



Ministère du travail, de l'emploi et de la santé
Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat
Ministère des solidarités et de la cohésion sociale

Le ministre du travail, de l'emploi et de la santé,

La ministre du budget, des comptes publics et de la
réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement

La ministre des solidarités et de la cohésion sociale

à

Monsieur le Directeur de la sécurité sociale

Madame la Directrice générale de la cohésion sociale

Monsieur le Directeur général des finances publiques

Monsieur le Délégué national à la lutte contre la fraude

Monsieur le Directeur de la Caisse nationale des
allocations familiales

Monsieur le Directeur général de la Caisse nationale
d'assurance maladie des travailleurs salariés

Monsieur le Directeur de l'Agence centrale des
organismes de sécurité sociale

**CIRCULAIRE INTERMINISTERIELLE N°DSS/2012/32 du 23 janvier 2012 relative à la
généralisation des dispositions du plan de coopération renforcée de lutte contre les fraudes
aux prestations versées par les caisses d'allocations familiales.**

DATE D'APPLICATION : 1^{er} janvier 2012

NOR : ETSS1202274C

Classement thématique : Sécurité sociale : organisation, financement

Résumé : la présente circulaire expose les modalités de généralisation du plan de coopération renforcée de lutte contre les fraudes aux prestations versées par les Caf, en particulier s'agissant des modes opératoires associant les différents partenaires. Cette généralisation fait suite à l'expérimentation qui a été mise en œuvre dans 14 départements entre avril et septembre 2011.

Des dispositions plus techniques propres à la branche famille seront précisées dans une instruction de la CNAF à son réseau. Pour chaque domaine d'action concerné, la CNAF

est, en effet, chargée de définir dans le cadre de ses instructions internes les modalités de ciblage des contrôles, les investigations à mettre en œuvre, et les outils à utiliser. La présente circulaire définit les finalités et le cadrage général de ces actions et précise également les investissements attendus par chacun des partenaires. Ces actions doivent faire l'objet d'un suivi spécifique et venir enrichir le bilan annuel de lutte contre la fraude de la CNAF pour l'année 2012.

Mots-clés : fraudes ; prestations ; coopérations ; partenariat ; CODAF ; échanges de données ; RNCPS ; FICOBA ; droit de communication ; pénalités financières ; isolement ; RSA ; PAJE ; aides au logement, résidence ; travail dissimulé.

Textes de référence :

Code de la sécurité sociale, notamment ses articles L.114-9, L.114-19, et L.242-1-2 ;

Code de l'action sociale et des familles, en particulier l'article L. 262-9 ;

Loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;

Décret n°2008-371 du 18 avril 2008, modifié par décret n°2010-333 du 25 mars 2010 ;

Circulaire DSS/2008/245 du 22 juillet 2008 ;

Circulaire interministérielle DSS/2011/142 du 08 avril 2011 ;

Circulaire DSS/2011/323 du 21 juillet 2011.

Ces dernières années, sous l'impulsion des pouvoirs publics, la branche famille a fait de la lutte contre la fraude une de ses priorités, inscrite en particulier dans la Convention d'objectifs et de gestion 2009-2012 conclue entre l'Etat et la CNAF. Les Caf utilisent désormais de nombreux outils leur permettant de mieux détecter les fraudes, comme par exemple le Répertoire National des Bénéficiaires (RNB), la récupération directe et automatisée des données fiscales auprès de la DGFiP, l'exercice du droit de communication auprès des organismes bancaires, ou la consultation du fichier des déclarations préalables à l'embauche (DPAE) alimenté par les Urssaf.

Cet engagement de la branche famille dans la lutte contre la fraude doit se poursuivre. Des marges de progrès subsistent, qui nécessitent notamment le développement des partenariats sur le terrain. C'est la raison pour laquelle le gouvernement a souhaité la mise en œuvre d'un **plan de coopération renforcée de lutte contre les fraudes aux prestations servies par les Caf**, et que la Ministre des Solidarités et de la Cohésion sociale, le Ministre du travail, de l'emploi et de la santé et le Ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, ont cosigné des instructions sur le sujet suivies d'une circulaire adressée aux Préfets cosignée avec le Ministre de l'Intérieur.

