaux, afin de permettre les contrôles et les redressements nécessaires ;

- la transmission systématique des informations et signalements utiles entre organismes de protection sociale afin notamment, de mieux appréhender la fraude à la résidence (et plus particulièrement entre les CAF et les CPAM) ;
- la déclinaison locale du protocole du 8 février 2013 organisant des signalements entre les OPJ et les CAF en vue de suspendre le versement d'indus frauduleux et de programmer des contrôles ;
- la transmission par les « référents-fraude-départementaux » des préfectures de signalements susceptibles de permettre de détecter des fraudes aux finances publiques commises par des individus utilisant des identités fictives, falsifiées, usurpées ou contrefaites, notamment à destination des organismes de protection sociale. La fraude documentaire et à l'identité est en effet un des principaux vecteurs de fraude, notamment en matière sociale. Par ailleurs, en application de l'article L. 611-12 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), les autres partenaires répondront aux sollicitations des services préfectoraux compétents en matière de droit des étrangers.

2) Des priorités d'actions renouvelées en matière de lutte contre le travail illégal

La lutte contre la fraude aux cotisations sociales nécessite des coordinations étroites pour rechercher et sanctionner efficacement les infractions de travail illégal.

- Des contrôles coordonnés à conduire dans des secteurs prioritaires d'activité

La lutte contre le travail dissimulé par dissimulation d'activité ou d'emploi salarié ainsi que les formes plus complexes de fraudes aux cotisations sociales devront être ciblées, notamment la fraude au détachement et/ou ayant recours à des montages pour servir d'écran (entreprises de travail temporaire, sous-traitance en cascade, coquilles vides, plateformes, etc.).

Il s'agit donc pour les CODAF de rechercher ces fraudes et de :

- cibler les contrôles dans les secteurs prioritaires que sont le bâtiment et les travaux publics (BTP), le secteur de l'hôtellerie, du commerce et de la restauration (HCR), les services aux entreprises (travail temporaire, gardiennage et sécurité privée...), l'agriculture (notamment récoltes et travaux forestiers), les activités du spectacle vivant ou enregistré (notamment au titre de l'abus du statut d'intermittent), les activités événementielles, les transports routiers (y compris taxis et VTC) et aériens. Ces actions de contrôle viseront les infractions portant sur le travail illégal et sur la fraude au détachement. Une attention particulière sera sur ce dernier point portée au respect des règles légales dont doivent bénéficier les travailleurs détachés y compris en matière de sécurité sociale en cas de prestations de services internationales ;
- permettre la vérification des conditions d'hébergement des salariés. Des actions nationales sur le thème de la lutte contre la traite humaine en matière d'exploitation grave par le travail seront par ailleurs programmées et pourront mobiliser, le cas échéant, les membres du CODAF ;
- contribuer aux contrôles nécessaires en matière de fraude à l'activité partielle suite à la pandémie de Covid 19 et plus généralement contribuer à lutter contre les fraudes liées à ce contexte sanitaire lorsqu'elles portent atteintes aux finances publiques ;
- garantir l'exemplarité des grands événements sportifs et des grandes opérations d'urbanisme ;

- organiser des opérations conjointes visant à lutter contre l'emploi illégal des ressortissants étrangers.
- **Des modalités d'échanges de renseignements à favoriser en matière de lutte contre le travail illégal**

Les échanges de renseignements entre partenaires sont aussi essentiels en matière de travail illégal afin de favoriser la mise en œuvre de l'ensemble des sanctions applicables. Il s'agira donc notamment de :

- transmettre les informations utiles entre partenaires et notamment aux services fiscaux ;
- communiquer systématiquement les procès-verbaux de travail dissimulé aux organismes de recouvrement (URSSAF, MSA) ;
- assurer la transmission des décisions d'amendes administratives à ces mêmes organismes de recouvrement des cotisations sociales ;
- transmettre systématiquement les procès-verbaux d'emploi d'étrangers sans titre, directement à l'OFII (Office français de l'immigration et de l'intégration) pour la mise en œuvre des sanctions administratives à l'égard des employeurs verbalisés et permettre le rétablissement des droits aux salariés étrangers ;
- développer l'usage de la fermeture administrative préfectorale en matière de travail illégal ;
- rechercher une meilleure efficacité du traitement des notes de renseignements de TRACFIN portant sur des infractions de travail illégal transmises par l'ACOSS aux URSSAF, via la mobilisation, si nécessaire, des agents habilités « Lutte contre le Travail Illégal » des CODAF.

3) Une mobilisation ponctuelle des CODAF sur des enjeux parfois connexes à la lutte contre la fraude aux finances publiques

Sous réserve de respecter la finalité des opérations coordonnées et des échanges de renseignements mis en œuvre dans le cadre des CODAF, à savoir la recherche et la répression de la fraude aux finances publiques, ces derniers pourront être mobilisés accessoirement sur des problématiques parfois connexes. C'est notamment le cas en matière de lutte contre la radicalisation, conformément aux circulaires du ministre de l'intérieur des 27 novembre 2019 et du 13 janvier 2020 et du Garde des sceaux du 10 janvier 2020. C'est encore le cas en matière de lutte contre le blanchiment d'argent liée aux trafics de stupéfiants en application du plan national de lutte contre les stupéfiants du 17 septembre 2019.

B) Une coordination et un appui dynamique des CODAF assurés par la MICAF

La MICAF a pour mission de coordonner, d'animer et de soutenir l'activité des CODAF dans la mise en œuvre des priorités qui leur sont posées. Cette mission de soutien prend la forme d'un appui opérationnel aux secrétaires permanents qui restent les points de contact privilégiés de la MICAF dans le cadre du nouveau décret du 15 juillet 2020. Ces derniers ont notamment vocation à diffuser auprès de l'ensemble de leurs partenaires locaux les éléments transmis par la MICAF.

1) Un soutien opérationnel des CODAF

La MICAF met à disposition des CODAF des outils pédagogiques et méthodologiques permettant de relayer, si besoin, les travaux entrepris dans le cadre des GONAF.

Elle relaie également auprès des GONAF les problématiques rencontrées au niveau local qui nécessitent une réflexion et un traitement au niveau national. Elle favorise également les pratiques locales dont la généralisation pourrait être envisagée pour plus d'efficacité.

