



N° 2279

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2014.

PROPOSITION DE LOI

visant à améliorer la protection du système social,

(Renvoyée à la commission des affaires sociales, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

Philippe VIGIER, Stéphane DEMILLY, Rudy SALLES, Maurice LEROY, Sonia LAGARDE, Francis HILLMEYER, François SAUVADET, Jean-Christophe LAGARDE, Philippe FOLLIOU, Michel PIRON, André SANTINI, Yannick FAVENNEC, Franck REYNIER, Jean-Paul TUAIVA, Jonas TAHUAITU, Meyer HABIB, Charles de COURSON, Hervé MORIN, Thierry BENOIT, Michel ZUMKELLER, Maina SAGE, Philippe GOMÈS, Laurent DEGALLAIX, Bertrand PANCHER, François ROCHEBLOINE et Arnaud RICHARD,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

À la sortie de la guerre, en s'inscrivant dans la droite ligne du programme du conseil national de la résistance, le pouvoir constituant fixa comme principe que la Nation devait garantir à tous, et notamment aux plus fragiles, « *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* ». 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 largement rognées alors que son utilité est plus que nécessaire en cette période de crise. Soucieux de préserver un système de solidarité nationale auquel chaque citoyen est attaché, le législateur a identifié le phénomène de la fraude comme étant une des causes de l'affaiblissement de la protection sociale.

Après avoir bénéficié pendant plusieurs années d'une certaine indulgence, la fraude sociale est aujourd'hui devenue une préoccupation réelle des pouvoirs publics. Ce phénomène a été longtemps un sujet tabou, bénéficiant d'une absence de prise de conscience. Remise en question, la pérennité de notre système de protection sociale n'est plus aussi certaine que nous pouvions l'envisager. Cela participe au développement d'un sentiment puissant d'injustice sociale parmi les Français. Selon un sondage réalisé par Viavoice, et publié le 4 avril 2013 pour l'Observatoire de la marque France, 69 % des Français ont 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 partagés par les Français se fondent notamment sur l'idée que la France est généreuse, même envers celles et ceux qui profitent des failles du système social. Cette situation n'est plus tenable car nous sommes à un point où il est devenu 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 puisque, en 2010, 3,333 milliards d'euros de fraudes ont été détectés. En 2011, les résultats de la DNLF se sont encore améliorés puisque 3,864 milliards d'euros de fraudes ont été repérés, dont 479,5 millions d'euros de fraude sociale. Les mesures de lutte ont donc un effet positif confirmant que nous sommes sur la bonne voie. Toutefois, les efforts consentis ne sont pas encore à la hauteur du phénomène. Notre modèle social est toujours victime de comportements frauduleux de plus en plus perfectionnés et qui remettent en cause sa viabilité.

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 et 15,8 milliards d'euros de fraudes aux prélèvements et entre 2 et 3 milliards d'euros concernant les prestations). Ainsi il paraît nécessaire de tirer conséquences des difficultés rencontrées lors de la lutte contre la fraude afin d'améliorer les dispositifs actuellement en place. C'est pourquoi, la présente proposition de loi se fixe comme objectif d'entretenir la vigilance des acteurs publics quant à la réalité et l'ampleur de la fraude mais aussi de renforcer les outils de lutte contre ce phénomène.

Deux axes régissent ainsi ce texte. Celui-ci vise tout d'abord à répondre aux enjeux économiques et financiers soulevés. La fraude sociale comme la fraude fiscale portent sérieusement atteinte à nos Finances publiques. Comme nous avons pu le détailler précédemment, la fraude est un coût financier considérable pour la société. À l'heure où une gestion rigoureuse de l'argent public s'impose, nous ne pouvons pas tolérer une telle atteinte à un bien commun. 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. Il y a donc un enjeu réel quant à la lutte contre la fraude qui gangrène notre système social.

En outre, le présent texte entend répondre au sentiment d'injustice qui a gagné tous les Français. Ce phénomène détériore la confiance que portent nos concitoyens 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 intransigeante envers la fraude dont 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. Ainsi, l'article 1^{er} propose d'intégrer le conseil général et le comité opérationnel départemental anti-fraude (CODAF) à la liste des institutions qui ont accès à ce répertoire. En effet, le CODAF 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 CODAF doit avoir à sa disposition le RNCPS, support qui doit devenir le fichier unique recensant tous les bénéficiaires de prestations sociales. Quant au conseil général, il apparaît nécessaire de l'intégrer à cette liste étant donné que c'est un acteur central de la politique sociale du département. Par la même occasion, il serait opportun d'intégrer le conseil général au sein de chaque CODAF. Acteur social d'importance, le conseil général doit pouvoir être présent au sein du CODAF afin de perfectionner le processus de lutte anti-fraude. La présence du conseil général au sein du CODAF serait un atout majeur dans le cadre de cette mission.

