

N° 89

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 octobre 2015

PROPOSITION DE LOI

visant à améliorer l'accès aux droits et à lutter contre la fraude sociale,

PRÉSENTÉE

Par MM. Éric DOLIGÉ, Gérard BAILLY, Christophe BÉCHU, Jérôme BIGNON, François BONHOMME, François-Noël BUFFET, François CALVET, Mme Agnès CANAYER, M. Jean-Noël CARDOUX, Mme Caroline CAYEUX, MM. Gérard CÉSAR, Patrick CHAIZE, Pierre CHARON, Daniel CHASSEING, Alain CHATILLON, Philippe DALLIER, René DANESI, Mme Isabelle DEBRÉ, MM. Francis DELATTRE, Dominique de LEGGE, Albéric de MONTGOLFIER, Henri de RAINCOURT, Mmes Catherine DEROCHE, Marie-Hélène DES ESGAULX, Marie-Annick DUCHÊNE, M. Alain DUFAUT, Mme Nicole DURANTON, M. Jean-Paul EMORINE, Mme Dominique ESTROSI SASSONE, MM. Hubert FALCO, Michel FONTAINE, Michel FORISSIER, Christophe-André FRASSA, Jacques GAUTIER, Jacques GROSPERRIN, Mme Pascale GRUNY, MM. Michel HOUEL, Alain HOUPERT, Mmes Christiane HUMMEL, Corinne IMBERT, MM. Alain JOYANDET, Roger KAROUTCHI, Guy-Dominique KENNEL, Marc LAMÉNIE, Mme Élisabeth LAMURE, MM. Robert LAUFOAULU, Daniel LAURENT, Antoine LEFÈVRE, Jean-Pierre LELEUX, Jean-Baptiste LEMOYNE, Jean-Claude LENOIR, Mme Vivette LOPEZ, MM. Didier MANDELLI, Jean-François MAYET, Mme Colette MÉLOT, M. Alain MILON, Mme Patricia MORHET-RICHAUD, MM. Jean-Marie MORISSET, Philippe MOUILLER, Philippe PAUL, Cyril PELLEVAL, Cédric PERRIN, Rémy POINTEREAU, Mme Sophie PRIMAS, MM. Michel RAISON, André REICHARDT, Bruno RETAILLEAU, René-Paul SAVARY, Michel SAVIN, Bruno SIDO, Abdourahamane SOILIH, Mme Catherine TROENDLÉ, MM. Alain VASSELLE et Jean Pierre VOGEL,

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,

Au sortir de la guerre, en s'inscrivant dans la droite ligne du programme du Conseil national de la Résistance (CNR), le pouvoir constituant fixa comme principe que la Nation devait garantir à tous, et notamment aux plus fragiles, « *les conditions nécessaires à leur développement* » ; « *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* ». Il précisa « *La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales* ».

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 fortement réduites alors que son utilité est plus importante, en cette période de crise, pour garantir le pacte républicain.

Soucieux de préserver un système de solidarité nationale auquel chaque citoyen est attaché, le législateur a non seulement rappelé, l'impératif de l'accès aux droits, mais a également identifié le phénomène de la fraude comme étant l'une des causes de l'affaiblissement de la protection sociale.

Après n'avoir fait l'objet pendant plusieurs années que d'une faible surveillance, la fraude sociale est aujourd'hui devenue une préoccupation réelle des pouvoirs publics. Ce phénomène a longtemps été un sujet tabou, et sous-estimé en raison des formes diverses et variées qu'il revêtait, empêchant ainsi une prise de conscience de ses enjeux aussi bien économiques que sociétaux. Aujourd'hui, la pérennité de notre système de protection sociale n'est plus aussi certaine que nous pouvions l'envisager il y a encore quelques années.

Un sentiment puissant d'injustice sociale semble gagner nos concitoyens, pour lesquels les abus à la solidarité sociale ne sauraient désormais être tolérés. Selon un sondage réalisé par ViaVoice, et publié le 4 avril 2013 pour l'observatoire de la marque France, 69 % des Français ont ainsi 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 exprimés par les Français se fondent notamment sur l'idée que la France est généreuse, mais que celles et ceux qui profitent des failles du système social sont insuffisamment recherchés et n'encourent pas les sanctions exemplaires et d'utilité sociale qu'ils mériteraient. Cette situation n'est plus tenable, d'autant qu'il est de plus en plus difficile de protéger les plus faibles, faute de moyens adéquats.

C'est pourquoi les gouvernements, qui se sont succédé 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 (DNLF), 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.