La MICAF répond par ailleurs aux interrogations juridiques et techniques dont elle est saisie par les secrétaires permanents et les autres partenaires des CODAF.

Elle assure une veille en matière de lutte contre la fraude et tient à jour une typologie des fraudes à destination des agents de terrain.

Elle diffuse régulièrement une lettre d'information mettant en exergue les principales évolutions juridiques et bonnes pratiques en matière de lutte contre la fraude.

La MICAF organise également périodiquement des réunions rassemblant les secrétaires permanents des CODAF. Il s'agira ainsi de contribuer à mieux sensibiliser les acteurs de terrain sur des phénomènes de fraude émergents particulièrement graves et complexes nécessitant une vigilance particulière et sur les coordinations susceptibles d'être mises en place afin de mieux les appréhender.

Un catalogue de formations dédié à la lutte contre la fraude sera également diffusé auprès des CODAF afin de favoriser une meilleure professionnalisation.

La MICAF organisera par ailleurs directement des formations relatives à l'organisation et au fonctionnement des CODAF ainsi que, le cas échéant, des formations relatives à certaines problématiques de fraude.

Enfin, une information régulière sur l'activité des CODAF est assurée auprès des partenaires et du public par la diffusion de flashs d'information.

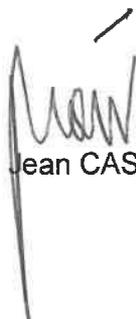
La MICAF assure parallèlement un suivi renforcé de l'activité des CODAF.

2) Un suivi renforcé de l'action des CODAF

À cette fin des déplacements réguliers sont effectués en département pour assister aux réunions des CODAF pléniers et/ou restreints et échanger directement avec les partenaires pour mieux cerner leurs besoins ou leurs difficultés.

Il s'agit aussi d'identifier localement de nouvelles fraudes émergentes en vue d'organiser, le cas échéant, au niveau national une « riposte concertée » autour de stratégies d'actions communes.

La MICAF consolide par ailleurs un bilan annuel d'activité des CODAF. A cette fin, les secrétaires permanents devront régulièrement lui communiquer les éléments de bilan relatifs aux actions coordonnées et aux échanges de renseignements intervenus dans le cadre du CODAF de leur département.



Jean CASTEX

Annexe 1

Présentation des dix Groupes opérationnels anti-fraude (GONAF) arbitrés en réunion interministérielle

1. GONAF « Lutte contre la fraude à la TVA » / DGFIP Cheffe de file

Problématique :

Dans la continuité de la task-force TVA, ce GONAF réunit les partenaires administratifs et judiciaires concernés par la lutte contre les formes les plus graves de fraude à la TVA. Cette structure interministérielle privilégie une approche partagée afin de permettre davantage de réactivité dans les stratégies à mettre en place pour lutter plus efficacement contre ces fraudes. Elle repose sur un réseau structuré de correspondants opérationnels des administrations concernées.

Intérêt :

- mutualiser les informations entre les différents services de contrôle impliqués dans la lutte contre la fraude à la TVA et renforcer la concertation opérationnelle;
- mettre à jour une cartographie et une typologie actualisées de ces fraudes ;
- assurer une veille stratégique afin de réagir plus efficacement face au développement de ces fraudes et d'identifier plus rapidement l'émergence éventuelle de nouveaux types de fraude ;
- déployer des actions communes entre les différents services de l'Etat concernés ;
- prévenir, le cas échéant, les opérateurs économiques sur certains comportements fiscaux à risque.

Partenaires concernés :

- « Sphère Finances » : DGFIP (SJCF, DLF, DNEF, BNEE), DGDDI (sous-direction des affaires juridiques et de la lutte contre la fraude, DNRED), Tracfin, SEJF, DGCCRF (SNE) ; MICAF ;
- « Sphère Intérieur » : DGPN (sous-direction de la lutte contre la criminalité financière, BNRDF de l'OCLCUFF), DGGN (sous-direction de la police judiciaire, OCLTI) ;
- « Sphère Justice » : DACG ; PNF.

2. GONAF « Lutte contre les fraudes aux finances publiques commises via le commerce électronique»/ DGFIP cheffe de file

Problématique :

Les problématiques de détection et de traitement des fraudes aux finances publiques commises via le e-commerce concernent non seulement la sphère fiscale mais aussi la sphère sociale :

- DGFIP et DGDDI sont notamment impactées en matière de fraude à la TVA s'agissant en particulier des ventes réalisées via des sites de e-commerce ;
- DGTravail et ACOSS sont quant à elles concernées en matière de portage salarial ou de prestations réalisées par des micro-entrepreneurs via des plateformes numériques.

Intérêt :

- Dans la sphère fiscale et douanière : renforcer entre la DGDDI et la DGFIP une approche coordonnée en matière de détection des courants de fraude (sociétés, personnes, montages etc.), de contrôles et d'enquêtes portant sur les transactions en ligne, de stockage sur le territoire de marchandises destinées au e-commerce, de markets places et de responsabilité des plateformes de vente en ligne;
- Dans la sphère sociale : permettre le partage d'informations et d'analyses sur les fraudes détectées en matière de portage salarial et d'utilisation frauduleuse de plateforme par des micro-entrepreneurs. Favoriser une veille juridique internationale et nationale sur les questions de responsabilité juridique des plateformes pour permettre de meilleures actions répressives.
- Entre les deux sphères :
- s'agissant du portage salarial et de l'utilisation des plateformes par des micro-entrepreneurs, favoriser les transmissions d'informations notamment entre DGFIP et ACOSS permettant d'engager, le cas échéant des contrôles pertinents ;
- favoriser dans les deux sphères et entre elles une réflexion commune sur les dispositifs de contrôles (notamment sur les moyens de cyber-enquête), de sanctions et sur leurs éventuelles adaptations.

