

Point presse

Lundi 1^{er} juin 2015

Cnaf - Paris

Daniel Lenoir

Directeur général

de la Caisse nationale des Allocations familiales

La politique de contrôle de la branche Famille de la Sécurité sociale pour lutter contre la fraude

Sommaire

- 1. 2014 : une augmentation de l'ordre de 50% des fraudes détectées
par les Caf** P.2
- 2. La fraude n'a pas augmenté, c'est l'amélioration continue de la
détection qui explique la hausse du nombre de fraudes qualifiées**P.3
- 3. Les fraudes, une part des indus** P.5
- 4. Les Caf se sont organisées pour améliorer le rendement de la
lutte contre la fraude** P.6
- 5. Une politique active de sanctions des fraudes** P.8

Annexes

Les instances en matière de lutte contre la fraude

Zoom sur les actions 2014 en matière de lutte contre la fraude

Les chiffres clés 2014



Contact presse

Guillaume Peyroles

Tél. : 01 45 65 54 05

guillaume.peyroles@

cnaf.fr

1. 2014 : une augmentation de l'ordre de 50% des fraudes détectées par les Caf

En 2014, un peu plus de **32 000 fraudes** ont été qualifiées par les Caf contre 21 000 environ en 2013, **soit une augmentation de plus de 56%**.

Le montant de ces fraudes s'élève à **209,6 millions d'euros en 2014** (contre 141,4 millions d'euros en 2013), **soit une augmentation de 48,21%**.

En 10 ans, le nombre de **fraudes qualifiées** a été multiplié par 20, environ.

Evolution de la fraude détectée (en nombre et en montants) de 2004 à 2014



Comment passe-t-on d'un soupçon de fraude à sa qualification ?

Lors d'un soupçon de fraude, la Commission administrative « fraudes », qui est une représentation collégiale d'experts, a pour mission d'analyser le dossier.

Elle peut retenir ou non la fraude, au regard des critères qui la définissent.

La qualification de fraude donnera ainsi lieu à une sanction.

Un indu est une somme d'argent versée à tort par la Caisse d'allocations familiales à un allocataire. La branche Famille est compétente pour qualifier de frauduleux un indu sur une prestation familiale. Elle ne l'est en revanche pas s'agissant du RSA socle. En effet, il est versé pour le compte des Conseils départementaux qui disposent d'une compétence exclusive pour qualifier un indu de frauduleux puis engager des poursuites et décider de sanctions.

- **En 2014, une fraude majoritairement due à des omissions ou à de fausses déclarations**

En 2014, 70 % des cas de fraudes étaient dus à des omissions ou à des fausses déclarations (majoritairement sur les ressources, les situations professionnelles, les changements d'adresses).

Les dissimulations de concubinage ont représenté 20% des fraudes.

Comme les années antérieures, la fraude a porté essentiellement sur les minima sociaux (68,55% des cas) et sur les aides au logement (23,17% des cas).

Aussi, en 2014, 90% des fraudes détectées au sein de la branche Famille de la Sécurité sociale ont correspondu à des fraudes dont certaines peuvent même être assimilées à des fraudes « de survie ». Le montant moyen du préjudice est de 6 386 d'euros, ce qui est peu au regard d'autres types de fraudes aux finances publiques.

Les contrôleurs des Caisses d'allocations familiales sont témoins de la progression de cette fraude « de survie ». Elle est le fait de personnes très modestes, bénéficiaires des prestations sous conditions de ressources et, le plus souvent, de minima sociaux.

Seules 7 % des fraudes sont le fait de productions de faux ou d'escroqueries.

2. La fraude n'a pas augmenté, c'est l'amélioration continue de la détection qui explique la hausse du nombre de fraudes qualifiées

La hausse du nombre de fraudes qualifiées, observée entre 2013 et 2014, s'explique par :

- le renforcement du pilotage de la politique de lutte contre la fraude, avec la fixation d'un objectif de résultat opposable aux Caf notamment,
- la poursuite de l'amélioration des performances de détection, grâce aux contrôles réalisés auprès des allocataires (datamining* notamment),
- l'amélioration de la qualification des indus frauduleux.

