

N° 842

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 septembre 2013

PROPOSITION DE LOI

visant à lutter contre la fraude sociale et à améliorer la protection du système social,

PRÉSENTÉE

Par MM. Albéric de MONTGOLFIER, Louis PINTON, Christian CAMBON, Philippe DALLIER, Dominique de LEGGE, Pierre CHARON, Louis DUVERNOIS, Antoine LEFÈVRE, Alain GOURNAC, Robert LAUFOAULU, Joël BILLARD, Jean-Pierre LELEUX, Mme Catherine DEROCHÉ, MM. Henri de RAINCOURT, Philippe MARINI, Pierre ANDRÉ, Bruno GILLES, René-Paul SAVARY, Mme Isabelle DEBRÉ, MM. Francis DELATTRE, Éric DOLIGÉ, Jacques GAUTIER, André REICHARDT, Jean-Noël CARDOUX, Jean-Claude LENOIR, Alain DUFAUT, Charles REVET, Mme Hélène MASSON-MARET, MM. Francis GRIGNON, François-Noël BUFFET, Michel BÉCOT, Bernard FOURNIER, René BEAUMONT, Philippe BAS, Mme Esther SITTLER, MM. Christophe BÉCHU, André TRILLARD, Hugues PORTELLI, Mmes Catherine PROCACCIA, Colette GIUDICELLI, MM. Pierre MARTIN, Marc LAMÉNIE, Jean BIZET, Benoît HURÉ, Mme Catherine TROENDLE, MM. Philippe LEROY, André FERRAND, Marcel-Pierre CLÉACH, Roland du LUART et Mme Marie-Annick DUCHÊNE,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

À la sortie de la guerre, en s'inscrivant dans la droite ligne du programme du Conseil National de la Résistance, le pouvoir constituant fixa comme principe que la Nation devait garantir à tous, et notamment aux plus fragiles, « *la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs* ». Il ajouta : « *Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ». Ce principe constitutionnel est le fondement de notre État-providence et de notre République sociale depuis 1946.

Mais ce système de protection sociale, par essence universel et généreux, est à bout de souffle. Avec l'aggravation de la situation budgétaire et économique, la sécurité sociale voit ses marges de manœuvre largement rognées alors que son utilité est plus que nécessaire en cette période de crise. Soucieux de préserver un système de solidarité nationale auquel chaque citoyen est attaché, le législateur a identifié le phénomène de la fraude comme étant une des causes de l'affaiblissement de la protection sociale.

Après avoir bénéficié pendant plusieurs années d'une certaine indulgence, la fraude sociale est aujourd'hui devenue une préoccupation réelle des pouvoirs publics. Ce phénomène a été longtemps un sujet tabou, bénéficiant d'une absence de prise de conscience. Remise en question, la pérennité de notre système de protection sociale n'est plus aussi certaine que nous pouvions l'envisager. Cela participe au développement d'un sentiment puissant d'injustice sociale parmi les Français. Selon un sondage réalisé par Viavoice, et publié le 4 avril 2013 pour l'Observatoire de la marque France, 69 % des Français ont le sentiment que l'État-providence décline et 80 % d'entre eux estiment que notre système social « *sera certainement remis en cause à l'avenir* ». Ce sentiment de crainte et cette perte de confiance partagés par les Français se fondent notamment sur l'idée que la France est généreuse, même envers celles et ceux qui profitent des failles du système social. Cette

situation n'est plus tenable car nous sommes à un point où il est devenu difficile de protéger les plus faibles, faute de moyens adéquats.

C'est pourquoi les gouvernements qui se sont succédés ces dernières années ont peu à peu instauré un dispositif de lutte contre la fraude sociale. Les premières enquêtes sur le sujet ont révélé une insuffisance de contrôles, une absence de sanctions dissuasives ainsi qu'une carence de données fiables. Il a donc fallu attendre 2008 pour voir la création de la délégation nationale de lutte contre la fraude, outil exclusivement dédié à la lutte contre tout type de fraude. Dans le même temps, les parlementaires ont mis en place de nombreuses mesures pour améliorer cette politique, devenue désormais prioritaire pour tous les responsables publics concernés.