Le bilan de la délégation nationale de lutte contre la fraude pour l'année 2013 montre que sur 4,518 milliards d'euros de fraudes détectée, la fraude sociale représente 636,1 millions d'euros. Les mesures de lutte ont donc un effet positif confirmant que la bonne voie a été prise. Toutefois, les efforts consentis ne sont pas encore à la hauteur des enjeux et des procédés frauduleux régulièrement mis à jour et qui révèlent une intelligence particulièrement néfaste pour les comptes sociaux, contre laquelle les pouvoirs publics doivent pouvoir définir les outils de lutte adéquats et avoir le courage de les mettre en application. 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 milliards et 15,8 milliards d'euros de fraudes

aux prélèvements et entre 2 milliards et 3 milliards d'euros concernant les prestations en regard des 636,1 millions d'euros identifiés en 2013).

Ainsi, il paraît nécessaire de tirer les conséquences des difficultés rencontrées en matière de lutte contre la fraude afin d'améliorer les dispositifs actuellement en place.

Par ailleurs, les discussions parlementaires récentes autour de la décentralisation auront permis de positionner sans aucune ambiguïté le rôle fondamental des conseils départementaux dans l'exercice des politiques sociales. Il ne serait donc pas envisageable qu'une telle orientation politique qui engage l'organisation des pouvoirs publics pour plusieurs décennies ne trouve pas une traduction dans l'exercice et le contrôle des politiques sociales et notamment des prestations délivrées en proximité, c'est-à-dire à l'échelle de référence des conseils départementaux.

C'est pourquoi, la présente proposition de loi se fixe trois objectifs principaux :

- garantir un système de solidarité généreux, efficace et dont les modalités de contrôle ne portent pas atteinte aux droits des bénéficiaires et s'inscrivent dans les dispositions décidées par le législateur en vue d'éviter tout risque de dérive ;

- offrir aux pouvoirs publics nationaux et aux collectivités territoriales les outils et les moyens nécessaires à un exercice plein et entier de leur vigilance contre les risques de fraude sociale ;

- définir les moyens juridiques, et notamment les sanctions judiciaires adaptées à une fraude sociale qui non seulement nuit à l'équilibre des finances publiques mais surtout, par ses effets induits, porte une atteinte grave à la solidité de la cohésion nationale, et par voie de conséquence au pacte républicain.

Le premier axe de la proposition de loi vise à garantir l'attribution du juste droit pour répondre aux enjeux économiques et financiers soulevés. L'État-providence doit poursuivre sa mutation en maintenant sa fonction originellement protectrice, et en insistant sur l'effectivité des devoirs des citoyens en contrepartie de la solidarité nationale.

Dans ce cadre, il est important de rappeler que le revenu de solidarité active (RSA) n'est pas un revenu de substitution, ni de subsistance, mais – comme son nom l'indique – de solidarité active à vocation d'insertion. Il est regrettable de constater qu'une part non négligeable des bénéficiaires du revenu de solidarité active est malheureusement en très grande difficulté du fait de pathologies difficilement surmontables et/ou d'un éloignement vis-à-vis de la société qui ne saurait trouver une réponse dans le dispositif actuellement en vigueur. Force est de constater que ces usagers, dont le nombre paraît en augmentation, ne pourront que très difficilement s'insérer malgré tous les efforts remarquables des professionnels qui les accompagnent.

L'esprit de responsabilité doit conduire à s'interroger sur la nature du suivi de ces publics, qui semblent relever prioritairement du champ sanitaire et non du champ social, et pour lesquels la solidarité nationale pourrait trouver une autre expression dans un revenu de redistribution adapté. Cette prise en charge relèverait alors exclusivement de l'État, les conseils départementaux se voyant pour leur part exclusivement recentrés sur les publics dont les possibilités d'insertion sociales et professionnelles auront été démontrées.

Pour ce qui relève de l'ouverture du droit au revenu de solidarité active, la responsabilité des usagers doit être clairement engagée afin de protéger les droits des intéressés et par voie de conséquence l'intérêt général.

L'**article 1^{er}** propose de sécuriser davantage les conditions qui donnent accès au revenu de solidarité active pour permettre une instruction globale, juste et transparente en contrepartie d'une allocation de solidarité. En effet, il suffit de formuler une demande de revenu de solidarité active, 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 cet article 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, ou le remboursement d'indus particulièrement difficiles à récupérer et qui, accumulés, constituent une charge en termes de créances irrécouvrables dont le poids est devenu aujourd'hui significatif dans les comptes des conseils départementaux.

L'article R. 262-6 du code de l'action sociale et des familles relatif à la prise en compte des ressources devra ainsi être modifié afin que la disposition réglementaire réponde aux objectifs recherchés par la présente proposition. Le premier alinéa de cet article pourra ainsi être complété par les termes suivants : « Sont analysés en sus pour la détermination du montant du revenu de solidarité active les documents justificatifs mentionnés à l'article L. 262-14 de ce même code ».

Enfin, 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 (EEE) ou de la Confédération suisse, de bénéficier du revenu de solidarité, à 12 mois.