La fraude **estimée**, quant à elle, était restée stable entre 2012 et 2013 (environ 1 milliard d'euros).

Chaque année, la branche Famille évalue le volume des fraudes. Pour ce faire, elle s'appuie sur les résultats d'une opération de contrôle spécifique. L'estimation d'1 milliard d'euros est obtenue par extrapolation des résultats de l'échantillon étudié dans le cadre de l'opération de contrôle. **Ce montant correspond au risque de fraude et non pas à la fraude réellement détectée.**

Sur la masse de ce risque de fraude, la branche Famille a bien détecté une grande partie de ces indus (estimés à 2/3 environ), et sur ces indus détectés, 141 millions d'indus ont été qualifiés par les Caf de frauduleux en 2013. Pour 2014, on estime que la Branche détecte plus de 70% de ces indus dont 21% (soit plus d'un tiers) sont désormais qualifiés de frauduleux.

Le phénomène de fraude ne s'est donc pas amplifié mais c'est bien la part de la fraude qualifiée qui a augmenté.

Comprendre la fraude estimée, la fraude détectée et la fraude qualifiée

La fraude estimée est évaluée chaque année, sur la base d'un échantillon de dossiers contrôlés sur place, par un contrôleur assermenté. Elle correspond donc au risque de fraude.

La fraude détectée désigne les dossiers pour lesquels un soupçon de fraude est apparu. Elle ne deviendra « **fraude qualifiée** » qu'après étude individualisée du dossier par une commission *ad hoc*.

*Datamining ou fouilles de données : méthode d'analyse de données à partir d'un gros volume de données. Elle permet, par l'analyse de données caractéristiques d'une population, de faire émerger des comportements atypiques pouvant induire une présomption d'indus, qui peuvent être frauduleux.

3. Les fraudes, une part des indus

- **Tout indu n'est pas frauduleux**

Un indu est une somme d'argent versée à tort par la Caisse d'allocations familiales à un allocataire.

Tous les indus ne sont pas générés par des comportements frauduleux, **une minorité des indus sont le fait d'une fraude.**

En effet :

- Un indu peut être de la responsabilité de la Caf, du fait d'une erreur de traitement (en diminution de 43% depuis 2010).
- L'indu peut également être lié à l'application de la législation (prise en compte des dates d'effets).
- Lorsqu'il est de la responsabilité de l'allocataire, l'indu n'est pas nécessairement frauduleux, il peut être généré par une erreur involontaire ou une déclaration erronée qui n'est pas intentionnelle.

La qualification d'un indu consiste donc à déterminer son origine, interne (Caf) ou externe (déclaration de l'allocataire), puis à apprécier s'il a une intention frauduleuse.

Un indu n'est qualifié de frauduleux que s'il en a les caractéristiques.

Comment distinguer un indu d'une fraude ?

Un indu ne devient frauduleux que s'il fait suite à une omission de longue durée, à une répétition de non déclarations sur des informations que l'allocataire savait devoir déclarer ou de fausses déclarations.

Un dossier n'est suspecté de fraude par les Caf qu'après une étude individualisée de l'indu par des experts.

La qualification de fraude repose sur la compétence des commissions administratives fraudes, qui sont collégiales afin de garantir un traitement juste et équilibré de ces dossiers.

Les critères de la fraude :

- Il faut distinguer les oublis des « non déclarations » volontaires. On estime qu'au-delà de 6 mois, l'oubli, l'inadvertance, fait peser un soupçon de fraude.
- Il faut distinguer les erreurs involontaires des fausses déclarations délibérées. On estime qu'une répétition d'erreurs fait peser un soupçon de fraude.
- Il s'agit enfin de déterminer si l'allocataire a failli volontairement ou non à ses obligations déclaratives. On estime que, dès lors que l'information sur les obligations déclaratives existe et est claire, alors l'allocataire est en mesure de les connaître et d'y satisfaire. S'il ne le fait pas, on est conduit à estimer que son comportement est intentionnel.