Partenaires concernés :

Selon les thématiques abordées :

- « Sphère Finances » : DGDDI (sous-direction des affaires juridiques et de la lutte contre la fraude, DNRED), DGFIP (SJCF, DNEF), Tracfin, SEJF, DGCCRF ; MICAFA ;

- « Sphère Intérieur » : DGPN (sous-direction de la lutte contre la criminalité financière, OCLCIFF, OCRGDF), DGGN (sous-direction de la police judiciaire, OCLTI) ;
- « Sphère Sociale » : DGT, DSS, ACOSS, CCMSA ;
- « Sphère Justice » : PNF pour les problématiques TVA notamment ; JUNALCO pour les dossiers de travail illégal de très grande complexité commis en bande organisée.

3. GONAF « Travail illégal et fraude fiscale connexe » / DGTravail cheffe de file

Problématique :

Face à des montages particulièrement complexes en vue de commettre des infractions de travail illégal et des fraudes aux cotisations sociales, une coordination étroite des partenaires est indispensable. Dans le prolongement des travaux du « Groupe opérationnel de coordination » (GOC) en matière de travail illégal, animé par le Groupe national de veille, d'appui et de contrôle (GNVAC) de la DG travail, le nouveau GONAF dédié au travail illégal aura aussi pour vocation d'intégrer la dimension fiscale de ces fraudes et infractions.

Il s'agira de :

- recouper des informations opérationnelles sur des schémas émergents de fraude organisée dans plusieurs départements ou régions (en matière de détachement et de prestations de services internationales, en matière d'entreprises de travail temporaire notamment) : mise en commun des informations relatives aux dirigeants, aux sociétés, aux mécanismes et aux actions engagées ;
- élaborer des stratégies d'enquêtes partagées mobilisant actions administratives et judiciaires (articulation des procédures, choix des qualifications pénales, services d'enquêtes appropriés, mesures conservatoires utiles, juridiction la mieux adaptée) ;
- intégrer plus systématiquement la dimension fiscale dans l'analyse des dossiers ;
- au-delà des dossiers faisant l'objet d'une analyse partagée, améliorer la transmission par les autres partenaires à la DGFIP d'informations utiles suite à détection de fraude fiscale et la transmission par la DGFIP et Tracfin au GNVAC et à l'ACOSS d'informations pertinentes suite à détection d'infraction de travail illégal ;
- réfléchir sur la convergence des dispositifs juridiques existants en matière d'investigation (notamment sur la définition de l'établissement stable aujourd'hui différente entre sphère sociale et fiscale, sur l'utilisation en matière de travail illégal du fichier TTC relatif aux prestations de services internationales etc.).

Partenaires concernés :

- « Sphère Sociale » : GNVAC, ACOSS, CCMSA, CLEISS, DSS;
- « Sphère Intérieur » : OCLTI ; CN-GIR ;
- « Sphère Finances » : DNEF, TRACFIN, MICAF ;
- « Sphère justice » : DACG et, le cas échéant le parquet de la Juridiction nationale de lutte contre la criminalité organisée (JUNALCO).

4. GONAF « Fraude à la résidence » / DSS cheffe de file

Problématique :

La fraude à la résidence est protéiforme et connaît aujourd'hui des développements particulièrement préjudiciables aux finances publiques.

C'est, par exemple, le cas dans les zones transfrontalières où des ressortissants nationaux continuent de bénéficier d'une allocation chômage en France alors qu'ils ont quitté le territoire sans en faire la déclaration et qu'ils exercent une activité dans un autre pays transfrontalier.

C'est encore le cas des fraudes à la résidence commises par des réseaux organisés constitués par des ressortissants de l'Union européenne pour obtenir des prestations sociales indues (abus du statut de micro-entrepreneurs pour obtenir un droit de séjour de plus trois mois et remplir de manière abusive les critères d'obtention de prestations sociales indues-RSA, indemnités journalières maladie ou maternité, complémentaire santé solidaire).

Intérêt :

- Mutualiser les échanges de renseignements et les contrôles entre organismes sociaux pour permettre une meilleure détection de la fraude à la résidence et mettre en place un référentiel commun de contrôle entre branche famille et maladie. Une instruction de la DSS doit être prochainement diffusée pour poser les conditions et préciser les modalités de partage et d'exploitation des informations issues des contrôles conduits par les organismes de sécurité sociale ;
- mettre en place un suivi partagé de cette mutualisation ;
- élaborer une typologie des fraudes à la résidence ;
- développer de nouvelles coopérations avec le ministère de l'Intérieur (notamment la DCPAF) afin d'assurer une meilleure détection mais aussi une meilleure articulation entre action administrative et judiciaire notamment pour les fraudes commises en réseau.

Partenaires concernés :

- « Sphère fiscale » : MICAF
- « Sphère Sociale » : CNAF, CNAM, CNAV, CCMSA, Pôle emploi, DSS, DGT, DGEFP ;
- « Sphère Intérieur » : DGPN (DCPAF, OCRIEST, sous-direction de la criminalité financière-CN-GIR), DGGN (sous-direction de la police judiciaire, OCLTI), DGEF ;
- « Sphère Justice » : DACG.

5. GONAF « Lutte contre la fraude à l'identité et fraude documentaire /DMAT-MDST cheffe de file

Problématique :

La fraude à l'identité (fausse identité, usurpation, obtention induue) et la fraude documentaire (documents faux, contrefaits) constituent l'un des principaux supports des fraudes aux prélèvements obligatoires ou aux prestations sociales. Ces fraudes sont aujourd'hui favorisées par les démarches en ligne effectuées auprès des administrations et des organismes de protection sociale.

Par ailleurs, le recours au phishing pour détourner des données d'identité, le recours à des sites internet proposant de « fabriquer » de faux documents dématérialisés présentant toutes les sécurités (ex : cni-generator.com) sont autant de phénomènes qui nécessitent une action concertée des acteurs publics.