L'**article 2**, dans un même souci d'équité, renforce la responsabilisation des bénéficiaires afin de mieux lutter contre la fraude. En effet, le non-respect par le bénéficiaire du revenu de solidarité active 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 ce même code ne facilite pas l'application des sanctions. Il 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 contrôle de la collectivité. À ce titre, l'article prévoit que la sanction s'applique dès la survenance du non-respect des obligations et des devoirs, en conservant une présentation du dossier en équipe pluridisciplinaire *a posteriori*. Cette mesure comporte également une dimension préventive puisqu'elle doit permettre d'éviter la perception par un usager de prestations indues.

De même, suite à une radiation motivée par une sanction prévue par le droit, la solidarité nationale ne devrait plus avoir à s'exprimer dès le lendemain de cette même radiation, tel que cela est possible aujourd'hui. C'est pourquoi cet article prévoit une durée minimale d'exclusion, la reprise du versement du revenu de solidarité active étant conditionnée par la conclusion préalable de nouveaux engagements renforcés et clairement posés.

Il conviendra enfin que la disposition réglementaire fixée au troisième alinéa de l'article R. 262-13 du code de l'action sociale et des familles (dernier alinéa) sur le lien entre démission et revenu de

solidarité active soit modifiée, dans un sens prévoyant que pour un allocataire ayant démissionné de son emploi hors de la période d'essai, et sans tenir compte du fait qu'il ait ou non un revenu de substitution, le revenu de solidarité active ne soit pas dû pendant une durée fixe de six mois.

Les **articles 3, 4 et 5**, prévoient, en raison du contexte auquel est aujourd'hui confronté notre pays, des dispositions particulières lorsque des cas de radicalisation sont observés dans les foyers dans lesquels se situent des bénéficiaires de droits sociaux, et notamment du revenu de solidarité active. En effet, une telle situation conduit les fratries à perdre tout repère, au détriment de l'autorité parentale. L'attribution et le versement des aides sociales, dont le revenu de solidarité active, devraient pouvoir également être conditionnés au respect des valeurs et des symboles essentiels de la République tels que définis dans la charte des droits et devoirs du citoyen français, et désormais inscrits dans notre droit positif à l'article 21-24 du code civil.

L'**article 6** vient préciser un texte initial relatif aux travailleurs non-salariés, vague et source d'interprétation.

D'une part, les modalités d'accès au droit doivent être examinées indépendamment d'un statut de travailleur indépendant. C'est l'exercice effectif d'une activité non salariée qui doit être prise en compte et pas le statut pour donner accès au droit (exemple : le cas des présidents de société par actions simplifiées (SAS), associé non gérant, qui ne sont pas travailleurs indépendants et donc a priori hors champs des conditions d'accès au droit des travailleurs indépendants et dont la situation doit être traitée comme un usager sans activité alors que leur entreprise peut dégager des bénéfices importants).

D'autre part, les modalités de calcul des droits, et leur durée, doivent prendre en compte la viabilité d'un projet qui parfois, malgré un fort investissement, ne permettra jamais d'acquérir une autonomie financière. Il n'appartient pas à la solidarité nationale de compenser les difficultés d'une activité économique.

Outre les dispositions législatives proposées, il conviendra de modifier les dispositions réglementaires, et notamment l'article D. 262-16 du code l'action sociale et de la famille (après les mots « revenu de solidarité active » devraient être insérés les mots « au maximum durant la première année de l'activité »).

Les règles de calcul du revenu de solidarité active pour les travailleurs indépendants ayant le statut de gérant minoritaire ou égalitaire, les associés, et les bénéficiaires détenant des biens par le biais de sociétés civiles immobilières (SCI), comme ceux bénéficiaires ayant une activité non salariée, devraient être revisités. La durée maximale de versement de droit pour les travailleurs indépendants au-delà de laquelle il n'y a plus lieu de verser une allocation pour palier une absence de rentabilité de l'activité mérite une attention toute particulière. Un forfait de revenu non salarié pourrait ainsi être pris en compte dans le calcul du droit au revenu de solidarité active.

L'**article 7** vise la mise en place d'une valorisation par le travail, de l'octroi du revenu de solidarité active. en effet, il faut permettre aux bénéficiaires du revenu de solidarité active, au travers des engagements réciproques, de garder ou retrouver leur dignité, en s'impliquant dans des activités utiles et nécessaires à la collectivité, ce qui représente une ambition partagée. Chacun doit pouvoir exprimer ses talents dans la perspective d'une réinsertion préparée et réussie, et ce, bien avant de basculer au revenu de solidarité active. Il s'agit là, enfin, d'une des nombreuses inconnues à cette équation que plus d'un gouvernement a tenté de résoudre, en vain, depuis la mise en place du revenu minimum d'insertion (« Allocation de solidarité nationale et insertion vers l'emploi »). La valeur travail doit être dès lors clairement réaffirmée et faire partie intégrante de l'accompagnement.

