

A photograph of a man and a woman sitting at a desk, looking at documents. The man is on the left, wearing a blue shirt, with his hand on his head, looking stressed. The woman is on the right, wearing a white shirt, holding a white mug and looking at the documents. The background is a bright, indoor setting.

D

SYNTHÈSE

Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ?

Face au droit, nous sommes tous égaux

Défenseurdesdroits

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

POURQUOI ANALYSER LE DISPOSITIF DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE AUX PRESTATIONS SOCIALES ?

Le Défenseur des droits est chargé de veiller au respect des droits et libertés par les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public. Au-delà de cette mission de protection, il est également investi d'une mission de promotion de l'égalité des droits, dont l'axe majeur est le développement de l'accès aux droits. Dans ce cadre, il porte une attention particulière aux personnes en situation, temporaire ou durable, de vulnérabilité, quels qu'en soient les motifs, ainsi qu'aux institutions et aux dispositifs de protection sociale dont le rôle en la matière est primordial.

Au travers des réclamations individuelles qu'il traite, le Défenseur des droits a été amené à s'intéresser à la lutte contre la fraude aux prestations sociales – qui se distingue de la fraude aux cotisations sociales des entreprises (non traitée dans ce rapport) – et, plus particulièrement, à ses effets sur les droits des usagers des services publics.

La fraude aux prestations sociales représente, selon la Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF), 3 % du montant total de la fraude détectée en 2015¹ et concerne un faible nombre des bénéficiaires (par exemple, en 2016, la Caisse nationale d'allocations familiales estimait que la fraude a concerné 0,36 % de ses allocataires).

La lutte contre la fraude s'est considérablement développée depuis la loi du 13 août 2004 sur la réforme de l'assurance-maladie. Un dispositif a été mis sur pieds par les pouvoirs

publics, comprenant une procédure de répression des abus de droit en matière sociale, la création de la DNLF et des comités départementaux de lutte contre la fraude sociale. Leurs actions sont inscrites dans le cadre d'un plan national de lutte contre la fraude, adopté pour trois ans. Ainsi, les modalités de la lutte contre la fraude aux prestations sociales se sont elles-mêmes durcies et les organismes prestataires ont été amenés à mettre en place des dispositifs de contrôle.

Dans le même temps, le législateur a simplifié les procédures d'octroi des prestations afin d'accélérer le traitement des dossiers. À ce titre, il a instauré certains mécanismes permettant l'ouverture de droits sur le fondement des déclarations des usagers. Ce système présente en effet l'avantage de réduire les démarches administratives des futurs

bénéficiaires en vue de favoriser leur accès aux droits sociaux.

Or, force est de constater que cette évolution, pour pratique qu'elle soit, ne permet pas la sécurisation de la demande de prestations, les organismes ayant tendance à ne vérifier les éléments déclarés par l'utilisateur – situation familiale, professionnelle et financière – que plusieurs mois voire années après avoir versé les premières prestations.

Face à cette situation tout à fait paradoxale où l'utilisateur est pris en tenaille entre une procédure déclarative d'accès aux prestations sociales, propice aux erreurs, et un dispositif de plus en plus étoffé de lutte contre la fraude, véhiculant la suspicion d'une fraude massive de la part des bénéficiaires, le dispositif de lutte contre la fraude aux prestations sociales mérite d'être analysé à la lumière des droits des usagers des services publics.

L'APPROCHE PAR LES DROITS DES USAGERS

De toute évidence, il est difficile d'aborder la question de la lutte contre la fraude aux prestations sociales, sans s'exposer à de nombreuses critiques, tant les enjeux à la fois politiques, sociaux et économiques sous-jacents sont prégnants.

C'est la raison pour laquelle il apparaît important de déterminer les objectifs de ce rapport : à savoir, identifier et évaluer la mise en œuvre des dispositifs de lutte contre la fraude aux prestations sociales sur les droits des usagers du service public.

Cette démarche n'a pas vocation à remettre en cause la légitimité de cette politique publique.

Si le dispositif mis en place souffre d'une complexité qui met à mal l'objectif de simplification administrative,

les larges pouvoirs accordés aux organismes chargés d'une mission de protection sociale qui permettent à la fois le contrôle, la qualification et la sanction de la fraude, ont entraîné certaines dérives dont les effets peuvent être dramatiques.

CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

Les atteintes aux droits des usagers et aux principes susceptibles de les garantir, tels que l'égalité devant les services publics, la dignité de la personne ou encore les droits de la défense, affectent chacune des étapes de la mise en œuvre de la politique de lutte contre la fraude aux prestations sociales (de la détection de la fraude à sa sanction, en passant par le recouvrement des sommes indument versées).

Ces atteintes résultent à la fois de certains excès, entretenus par le développement d'une rhétorique de la fraude alimentée par de nombreux discours « décomplexés », et de causes plus structurelles que le Défenseur des droits s'est attaché à relever.

À la lumière de ces constats, le Défenseur des droits a souhaité formuler un certain nombre de recommandations destinées à y remédier.

Des règles et des pratiques plus cohérentes

Le cadre juridique en vigueur ainsi que certaines procédures qui en découlent sont complexes et opaques. Ils ne permettent pas toujours à l'utilisateur d'identifier les difficultés ou de mesurer les

enjeux de chacune de ses déclarations faites pour le bénéfice de prestations. Ce dernier peut alors commettre des erreurs de bonne foi, abusivement assimilées à des pratiques frauduleuses. En effet, la définition extensible de la notion de fraude conduit souvent à assimiler l'erreur et l'oubli à la fraude.

C'est la raison pour laquelle le Défenseur des droits préconise, parmi de nombreuses recommandations, de modifier

les dispositions de l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale afin que l'intention frauduleuse devienne un élément constitutif de la fraude ([recommandation n°1](#)).

Mieux informer les bénéficiaires

Face à cette complexité du cadre juridique, il incombe nécessairement aux organismes de protection sociale de mettre en œuvre l'obligation d'information à laquelle ils sont tenus. À cet égard, il apparaît urgent de délivrer une information intelligible s'agissant des droits et obligations des usagers de l'administration, tout en veillant à son accessibilité.

Or, comme il est souligné à plusieurs reprises dans ce rapport, on assiste à une détérioration certaine de la relation entre les usagers du service public et les organismes en charge du service et du contrôle des prestations sociales, qui affecte la qualité de cette information.

Le Défenseur des droits recommande en particulier de simplifier et d'harmoniser le contenu des obligations déclaratives et des procédures de demandes de prestations. Il conviendrait à ce titre d'étudier la possibilité d'une harmonisation des conditions de ressources, à l'instar du programme « Dites-le nous une fois » mis en œuvre par le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique pour les entreprises ([recommandation n°2](#)).

Il devient également urgent de diffuser des instructions claires auprès des organismes de la branche famille s'agissant de la notion de concubinage (conditions cumulatives et recherche de la preuve) qui impacte significativement la prise en compte des ressources pour le calcul d'une prestation ([recommandation n°10](#)).

Renforcer les droits de la défense

Afin d'être mise en mesure de se défendre, la personne soupçonnée de fraude doit être « informée dans le plus court délai, de la nature et de la cause de l'accusation » (article 6 §3 de la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales). Dans ce cadre, doivent lui être notifiés les griefs qui pèsent contre elle, afin qu'elle puisse prendre connaissance des arguments de fait et de droit susceptibles de lui être opposés.

Le renforcement de la lutte contre la fraude aux prestations sociales, qui s'appuie à la fois sur des sanctions financières et sur le fichage des usagers considérés comme fraudeurs par les organismes, ne saurait s'affranchir de ces règles fondamentales.

Le Défenseur des droits recommande ainsi de renforcer la formation des agents en charge du contrôle en insistant sur le caractère contradictoire de la procédure, les règles déontologiques afférentes à la fonction de contrôleur, leurs droits et devoirs et ceux des usagers et sur les règles de

rédaction d'un procès-verbal ([recommandation n°6](#)).

Préserver la dignité des personnes

Le développement de la répression des bénéficiaires de prestations convaincus de fraudes à l'issue des opérations de contrôle tend à la fois à faciliter la récupération des indus et à alourdir les sanctions.

Cette orientation ne doit toutefois pas faire oublier que les prestataires conservent des droits, et notamment celui de vivre dans la dignité.