Les premiers résultats ne se sont pas fait attendre puisqu'en 2010, 3,333 milliards d'euros de fraudes ont été détectés. En 2011, les résultats de la délégation nationale de lutte contre la fraude se sont encore améliorés puisque 3,864 milliards d'euros de fraudes ont été repérés, dont 479,5 millions d'euros de fraude sociale. Les mesures de lutte ont donc un effet positif confirmant que nous sommes sur la bonne voie. Toutefois, les efforts consentis ne sont pas encore à la hauteur du phénomène. Notre modèle social est toujours victime de comportements frauduleux de plus en plus perfectionnés et qui remettent en cause sa viabilité.

Comme l'avait exposé le rapport du député Dominique Tian, la fraude sociale pourrait atteindre près de 20 milliards d'euros chaque année (entre 8 et 15,8 milliards d'euros de fraudes aux prélèvements et entre 2 et 3 milliards d'euros concernant les prestations). Ainsi il paraît nécessaire de tirer les conséquences des difficultés rencontrées lors de la lutte contre la fraude afin d'améliorer les dispositifs actuellement en place. C'est pourquoi, la présente proposition de loi se fixe comme objectif d'entretenir la vigilance des acteurs publics quant à la réalité et l'ampleur de la fraude mais aussi de renforcer les outils de lutte contre ce phénomène.

Deux axes régissent ainsi ce texte. Celui-ci vise tout d'abord à répondre aux enjeux économiques et financiers soulevés. La fraude sociale comme la fraude fiscale portent sérieusement atteinte à nos finances publiques. Comme nous avons pu le détailler précédemment, la fraude est un coût financier considérable pour la société. À l'heure où une gestion rigoureuse de l'argent public s'impose, nous ne pouvons pas tolérer une telle atteinte à un bien commun. Il est nécessaire d'instaurer une logique de gestion saine et optimale de l'argent public. Les finances publiques doivent ainsi entrer dans une

logique d'efficacité afin de dégager les moyens nécessaires au service des plus démunis. Il y a donc un enjeu réel quant à la lutte contre la fraude qui gangrène notre système social.

En outre, le présent texte entend répondre au sentiment d'injustice qui a gagné tous les Français. Ce phénomène détériore la confiance que portent nos concitoyens en notre système social qui, selon la philosophie du Conseil national de la Résistance, doit « *assurer à tous les citoyens des moyens d'existence dans tous les cas où ils sont incapables de se le procurer par le travail* ». Alors que la crise actuelle aggrave les inégalités et que la protection sociale peine à garantir une sécurité indispensable aux plus démunis, il est donc nécessaire de repenser notre système de solidarité, essentiel en temps de crise, en luttant contre les fraudes. Cette solidarité nouvelle s'appuierait sur une lutte intransigeante envers la fraude dont les sommes récupérées seraient utilisées pour financer des programmes sociaux ciblés, telle que la dépendance.

Mis en place en 2009, le répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) est un outil précieux qui recense les informations indispensables pour les acteurs de la lutte contre la fraude. Ainsi, l'**article 1^{er}** propose d'intégrer le Conseil général et le comité opérationnel départemental anti-fraude (CODAF) à la liste des institutions qui ont accès à ce répertoire. En effet, le comité opérationnel départemental anti-fraude réunit les services de l'État et les organismes locaux de protection sociale afin de mener une lutte globale et concertée contre la fraude. Nécessitant une multitude d'informations pour organiser des opérations conjointes et mener à bien ses contrôles, le comité opérationnel départemental anti-fraude doit avoir à sa disposition le répertoire national commun de la protection sociale, support qui doit devenir le fichier unique recensant tous les bénéficiaires de prestations sociales. Quant au Conseil général, il apparaît nécessaire de l'intégrer à cette liste étant donné que c'est un acteur central de la politique sociale du département. Par la même occasion, il serait opportun d'intégrer le Conseil général au sein de chaque comité opérationnel départemental anti-fraude. Acteur social d'importance, le conseil général doit pouvoir être présent au sein du comité opérationnel départemental anti-fraude afin de perfectionner le processus de lutte anti-fraude. La présence du Conseil général au sein du comité opérationnel départemental anti-fraude serait un atout majeur dans le cadre de cette mission.