Cette initiative serait confiée aux conseils départementaux qui disposeraient d'une liberté suffisante pour déterminer les modalités de cette activité au service de l'intérêt général en contrepartie du bénéfice du revenu de solidarité active. Ces activités adaptées aux besoins des territoires ne concerneraient pas les activités du secteur marchand.

Le second axe de la proposition de loi, vise à mieux mesurer, prévenir, détecter, sanctionner et communiquer tel que cela est prévu dans le plan national de lutte contre la fraude 2014-2015.

La fraude sociale comme la fraude fiscale portent sérieusement atteinte à nos finances publiques. À l'heure où une gestion rigoureuse de l'argent public s'impose, une telle atteinte au bien commun n'est plus tolérable. 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. En outre, le présent texte

entend répondre au sentiment d'injustice qui gagne nombre de nos concitoyens. Ce phénomène détériore la confiance qu'ils portent 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 déterminée contre la fraude, 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.

L'**article 8** propose ainsi d'intégrer de droit le conseil départemental et le comité opérationnel départemental anti-fraude (CODAF) à la liste des institutions qui ont accès à ce répertoire national commun de la protection sociale. 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, à terme d'aide sociale légale et facultative quelle que soit l'autorité délivrant le service et la prestation concernée.

Acteur social de premier plan, le conseil départemental doit pouvoir être présent au sein du comité opérationnel départemental anti-fraude afin de contribuer au perfectionnement du processus de lutte anti-fraude. La présence du conseil départemental 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,

l'article 9 propose d'élargir les données recensées par le répertoire national commun de la protection sociale afin de renforcer les moyens effectifs de contrôle.

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 le service public de l'eau, l'électricité et le gaz ainsi qu'aux fournisseurs d'accès au réseau des télécommunications. Les protagonistes de la lutte anti-fraude exposent 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.

Les **articles 8 et 9** répondent 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 constitutionnel, avec la nécessaire sauvegarde de l'ordre public, la recherche des auteurs d'infractions et la préservation du bien-être économique et social.

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

L'**article 10**, afin de parfaire l'échange d'informations entre organismes sociaux et acteurs judiciaires, propose d'intégrer le comité opérationnel départemental anti-fraude à la liste fixée par

l'article L. 128-2 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. Enfin, pour garantir l'efficacité de l'action publique en matière de lutte contre la fraude sociale, et avec l'association des institutions et partenaires concernés, il devient urgent de mettre en place un véritable système d'information global, accessible à tous les acteurs de la lutte contre la fraude sociale participant aux comités opérationnels départementaux anti-fraude.

L'**article 11** 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 crée donc la flagrance sociale, un outil à disposition des inspecteurs de recouvrement afin de percevoir les prestations sociales obtenues frauduleusement ou de manière indue.

L'**article 12** vise à remplacer la carte d'assurance maladie 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.

Tout assuré social devra, à son initiative et sous sa diligence, dans un délai de neuf mois suivant la publication de la présente loi, échanger sa carte d'assuré social antérieurement détenue contre une carte biométrique répondant aux conditions de l'article L. 161-31 du code de la sécurité sociale modifié par la présente loi. Au-delà de ce

délai, ses droits sont suspendus jusqu'à établissement d'une carte biométrique répondant aux conditions précitées.

Dans les six mois suivants la publication de la présente loi, il ne pourra plus être délivré qu'une carte d'assuré social biométrique répondant aux conditions de l'article L. 161-31 du code de la sécurité sociale modifié par la présente loi.

Le décret d'application interviendra au plus tard dans le mois suivant la publication de la présente loi.

Les organismes d'assurance maladie procéderont à une communication appropriée auprès des assurés sociaux sur l'application du présent article. Ils pourront recruter à durée déterminée des agents de droit privé aux fins de remplir la mission impartie par cet article 15 dans les délais.

L'**article 13** repositionne le conseil départemental en chef de file de l'action sociale qui, à ce titre, peut exercer au même titre que les organismes de sécurité sociale, les contrôles sur les prestations dont il a la compétence afin de garantir l'attribution du juste droit.

Cet article précise notamment la possibilité de mise en place d'une cellule de contrôle et les modalités d'exécution des missions des personnes dédiées à ces actions de contrôle.

Il est à noter que suite aux nombreux courriers des conseils départementaux, Mme Marisol TOURAINE, ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, a récemment informé les présidents des conseils départementaux qu'un bilan de l'outil Cafpro a été demandé à la commission nationale de l'informatique et des libertés, afin d'ouvrir plus largement cette application. Il est en effet difficile d'ignorer le besoin exprimé par les conseils départementaux, notamment au titre de la lutte contre la fraude. Un « portail partenaires sécurisé » compatible avec les préconisations de la Commission nationale de l'informatique et des libertés est ainsi évoqué. Il s'agit là d'une avancée importante mais cependant en décalage avec les enjeux de l'accès aux droits qui impactent toujours plus les budgets départementaux en matière de solidarité. En effet, il n'est pas compréhensible que les conseils départementaux, pilotes de l'action sociale de proximité et financeurs des allocations individuelles de solidarité, qui auront mobilisé près de 17 milliards d'euros en 2014, ne puissent pas bénéficier d'un plein accès à

l'information pour garantir l'attribution du juste droit et permettre des contrôles efficaces.