En complément des informations recensées par le RNCPS, et mises à disposition des organismes débiteurs de prestations sociales et des agents de l'État, les articles 2 et 3 proposent d'élargir la base de données pour fonder l'exercice des contrôles. 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 l'eau, l'électricité et le gaz ainsi qu'aux fournisseurs d'accès au réseau télécom. Les protagonistes de la lutte anti-fraude exposent régulièrement 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 CODAF pour identifier et contrôler les potentiels fraudeurs.

Ces articles tentent de répondre 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 ⁽¹⁾, avec la nécessaire sauvegarde de l'ordre public, la recherche des auteurs d'infractions et la préservation du bien-être économique et social ⁽²⁾. 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, peut 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 « Informatiques et libertés » de 1978, modifiée par la loi n° 2004-801 du 6 août 2004, qui prévoient que le traitement de données doit se faire de manière loyale, licite, adéquate et pertinente au regard des finalités poursuivies.

En outre, l'article 4 de la présente proposition de loi vise à inclure le CODAF dans le système d'échange d'informations. En effet, cet article vient compléter l'article L. 114-4 du code de la sécurité sociale pour permettre à toutes les composantes de ces comités d'échanger effectivement, et de manière quasi automatique, l'ensemble des données nécessaires pour identifier les personnes soupçonnées de fraude. L'objectif est d'harmoniser l'information afin que les opérations de contrôle puissent être menées avec célérité et efficacité.

L'article 5 s'inscrit dans la même optique d'échange d'informations puisqu'ils visent à intégrer le comité opérationnel départemental anti-fraude à la liste des agents et organismes habilités à s'échanger tous les renseignements prévu par les articles L. 114-16-1 et L. 114-16-3 du code de la sécurité sociale. L'article 6, lui, ajoute le comité opérationnel départemental anti-fraude à la liste établie par l'article L. 114-19 du code de la sécurité sociale qui recense les organismes et agents auxquels le secret professionnel est inopposable. Ainsi modifié, cet article permet un échange d'informations complet et facile entre tous les acteurs concernés.

(1) Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999 sur la loi portant création d'une couverture maladie universelle

(2) Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 relative à la loi pour la sécurité intérieure

Afin de parfaire l'échange d'informations entre organismes sociaux et acteurs judiciaires, l'article 7 propose d'intégrer le CODAF 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 CODAF 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 CODAF 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 CODAF de vérifier les données bancaires des personnes soupçonnées de fraude.

L'article 8 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 8 crée donc la flagrance sociale et met cet outil à disposition des inspecteurs de recouvrement afin de percevoir les prestations sociales obtenues frauduleusement ou de manière indue.

Dans un même souci d'équité, les articles 9 et 10 visent à renforcer les sanctions existantes afin de mieux lutter contre la fraude. Inspirés du code des douanes, dont les sanctions financières ont fait leurs preuves, ces deux articles proposent d'instaurer des amendes réellement dissuasives, car proportionnées au montant de la fraude. En créant une amende modulable en fonction du montant de la fraude, le législateur entend adapter la sanction à hauteur du niveau de la fraude.

S'agissant de l'article 11 de la présente proposition de loi, il vise à remplacer la carte d'assurance maladie 2 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 au nombre de potentiels bénéficiaires, 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.

Compte tenu des contraintes budgétaires auxquelles nos finances sont aujourd'hui soumises, il semble opportun d'étendre la période minimum permettant aux ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, d'un

autre État parti à l'accord sur l'espace économique européen ou de la Confédération suisse de bénéficier du revenu de solidarité à 12 mois. L'article 12 permettra donc la mise en place de conditions d'attribution plus justes et équitables.

Actuellement, il suffit de formuler une demande de RSA, 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 l'article 13 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.

Enfin, le non-respect par le bénéficiaire du RSA de ses devoirs et de ses engagements est un des motifs de sanction prévus par le CASF. Or la procédure imposée par le CASF ne facilite pas l'application des sanctions. Le CASF 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 la collectivité. L'objet de l'article 14 est ainsi d'appliquer la sanction dès la survenance du non-respect des obligations et des devoirs, en conservant une présentation du dossier en équipe pluridisciplinaire a posteriori.