Intérêt :

- mettre en place des échanges opérationnels sur les courants de fraude et les modes opératoires détectés, y compris lors de démarches en ligne, entre le ministère de l'Intérieur, les administrations de Bercy et les organismes sociaux (par exemple, élaboration d'un protocole d'échanges de renseignements);
- favoriser les retours d'expériences, établir une cartographie partagée des typologies de la fraude à l'identité et de la fraude documentaire;
- aider à une meilleure articulation entre actions administratives et judiciaires.
- prévenir la commission de ces fraudes en développant l'utilisation d'outils sécurisés d'authentification des documents (avec l'aide du ministère de l'Intérieur recours par exemple aux solutions techniques DOCKERIF, JUSTIF'ADRESSE, code 2D DOC, COMEDEC, ALICEM etc.) ;
- anticiper de manière concertée les phénomènes nouveaux liés au recours à l'identité numérique et à la mise en place de nouveaux modes d'identification (projet ALICEM du ministère de l'intérieur, niveau de sécurité en conformité avec le règlement eIDAS etc.).

Partenaires concernés :

Selon les thématiques abordées :

- « Sphère Intérieur » : DMAT (mission délivrance des titres sécurisés), DGPN (sous-direction de la lutte contre la criminalité financière, DCPAF, OCRIEST, SIRASCO), DGGN (sous-direction de la police judiciaire, PJGN), DGEF ;
- « Sphère Finances » : DGDDI (sous-direction affaires juridiques et lutte contre la fraude, DNRED), DGFIP (SJCF, DNEF), Tracfin, SEJF, MICAF ;
- « Sphère Sociale » : DGT, DSS, organisme de protection sociale ;
- « Sphère Justice » : DACG ;
- MEAE.

6. GONAF « Lutte contre les fraudes aux finances publiques commises via des sociétés éphémères frauduleuses » / DGFIP cheffe de file

Problématique :

Ces sociétés, constituées par des gérants de droit ou de fait et inscrites au registre du commerce ou au répertoire des métiers sous diverses formes, sont utilisées comme support de fraudes variées commises au détriment des finances publiques. Il s'agit d'entités éphémères constituées pour éviter les prélèvements sociaux et fiscaux ou obtenir des versements indus : carrousels TVA, remboursement de crédits TVA, fraude aux cotisations sociales (URSSAF), fraude à l'AGS, fraude aux indemnités journalières de l'assurance maladie.

Leur existence brève rend difficile la détection de leurs agissements délictueux, les montages frauduleux n'étant, la plupart du temps, mis en évidence qu'au moment de la disparition de ces sociétés.

Intérêt :

Il est donc essentiel :

- d'organiser entre partenaires des partages opérationnels d'informations relatifs aux différents types de montages, aux infractions relevées, aux personnes et sociétés mises en cause ;
- de dégager des axes méthodologiques permettant aux différents services d'enquête concernés de détecter le plus en amont possible les agissements frauduleux de telles sociétés (élaboration d'un guide d'aide à la détection et au traitement à destination des agents de terrain des administrations concernées) ;
- de formuler, le cas échéant, d'éventuelles propositions d'évolution des dispositifs juridiques de prévention, de détection ou de poursuite des fraudes commises par ces sociétés et leurs dirigeants.

Partenaires concernés :

- « Sphère Finances » : DGFIP (SJCF, DNEF), DGDDI (sous-direction des affaires juridiques et de la lutte contre la fraude, DNRED), DGCCRF, Tracfin, SEJF selon la thématique, MICAF ;
- « Sphère Intérieur » : DGGN (sous-direction de la police judiciaire), OCLTI, DGPN (SDLCF, OCRGDF, OCLCIFI) ;
- « Sphère Sociale » : ACOSS ;
- « Sphère Justice » : DACG, Conseil national des tribunaux de commerce, Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce, mandataires judiciaires ;
- AGS, Pôle emploi.

7. GONAF « Lutte contre les trafics de tabac » / DGDDI Cheffe de file

Problématique :

La lutte contre les trafics de tabacs et cigarettes a été élevée au rang de priorité au niveau gouvernemental car elle participe à la lutte contre le tabagisme dans le contexte de hausse des prix des produits afin d'en limiter la consommation. Elle participe également à la lutte contre la fraude fiscale. Le groupe opérationnel contre les trafics de tabac réunit les partenaires administratifs et judiciaires concernés par les reventes illégales de tabacs sur la voie publique ou dans les établissements privés qui induisent la perte d'une importante fiscalité, des revenus occultes et/ou du travail illégal. Cette structure interministérielle privilégie une approche partagée afin de permettre davantage d'efficacité en termes de complémentarité dans l'action. Elle repose sur un réseau de correspondants opérationnels des administrations concernées.

Intérêt :

- mutualiser les informations entre les différents services de contrôle impliqués dans la lutte contre les trafics de tabac et renforcer la concertation opérationnelle ;
- mettre à jour une cartographie et une typologie actualisées de ces fraudes ;
- assurer une veille stratégique afin de réagir plus efficacement face au développement de ces fraudes et d'identifier plus rapidement l'émergence éventuelle de nouvelles filières ou lieux de revente illégale ;
- déployer des actions communes en complémentarité des compétences (sécurité, travail illégal et ressources occultes) entre les différents services de l'État concernés.

Partenaires concernés :

- « Sphère Finances » : DGDDI (sous-direction des affaires juridiques et de la lutte contre la fraude, DNRED), SEJF, DGT, DGFIP (SJCF, DLF, DNEF), MICAF;
- « Sphère Intérieur » : DGPN (DCSP, OCLCO, CN-GIR), DGGN (sous-direction de la police judiciaire, OCLTI) ;
- « Sphère Justice » : DACG ; JUNALCO.

8. GONAF « Lutte contre les contrefaçons »/ DGDDI Cheffe de file

Problématique :

Le groupe opérationnel « contrefaçons » réunit les partenaires administratifs et judiciaires concernés par la lutte contre la contrefaçon. Cette fraude fragilise l'innovation et l'investissement des entreprises et impacte par voie de conséquence les recettes fiscales et sociales de l'État, les organisations de fraude actives dans ce domaine ne respectant pas leurs obligations en la matière.

La structure interministérielle privilégie une approche élargie pour lutter plus efficacement contre cette fraude. Elle repose sur un réseau structuré de correspondants opérationnels au sein des administrations concernées.