Dans les faits, les organismes payeurs, à qui les départements délèguent une partie de la gestion des droits, bénéficient de plus de prérogatives en matière d'accès à l'information que les Conseils départementaux.

Une concertation associant l'ensemble des acteurs concernés, dans laquelle l'Assemblée des départements de France (ADF) jouerait un rôle important, pourrait être conduite afin de définir une nouvelle architecture des responsabilités en matière de politique sociale, mettant un terme à la situation actuelle où la personne publique qui définit la nature de la prestation n'est pas celle qui la met en œuvre et la contrôle, ni même celle qui la verse.

L'**article 14** vise à simplifier la mise en œuvre du contrôle du train de vie, qui est à ce stade inapplicable en l'état car les agents départementaux n'ont pas la compétence d'expert des commissaires-priseurs pour estimer la valeur des biens possédés par les usagers. De même, la procédure proposée aujourd'hui n'est pas adaptée pour garantir l'efficacité et la bonne marche d'un contrôle adapté du niveau de vie des personnes concernées.

De même, il prévoit la possibilité de procéder à toutes les investigations utiles sur la détention par l'allocataire et ses ayants-droits d'un patrimoine immobilier ou de produits financiers dans un pays étranger conformément aux dispositions prévues dans les conventions entre États. Il est en effet nécessaire de préciser que les modalités de calcul des ressources des bénéficiaires – et à titre d'exemples les patrimoines immobiliers et financiers détenus en France et à l'étranger – devront faire l'objet d'une attention toute particulière avant que la solidarité nationale ne puisse être accordée.

Il conviendra par ailleurs de compléter l'article R. 262-78 du code de l'action sociale et de la famille avec un troisième alinéa prévoyant la possibilité pour le président du conseil départemental de procéder à toutes les investigations utiles sur la détention par l'allocataire, et ses ayants-droits, d'un patrimoine immobilier ou de produits financiers dans un pays étranger conformément aux dispositions prévues dans les conventions entre États.

L'**article 15** permet aux agents chargés du contrôle au sein des conseils départementaux d'obtenir les documents et informations dans

le cadre du droit de communication sans que s'y oppose le secret professionnel.

L'**article 16** apporte un lien – aujourd'hui inexistant – entre les sanctions pénales et l'attribution du revenu de solidarité active. En effet, les enrichissements personnels réalisés à partir de délits ne sont pas pris en compte dans le calcul du droit.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Le code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa de l'article L. 262-6 le mot : « trois » est remplacé par le mot : « douze ».
- ③ 2° L'article L. 262-18 du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :
- ④ a) À la fin les mots : « du dépôt de la demande » sont remplacés par les mots : « à laquelle la demande est complète » ;
- ⑤ b) Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑥ « Toutefois, le président du conseil départemental 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 2

- ① Le code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :
- ② 1° Le deuxième alinéa de l'article L. 262-38 est complété par les mots : « après une radiation de la liste des bénéficiaires du revenu de solidarité active à la suite d'un des motifs en application de l'article L. 262-37, le bénéfice du revenu de solidarité active est subordonné à un délai de six mois entre la date de radiation et la date de la nouvelle demande ».
- ③ 2° Le dernier alinéa de l'article L. 262-37 est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :
- ④ « Cette suspension ne peut intervenir sans que le bénéficiaire en soit informé par courrier du président du conseil départemental. 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 départemental, 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.

- ⑤ « 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 départemental, 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 l'emploi.
- ⑥ « Lorsque, à la suite d'une suspension de l'allocation, l'organisme payeur 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 départemental en précisant le nom de l'allocataire concerné et en explicitant le motif de la reprise du versement de l'allocation. »

Article 3

Au premier alinéa de l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles, après le mot : « garanti » sont insérés les mots : « et qui respecte les principes et valeurs de la République tels qu'énoncés dans la charte des droits et devoirs du citoyen mentionnée à l'article 21-24 du code civil. »

Article 4

- ① L'article L. 262-37 du code de l'action sociale et des familles est ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 262-37.* – Le versement du revenu de solidarité active est suspendu, en tout ou partie, par le président du conseil départemental :
- ③ « 1° Lorsque le bénéficiaire ne respecte pas les principes et valeurs essentielles de la République énoncés dans la charte des droits et devoirs du citoyen français ;
- ④ « 2° Lorsque, du fait du bénéficiaire et sans motif légitime, le projet personnalisé d'accès à l'emploi ou l'un des contrats mentionnés aux articles L. 262-35 et L. 262-36 ne sont pas établis dans les délais prévus ou ne sont pas renouvelés ;
- ⑤ « 3° Lorsque, sans motif légitime, les dispositions du projet personnalisé d'accès à l'emploi ou les stipulations de l'un des contrats mentionnés aux articles L. 262-35 et L. 262-36 ne sont pas respectées par le bénéficiaire ;