En complément des informations recensées par le répertoire national commun de la protection sociale, et mises à disposition des organismes débiteurs de prestations sociales et des agents de l'État, les **articles 2 et 3** proposent d'élargir la base de données pour fonder l'exercice des contrôles. En effet, les acteurs locaux de la lutte contre la fraude estiment important et nécessaire d'avoir accès aux informations détenues par les sociétés qui délivrent l'eau, l'électricité et le gaz ainsi qu'aux fournisseurs d'accès au réseau télécom. Les protagonistes de la lutte anti-fraude exposent régulièrement leur grande difficulté à établir l'adresse exacte des fraudeurs. C'est pourquoi ces articles proposent que les sociétés citées ci-dessus, qui disposent des adresses exactes et fiables de leurs clients, dont certains sont bénéficiaires de prestations sociales, puissent être consultées par le comité opérationnel départemental anti-fraude pour identifier et contrôler les potentiels fraudeurs.

Ces articles tentent de répondre à une demande très spécifique provenant de tous les protagonistes impliqués dans la lutte contre la fraude sociale. Ils s'inscrivent dans le cadre fixé par l'article 34 de la Constitution qui confère au législateur le soin de fixer les règles générales applicables aux traitements de données personnelles. En instaurant un accès, non pas automatique mais facultatif, aux données détenues par les sociétés citées ci-dessus, le présent texte tente de conjuguer le respect de la vie privée, qui est un droit constitutionnel¹, avec la nécessaire sauvegarde de l'ordre public, la recherche des auteurs d'infractions et la préservation du bien-être économique et social². Cette mesure s'inscrit également dans le cadre juridique fixé par la jurisprudence constitutionnelle qui prévoit que l'interconnexion de fichiers, ayant à l'origine des finalités distinctes, peut se faire dans un but de bonne administration et de contrôle. Ces deux articles ont enfin le souci de se conformer aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, modifiée par la loi n° 2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, qui

¹ Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999 sur la loi portant création d'une couverture maladie universelle

² Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 relative à la loi pour la sécurité intérieure

prévoient que le traitement de données doit se faire de manière loyale, licite, adéquate et pertinente au regard des finalités poursuivies.

En outre, l'**article 4** de la présente proposition de loi vise à inclure le comité opérationnel départemental anti-fraude dans le système d'échange d'informations. En effet, cet article vient compléter l'article L114-4 du code de la sécurité sociale pour permettre à toutes les composantes de ces comités d'échanger effectivement, et de manière quasi automatique, l'ensemble des données nécessaires pour identifier les personnes soupçonnées de fraude. L'objectif est d'harmoniser l'information afin que les opérations de contrôle puissent être menées avec célérité et efficacité.

Les **articles 5** et **6** s'inscrivent dans la même optique d'échange d'informations puisqu'ils visent à intégrer le comité opérationnel départemental anti-fraude à la liste des agents et organismes habilités à s'échanger tous les renseignements prévu par les articles L114-16-1 et L114-16-3 du code de la sécurité sociale. L'**article 7**, lui, ajoute le comité opérationnel départemental anti-fraude à la liste établie par l'article L114-19 du code de la sécurité sociale qui recense les organismes et agents auxquels le secret professionnel est inopposable. Ainsi modifié, cet article permet un échange d'informations complet et facile entre tous les acteurs concernés.

Afin de parfaire l'échange d'informations entre organismes sociaux et acteurs judiciaires, l'**article 8** propose d'intégrer le comité opérationnel départemental anti-fraude à la liste fixée par l'article L128-2 du code de commerce. Cet article énumère en effet les institutions qui ont accès au fichier des personnes condamnées à une interdiction de gérer. En permettant aux membres du comité opérationnel départemental anti-fraude d'avoir accès à ce fichier, cela permettra d'enrichir leurs enquêtes et d'identifier rapidement les « entrepreneurs-fraudeurs ». Il serait également opportun d'intégrer le comité opérationnel départemental anti-fraude à la liste établie par l'article 4 de l'arrêté du 14 juin 1982 relatif à l'extension d'un système automatisé de gestion du fichier des comptes bancaires afin de permettre au comité opérationnel départemental anti-fraude de vérifier les données bancaires des personnes soupçonnées de fraude.

L'**article 9** propose d'étendre la flagrance sociale à tout type de fraude sociale. En matière fiscale, cet outil de la flagrance permet aux agents des impôts de dresser un procès-verbal qui emporte des effets tels que des mesures conservatoires en cas de constatation de faits frauduleux. Rapide et efficace, la

flagrance a fait ses preuves dans la lutte contre la fraude fiscale. Cet article 8 crée donc la flagrance sociale et met cet outil à disposition des inspecteurs de recouvrement afin de percevoir les prestations sociales obtenues frauduleusement ou de manière induue.