Ce plan d'action a été mis en œuvre dans 14 départements (Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Dordogne, Gard, Gironde, Hérault, Ile-et-Vilaine, Maine-et-Loire, Pas-de-Calais, Rhône, Seine-Maritime, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne et Val d'Oise) et a concerné plus particulièrement cinq thématiques :

- La lutte contre le travail dissimulé et ses conséquences sur les droits à prestation
- La lutte contre la fraude aux aides au logement (notamment les « logements fictifs »)
- La lutte contre les fraudes à la Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE)
- Le contrôle de la résidence sur le territoire national
- Le contrôle de l'isolement.

Grâce à la pertinence des cibrages réalisés et à la forte mobilisation des Caf et de leurs partenaires dans les 14 départements susvisés, les 2700 contrôles réalisés ont permis de détecter 680 indus, dont 272 fraudes, pour un montant global d'environ 3,3 millions d'euros. Globalement, le taux d'indus, c'est-à-dire le nombre d'indus rapporté au nombre de contrôles clos, s'élève donc à 25%, à

rapprocher du taux moyen de moins de 21% constaté en 2010 sur les 260 000 contrôles de ce type engagés par les Caf. Le montant moyen de l'indu détecté est de plus de 4 800 euros alors qu'il était en moyenne de 2 500 euros en 2010.

S'il faut rester prudent sur ces comparaisons (parmi les 260 000 contrôles réalisés chaque année beaucoup ne sont pas ciblés sur des fraudes présumées), les très bons résultats obtenus dans le cadre du plan de coopération renforcée doivent constituer un point d'appui pour faire progresser les résultats en 2012. Aussi le gouvernement a-t-il décidé que la plupart des actions nouvelles seraient généralisées au plan national à compter du 1^{er} janvier 2012.

En outre, plusieurs dispositions issues de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2012, en particulier l'adaptation du dispositif des pénalités financières, la redéfinition de la condition d'isolement, ou le renforcement de l'exercice du droit de communication, doivent permettre de conforter ces bons résultats.

Enfin la mise en œuvre opérationnelle du répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) contribuera au renforcement de l'efficacité des contrôles. La consultation du RNCPS va en effet permettre non seulement de connaître l'ensemble des prestations versées et des données d'adresse de l'allocataire, mais aussi d'informer plus facilement les autres organismes concernés en cas de la constatation d'une fraude.

La présente circulaire expose ainsi les modalités de généralisation du plan de coopération renforcée de lutte contre les fraudes aux prestations versées par les Caf, en particulier s'agissant des modes opératoires associant les différents partenaires. Des dispositions plus techniques propres à la branche famille seront précisées dans une instruction de la CNAF à son réseau.

I. L'organisation du partenariat au plan départemental

a) Le rôle des CODAF

Aux termes du décret du 18 avril 2008 modifié, les comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF) ont compétence pour traiter de l'ensemble des fraudes aux finances publiques, sous la présidence conjointe des préfets de département et des procureurs de la République près le tribunal de grande instance du chef-lieu du département.

A ce titre, ils doivent notamment veiller à la coordination de la lutte contre les fraudes aux prestations servies par les Caf, en s'assurant du bon fonctionnement des partenariats opérationnels sur le terrain. Il est en effet primordial que les autres membres du CODAF (en particulier URSSAF, CPAM, police, gendarmerie, DGFIP, UT DIRRECTE) communiquent régulièrement des signalements aux Caf et répondent dans les meilleurs délais aux demandes d'informations qui leur sont adressées.

De manière à ce que chaque membre du CODAF ait une bonne perception des enjeux relatifs aux fraudes commises au préjudice de la branche famille et à la mise en œuvre opérationnelle des partenariats dans ce domaine, les présidents de Codaf organiseront une fois par an une réunion plénière du comité sur le sujet. Le président du conseil général sera associé à cette réunion dans le cadre de l'application de l'article 9 du décret du 18 avril 2008 modifié qui prévoit que « *le comité peut entendre et recueillir tous avis utiles de personnalités et de représentants de services, d'organismes ou de collectivités ayant une action en matière de lutte contre la fraude dans le département* ».

b) Le partenariat entre les Caf et les conseils généraux

La lutte contre les fraudes au rSa constituant une compétence partagée entre les Caf et les présidents de conseil généraux, la mise en œuvre opérationnelle des actions nécessite une claire

formalisation des rôles de chacun dans les conventions signées au niveau local, en particulier pour ce qui concerne la bonne articulation de la politique de sanction¹.