Certaines conditions d'accès aux droits, comme la résidence en France ou la charge de grands enfants, restent complexes et probablement mal comprises des usagers. Dans ces cas, on ne peut retenir la fraude. L'impossibilité pour l'allocataire de faire ses démarches l'exonère bien entendu de la qualification de fraude. Il peut s'agir d'une situation d'hospitalisation, d'un allocataire qui ne parle pas le français ou ne comprend pas les démarches administratives.

En cohérence avec cette approche de la définition de la fraude, il convient donc de veiller à la qualité de l'information donnée par la branche Famille, et aux actions préventives de communication à mener auprès des allocataires pour leur rappeler toute l'étendue de leurs obligations déclaratives.

Il est par ailleurs important que les allocataires se trouvant en difficulté pour accomplir leurs démarches soient orientés vers des travailleurs sociaux.

4. Les Caf se sont organisées pour améliorer le rendement de la lutte contre la fraude

- **Les fraudes sont détectées à l'occasion des contrôles de dossiers des allocataires**

Les contrôles portent sur l'ensemble de la situation de l'allocataire : familiale, professionnelle et financière.

647 contrôleurs dans les 102 Caf

Le contrôleur est un agent assermenté, mandaté par la Caf et titulaire d'une carte professionnelle. Il intervient en se déplaçant au domicile de l'allocataire. Il prend en compte la situation dans sa globalité et précise à l'allocataire ses droits et ses obligations à l'égard de la Caf.

Leurs contrôles sont extrêmement efficaces puisqu'en 2014 plus de 6 contrôles sur 10 ont généré une régularisation financière du dossier de l'allocataire.

On distingue trois types de contrôles :

- **Le contrôle sur place** : il est assuré par un contrôleur assermenté, qui se déplace au domicile des allocataires. Ces contrôles sont réalisés sur les dossiers présentant le plus de risques (par sélection datamining).
- **Le contrôle sur pièces administratives** : il est assuré dans les Caf par des agents qui vérifient la complétude et la cohérence des informations du dossier de l'allocataire, leur conformité aux pièces justificatives et par rapport aux portails partenaires.
- **Le contrôle issu des échanges informatiques avec nos partenaires** (avec la Dgfi, Pôle emploi,...) : un contrôle de cohérence est effectué entre les informations connues par les Caf et celles transmises par les partenaires.

Les Caf ont chaque année un plan de contrôle avec des objectifs à respecter.

Les contrôles des allocataires en chiffres

41,8 millions de contrôles/sécurisations

23,6 millions de contrôles suite aux échanges avec Pôle Emploi pour un impact financier de 235 millions d'euros.

12,8 millions de dossiers dont les ressources ont été transmises par la Dgfiip.

5,43 millions de contrôles sur pièce et sur place pour un montant d'impact financier de milliards d'euros dont 1,11 milliards d'euros.

- **Des outils pour renforcer la performance des contrôles**

Les Caf disposent d'un certain nombre d'outils renforçant la performance des contrôles :

- **Le droit de communication**

Il permet d'interroger différents services publics (Dgfiip, Urssaf, Cnam, Carsat, Pôle emploi) ainsi que divers organismes comme les banques et les fournisseurs d'énergies, d'Internet et de téléphonie pour obtenir, par exemple, des informations sur les revenus effectifs.

Depuis plusieurs années, **les agents de contrôle exercent régulièrement ce droit de communication** pour obtenir les relevés bancaires des allocataires, en cas de doutes sur les ressources déclarées par ceux-ci.