Compte tenu des contraintes budgétaires auxquelles nos finances sont aujourd'hui soumises, il semble opportun d'étendre la période minimum permettant aux ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'espace économique européen ou de la Confédération suisse de bénéficier du revenu de solidarité à 12 mois. L'**article 10** permettra donc la mise en place de conditions d'attribution plus justes et équitables.

Dans un même souci d'équité, les **articles 11 et 12** visent à renforcer les sanctions existantes afin de mieux lutter contre la fraude. Inspirés du code des douanes, dont les sanctions financières ont fait leurs preuves, ces deux articles proposent d'instaurer des amendes réellement dissuasives, car proportionnées au montant de la fraude. En supprimant le plafond des 5 000 euros au profit d'une amende modulable en fonction du montant de la fraude, le législateur entend adapter la sanction à hauteur du niveau de la fraude. Plus la triche est élevée, plus la sanction doit l'être.

S'agissant de l'**article 13** de la présente proposition de loi, il vise à remplacer la carte d'assurance maladie 2 par une carte d'assurance maladie biométrique. En effet, celle que nous utilisons actuellement comporte de nombreuses failles. Parmi celles-ci, le surplus de cartes en circulation en comparaison du nombre de potentiels bénéficiaires et le manque d'informations sur les prestations et aides perçues par le titulaire. La création d'une nouvelle carte d'assurance maladie biométrique possédant les informations énoncées ci-dessus ainsi que les éléments nécessaires à l'identification de la personne permettraient ainsi d'y remédier.

Actuellement, il suffit de formuler une demande de revenu social d'activité, même incomplète, pour que le droit soit ouvert rétrospectivement à la date de dépôt initial. Or, il arrive que les renseignements ou les pièces nécessaires à l'instruction de la demande ne soient fournis que beaucoup plus tard, voire jamais. C'est pourquoi l'**article 14** vise à ouvrir le revenu de solidarité active à compter de la date à laquelle la demande est complète pour éviter toute sorte d'abus.

Enfin, le non-respect par le bénéficiaire du revenu social d'activité de ses devoirs et de ses engagements est un des motifs de sanction prévus par le code de l'action sociale et des familles. Or la procédure imposée par le code de l'action sociale et des familles ne facilite pas l'application des sanctions. Le code de l'action sociale et des familles impose notamment le passage de chaque dossier en équipe pluridisciplinaire avant toute sanction même si le non-respect est avéré. Cette situation tend à déresponsabiliser les bénéficiaires, rend peu lisible les parcours d'insertion et décrédibilise l'action de la collectivité. L'objet de l'**article 15** est ainsi d'appliquer la sanction dès la survenance du non-respect des obligations et des devoirs, en conservant une présentation du dossier en équipe pluridisciplinaire *a posteriori*.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① À l'article L.114-12-1 du code de la sécurité sociale, après le sixième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :
- ② « 3° Les conseils généraux dans le cadre de leur mission d'action sociale ;
- ③ « 4° Les comités opérationnels départementaux anti-fraude dans le cadre de leur mission de lutte contre toutes les fraudes. »

Article 2

- ① Après l'article L. 114-14 du même code, il est inséré un article L. 114-14-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 114-14-1* – Un complément d'informations nécessaires à l'appréciation des conditions d'ouverture, au maintien des droits et au calcul des prestations délivrées par les organismes débiteurs de prestations sociales peut être obtenu selon les modalités de l'article L. 114-14.
- ③ « La fraude, la fausse déclaration, l'inexactitude ou le caractère incomplet des informations recueillies en application de l'alinéa précédent exposent le bénéficiaire de prestations aux sanctions et pénalités prévues aux articles L. 114-13 et L. 114-17.
- ④ « Lorsque l'adresse où habite réellement le bénéficiaire de prestations sociales ne peut pas être obtenue dans les conditions prévues au premier alinéa, les organismes débiteurs de prestations sociales peuvent demander cette information aux entreprises délivrant l'eau, l'électricité, le gaz et fournissant l'accès au réseau télécom, qui sont tenus de les leur communiquer.
- ⑤ « Cette disposition est également ouverte au conseil général lorsque celui-ci agit dans le cadre de sa mission d'action sociale. »

Article 3

Au cinquième alinéa de l'article L. 583-3 du même code, après les mots : « indemnisation du chômage » sont insérés les mots : « aux entreprises délivrant l'eau, l'électricité, le gaz et fournissant l'accès au réseau télécom, ».

