

La lutte contre la fraude dans le dispositif d'indemnisation du chômage

PRESENTATION

L'indemnisation du chômage comporte deux volets. Un régime d'assurance, institué et administré par les partenaires sociaux, distribue aux demandeurs d'emploi des allocations financées par des contributions des salariés et des employeurs. Un régime de solidarité, institué par l'État, financé par l'impôt, et géré par délégation par le régime d'assurance chômage, fait bénéficier ces mêmes demandeurs, lorsqu'ils ont épuisé leurs droits, d'une allocation d'assistance d'un montant plus faible. Au total, les sommes en jeu s'élèvent annuellement à 30 milliards d'euros, en encaissements comme en versements.

Ces régimes sont exposés à un double risque de fraude. La fraude sur les allocations d'assurance et de solidarité consiste à obtenir des indemnités au moyen de déclarations et de pièces inexactes ou mensongères alors qu'en réalité les conditions de ce versement -existence d'un droit à indemnisation, volonté de rechercher un emploi, absence de travail dissimulé- ne sont pas satisfaites. La fraude sur les cotisations a pour effet de minorer indûment les contributions perçues par le régime d'assurance chômage.

Dans le prolongement de ses travaux antérieurs¹²⁴ qui avaient porté sur différents aspects de ce sujet, la Cour a examiné les actions menées depuis 2005 par les gestionnaires des régimes d'assurance et de solidarité -en l'espèce jusqu'à 2008 l'Unédic et les Assédict-, ainsi que par les services de l'État, pour lutter contre ces fraudes. Elle a également analysé les modalités selon lesquelles des contrôles d'assiette des

124) Rapport public annuel 2003, « Le contrôle de la recherche d'emploi » (p. 35 à 47) ; rapport public thématique « L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi » (mars 2006).

contributions d'assurance chômage ont été récemment mis en place en lien avec l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et les unions pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF).

Dans le nouveau contexte résultant de la création de Pôle emploi par fusion de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et des Assédic et de la décision de transférer à compter du 1^{er} janvier 2011 le recouvrement des cotisations d'assurance chômage aux URSSAF, les constats de la Cour soulignent que les problématiques de la lutte contre la fraude constituent un enjeu essentiel de maîtrise des risques pour ces nouveaux opérateurs et doivent appeler une toute particulière vigilance de leur part dans la mise en œuvre des réorganisations en cours. Ils mettent également en lumière la nécessité impérieuse de simplifier et d'harmoniser les outils de contrôle, sans quoi la lutte contre la fraude demeurera insatisfaisante dans son ampleur comme dans ses résultats.

I - Une action encore inaboutie

La prise de conscience, par l'Unédic et par les Assédic, de l'ampleur des risques de fraude et de la nécessité d'intensifier la lutte contre ce phénomène a été favorisée par la découverte et la médiatisation de diverses affaires de grande ampleur, à partir de 2004¹²⁵.

A - Des actions multiformes

Les fraudes affectant l'indemnisation du chômage correspondent à une grande variété de situations concrètes. Les plus typiques d'entre elles sont, par exemple : la perception d'allocations par des personnes présentant de faux papiers d'identité et de fausses attestations d'emploi afin de justifier leur droit à indemnisation ; l'indemnisation de personnes non dispensées de recherche d'emploi et qui, prétendant effectuer une telle recherche, ne souhaitent pas en réalité reprendre un travail ; le défaut total ou partiel de déclaration par l'employeur de l'emploi d'un salarié et du versement des contributions d'assurance chômage correspondantes ; le cumul par le salarié ainsi irrégulièrement employé de son salaire dissimulé avec une indemnisation du chômage.