- **L'accès aux portails des partenaires**

Une consultation à distance des bases de données des partenaires est possible via le Répertoire national commun de la protection sociale (Rncps). Ce portail regroupe les informations sur les droits à la protection sociale de toute personne (prestations familiales, minima sociaux, aides au logement, prestations d'assurance maladie, invalidité, maternité, accident du travail, de retraite, de chômage, etc.).

Des accès à des informations plus complètes (notamment le montant des prestations) sont également disponibles sur d'autres portails tels que :

- les relevés de carrière (portail de la Cnav),
- les informations relatives à la situation professionnelle et aux indemnités chômage (portail de Pôle emploi),
- le fichier des comptes bancaires (Ficoba - fichier national des comptes bancaires - hébergé à la Direction générale des finances publiques),
- les déclarations préalables à l'embauche des employeurs (portail de l'Acoss).

Du passage de la pièce justificative à la donnée justificative

L'accès aux portails et les échanges avec les partenaires accompagnent le déploiement des télé-procédures.

En effet, les informations sont de plus en plus contrôlées à partir de données justificatives, obtenues à la source auprès de partenaires ou bien auprès des allocataires, en remplacement des pièces justificatives papier. Les pièces justificatives sont en effet davantage falsifiables donc moins sécurisantes.

5. Une politique active de sanctions des fraudes

- **Les indus qualifiés de fraudeurs sont sanctionnés**

La branche Famille met en œuvre une politique active de sanction de la fraude. C'est un des leviers qui vise à rendre effective la qualification de la fraude auprès de l'allocataire. La sanction a également vocation à prévenir la récidive.

La quasi-totalité des fraudes a fait l'objet de sanctions adaptées à l'importance de la fraude, lorsque la sanction relève de la responsabilité de la Caf.

Ainsi, sur 28 501 cas de fraudes relevant de la gestion des Caf, 28 267 sanctions ont été prononcées, soit un taux de sanction de 99,1 %. Le reste des cas de sanctions relèvent des conseils généraux concernés par la fraude.

Nombre de cas de fraudes	Nombre de poursuites pénales décidées	Nombre de pénalités	Montant des pénalités	Nombre d'avertissements	Total
32 828 (dont 28 501 relevant de la gestion des Caf)	4 104	13 737	8 541 609 €	10 426	28 67

- **Une sanction adaptée à l'importance de la fraude**

L'effet répressif et préventif de la sanction prend pleinement effet si la sanction est adaptée à l'importance de la fraude.

Voici le dispositif de sanctions graduées mis en œuvre dans les Caf :

- **Les avertissements**, en cas de fraude de moindre gravité et de situation financière très difficile de l'allocataire. Une part non négligeable de la fraude étant une fraude dite "de survie" - ce qui explique la fraude mais ne l'excuse pas- il est nécessaire de disposer d'une réponse sous forme de sanction non financière au-delà du remboursement des sommes indûment perçues. Mais en cas de récidive, une sanction plus lourde est appliquée.
- **Les pénalités financières** : elles sont prononcées par les Caf. Elles peuvent aller d'un minimum de 106 à 12 680 euros et sont doublées en cas de récidive.
- **Les poursuites pénales** : elles sont déclenchées automatiquement en cas de fraude avec des montants élevés et après dépôt de plainte auprès du tribunal correctionnel. Elles peuvent donner lieu à des amendes. Le montant du préjudice à partir duquel les Caf sont tenues de déposer plainte était de 12 600 euros en 2014. Il a été doublé en 2015 (25 360 euros) de façon à pouvoir prononcer des pénalités en-dessous de ce montant.

Les instances en matière de lutte contre la fraude

► Le Cnlf

Créé en avril 2008, le Comité national de lutte contre la fraude (Cnlf) est chargé d'orienter la politique du gouvernement en matière de lutte contre les fraudes aux finances publiques (prestations et prélèvements sociaux ou fiscaux).

Chaque année, le comité national approuve un plan national d'orientations qui est mis en œuvre par les comités départementaux de lutte contre la fraude (Codaf / cf. ci-dessous).