Article 4

À l'article L. 114-14 du même code, après les mots : « et des organismes de protection sociale », sont insérés les mots : « et des comités opérationnels départementaux anti-fraude ».

Article 5

Au premier alinéa de l'article L. 114-16-1 du même code, après les mots : « les agents de l'État ou des organismes de protection sociale », sont insérés les mots : « ou des composantes des comités opérationnels départementaux anti-fraude ».

Article 6

- ① L'article L. 114-16-3 du même code est complété par un 7° ainsi rédigé :
- ② « 7° Les comités opérationnels départementaux anti-fraude. »

Article 7

- ① Après le quatrième alinéa de l'article L. 114-19 du même code, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « 4° Les membres des comités opérationnels départementaux anti-fraude. »

Article 8

- ① Avant le dernier alinéa de l'article L. 128-2 du code de commerce, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « 4° Les membres des comités opérationnels départementaux anti-fraude. »

Article 9

- ① L'article L. 243-7-4 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :
- ② I. Le premier alinéa est ainsi modifié :
- ③ 1° Après les mots : « un procès-verbal » sont insérés les mots : « de fraude sociale ou » ;
- ④ 2° Les mots : « et que la situation et le comportement de l'entreprise ou de ses dirigeants mettent en péril le recouvrement des cotisations dissimulées » sont supprimés ;
- ⑤ 3° Après la seconde occurrence des mots : « cotisations dissimulées », sont insérés les mots : « ou des prestations indues ».
- ⑥ II. À la première phrase du deuxième alinéa, les mots : « et par le responsable de l'entreprise » sont remplacés par les mots : « et par le ou les personnes soupçonnées de fraude ».
- ⑦ III. Au dernier alinéa, après les mots : « de travail illégal », sont insérés les mots : « ou de fraude sociale ».

Article 10

Au premier alinéa de l'article L. 262-6 du code de l'action sociale et des familles, les mots : « trois mois » sont remplacés par les mots : « douze mois ».

Article 11

- ① L'article L. 114-13 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :
- ② 1° Les mots : « 5 000 euros » sont remplacés par les mots : « dont le montant est de deux fois la valeur de la fraude considérée » ;
- ③ 2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « L'amende peut aller jusqu'à cinq fois la valeur de la fraude lorsque celle-ci est commise en bande organisée. »

Article 12

- ① Le sixième alinéa du I. de l'article L. 114-7 du même code est ainsi modifié :
- ② 1° À la première phrase, les mots : « deux fois » sont remplacés par les mots : « quatre fois » ;
- ③ 2° À la seconde phrase, le mot : « doublée » est remplacé par le mot : « triplée ».

Article 13

- ① L'article L. 161-31 du même code est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa du I, à la première phrase du II et à la première phrase du IV, le mot : « électronique » est remplacé par le mot : « biométrique » ;
- ③ 2° Il est ajouté un VI ainsi rédigé :
- ④ « VI. Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article. »

Article 14

- ① L'article L. 262-18 du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa, les mots : « du dépôt de la demande » sont remplacés par les mots : « à laquelle la demande est complète » ;
- ③ 2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « Toutefois, le président du conseil général peut décider, à titre exceptionnel et sur demande de l'organisme qui a reçu la demande, que le droit soit ouvert à la date de dépôt de la demande, même incomplète. »

Article 15

- ① Le dernier alinéa de l'article L. 262-37 du même code est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :
- ② « Cette suspension ne peut intervenir sans que le bénéficiaire en soit informé par courrier du président du conseil général. Le bénéficiaire peut, dans un délai qui ne peut excéder un mois, faire part de ses observations soit par un courrier adressé au président du conseil général, soit en demandant à être entendu, éventuellement assisté de la personne de son choix, par l'équipe pluridisciplinaire mentionnée à l'article L. 262-39.
- ③ « Lorsqu'il y a eu suspension de l'allocation au titre du présent article, le versement ne peut être repris par l'organisme payeur que, d'une part sur décision du président du conseil général, et d'autre part, à compter de la date de conclusion de l'un des contrats mentionnés aux articles L. 262-35 et L. 262-36 ou du projet personnalisé d'accès à emploi.
- ④ « Lorsque, à la suite d'une suspension de l'allocation, l'organisme payeurs procède à une reprise de son versement et, le cas échéant, à des régularisations relatives à la période de suspension, il en informe le président du conseil général en précisant le nom de l'allocataire concerné et en explicitant le motif de la reprise du versement de l'allocation. »