En outre, afin de garantir une pleine efficacité du dispositif dans chaque département, les comités de suivi départementaux mis en place sur le rSa devront régulièrement évoquer les problématiques relatives aux risques de fraudes et à leur prévention, et s'assurer de la bonne mise en commun des informations.

c) Les échanges de données et l'exercice du droit de communication

La mise en œuvre des accès partagés aux bases de données dans le respect des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, constitue un facteur essentiel de l'efficacité des politiques de lutte contre la fraude. Dans le cadre de la généralisation du plan de coopération renforcée doivent notamment être envisagés courant 2012 :

- l'élargissement de l'accès à l'applicatif Caf-Pro à de nouveaux agents (agents de contrôle des Urssaf, agents en charge du contrôle du rSa au sein des conseils généraux)
- des solutions permettant à des agents de contrôle des organismes de sécurité sociale de consulter le « portail des métiers » (taxe d'habitation, taxe foncière, impôt sur le revenu..) des services fiscaux.

L'exercice du droit de communication auprès des tiers (organismes bancaires, fournisseurs d'électricité et de fluides, opérateurs de téléphonie, etc..) institué par la LFSS pour 2008 et dont les modalités d'application sont largement alignées sur celles fixées dans le livre des procédures fiscales, a permis de renforcer sensiblement les pouvoirs d'investigation des agents en charge des contrôles dans la sphère sociale.

Après le renforcement du droit de communication par la LFSS pour 2011, qui a élargi le périmètre au recouvrement des prestations versées indûment à des tiers, et instauré une sanction en cas de refus de déférer à une demande, la LFSS pour 2012 a **introduit deux dispositions nouvelles destinées à améliorer l'efficacité de ce droit** :

- la fixation d'un délai de réponse de 30 jours aux demandes d'informations des organismes de sécurité sociale, qui permettra à ces derniers de caractériser des refus manifestes de répondre aux demandes adressées et de saisir le juge le cas échéant
- la détermination d'un principe de gratuité, qui permettra de mettre un terme à des pratiques abusives qui dissuadaient les organismes de sécurité sociale de recourir pleinement à ce droit.

Les demandes adressées par les organismes devront intégrer ces nouvelles dispositions dans le cadre des procédures prévues par la loi².

¹ En cas de fraude au rSa, afin d'éviter tout cumul de sanction, les caisses d'allocations familiales sont notamment tenues d'informer systématiquement et rapidement les conseils généraux de leur intention d'appliquer une pénalité financière (cf circulaire interministérielle N° DSS/2011/142 du 8 avril 2011 relative au dispositif des pénalités administratives dans les organismes chargés de la gestion des prestations familiales et des prestations d'assurance vieillesse)

² Cf Circulaire N° DSS/2011/323 du 21 juillet 2011 relative aux conditions d'application par les organismes de sécurité sociale du droit de communication institué aux articles L. 114-19 et suivants du code de la sécurité sociale.

II. La généralisation des actions de contrôle mises en œuvre dans le cadre du plan de coopération renforcé

Pour chaque domaine d'action concerné, la CNAF est chargée de définir dans le cadre de ses instructions internes les modalités de ciblage des contrôles, les investigations à mettre en œuvre, et les outils à utiliser. La présente circulaire s'attache à définir les finalités et le cadrage général de ces actions, et à préciser les investissements attendus par chacun des partenaires.

a) La lutte contre le travail dissimulé et ses conséquences sur les droits à prestations

La LFSS pour 2008 a fait obligation aux agents de contrôle habilités à verbaliser les infractions en matière de travail dissimulé de transmettre aux organismes de sécurité sociale et à Pôle Emploi les informations relatives aux salariés en situation de travail dissimulé aux fins de contrôle de leurs droits aux prestations sociales.