- ⑥ « 4° Lorsque le bénéficiaire du revenu de solidarité active, accompagné par l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail, a été radié de la liste mentionnée à l'article L. 5411-1 du même code ;
- ⑦ « 5° Ou lorsque le bénéficiaire refuse de se soumettre aux contrôles prévus par le présent chapitre.
- ⑧ « Toutefois, le président du conseil départemental peut renoncer à suspendre ce versement au regard de la situation particulière du bénéficiaire.
- ⑨ « La suspension du revenu de solidarité active ne peut intervenir sans que le bénéficiaire, assisté à sa demande par une personne de son choix, ait été mis en mesure de faire connaître ses observations aux équipes pluridisciplinaires mentionnées à l'article L. 262-39 dans un délai qui ne peut excéder un mois.
- ⑩ « Lorsque, à la suite d'une suspension de l'allocation, l'organisme payeur 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 départemental en précisant le nom de l'allocataire concerné et en explicitant le motif de la reprise du versement de l'allocation.
- ⑪ « Lorsqu'il y a eu suspension de l'allocation au titre du présent article, son versement est repris par l'organisme payeur sur décision du président du conseil départemental 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 l'emploi, ou d'un respect avéré, et vérifié par l'autorité administrative, des principes et valeurs de la République. »

Article 5

- ① L'article L. 262-38 du code de l'action sociale et des familles est ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 262-38.* – Le président du conseil départemental procède à la radiation de la liste des bénéficiaires du revenu de solidarité active au terme d'une suspension de son versement dont la durée et les modalités sont fixées par décret.
- ③ « Après une radiation de la liste des bénéficiaires du revenu de solidarité active à la suite d'une décision de suspension prise au titre de

l'article L. 262-37, la réattribution du revenu de solidarité active dans l'année qui suit la décision de suspension est subordonnée à la signature préalable du projet personnalisé d'accès à l'emploi mentionné à l'article L. 5411-6-1 du code du travail ou de l'un des contrats prévus par les articles L. 262-35 et L. 262-36 du présent code.

- ④ « À la suite d'une première suspension du versement du revenu de solidarité active par le président du conseil départemental intervenue au motif du non-respect de l'article L. 262-37, et lorsque le bénéficiaire ne respecte toujours pas les principes et valeurs essentielles de la République énoncés dans la charte des droits et devoirs du citoyen français mentionnée à l'article 21-24 du code civil, le président du conseil départemental procède à la radiation définitive de la liste des bénéficiaires du revenu de solidarité active ».

Article 6

- ① L'article L. 262-7 du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa, après le mot : « active » sont insérés les mots : « au maximum durant la première année de l'activité » et les mots : « le travailleur relevant du régime mentionné à l'article L. 611-1 du code de la sécurité sociale » sont remplacés par les mots : « le travailleur non salarié ».
- ③ 2° Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « L'entrepreneur dont la société relève du régime fiscal du « micro-BIC » établit un livre de recettes et de dépenses dont il met une copie à disposition du conseil départemental lors du dépôt de la demande de revenu de solidarité active. En cas de non-mise à disposition de ce document, la demande de revenu de solidarité active est d'office rejetée. »

Article 7

- ① Le code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa de l'article L. 262-28, après la seconde occurrence du mot « emploi, » sont insérés les mots : « effectuer les travaux d'intérêt général mentionnés à l'article L. 262-35 ».

- ③ 2° Après le troisième alinéa de l'article L. 262-35, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « En contrepartie de l'allocation, le bénéficiaire effectue des heures hebdomadaires d'intérêt général pour la collectivité. Le contrat d'engagement réciproque inscrit les heures et les tâches à effectuer par l'allocataire et les conséquences du non-respect de cette obligation. Le conseil départemental définit annuellement ces contreparties, qui ne relèvent pas du secteur marchand. »
- ⑤ 3° Après le 4° de l'article L. 262-37 est inséré un 5° ainsi rédigé :
- ⑥ « 5° Lorsque le bénéficiaire n'a pas effectué les travaux d'intérêt général décrits à l'article L. 262-3. »

Article 8

- ① Après le sixième alinéa de l'article L. 114-12-1 du code de la sécurité sociale, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :
- ② « 5° Les conseils départementaux dans le cadre de leur mission d'action sociale ;
- ③ « 6° Les comités opérationnels départementaux anti-fraude dans le cadre de leur mission de lutte contre toutes les fraudes. ».