Intérêt :

- mutualiser les informations entre les différents services de contrôle impliqués dans la lutte contre les contrefaçons et renforcer la concertation opérationnelle ;
- mutualiser les informations recueillies par les différents acteurs sur le phénomène afin de réagir plus largement et plus efficacement dans la lutte contre ce trafic et, notamment, d'identifier plus rapidement l'émergence éventuelle de nouveaux types de fraude ;
- déployer des actions communes entre les différents services de l'Etat concernés ;
- informer, en tant que de besoin, les opérateurs économiques sur certains comportements fiscaux à risque, en associant les administrations compétentes.

Partenaires concernés :

- « Sphère Finances » : DGDDI (direction générale, DNRED), DGFIP, Tracfin, SEJF et DGCCRF, MICAFA. La DGE et l'INPI pourraient également être associés, en tant que de besoin, dans le but de sensibiliser et informer les entreprises à cette problématique dans le cadre de leurs missions propres ;
- « Sphère Intérieur » : DGGN (sous-direction de la police judiciaire) DGPN (DCSP, CN-GIR, OCRFM), OCLAESP et OCLTI ;
- « Sphère Justice » : DACG et JUNALCO.

9. GONAF « Justice pénale et recouvrement des créances en matière de fraude aux finances publiques » / DACG cheffe de file

Problématique :

Une répression efficace des comportements frauduleux doit aussi se traduire par une capacité à recouvrer les créances afférentes. Or, en l'espèce, qu'il s'agisse de fraudes aux cotisations ou prestations sociales ou de fraudes fiscales ou douanières, les pratiques administratives et/ou judiciaires sont parfois très différentes. Il est dès lors essentiel de disposer d'un cadre partagé d'échanges afin de réinterroger ces pratiques et de permettre une utilisation plus efficace des dispositifs juridiques et voies de droit susceptibles d'aider à un meilleur recouvrement.

Intérêt :

- optimiser l'utilisation des dispositifs et, en particulier, améliorer l'articulation entre saisies pénales, confiscations judiciaires et recouvrement : procéder à une analyse des pratiques et des voies de droit existantes avec les administrations et organismes sociaux et, le cas échéant les faire évoluer et proposer des adaptations juridiques.
- favoriser la mise en place, l'actualisation ou la généralisation de protocoles de coopération visant à permettre un meilleur recouvrement :

A titre d'exemples :

- réactualiser le protocole AGRASC- créanciers publics pour le recouvrement des créances fiscales et sociales ;
- envisager la mise en place de protocoles opérationnels de coopération, notamment entre la DGPN, la DGGN et la DGFIP voire l'ACOSS et la Justice pour permettre, au niveau local, un meilleur recouvrement des créances fiscales ou sociales. En assurer le suivi et envisager leur généralisation si l'efficacité était avérée.

Partenaires concernés selon les thématiques abordées :

- « Sphère Finances » : DGFIP (service du contrôle fiscal et de la gestion fiscale), DGDDI (sous-direction des affaires juridiques et de la lutte contre la fraude), France recouvrement ;
- « Sphère Sociale » : DGT, DSS, ACOSS, CNAF, CNAM, CCMSA, CNAV ;
- « Sphère Intérieur » : DGGN (sous-direction de la police judiciaire, OCLTI), DGPN (conseiller judiciaire du DGPN, sous-direction de la criminalité financière, PIAC, OCLCIFF, OCRGDF) ;
- « Sphère Justice » : AGRASC, DACG, DACS.

10. GONAF « Adaptation des moyens d'enquêtes aux enjeux du numérique » / MI - STI2 chef de file

Problématique :

L'adaptation des moyens d'enquête aux enjeux du numérique conditionne en partie l'efficacité de la lutte contre la fraude aux finances publiques. L'ensemble des partenaires concernés partagent cette problématique et des gains d'efficacité peuvent naître de la mise en place de synergies. Il est donc essentiel d'organiser une réflexion interministérielle sur des thématiques ciblées relevant de ce champ.

Intérêt

- S'agissant du numérique et de la simplification des procédures d'enquête :

A titre d'exemple, la dématérialisation des réquisitions judiciaires et des droits de communication notamment en matière bancaire est un enjeu important. Cette dématérialisation est aujourd'hui essentielle en termes de rapidité des enquêtes. Une expérimentation entre banques, DGGN, DGPN, SEJF est en cours depuis 2019 en matière de réquisitions judiciaires bancaires. Cette expérimentation a permis de créer une nouvelle plateforme d'échanges entre administrations et banques (PEBA) sur le modèle de la plateforme Ermes de Tracfin. Il est nécessaire de poursuivre le pilotage interministériel de ces travaux et de préparer, le moment venu, l'extension du dispositif à la dématérialisation des droits de communication des administrations de Bercy et des organismes de protection sociale, gros pourvoyeurs de droits de communication bancaires.

- S'agissant des accès directs aux données entre partenaires :

Les accès directs à FICOVIE, BNDP, PATRIM et au RNCPS prévus à l'article 6 de la loi relative à la lutte contre la fraude du 23 octobre 2018 pour nombres de partenaires (dont la DGGN, la DGPN) doivent être suivis dans leur déploiement. De nouvelles ouvertures d'accès directs entre partenaires (déclaration sociale nominative, fichiers des interdits de gérer par exemple) pourraient être envisagées en vue d'améliorer la lutte contre la fraude.

- S'agissant de l'adaptation des moyens d'investigation sur internet (cyber-enquêtes) :

Des distorsions existent en termes de moyens d'investigation entre administrations ou organismes sociaux qui peuvent pourtant, parfois, avoir des cadres d'action et des besoins comparables. Il semble dès lors essentiel d'organiser sur le sujet des réflexions thématiques entre partenaires afin de recenser les éventuels besoins et les harmonisations envisageables.

- S'agissant des outils relatifs à la science des données et à l'intelligence artificielle :

Il semble utile de pouvoir disposer d'une instance où peuvent être croisés, sur des thématiques prédéfinies en commun, les problématiques, les expériences et les outils mis en place au-delà des « relations naturelles » existantes entre certaines directions (Ex DGFIP, DGDDI) ou organismes sociaux. Il peut aussi être utile de développer une réflexion commune sur de nouveaux enjeux comme par exemple, la problématique de la blockchain et de ses effets.