Ce dispositif est pleinement opérationnel s'agissant des constats dressés par les inspecteurs du recouvrement, l'ACOSS ayant mis en place fin 2008 une procédure de transmission de ces informations sur la base de fiches de signalements adressées à l'ensemble des organismes concernés, dont les Caf.

En matière d'exploitation des fiches de signalement des Urssaf, la révision des droits n'est pas toujours aisée, soit que l'impact sur les ressources est différé dans le temps (sauf pour le rSa ou l'AAH où la révision peut s'opérer sur le trimestre suivant), soit que le salaire réellement perçu n'est pas connu, en particulier lorsque l'Urssaf a pratiqué un redressement forfaitaire. En effet, la procédure de redressement forfaitaire, instaurée elle aussi par la LFSS pour 2008, a précisément vocation à être utilisée lorsqu'aucun élément ne permet de connaître la date d'embauche ou la rémunération versée au salarié non déclaré ; dans ce cas, l'agent de contrôle a la possibilité de notifier un redressement sur la base de six mois de rémunération au SMIC pour chaque salarié en situation de travail dissimulé. Ces situations sont en réalité assez nombreuses : dans le réseau Urssaf, les redressements forfaitaires représentaient en 2010 15% des redressements en montant et 40% en nombre.

Pour remédier à cette situation, le Législateur a modifié, dans la LFSS pour 2012, les dispositions relatives au redressement forfaitaire. Les modalités de calcul des droits et des ressources devront être précisées par décret en Conseil d'Etat. Dans l'attente, faute de pouvoir pratiquer une évaluation forfaitaire des ressources dans ce type de situations et de calculer les indus subséquents, les Caf peuvent appliquer une sanction administrative. En effet, depuis l'adoption du décret du 19 octobre 2010 pris pour l'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, le constat préalable d'un indu frauduleux n'est plus nécessaire pour prononcer une pénalité financière, dès lors que la fraude est avérée³.

Pour leur part, les CODAF mettront en place un suivi du nombre de fiches de signalement Urssaf reçues et de leur exploitation par les différents organismes de protection sociale (Caf, Cpam, Pôle Emploi, etc...). Les modalités de ce suivi seront précisées dans une circulaire adressée aux Préfets de département et Procureurs de la République.

b) La lutte contre les fraudes aux aides au logement

Dans le cadre du plan de coopération renforcée, trois principaux types de fraude en matière d'aides au logement ont été ciblés :

- le faux logement (ou logement fictif) : l'allocataire n'habite pas le logement, il n'y a ni bail ni paiement d'un loyer. Une boîte aux lettres est installée à l'adresse concernée pour recueillir le courrier ;

³ Cf circulaire interministérielle N°DSS/2011/142 du 8 avril 2011 précitée

- la fausse location (ou le non paiement d'un loyer) : le logement existe, est occupé, mais à titre gratuit. Aucun loyer n'est payé. Une fausse attestation de loyer est fournie ;
- la non occupation : Le logement existe, un loyer est payé, mais l'allocataire ne réside pas au moins 8 mois par an dans le logement. Ce type de fraude se rapproche de la fraude à la condition de résidence.

Compte tenu des très bons résultats obtenus sur ces opérations, il est envisagé de les généraliser, en s'appuyant sur les connaissances de terrain des agents de contrôle.

Les contrôles devront par ailleurs développer l'usage du droit de communication auprès des fournisseurs d'énergie et des distributeurs d'eau potable dans le cadre de la vérification de la réalité du logement ou de son occupation. L'adaptation des conditions d'exercice de ce droit de communication dans la LFSS pour 2012 (cf infra) devrait faciliter la réussite de ces actions.

