

## PROPOSITION DE LOI

# 24 MESURES POUR LUTTER CONTRE LES FRAUDES SOCIALES

## Première lecture

Réunie le 3 mars 2021, la commission a examiné la **proposition de loi tendant à appliquer vingt-quatre mesures urgentes pour lutter contre les fraudes sociales** (2020-2021, n° 232) déposée par Mme Nathalie Goulet et plusieurs de ses collègues.

Sur le rapport de M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général, la commission a modifié le texte qui sera discuté au sein de l'espace réservé du groupe de l'Union centriste le 11 mars prochain.

## 1. LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE SOCIALE, UNE PRÉOCCUPATION PARTAGÉE DES POUVOIRS PUBLICS

### A. UNE VIGILANCE CONSTANTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

La lutte contre les fraudes sociales est régulièrement au cœur des travaux de la commission des affaires sociales.

Alors que les finances publiques connaissent un contexte extrêmement dégradé, **sécuriser le recouvrement des cotisations et contributions sociales et garantir que le versement des prestations sociales est effectué à bon droit** est une priorité. Surtout, au-delà de l'aspect budgétaire, la lutte contre les fraudes sociales est bien **une question de justice et d'égalité devant les charges publiques**.

**Attachée à la notion de juste droit, la commission des affaires sociales suit de manière régulière l'action de l'État et des organismes de sécurité sociale en matière de lutte contre les fraudes sociales.**

La commission a consacré plusieurs rapports récents à cette question avec, en 2019, un rapport sur **les conséquences de la fraude documentaire** sur la fraude aux prestations sociales<sup>1</sup> et, à la rentrée 2020, une **enquête commandée à la Cour des comptes**<sup>2</sup> relative à la **fraude aux prestations sociales qui a notamment mis en lumière la difficile évaluation de son impact financier**.

Soucieuse d'être force de propositions, elle a en outre **soutenu l'adoption de différentes mesures législatives visant à lutter contre les fraudes** lors de l'examen des derniers projets de loi de financement de la sécurité sociale. Elle a par exemple validé, dans le cadre du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021, l'extension du droit de communication à Pôle emploi et adopté un amendement précisant la prescription des fraudes aux prestations de la sécurité sociale.

<sup>1</sup> Rapport d'information de M. Jean-Marie VANLERENBERGHE, rapporteur général, fait au nom de la commission des affaires sociales, n° 545 (2018-2019) - 5 juin 2019.

<sup>2</sup> Rapport d'information de M. Jean-Marie VANLERENBERGHE, rapporteur général, fait au nom de la commission des affaires sociales, n° 699 (2019-2020) - 8 septembre 2020.



## B. DES PLANS D'ACTION EN COURS DE MISE EN ŒUVRE AU NIVEAU DE L'ÉTAT COMME DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

La préoccupation de la commission des affaires sociales s'inscrit dans un mouvement de l'ensemble des acteurs publics de lutte contre les fraudes sociales. La multiplication des travaux sur ce sujet a également mis en lumière la nécessité de **donner à la lutte contre les fraudes les moyens appropriés face aux enjeux financiers que celles-ci représentent**. Il convient de souligner **le rôle de vigie des parlementaires sur cette question**, l'auteur de la présente proposition de loi étant notamment le co-rapporteur d'un rapport commandé par le Premier ministre Édouard Philippe en 2019<sup>1</sup>.

**Cette prise de conscience a été accompagnée par le Conseil constitutionnel avec la consécration de la lutte contre la fraude en matière de protection sociale au rang d'objectif à valeur constitutionnelle.**

**Les organismes de sécurité sociale**, au premier rang desquels les caisses du régime général, ont depuis plusieurs années déployé différentes **missions pour renforcer leurs contrôles afin de prévenir et lutter contre les fraudes** et ce tant sur le recouvrement que sur le versement des prestations.

Sur le plan normatif, **le cadre législatif souvent complété** a été rejoint par **différentes mises à jour réglementaires**, dernièrement encore avec le décret de juillet 2020<sup>2</sup> qui a notamment créé la **mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF)**. Ces textes donnent un **cadre juridique** mais aussi des **outils opérationnels** pour renforcer les contrôles.