Partenaires :

- « Sphère Intérieur » : Service des technologies, des systèmes d'information et de la sécurité intérieure (STI2), DGGN (sous-direction de la police judiciaire, PJGN), DGPN (conseiller judiciaire, OCLCTIC) ;
- « Sphère Finances » : DGFIP (service du contrôle fiscal, MRV), DGDDI (sous-direction des affaires juridiques et de la lutte contre la fraude, SARC), DGCCRF ; MICAF ;
- « Sphère Sociale » : DGT, DSS, organismes sociaux, Pôle emploi ;
- « Sphère Justice » : DACG.

Annexe 2

Des priorités d'actions définies autour de fraudes à forts enjeux pour les Comités opérationnels départementaux anti-fraude

Au niveau local, les synergies et coopérations interministérielles faisant écho aux thématiques prioritaires des GONAF seront également renforcées dans le cadre des CODAF. Co-présidés par les préfets et les procureurs dans leur forme plénière et par les seuls procureurs dans leur forme opérationnelle restreinte, ils ont pour vocation de réaliser des contrôles coordonnés et de favoriser les échanges opérationnels d'informations en matière de lutte contre la fraude. Il s'agit ainsi de mobiliser l'ensemble des leviers administratifs et judiciaires d'actions et de sanctions pour plus d'efficacité en matière de lutte contre la fraude aux finances publiques (redressements, pénalités, récupérations d'indus, sanctions pénales etc.).

I) Des priorités d'actions renforcées en matière de lutte contre les fraudes aux prestations sociales, les fraudes fiscales et douanières

A) Des contrôles coordonnés à développer en matière de fraude aux prestations sociales, de fraude fiscale et douanière

Au vu de leur impact particulièrement préjudiciable pour les finances publiques, chaque CODAF devra organiser **au moins 10 opérations par an** ciblées sur des fraudes complexes et graves en **matière de fraude aux prestations sociales, de fraude fiscale et douanière**. Ces fraudes nécessitent des partenariats variés et la définition de stratégies d'actions concertées.

- Des contrôles coordonnés portant sur des fraudes aux prestations sociales particulièrement préjudiciables seront privilégiés.

Il s'agira tout particulièrement de :

- **lutter contre les fraudes des professionnels de santé** (actes fictifs, actes réels non-remboursables mais facturés à l'assurance maladie, actes réels mais surcotés, actes réalisés par des tiers...). Elles sont généralement détectées par les organismes d'assurance maladie ou signalées par des partenaires institutionnels et peuvent nécessiter des stratégies concertées au sein des CODAF. Une vigilance particulière sera mise en place concernant les professionnels méga-prescripteurs ;
- **lutter contre les fraudes en matière de transport sanitaire**. Pour être efficace, une importante coordination est nécessaire entre organismes d'assurance maladie (CPAM, MSA), organismes de recouvrement (URSSAF, MSA), services de police et unités de gendarmerie, administrations fiscales et douanières ;
- **lutter contre les fraudes organisées en matière de prestations sociales**. Il peut s'agir de montages frauduleux organisés autour de « coquilles vides ou de « sociétés éphémères », utilisées comme supports à la fraude : entreprises ou micro-entrepreneurs (parfois ressortissants de l'UE) ayant une existence légale (enregistrement au tribunal de commerce et d'un centre des formalités des entreprises) mais sans activité réelle et dont les dirigeants ou salariés fictifs ou occupants des emplois fictifs déclarent rapidement des maladies ou des accidents du travail afin de percevoir notamment des indemnités journalières indues ;

- **lutter contre la fraude à la résidence.** La question du contrôle de la résidence stable et effective est essentielle, une majorité de prestations sociales étant versées sous condition de résidence (RSA, APL, allocation de solidarité pour personnes âgées, allocation supplémentaire vieillesse, prestations maladies, allocation chômage). Une lutte efficace nécessite des partenariats diversifiés au sein de la sphère sociale (CAF, CPAM, CARSAT, Pôle emploi) mais aussi en dehors, la fraude à la résidence s'appuyant, le cas échéant, sur de la fraude documentaire et à l'identité. Dans ce cadre, le renforcement de la coordination des contrôles et des échanges d'informations peut être un levier utile. A titre d'exemple, les organismes de protection sociale pourront rechercher des indices de fraude à la résidence telle qu'une concentration d'individus à une même adresse. A cet égard, une vigilance particulière pourra être portée sur les adresses mentionnant les termes « hôtels, foyers, centres d'affaires, habite chez ». Il s'agit ainsi de parvenir à identifier des adresses communes pouvant faire l'objet de contrôles coordonnés, le cas échéant avec l'appui des services de police ou de gendarmerie.
- **lutter contre les fraudes réalisées par les « marchands de sommeil ».** Elles concernent les allocations logement versées par les CAF ou la MSA, mais aussi les subventions versées par l'agence nationale de l'habitat (ANAH) qui accorde des aides financières pour travaux sous conditions à des propriétaires occupants, bailleurs et copropriétés en difficulté. Il peut également s'agir de fraudes à la domiciliation pour des allocataires qui prétendent être isolés ou qui ont besoin d'une adresse en France pour percevoir l'ASPA. Il peut encore s'agir d'une fraude fiscale ou d'une fraude aux fonds de solidarité pour le logement (FSL) qui accorde des aides financières aux personnes qui rencontrent des difficultés pour assurer les dépenses de leur logement (factures, loyers...). Des opérations sur ce thème pourront être organisées non seulement dans une perspective de lutte contre la fraude mais aussi de lutte contre l'habitat indigne et dégradé. En tant que de besoin seront associés des partenaires tels que l'ANAH, les ARS, les conseils départementaux voire les municipalités.
- **Des contrôles coordonnés en matière fiscale et douanière seront également privilégiés autour de fraudes à forts enjeux :**
 - **les fraudes fiscales principalement commises dans les commerces,** en ciblant notamment les dissimulations de recettes en espèces dans les secteurs tels que le HCR, la réparation automobile, les travaux immobiliers. Ces dissimulations ont des conséquences en termes de fraude à la TVA mais aussi en termes de minoration d'activité ou en termes d'emploi de travailleurs non déclarés. Afin de lutter contre ces fraudes qui peuvent être commises au moyen de logiciels permissifs, les CODAF sont invités à mener des opérations coordonnées dans ces secteurs, en privilégiant le ciblage des établissements les plus importants, ainsi que sur ceux exploités par les mêmes dirigeants ;
 - **le secteur de l'automobile fera l'objet d'une attention particulière** au vu de la diversité des fraudes susceptibles de l'impacter. La détection de carrousels TVA et de fraudes à la TVA sur la marge pour les véhicules d'occasion doit faire l'objet d'une attention spécifique. Les modifications frauduleuses de véhicules personnels en véhicules de société doivent aussi faire l'objet d'une attention particulière au vu de leurs incidences en termes de paiement de la taxe polluante sur les véhicules, de récupération indue de la TVA et d'impact sur le paiement de la taxe sur les véhicules des sociétés (TVS) ;