Le comité est présidé par le Premier ministre et comprend le ministre chargé du Budget, qui le supplée en cas d'absence, ainsi que les ministres respectivement chargés du Travail, de la Sécurité sociale, de la Santé, de la Justice, de la Défense, de l'Intérieur, de l'Agriculture et de l'Immigration. Selon les affaires inscrites à l'ordre du jour, d'autres membres du gouvernement peuvent être appelés à siéger au comité.

Le comité comprend également les responsables des organismes de Sécurité sociale, des organismes de gestion de l'assurance chômage, de l'association pour le régime de retraite complémentaire des salariés et de l'association générale des institutions de retraite des cadres, ou leur représentant.

Enfin, des représentants des assemblées parlementaires sont invités à participer à ses travaux.

► Les Codaf

Pilotés par la Délégation nationale à lutte contre la fraude (Dnlf), les comités opérationnels départementaux anti-fraude (Codaf), constituent la structure locale de lutte contre la fraude aux finances publiques. Ils réunissent dans chaque département, sous l'autorité du préfet et du procureur de la République, les services de l'Etat et les organismes locaux de protection sociale dont les Caf.

Depuis mars 2011, tous les membres du Codaf sont juridiquement déliés du secret professionnel en matière de fraude sociale. Cela permet à tous les acteurs de bénéficier régulièrement d'informations et de signalements opérationnels. Ainsi, les liens entre les Caf et les autres partenaires se sont renforcés grâce au Codaf, notamment avec l'autorité judiciaire (des conventions ont d'ailleurs été signées entre certaines Caf et procureurs), les préfetures, les unités de gendarmerie, les services de police (fraudes documentaires, fraudes en réseau), l'administration fiscale, etc.

La Caf transmet également des signalements à ses partenaires (Pôle emploi, Cnam...) dans le cadre du Codaf.

Depuis 2011, les pouvoirs publics adressent un plan national de lutte contre la fraude aux Codaf et leur fixent des objectifs opérationnels.

Zoom sur les actions 2014 en matière de lutte contre la fraude

La Cnaf a mis en œuvre des conventions axées sur les typologies de fraudes difficiles à repérer. Il s'agit de fraudes aux prestations consécutives à des trafics divers ou d'une manière générale, à des activités délictueuses : trafic de drogue, vol de métaux, ainsi que de fraude internationale.

Une convention Cnaf/ Police/Gendarmerie

Un protocole a été signé entre la Police, la Gendarmerie, la Cnaf, la Direction de la Sécurité sociale (Dss), et la Délégation nationale de lutte contre la fraude (Dnlf) ayant pour but d'intensifier leur collaboration. Partant du constat que des délinquants tirent des revenus substantiels de leurs activités illégales tout en bénéficiant dans le même temps, de prestations et aides, alors même que leurs revenus illicites sont très nettement supérieurs aux plafonds prévus pour ces prestations, la convention prévoit d'organiser des signalements entre les services de police et les unités de gendarmerie d'une part, et les Caf, d'autre part.

Une expérimentation menée dans le Val-de-Marne au second semestre 2011 a démontré la pertinence de ce partenariat.

Une convention entre les partenaires a été officiellement signée le 8 février 2013 puis mise en œuvre progressivement.

Les signalements s'effectuent au moyen de procès-verbaux type, élaborés par la Dnlf, permettant aux organismes de les exploiter facilement afin d'en tirer les conséquences concernant les prestations versées. Les fraudes découvertes ont trait aux revenus illicites tirés des trafics de stupéfiants, au travail dissimulé, et à divers trafics dont les vols de métaux.

Ainsi en 2013, 2 346 signalements ont ainsi été reçus représentant un montant d'indus de 2,9 millions d'euros.

Une convention avec le ministère des Affaires étrangères

Pour contribuer à la détection des fraudes pouvant survenir à l'occasion soit de l'entrée des étrangers en France, soit du fait d'éventuels transferts de résidence des [allocataires de France] vers l'étranger, une convention a été signée entre les organismes de protection sociale, la Dss, la Dnlf, et le ministère des Affaires étrangères.