125) À l'automne 2007, l'affaire la plus importante concernait un ensemble de 200 sociétés et près de 1 200 dossiers individuels pour un préjudice estimé de 12 M€

À compter de 2005, l'Unédic et les Assédic ont mis en œuvre une politique volontariste pour freiner le développement de la fraude et la réduire. Une structure dédiée à la lutte contre la fraude a été créée avec, à l'Unédic, un service spécifiquement en charge de cette question, rattaché à la direction générale chargée du contrôle et comprenant une dizaine d'agents et, dans les Assédic, la constitution d'un réseau d'environ 120 auditeurs spécialisés. La répartition de ces agents a fait apparaître toutefois de fortes disparités régionales, peu corrélées à des différences d'intensité du risque de fraude.

Dans le cadre d'un plan d'action décliné annuellement, les différents types de fraudes ont fait l'objet d'une approche méthodique en termes de prévention et de détection. Les contrôles préventifs se sont développés et ont été rendus plus efficaces par un effort de sensibilisation, de formation et d'information permettant d'améliorer la mobilisation et le savoir-faire des agents. L'un des progrès les plus significatifs a été le renforcement des contrôles de pièces d'identité par la mise en place de détecteurs de faux papiers. En 2007, une nouvelle réglementation, commune aux Assédic et à l'ANPE, a par ailleurs limité le nombre des pièces pouvant être produites pour justifier de l'identité lors de l'inscription comme demandeur d'emploi. Le réseau des Assédic a été doté d'une base nationale permettant d'interroger et de visualiser les données relatives aux attestations des employeurs, fournies à l'appui des demandes d'allocations. D'autres bases de données nationales, relatives aux demandeurs d'emploi et aux employeurs, sont disponibles depuis 2005, permettant aux auditeurs de prévention des fraudes d'effectuer directement des investigations approfondies sur tout le territoire.

Enfin, l'Unédic et les Assédic ont engagé depuis 2007 des expérimentations de techniques modernes d'exploration de données. Elles visent à rationaliser les procédures de détection d'entreprises à risque et d'ouvertures de droits suspectes. Prometteurs, les résultats de ces travaux restaient encore provisoires et partiels lors de l'enquête de la Cour.

B - Des difficultés persistantes

Au début de 2009, première année de fonctionnement effectif des réseaux fusionnés de l'ANPE et de l'assurance chômage au sein de Pôle emploi, de grands progrès restaient souhaitables dans deux domaines : la mesure de la fraude et de l'activité de lutte contre celle-ci ; les moyens d'action des agents chargés de cette lutte.

1 - Une mesure de la fraude insuffisante

Les institutions de l'assurance chômage ont peu développé la connaissance de la fraude dans le système d'indemnisation. Le recours aux techniques d'exploration de données est principalement orienté vers un meilleur repérage des fraudes dites en réseau¹²⁶ et des employeurs fraudeurs, mais n'a pratiquement pas porté sur l'analyse du comportement des demandeurs d'emploi. En 2008, l'Unédic et les Assédic n'avaient encore engagé sur ce dernier point aucune démarche significative. Faute d'études précises, l'évaluation de la fraude sur les cotisations ou les prestations d'indemnisation du chômage ne peut donc procéder que de calculs très globaux, fournissant des ordres de grandeur grossiers et incertains. Ces estimations, pour imparfaites qu'elles soient, permettent toutefois de hiérarchiser les différents types de fraude en fonction de l'importance du préjudice financier : le non-paiement des contributions par les employeurs en cas de travail dissimulé et l'indemnisation de salariés non désireux de trouver un emploi ont à cet égard l'incidence la plus lourde. Les autres cas de paiement éludé des contributions, ou de déclarations individuelles frauduleuses à fin d'indemnisation, semblent d'un impact plus limité. Plus restreint encore serait le préjudice lié aux fraudes en réseau, pourtant les plus spectaculaires.

Une estimation incertaine du montant de la fraude

* Pour les *contributions d'assurance chômage*, sur la base des données fournies pour 2005 par le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de mars 2007 consacré à « La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle », le montant éludé par les employeurs serait de l'ordre de 0,15 Md€ d'euros par an, hors travail dissimulé¹²⁷ ; le montant des contributions éludées par suite du travail dissimulé serait quant à lui de l'ordre de 0,45 à 0,9 Md€ par an¹²⁸.