Article 9

- ① Le code de la sécurité sociale est ainsi modifié :
- ② 1° Après l'article L. 114-14, il est inséré un article L. 114-14-1 ainsi rédigé :
- ③ « *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. 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 des télécommunications, qui sont tenus de les leur communiquer. Cette disposition est également ouverte au conseil départemental lorsque celui-ci agit dans le cadre de sa mission d'action sociale. »

- ⑤ 2° L'article L. 583-3 est ainsi modifié :
- ⑥ a) Au cinquième alinéa, après le mot : « chômage » sont insérés les mots : « aux entreprises délivrant l'eau, l'électricité, le gaz et fournissant l'accès au réseau des télécommunications »
- ⑦ b) Après le même alinéa, est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑧ « Cette disposition est également ouverte au conseil départemental lorsque celui-ci agit dans le cadre de sa mission d'action sociale. »
- ⑨ 3° À l'article L. 114-14, après le mot : « sociale », sont insérés les mots et la phrase : « et des comités opérationnels départementaux anti-fraude. Cette disposition est également ouverte au conseil départemental lorsque celui-ci agit dans le cadre de sa mission d'action sociale ».
- ⑩ 4° Au premier alinéa de l'article 114-16-1, après la première occurrence du mot : « sociale », sont insérés les mots et la phrase : « ou des composantes des comités opérationnels départementaux anti-fraude. Cette disposition est également ouverte au conseil départemental lorsque celui-ci agit dans le cadre de sa mission d'action sociale. »
- ⑪ 5° L'article L. 114-16-3 est complété par un 7° ainsi rédigé :
- ⑫ « 7° Les comités opérationnels départementaux anti-fraude. Cette disposition est également ouverte au conseil départemental lorsque celui-ci agit dans le cadre de sa mission d'action sociale ».
- ⑬ 6° Après le quatrième alinéa de l'article L. 114-19, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑭ « 4° Les membres des comités opérationnels départementaux anti-fraude. Cette disposition est également ouverte au conseil départemental lorsque celui-ci agit dans le cadre de sa mission d'action sociale. »

Article 10

- ① I. – Après le 4° de l'article L. 128-2 du code de commerce, il est inséré un 5° ainsi rédigé :
- ② « 5° Les membres des comités opérationnels départementaux anti-fraude. »
- ③ II. – L'article L. 262-40 du code de l'action sociale et des familles est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « Les mesures ci-dessus présentent un caractère transitoire dans l'attente de la mise en place, dans les trois ans, d'un système d'information global, accessible à l'ensemble des institutions et partenaires de la lutte contre la fraude sociale. »

Article 11

- ① L'article L. 243-7-4 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa est ainsi modifié :
- ③ a) Après le mot : « procès-verbal » sont insérés les mots : « de fraude sociale ou » ;
- ④ b) 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 c) Sont ajoutés les mots : « ou des prestations indues ».
- ⑥ 2° 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 3° Au dernier alinéa, après le mot : « illégal », sont insérés les mots : « ou de fraude sociale ».

Article 12

- ① I. – Au premier alinéa du I, à la première phrase du II et à la première phrase du V de l'article L. 161-31 du code de la sécurité sociale, le mot : « électronique » est remplacé par le mot : « biométrique » ;

- ② II. – Tout assuré social doit, à son initiative et sous sa diligence, dans un délai de neuf mois suivant la publication de la présente loi, échanger sa carte d'assuré social antérieurement détenue contre une carte biométrique répondant aux conditions de l'article L. 161-31 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction résultant de la présente loi. Au-delà de ce délai, ses droits sont suspendus jusqu'à établissement d'une carte biométrique répondant aux conditions précitées.
- ③ III. – Dans les six mois suivants la publication de la présente loi, il ne peut plus être délivré qu'une carte d'assuré social biométrique répondant aux conditions de l'article L. 161-31 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction résultant de la présente loi.
- ④ IV. – Le décret en Conseil d'État mentionné au I de l'article L. 161-31 du code de la sécurité sociale détermine les conditions d'entrée en vigueur du présent article et intervient au plus tard dans le mois suivant la publication de la présente loi.
- ⑤ V. – Les organismes d'assurance maladie procèdent à une communication appropriée auprès des assurés sociaux sur l'application du présent article.

Article 13

- ① Le code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :
- ② 1° Au cinquième alinéa de l'article L. 262-40, après le mot : « communiquer », sont insérés les mots : « sous 15 jours, par courrier, ».
- ③ 2° Après l'article L. 260-40, sont insérés deux articles L. 260-40-1 et L. 260-40-2 ainsi rédigés :
- ④ « *Art. L. 260-40-1.* – Dans le cadre de sa mission d'action sociale, le président du conseil départemental peut décider de la création d'une cellule de contrôle du revenu de solidarité active, composée de contrôleurs ainsi que le prévoit l'article L. 133-2. Les missions de ces contrôleurs figurent aux articles L. 133-2, L. 262-40 et L. 262-41.
- ⑤ « *Art. L. 262-40-2.* – Le président du conseil départemental confie à des agents chargés du contrôle, assermentés et agréés dans des conditions définies par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale, le soin de procéder à toutes vérifications ou enquêtes administratives concernant l'attribution du revenu de solidarité active. Ces agents ont qualité pour dresser des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire. »