En application de l'article L. 114-11 du code de la Sécurité sociale, les parties à cette convention se communiquent toute information utile :

- à l'appréciation et au contrôle des conditions d'ouverture ou de service des prestations et des aides qu'elles versent,
- au recouvrement des créances qu'elles détiennent,
- aux vérifications par les autorités consulaires des conditions de délivrance des documents d'entrée et de séjour sur le territoire français,
- aux anomalies ou de présomptions de fraudes susceptibles d'affecter l'ouverture de droits ou le service des prestations et aides qu'elles versent.

Au sein de l'Union Européenne, les organismes se communiquent ces informations, en application des règlements CE 883/2004 et CE 987/2009. De même, certaines conventions bilatérales de Sécurité Sociale prévoient ce type d'échanges.

Concernant la branche Famille, les fraudes recherchées sont principalement les fraudes documentaires, celles concernant les ressources, les transferts de résidence non déclarés contribuant à la fraude aux aides au logement, et les mariages non déclarés induisant des fraudes à l'isolement.

Enfin, du point de vue des consulats, les fraudes recherchées concernent essentiellement les aides sociales versées aux français résidant à l'étranger, et les bourses versées aux étudiants français scolarisés à l'étranger.

Les chiffres clés 2014

► **5,43 millions** : nombre de contrôles sur pièces et sur place réalisés par les Caf en 2014.

► **1,11 milliards d'euros** : montant des régularisations financières opérées suite aux contrôles (sur pièces et sur place) des dossiers des allocataires réalisés.

► **64%** : pourcentage de contrôles sur place qui aboutissent à revoir le montant des droits versés aux allocataires (indus + rappels).

► **32 828** : nombre de fraudes recensées (20 937 en 2013) ayant donné lieu à des sanctions (+ 56,28 % sur un an) dont :

- 65,6% pour les minima sociaux,
- 22,7% pour les aides au logement,
- 11,6% pour les prestations familiales.

► **209,6 millions d'euros** : montant des fraudes détectées pour 81,6 milliards d'euros de prestations légales versées aux allocataires (141,4 millions d'euros en 2013, + 48,21% sur un an).

Les deux prestations les plus fraudées sont **le revenu de solidarité active et l'allocation de logement à caractère social**.

70% des fraudes résultent de déclarations d'activités ou de ressources non à jour.

20,9% sont des dissimulations de concubinage.

7% sont des escroqueries, faux et usages de faux documents, non résidence en France.

► **6 386 €** : montant moyen du préjudice des dossiers fraudes en 2014.

93 % des 28 501 cas de fraudes gérés par les Caf ont été sanctionnés.

	Nombre de cas de fraudes	Nombre de plaintes décidées	Nombre de pénalités	Montant des pénalités	Nombre d'avertissements	Total
2014	32 828 (dont 28 501 relevant de la gestion des Caf)	4104	13 737	8 541 609 €	10 426	28267

Evolution du nombre de fraudes entre 2004 et 2014

année	Nombre de cas	% d'augmentation
2004	1650	
2005	2295	39 %
2006	3654	59 %
2007	6314	73 %
2008	9397	49 %
2009	11 733	25 %
2010	13 114	10 %
2011	15 011	14 %
2012	17 974	19,73 %
2013	20 937	+ 16,48 %
2014	32 828	+ 56,79 %

Evolution du montant des fraudes entre 2004 et 2014

Année	Préjudice (en millions €)	% d'augmentation
2004	18	
2005	21	16,50 %
2006	35,10	67 %
2007	58,30	66 %
2008	79,77	37 %
2009	85.60	7,50 %
2010	90,15	5,30 %
2011	101,15	12,58 %
2012	119,13	17,77 %
2013	141,40	18,74 %
2014	209,60	48,21 %