Répondant aussi aux interpellations régulières sur ce sujet, le Gouvernement a dévoilé différentes nouvelles mesures : le ministre délégué chargé des comptes publics, **Olivier Dussopt**, a **présenté en février 2021 un plan d'action contre la fraude sociale**.

## 2. UN TEXTE REMANIÉ PAR LA COMMISSION POUR EN PRÉSERVER L'INTENTION ET FAVORISER DES SUITES OPÉRATIONNELLES

### A. DES MESURES SOUTENUES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté **différents dispositifs de la proposition de loi susceptibles d'apporter de nouvelles avancées** significatives en matière de lutte contre la fraude.

Elle a ainsi adopté, en le précisant, l'article 8, qui **subordonne le versement d'une aide personnalisée au logement (APL) à la transmission à la caisse d'allocations familiales (CAF) d'informations sur le logement** auquel l'aide se rapporte. De plus, cet article organise la **transmission de ces informations entre les CAF et l'administration fiscale**.

Elle a également adopté l'article 14, qui **interdit le versement de prestations sociales sur un compte détenu dans un pays en dehors de l'Espace économique européen**, tout en limitant cette obligation aux prestations liées à une condition de résidence en France.

Elle a en outre souhaité soutenir l'intention de l'auteur concernant **la sécurisation des pièces justificatives demandées en vue de l'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP)** et a ainsi réécrit l'article 15.

Enfin, elle a soutenu le principe de la remise d'un **rapport au Parlement sur l'état de la coopération en matière de lutte contre la fraude sociale transfrontalière**, figurant à l'article 12, considérant qu'il était nécessaire de disposer de tous les éléments d'information sur ce sujet d'importance.

<sup>1</sup> « Lutter contre les fraudes aux prestations sociales, un levier de justice sociale pour une juste prestation » - Mission confiée à Mmes Nathalie Goulet, sénateur, et Carole Grandjean, députée.

<sup>2</sup> 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.

## B. DES MESURES POUR LESQUELLES LE DÉBAT EN SÉANCE PUBLIQUE APPARAÎT SOUHAITABLE

Le dispositif de l'article 17, prévoyant **la création de la notion de « domicile social »**, s'il n'apparaît **pas opérationnel en l'état**, serait **une avancée sur le fond et doit pouvoir aboutir dans les meilleurs délais**. Le Gouvernement a indiqué son intention d'avancer sur ce sujet et la commission souhaite donc **maintenir cet article en navette**.

Toujours dans cet esprit de porter en séance des débats légitimes sur lesquels il importe de connaître la position du Gouvernement, la commission a également maintenu dans le texte différentes dispositions :

- la mise en œuvre d'une **expérimentation de collecte et d'exploitation informatisée et automatisée de contenus en ligne**, prévue à l'article 4, alors qu'une expérimentation identique est actuellement menée dans la sphère fiscale et apparaît aujourd'hui complexe ;
- la possibilité de **conventionnement d'organismes de retraite** étrangers pour établir ou certifier des **certificats d'existence**, à l'article 10, déjà satisfaite juridiquement et mise en œuvre ;
- l'ouverture de **la possibilité d'habiliter des agents de contrôle des organismes de sécurité sociale et de l'inspection du travail à mener des enquêtes judiciaires**, prévue à l'article 18. La commission estime que cette disposition ne renforcerait pas l'efficacité de la lutte contre les fraudes et nécessiterait des moyens opérationnels lourds ;
- l'article 21 relatif au **déconventionnement des professionnels de santé** auteurs de fraudes manifestes, est **satisfait par les dispositions introduites en LFSS pour 2021** et par le **décret du 27 novembre 2020** relatif à la procédure de déconventionnement en urgence des professionnels de santé libéraux ;
- l'article 22 relatif à la **lutte contre les « entreprises éphémères »**, concerne des entreprises difficiles à caractériser et pour lesquelles les critères retenus ne répondent probablement pas à l'objectif légitime poursuivi par l'auteur. Il est néanmoins important que le Gouvernement indique quels moyens il entend mettre en œuvre pour lutter contre ce phénomène.