Par ailleurs, pour les foyers-logements, un mode opératoire spécifique a été conçu, afin de prendre en compte les recommandations de la HALDE visant à prévenir tout risque de discrimination dans la sélection de l'échantillon des allocataires contrôlés et dans le choix des modalités de contrôle mises en œuvre. En outre, les Ministères en charge de la cohésion sociale et du logement veilleront à sensibiliser et responsabiliser les directeurs d'établissement en leur rappelant leurs obligations résultant soit de leur qualité de bailleur gérant un établissement conventionné à l'aide personnalisée au logement (APL), soit de leur qualité de bailleur bénéficiant de l'aide au logement en tiers payant, qui leur imposent, de signaler toutes modifications affectant la situation locative du bénéficiaire aux caisses justifiant a priori une cessation du versement de l'aide (résiliation de bail, décès, impayé de loyers...), afin de prévenir et détecter les situations de sous-location frauduleuse ou de perception injustifiée d'aides au logement.

c) La lutte contre les fraudes à la PAJE

Le dispositif Pajemploi permet aux parents employeurs d'un assistant maternel agréé ou d'une garde d'enfants à domicile de bénéficier du complément de libre choix de mode de garde (CMG) dans le cadre de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), tout en simplifiant les formalités administratives.

Compte tenu du système déclaratif sur lequel repose Pajemploi et du montant du CMG en jeu, ce dispositif est susceptible de favoriser la fraude comme l'a indiqué la Cour des comptes à plusieurs reprises. C'est pourquoi, sous l'égide de la direction de la sécurité sociale, un plan d'actions expérimentales de lutte contre les fraudes à la PAJE a été élaboré par la CNAF, la CCMSA et l'ACOSS fin 2010 en vue de sa mise en œuvre à compter du second trimestre 2011. Il ne concerne pas seulement le bénéfice frauduleux du CMG par le biais de déclarations fictives, mais également la sous-déclaration d'heures travaillées ou le non respect des conditions d'agrément des assistantes maternelles.

Dans le cadre de la mise en œuvre du plan de coopération renforcée, il a été décidé de prioriser les premières actions de contrôle sur les situations atypiques en termes de revenus imposables des assistants maternels. Dans la très grande majorité de ces situations, les gardes d'enfants sont apparues bien réelles, mais les assistantes maternelles gardaient parfois un nombre d'enfants nettement supérieur à celui mentionné dans leur agrément. Ces situations ont fait l'objet de signalements aux PMI des conseils généraux.

Compte tenu de ce bilan, ce ciblage ne sera pas généralisé. De nouvelles requêtes de contrôles, portant sur d'autres domaines de risques, seront testées par quelques organismes (Pajemploi, Caf, Urssaf) selon des modalités qui seront prochainement définies.

d) Le contrôle de la résidence sur le territoire national

L'article L. 111-1 du code de la sécurité sociale subordonne le bénéfice des prestations de sécurité sociale à toute personne qui soit exerce une activité professionnelle au titre de laquelle elle acquitte des cotisations, soit réside de manière stable et effective en France. Les prestations versées par les CAF ne découlant pas de l'exercice d'une activité professionnelle, elles sont donc soumises à une condition de résidence. La circulaire DSS/2008/245 du 22 juillet 2008 précise les règles applicables pour le service des prestations familiales et des aides personnelles au logement, ainsi que les modalités de contrôle de résidence à mettre en œuvre. S'agissant du rSa, le bénéficiaire doit résider de façon permanente en France ; s'il accomplit un ou des séjours à l'étranger, la durée hors de France ne doit pas excéder 3 mois (de date à date ou la durée totale par année civile).

Le risque de non résidence en France est difficile à cerner. Les nouveaux ciblage mis en œuvre dans le plan de coopération renforcée se sont révélés beaucoup plus efficaces que les contrôles traditionnels, et seront donc généralisés.