PROPOSITION DE LOI

I. – LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE SOCIALE

Article 1er

- ① Après le 2° de l'article L. 114-12-1 du code de la sécurité sociale sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :
- ② « 3° Les conseils généraux dans le cadre de leur mission d'action sociale »
- ③ « 4° Les comités opérationnels départementaux anti-fraude dans le cadre de leur mission de lutte contre toutes les fraudes »

Article 2

- ① Après l'article L. 114-14 du code de la sécurité sociale, il est inséré un article L. 114-14-1 ainsi rédigé :
- ② « *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.
- ③ « 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 télécom, qui sont tenus de les leur communiquer. »
- ⑤ Cette disposition est également ouverte au conseil général lorsque celui-ci agit dans le cadre de sa mission d'action sociale».

Article 3

- ① Le cinquième alinéa de l'article L583-3 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :
- ② 1° La seconde occurrence du mot : « et » est supprimée ;
- ③ 2° Après le mot : « chômage, » sont insérés les mots : « et aux entreprises délivrant l'eau, l'électricité, le gaz et fournissant l'accès au réseau télécom, qui sont tenus de les leur communiquer ».

Article 4

- ① L'article L ; 114-14 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :
- ② 1° La troisième occurrence du mot : « et » est supprimée ;
- ③ 2° Après la seconde occurrence du mot : « sociale », sont insérés les mots : « et des comités opérationnels départementaux anti-fraude »

Article 5

- ① I. – Le premier alinéa de l'article L. 114-16-1 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :
- ② 1° Le mot : « ou » est supprimé ;
- ③ 2° Après la première occurrence du mot : « sociale » sont insérés les mots : « ou des comités opérationnels départementaux anti-fraude »
- ④ II. – L'article L. 114-16-3 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑤ « 7° Les membres des comités opérationnels départementaux anti-fraude. »

Article 6

- ① Après le 3° de l'article L.114-19 du code de la sécurité sociale est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ② « 4° Les membres des comités opérationnels départementaux anti-fraude »

Article 7

- ① Après le 4° de l'article L. 128-2 du code de commerce est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ② « 5° Les membres des comités opérationnels départementaux anti-fraude »

Article 8

- ① L'article L. 243-7-4 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa, 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 ;
- ③ 2° Le premier alinéa est complété par les mots : « ou des prestations indues » ;
- ④ 3° À la fin de la première phrase du deuxième alinéa, les mots : « responsable de l'entreprise » sont remplacés par les mots : « ou les personnes soupçonnées de fraude » ;
- ⑤ 4° La seconde phrase du deuxième alinéa est complétée par les mots : « ou de fraude sociale ».

Article 9

- ① Après l'article L. 114-12-3 du code de la sécurité sociale, il est inséré un article L. 114-13 ainsi rédigé:
- ② « *Art. L. 114-13.* – 1° 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.
- ③ « 2° L'amende peut aller jusqu'à cinq fois la valeur de la fraude lorsque celle-ci est commise en bande organisée ».

Article 10

Au cinquième alinéa de l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale, le mot : « deux » est remplacé par le mot : « quatre » et le mot : « doublée » est remplacé par le mot : « triplée ».

Article 11

- ① L'article L. 161-31 du même code est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa, la première occurrence du mot : « électronique » est remplacée par le mot « biométrique ».
- ③ 2° Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article »

II. – LES CONDITIONS D'ATTRIBUTION DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE

Article 12

Au premier alinéa de l'article L ; 262-6 du code de l'action sociale et des familles, le mot : « trois » est remplacé par le mot : « douze »

Article 13

- ① L'article L. 262-18 du même code est ainsi modifié :
- ② 1° Les mots : « de dépôt de la demande » sont remplacés par les mots : « à laquelle la demande est complète » ;
- ③ 2° Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « Toutefois, le président du Conseil général 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 14

- ① Le dernier alinéa de l'article L. 262-37 du même code est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :

- ② « Cette suspension ne peut intervenir sans que le bénéficiaire en soit informé par courrier du président du Conseil général. 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 général, 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.
- ③ « 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 général, 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 emploi.
- ④ « Lorsque, à la suite d'une suspension de l'allocation, l'organisme payeurs 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 général en précisant le nom de l'allocataire concerné et en explicitant le motif de la reprise du versement de l'allocation. »