- ⑥ 3° L'article L. 133-2 est ainsi modifié :
- ⑦ a) Au premier alinéa, après le mot : « départementaux », sont insérés les mots : « assermentés devant le tribunal de grande instance ».
- ⑧ b) Après ce même alinéa, sont insérés huit alinéas ainsi rédigés :
- ⑨ « Ces contrôleurs ont les missions suivantes :
- ⑩ « - étudier, en collaboration avec les services instructeurs, la situation personnelle et les droits des bénéficiaires du revenu de solidarité active en fonction des cibles de contrôle déterminées et des situations signalées en interne et par les partenaires externes ;
- ⑪ « - saisir, dans le cadre du droit de communication dévolu au département, les administrations et organismes concernés afin de collecter les données nécessaires à la vérification de la situation des allocataires ;
- ⑫ « - participer à la mise en œuvre des traitements automatisés et interconnectés de données, à intervenir avec les administrations et organismes concernés dont les caisses d'allocations familiales, la mutuelle sociale agricole, Pôle emploi, l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales, les services de l'État, permettant la collecte des données nécessaires à la vérification de la situation personnelle des allocataires et accéder auxdits traitements en tant que de besoin dans le strict cadre des missions qui lui sont imparties ;
- ⑬ « - réaliser des contrôles sur pièces et sur place nécessaires à la vérification de la sincérité et de la conformité des déclarations effectuées par les allocataires, et rédiger les rapports afférents ;
- ⑭ « - réaliser les rapports d'investigations de synthèse pour traiter efficacement les cas de fraude avérés ;
- ⑮ « - communiquer les informations et éléments de preuve recueillis aux organismes payeurs et aux autorités compétentes pour coordonner les décisions à prendre et les actions à engager ;
- ⑯ « - ces contrôleurs ont les mêmes moyens que ceux dévolus aux organismes de sécurité sociale et aux organismes payeurs ».
- ⑰ 4° L'article L. 262-37 est ainsi modifié :
- ⑱ a) Le 4° est abrogé.
- ⑲ b) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

- ⑳ « En cas de refus de contrôle par l'allocataire ou de non-coopération de l'allocataire lors d'un contrôle, notamment de non-présentation des pièces demandées, la procédure de passage en équipe pluridisciplinaire n'est pas applicable. De ce fait, la suspension du revenu de solidarité active est donc prononcée immédiatement par le président du conseil départemental pour une durée fixée par décret. L'allocataire est informé par courrier de cette décision. La suspension est interrompue selon les modalités fixées ci-dessus lorsque l'allocataire répond aux sollicitations des contrôleurs de façon satisfaisante. »

Article 14

- ① L'article L. 262-14 du code de l'action sociale et des familles est complété par deux alinéas ainsi rédigés :
- ② « Il fournit lors de sa demande une déclaration sur l'honneur relative au patrimoine immobilier et financier et aux comptes bancaires détenus par lui et son conjoint en France et à l'étranger.
- ③ « Il convient d'utiliser les capitaux placés avant de faire appel à la solidarité nationale. »

Article 15

- ① Après le 3° de l'article L. 114-19 du code de la sécurité sociale, il est inséré un 4° ainsi rédigé :
- ② « 4° Aux agents chargés du contrôle au sein des conseils départementaux. »

Article 16

- ① Le code de la sécurité sociale est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 114-13 est rétabli dans la rédaction suivante :
- ③ « *Art. L. 114-13.* – Est passible d'une amende dont le montant est de deux fois la valeur de la fraude considérée quiconque se rend coupable de fraude ou de fausse déclaration pour obtenir, ou faire obtenir ou tenter de faire obtenir, des prestations ou des allocations de toute nature, liquidées et versées par les organismes de protection sociale, qui ne sont pas dues, sans préjudice des peines résultant de l'application d'autres lois, le cas échéant. L'amende peut aller jusqu'à cinq fois la valeur de la fraude lorsque celle-ci

est commise en bande organisée. En cas de condamnation de l'allocataire à une sanction pénale due à un enrichissement personnel, l'amende est majorée de 50 %.

- ④ 2° Le septième alinéa de l'article L. 114-17 est ainsi modifié :
- ⑤ a) À la première phrase, le mot : « deux » est remplacé par le mot : « quatre ».
- ⑥ b) À la troisième phrase, le mot : « doublée » est remplacé par le mot : « triplée ».

Article 17

La présente loi entre en vigueur dans les six mois suivant sa publication, à l'exception des modalités particulières d'entrée en application de l'article 12 de la présente loi.

Article 18

La charge pour les organismes de sécurité sociale est compensée à due concurrence par la majoration des droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.