- **la lutte contre la contrefaçon** pourra également mobiliser les membres du CODAF et particulièrement les services de douane, de police et de gendarmerie autour d'actions communes, notamment s'agissant de marchandises dangereuses y compris dans le secteur de l'automobile ;
- **la revente illicite de tabac ou l'atteinte au monopole de revente des tabacs**, fera l'objet de contrôles coordonnés notamment dans les « bars à chichas », les bars associatifs et commerces de proximité ;
- **les officines de rachat de métaux précieux et les établissements de négoce et de stockage d'alcool** feront aussi l'objet d'une attention particulière.
- **le commerce clandestin des métaux** reste une activité occulte qui doit aussi faire l'objet d'une particulière vigilance pour détecter les fraudes multiformes susceptibles d'être commises (travail dissimulé, fraude fiscale, fraudes aux minima sociaux, fraudes relatives au transport et à la gestion des déchets métalliques).

B) Des modalités d'échanges de renseignements à privilégier en matière de fraude aux prestations sociales, de fraude fiscale et douanière

Les échanges de renseignements entre partenaires des CODAF sont particulièrement importants en vue d'optimiser la détection des fraudes aux finances publiques et de permettre la mise en œuvre de l'ensemble des leviers de sanction. Dès lors, des échanges d'informations plus systématiques sont essentiels pour mieux lutter contre les fraudes susmentionnées.

Une vigilance toute particulière sera donc apportée sur les points suivants :

- **la transmission utile des informations entre partenaires, et notamment à destination des services fiscaux, afin de permettre les contrôles et les redressements nécessaires.**

C'est un enjeu essentiel des CODAF en termes de fraude aux finances publiques. Il s'agit de favoriser la mise en œuvre des dispositifs législatifs permettant les échanges d'informations entre partenaires et, tout particulièrement des dispositifs prévus aux articles L 114-16-1 à 3, L 114-12-1 6° du code de la sécurité social et L 134 C et D du livre des procédures fiscales. L'autorité judiciaire est également susceptible de transmettre des informations et renseignements utiles au titre des articles L 82 C et L 101 du livre des procédures fiscales ainsi qu'au titre de l'article 343 bis du code des douanes mais aussi au titre de l'article L 114-16 du code de la sécurité sociale.

- **la transmission systématique des informations et signalements efficaces entre organismes de protection sociale en vue notamment de mieux appréhender la fraude à la résidence.**
- **la déclinaison locale du protocole du 8 février 2013 organisant des signalements entre les OPJ et les CAF sera également poursuivie.** Ce protocole signé par la direction générale de la police nationale, la direction générale de la gendarmerie nationale, la direction de la sécurité sociale, la caisse nationale des allocations familiales invite les OPJ à transmettre aux CAF les informations utiles relatives à des « délinquants d'habitude » (affaires de trafic de stupéfiants, proxénétisme, vente illégale de métaux) afin d'examiner leur situation réelle (fraudes aux ressources, à l'isolement, à l'identité). Il devra être décliné dans chaque CODAF et être signé par les responsables concernés (police et gendarmerie nationales, CAF, MSA) pour organiser les flux de signalements entre les OPJ et ces organismes.

- **la transmission par les « référents-fraude-départementaux » des préfectures de signalements susceptibles de permettre de détecter des fraudes aux finances publiques commises par des individus utilisant des identités fictives, falsifiées, usurpées ou contrefaites sera renforcée**, notamment à destination des organismes de protection sociale. La fraude documentaire et à l'identité est en effet un des principaux vecteurs de ces fraudes, notamment en matière sociale. Par ailleurs, en application de l'article L 611-12 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), les autres partenaires répondront aux sollicitations des services préfectoraux compétents en matière de droit des étrangers.

II) Des priorités d'actions renouvelées en matière de lutte contre le travail illégal

La lutte contre la fraude aux cotisations sociales est une priorité nationale qui nécessite des coordinations étroites pour rechercher et sanctionner efficacement les infractions de travail illégal.

A) Des contrôles coordonnés à conduire dans des secteurs prioritaires d'activité

Elles sont en partie définies à partir des priorités fixées par le plan national de lutte contre le travail illégal 2019-2021.

La lutte contre le travail dissimulé par dissimulation d'activité ou d'emploi salarié reste nécessaire. Mais les formes les plus complexes de fraudes aux cotisations sociales devront également être ciblées, notamment la fraude au détachement et/ou ayant recours à des montages pour servir d'écran (entreprises de travail temporaire, sous-traitance en cascade, coquilles vides, plateformes, etc.).

Il s'agit donc pour les CODAF de rechercher ces infractions et de :

- **cibler les contrôles dans les secteurs prioritaires** que sont le bâtiments- travaux publics (BTP), le secteur de l'hôtellerie, du commerce et de la restauration (HCR), les services aux entreprises (travail temporaire, gardiennage et sécurité privée...), l'agriculture (notamment récoltes arboriculture, viticulture, maraîchage et travaux forestiers), les activités du spectacle vivant ou enregistré (notamment au titre de l'abus du statut d'intermittent), les activités événementielles, les transports routiers (y compris taxis et VTC), les transports aériens.

S'agissant de la lutte contre la fraude au détachement, une attention particulière sera portée lors des contrôles conjoints au respect des règles légales dont doivent bénéficier les travailleurs détachés y compris en matière de sécurité sociale en cas de prestations de services internationales. En particulier, les entreprises exerçant en France une activité habituelle, stable et continue ne peuvent se prévaloir des dispositions relatives au détachement en matière de droit du travail. Dans une telle hypothèse, le détachement est constitutif d'une dissimulation d'activité, sanctionnée pénalement.