## C. DES MESURES ÉCARTÉES CAR SATISFAITES OU SOUFFRANT DE LACUNES OPÉRATIONNELLES

La commission a choisi, avec l'accord de l'auteur, d'écarter différentes dispositions dont certaines étaient satisfaites et d'autres présentaient des faiblesses importantes pour une éventuelle mise en œuvre.

La commission a partagé le souhait d'une réflexion sur les contours et les missions attribuées au **répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS)** que l'auteur a souhaité faire progresser avec les articles 1<sup>er</sup> et 2. Cependant, elle a supprimé l'article 1<sup>er</sup> qui entendait fusionner le RNCPS avec le répertoire de la branche famille : le RNCPS n'est en effet pas une base de données mais bien un portail de requête donnant l'accès aux données mises à disposition par les organismes ; elle a également en conséquence supprimé l'article 2 qui lui est lié. La commission sera attentive aux conclusions de la **mission commandée par le Gouvernement à l'inspection générale des affaires sociales sur les évolutions à apporter au RNPCS**.

La commission a également supprimé :

- l'article 3 relatif à la **consultation systématique du fichier de régularité du séjour** (AGDREF), déjà satisfait dans la pratique ainsi que l'article 13, sur le même sujet, déjà adopté par le Parlement en LFSS pour 2021 et entré en vigueur ;
- l'ajout à l'article 6 des présidents de **tribunaux de commerce à la liste des agents habilités à échanger des informations**. S'il apparaît légitime de mettre en valeur leur rôle dans la lutte contre les fraudes sociales, ils sont d'ores et déjà habitués à transmettre des informations ;
- l'article 9, un règlement européen organisant les échanges **entre administrations et organismes à l'échelle européenne**, est en cours de mise en œuvre avec le déploiement de systèmes électroniques communs ;
- l'article 5 relatif à la **carte Vitale biométrique** considérant l'expérimentation en cours sur « l'e-carte Vitale » et la proposition de loi dédiée, toujours en cours de navette ;
- l'article 7 relatif à l'organisation des **comités de coordination antifraude** au niveau local, qui remet en cause l'équilibre trouvé dans la pratique et la bonne marche des réunions restreintes de ces comités ;
- l'article 11 qui créerait une **liste de pays dont l'état civil n'est pas considéré comme fiable**, au regard des difficultés diplomatiques qu'une telle mesure pourrait engendrer sans réel apport de fond en matière de lutte contre la fraude ;
- l'article 16, relatif à **l'interdiction de versement des prestations sociales sur un compte d'épargne**, considérant que ces dispositions sont moins opérationnelles que celles retenues à l'article 14 ;
- l'article 19 relatif aux moyens de **traitements automatisés de contenus en ligne** que propose, pour la lutte contre la fraude à l'assurance maladie, le dispositif proposé en expérimentation à l'article 4 ;
- l'article 20, qui, pose en termes très généraux le principe de **mesures conservatoires préventives des URSSAF à l'encontre de « profils de fraudeurs »** et soulève de réelles difficultés en matière de respect des droits de la défense ;
- l'article 23 concernant les **contrats d'objectifs et de gestion des caisses du régime général** : si la commission souscrit à l'intention de l'auteur de voir **la lutte contre la fraude et le non recours être au cœur de l'action des organismes**, elle a constaté ces éléments déjà présents sans qu'une nouvelle disposition législative soit nécessaire ;
- l'article 24, relatif à la **communication aux patients de l'origine géographique des dispositifs médicaux qui leur sont proposés**, dont le sujet ne se rattache pas à la problématique de la lutte contre la fraude.



**Catherine Deroche**  
*Présidente*  
Sénatrice  
(Les Républicains)  
Maine-et-Loire



**Jean-Marie Vanlerenberghe**  
*Rapporteur général*  
Sénateur  
(Union Centriste)  
Pas-de-Calais

#### Commission des affaires sociales

<http://www.senat.fr/commission/soc/index.html>

01 42 34 20 00 – [contact.sociales@senat.fr](mailto:contact.sociales@senat.fr)

#### Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-232.html>