Cette exigence conduit le Défenseur des droits à recommander, pour les bénéficiaires suspectés de fraude, d'instaurer un délai maximal de suspension du versement des prestations en cas d'enquête en cours ([recommandation n°8](#)), et pour les personnes convaincues de fraude, de garantir la bonne application des dispositifs juridiques encadrant le recouvrement des indus frauduleux, au moyen d'instructions nationales rappelant les principes fondamentaux en la matière : reste à vivre et application d'un échéancier de remboursement personnalisé ([recommandation n°13](#)).

Au-delà des constats et recommandations formulées par le Défenseur des droits, il conviendrait de s'interroger sur la généralisation d'un droit à l'erreur pour les demandeurs et bénéficiaires de prestations.

QUELS SONT MES DROITS ?

- Lors d'un contrôle à mon domicile, je peux demander à **être assisté(e) d'un tiers ou d'un interprète** et **obtenir le rapport d'enquête** rédigé postérieurement.
- L'agent de contrôle ne peut pas pénétrer à mon domicile sans mon consentement. Toutefois, le fait de ne pas se soumettre au contrôle – sans raison valable – peut être assimilé à un refus de contrôle, lequel peut entraîner la suspension du versement de mes prestations voire le prononcé d'une pénalité financière.
- Si l'organisme m'informe d'un « indu » frauduleux – prestation que je n'aurais pas dû percevoir et que je suis tenu(e) de rembourser – avec lequel je suis en désaccord, j'écris à l'organisme pour en **contester** le principe en respectant les **voies et délais de recours** précisés par l'organisme.
- Les organismes de protection sociale sont tenus de **suspendre la récupération de l'indu** durant le traitement de ma contestation devant la commission de recours amiable (CRA).
- Si je demande une remise partielle ou totale de ma dette sans la contester, l'organisme peut considérer que **j'ai reconnu cette dette** et que j'en suis redevable. En cas de fraude, les demandes de remise de dette sont **systématiquement refusées**.
- S'agissant des allocations chômage et des prestations maladie et vieillesse, l'organisme peut retenir une fraction de mes prestations en remboursement de ma dette, mais il doit me rester **535,17 € chaque mois pour vivre** (minimum vital – toutes ressources confondues – pour une personne seule en 2017).
- S'agissant des allocations versées par la CAF ou la MSA (prestations familiales, allocations logement, RSA, AAH, etc.), les retenues effectuées sur mes prestations à venir sont variables selon ma situation, même si mes ressources sont inférieures ou égales à 535,17 € par mois.
- En l'absence de réponse de la part de l'organisme à ma contestation dans le mois qui suit son envoi, je peux considérer que ma demande est rejetée. Je dispose dès lors de deux mois pour écrire au tribunal compétent (tribunal des affaires de sécurité sociale ou tribunal administratif selon la prestation en cause) afin qu'il tranche mon litige. **L'avocat n'est pas obligatoire**. Je peux également attendre la décision de l'organisme.
- Si l'organisme prend une décision de maintien de l'indu et/ou de la pénalité après ma contestation, j'ai deux mois pour écrire au tribunal compétent (tribunal des affaires de sécurité sociale ou tribunal administratif selon la prestation en cause) afin qu'il tranche mon litige. **L'avocat n'est pas obligatoire**.

Si j'ai un doute ou que mes droits ne sont pas respectés, je peux saisir le Défenseur des droits :

Soit je me rends à l'une des **permanences d'un délégué du Défenseur des droits** près de chez moi (ils sont plus de 450 répartis sur l'ensemble du territoire national).

Soit **par courrier, sans affranchissement**, à l'adresse suivante :
Défenseur des droits
Libre réponse 71120
75342 PARIS
CEDEX 07

Soit sur le site internet, **par formulaire à remplir en ligne**, en suivant ce lien :
Formulaire en ligne

Soit **par téléphone** :
09 69 39 00 00

—
Défenseur des droits
TSA 90716 - 75334 Paris Cedex 07
Tél. : 09 69 39 00 00
www.defenseurdesdroits.fr
—



Toutes nos actualités :
www.defenseurdesdroits.fr



D
Défenseur des droits
— RÉPUBLIQUE FRANÇAISE —