- **les conditions d'hébergement collectif des salariés seront aussi, prioritairement, vérifiées**, notamment dans le cadre des actions conjointes conduites sous l'égide d'Europol (« Joint Action Days »). Les formes graves d'exploitation par le travail visant les conditions de travail, de rémunération et d'hébergement contraires à la dignité humaine feront donc l'objet d'une attention particulière s'agissant d'infractions connexes aux infractions de travail illégal. Dans le cadre des actions nationales relatives à la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail, les membres du CODAF pourront être, le cas échéant, mobilisés.

- **garantir l'exemplarité des grands événements sportifs et des grandes opérations d'urbanisme.** Des contrôles coordonnés ont vocation à être organisés dans le cadre des CODAF sur ce type d'opérations.
- **organiser des opérations conjointes visant à lutter contre l'emploi illégal des ressortissants étrangers.** La lutte contre l'emploi d'étrangers sans autorisation de travail, eu égard à la pluralité d'infractions à la législation sociale, justifie dans de nombreux cas des sanctions lourdes (sanction financière OFII, fermeture administrative...). Les services habilités s'attacheront à sanctionner ces infractions et à garantir les droits acquis des salariés étrangers concernés. Une instruction nationale conjointe de la direction générale du travail et de l'OCLTI précisera les modalités d'organisation de ces opérations conjointes.
- **contribuer aux contrôles nécessaires en matière d'activité partielle suite à la pandémie de Covid 19.** Les CODAF ont en effet vocation à participer, en tant que de besoin, au plan de contrôle a posteriori sur l'activité partielle élaboré par la DGEFP et la DGT, dans le cadre de la crise de la COVID-19. Plus généralement, ils ont aussi vocation à contribuer à lutter contre les fraudes liées à ce contexte sanitaire lorsqu'elles portent atteintes aux finances publique.

B) Des modalités d'échanges de renseignements à favoriser en matière de lutte contre le travail illégal

Les échanges de renseignements entre partenaires sont aussi essentiels en matière de travail illégal afin de permettre la mise en œuvre de l'ensemble des sanctions. Il s'agira notamment de :

- **favoriser la transmission d'informations entre partenaires, notamment aux services fiscaux.** Ces échanges de renseignements sont en particulier autorisés dans le cadre des dispositifs de levée du secret professionnel prévus aux articles L 8271-1, L 8271-1-2, 8271-2, L 8271-4, L 8271-5 du code du travail et L 133-9-3 du code de la sécurité sociale. Parallèlement, les articles L 134, L 134 A, L 134 C et L 135 A du livre des procédures fiscales prévoient également des levées de secret professionnelle en matière de lutte contre le travail illégal. Les articles L82 C et L 101 du livre des procédures fiscales ainsi que l'article 343 bis de code des douanes sont également applicables ainsi que l'article L 114-16 du code de la sécurité sociale ;
- **transmettre systématiquement les procès-verbaux de travail dissimulé aux organismes de recouvrement (URSSAF, MSA).** Le secrétariat permanent CODAF doit s'assurer de la transmission de ces procès-verbaux par les agents compétents aux organismes de recouvrement (URSSAF, MSA). En effet, sur la base de seules informations contenues dans les procès-verbaux, les organismes de recouvrement peuvent procéder aux actions de redressements assorties de pénalités (majoration des droits) et de sanctions (retrait d'exonération). Les verbalisateurs veilleront à consigner dans les procès-verbaux, toutes les informations utiles au chiffrage des cotisations éludées et aux rétablissements des droits des salariés concernés ;
- **assurer la transmission des décisions d'amendes administratives aux organismes de recouvrement des cotisations sociales.** Les modalités de la transmission des notifications des amendes administratives effectuées par la DIRECCTE en matière de détachement des salariés seront précisées par convention entre la DGT et les organismes intéressés. Les agents habilités « travail dissimulé » des organismes de recouvrement des cotisations sociales, membres des CODAF pourront être destinataires des coordonnées des entreprises visées par ces amendes notamment en vue de conforter les investigations de travail dissimulé dans le cadre d'une PSI ;

- **transmettre systématiquement les procès-verbaux d'emploi d'étrangers sans titre**, directement à l'OFII (Office français de l'immigration et de l'intégration) pour la mise en œuvre des sanctions administratives à l'égard des employeurs verbalisés et permettre le rétablissement des droits aux salariés étrangers. Les agents compétents (OPJ, inspection du travail) veilleront à cette transmission sans délais ;
- **développer l'usage de la fermeture administrative préfectorale**. Les verbalisateurs veilleront à informer le préfet de département compétent des faits graves et susceptibles de motiver une sanction administrative, notamment la fermeture administrative. En effet, il convient d'améliorer le déploiement de cette sanction, seul 65% des départements l'ayant mise en œuvre sur la période 2016-2018 ;
- **rechercher une meilleure efficacité du traitement des notes de renseignements de TRACFIN** portant sur des infractions de travail illégal transmises par l'ACOSS aux URSSAF via la mobilisation, si nécessaire, des agents habilités « Lutte contre le Travail Illégal » des CODAF.

III) Une mobilisation ponctuelle des CODAF sur des enjeux parfois connexes à la lutte contre la fraude aux finances publiques

Sous réserve de respecter la finalité des opérations coordonnées et échanges de renseignements mis en œuvre dans le cadre des CODAF, à savoir la recherche et la répression de la fraude aux finances publiques, ces derniers pourront être mobilisés accessoirement sur des problématiques infractionnelles parfois connexes.

C'est notamment le cas en matière de lutte contre la radicalisation, conformément aux circulaires du Ministre de l'intérieur des 27 novembre 2019 et du 13 janvier 2020 et du Garde des sceaux du 10 janvier 2020. C'est encore le cas en matière de lutte contre le blanchiment d'argent relatifs aux trafics de stupéfiants en application du plan national de lutte contre les stupéfiants du 17 septembre 2019.