Outre la pertinence du ciblage, ces bons résultats tiennent beaucoup à la mobilisation des partenaires de la Caf :

- les CPAM et le Centre national des soins à l'étranger (CNSE) pour la vérification des remboursements de soins en France comme à l'étranger
- la DGFIP pour s'assurer de la résidence fiscale
- l'Education nationale, afin de vérifier l'inscription des enfants dans un établissement scolaire

Il est enfin essentiel de renforcer les coopérations avec La Poste. Au-delà de l'exercice ponctuel du droit de communication, le gouvernement souhaite que les Caf, et par la suite d'autres organismes de protection sociale, mettent en place avec La Poste des échanges d'informations systématiques sur les changements d'adresse, y compris à l'étranger, à partir des contrats de réexpédition de courrier. Naturellement, la mise en œuvre de ces échanges sera conditionnée par une autorisation de la CNIL.

e) Le contrôle de l'isolement

Les prestations liées à l'isolement, en particulier le rSa majoré et l'allocation de soutien familial, font partie des prestations sur lesquelles les risques de fraudes sont souvent les plus importants, ce qu'ont confirmé les récents travaux d'évaluation menés par la CNAF. Aussi le contrôle de l'isolement représente-t-il environ un tiers de l'activité des agents de contrôle, soit environ 100 000 contrôles par an sur les 280 000 contrôles sur place effectués.

Un contrôle de l'isolement vise à démontrer l'existence d'une adresse commune et d'intérêts communs, financiers ou matériels. Souvent les situations de couple, de colocation, d'hébergement, présentent les mêmes caractéristiques objectives et les éléments de preuves ne permettent pas de distinguer les situations. C'est pourquoi le Législateur a souhaité préciser la définition de la condition d'isolement notamment la notion d'isolement économique qui suppose la non mise en commun de ressources et de charges. Ainsi, aux termes du nouvel article L. 262-9 du code de l'action sociale et des familles issu de la LFSS pour 2012, « *est considéré comme isolée une personne veuve, divorcée, séparée ou célibataire qui ne vit pas en couple de manière notoire et permanente, et qui notamment ne met pas en commun avec un conjoint, concubin, ou partenaire de pacte civil de solidarité ses ressources et ses charges. Lorsque l'un des membres du couple réside à l'étranger, n'est pas considéré comme isolé celui qui réside en France* ».

Afin de faciliter et homogénéiser le contrôle de la condition d'isolement, le guide de procédure de contrôle de la CNAF sera complété d'une grille d'aide à la décision. La preuve d'un concubinage reposant sur un faisceau d'indices, cette aide à la décision prendra en compte les différents éléments constitutifs du concubinage et en particulier la mise en commun de ressources et la participation aux charges.

Outre le traitement harmonisé des situations sur l'ensemble du territoire, l'efficacité des contrôles de l'isolement repose sur la coopération inter-services, notamment avec l'administration fiscale (vérification de la situation familiale mentionnée sur la déclaration de revenus) et les CPAM (repérage des éventuels ayants-droits).

L'accès des Caf au fichier des comptes bancaires (FICOBA), géré par la DGFIP est également à mettre en œuvre afin de détecter l'existence de comptes joints, prouvant la présence d'intérêts financiers communs.

III. Le suivi de la mise en œuvre des actions

En application de l'article L.114-9 du code de la sécurité sociale, issu de la LFSS pour 2006, la CNAF, comme d'ailleurs tous les organismes nationaux de sécurité sociale, est tenue d'établir une synthèse annuelle des actions de lutte contre la fraude de la branche famille. Le bilan pour l'année 2012, qui devra être transmis au ministre chargé de la sécurité sociale pour le 30 avril 2013 au plus tard, présentera un éclairage spécifique sur la mise en œuvre de la présente circulaire.

Il est par ailleurs rappelé que, toujours sur le fondement de l'article L. 114-9 du code de la sécurité sociale, les Caf sont tenues de communiquer à l'autorité compétente de l'Etat des rapports suite aux investigations menées en matière de lutte contre la fraude selon les modalités prévues par la lettre du directeur de la sécurité sociale du 14 décembre 2010.

Une circulaire spécifique est parallèlement adressée aux Préfets de département et Procureurs de la République afin de préciser les modalités de suivi des actions à mettre en œuvre au sein des Codaf.

Le Ministre du travail, de l'emploi
et de la santé

signé

Xavier BERTRAND

La Ministre du budget, des comptes publics
et de la réforme de l'Etat, porte-parole du
Gouvernement

signé

Valérie PECRESSE

La Ministre des solidarités et de la cohésion sociale

signé

Roselyne BACHELOT-NARQUIN