La fraude aux cotisations pourrait ainsi représenter jusqu'à un peu plus d'1 Md€ par an.

126) Cette dénomination englobe toutes les affaires de fraude mettant en cause deux ou plusieurs sociétés et un nombre significatif de salariés, à l'instigation d'organismes pouvant produire et distribuer en série de faux justificatifs.

127) Selon le Conseil des prélèvements obligatoires, le montant des cotisations du régime général éludées serait de l'ordre de 1,9 Md€ en 2005 dont un tiers (environ 0,65 Md€) concerne des exonérations ne s'appliquant pas à l'assurance chômage. Les cotisations d'assurance chômage représentant environ 13 % de celles du régime général, les cotisations éludées de l'assurance chômage seraient, toutes choses égales par ailleurs, de l'ordre de 13 % de (1,9 - 0,65).

128) Selon le Conseil des prélèvements obligatoires, le montant total estimé des cotisations éludées par suite du travail dissimulé est de 2,82 à 5,64 fois celui des cotisations éludées hors travail dissimulé.

* Pour les *allocations*, il convient de distinguer :

- ce qui relève des fraudes en réseau : le préjudice annuel des fraudes de ce type identifiées en 2007, tel qu'évalué par l'Unédic au cours de l'enquête, se situe dans une fourchette allant du simple au double, entre 10 et 20 Md€; ce montant identifié sous-évalue l'incidence réelle de ces fraudes, qui ne semble toutefois pas devoir dépasser quelques dizaines de millions d'euros par an ;

- ce qui relève des fraudes individuelles, liées à des falsifications individuelles de documents, à de fausses déclarations, à l'exercice d'un travail conjointement à la perception d'allocations : selon la même évaluation de l'Unédic, le préjudice annuel serait deux ou trois fois celui des fraudes en réseau. S'y rattache aussi le cas, a priori constitutif d'une fausse déclaration, des demandeurs d'emploi indemnisés, non dispensés de recherche d'emploi et ne recherchant pas un emploi car ne souhaitant pas travailler : une enquête menée en 2007 par les services statistiques des ministères chargés de l'emploi et du travail auprès des personnes ayant eu en 2005 un revenu d'activité d'au plus 1,5 SMIC évaluait à 2 % des demandeurs d'emploi le nombre des personnes se trouvant dans ce dernier cas ; en supposant que ce pourcentage s'applique de façon identique aux demandeurs d'emploi indemnisés et non indemnisés, le montant d'allocations indûment versées à ce titre serait de l'ordre de 0,6 Md€ par an.

La fraude aux allocations pourrait ainsi représenter environ 0,8 Md€ par an.

Au total, les dispositifs d'indemnisation du chômage subiraient, entre pertes de ressources et dépenses indues d'allocation, une fraude qui pourrait s'élever annuellement jusqu'à près de 2 Md€, à rapporter à un flux total de 60 Md€ dont 30 Md€ en encaissements et 30 Md€ en versements.

De même, l'Unédic a peu diffusé de données sur l'activité de lutte contre la fraude : cela résulte, notamment, du fait qu'elle ne disposait pas des instruments de mesure adéquats. Les chiffres habituellement communiqués par l'Unédic concernent les seules fraudes organisées et demeurent peu fiables. Un recueil plus complet, effectué au cours de l'enquête, a notamment permis de constater que la part relative des intermittents du spectacle parmi les dossiers de fraude analysés était nettement supérieure à leur part dans la population indemnisée ; le poids des préjudices liés à ces fraudes dans le total des préjudices identifiés était, de même, nettement supérieur à la proportion des allocations versées aux intermittents dans le total des prestations réglées. La fiabilité de ces données reste toutefois sujette à caution car des disparités entre Assédic reflètent la fourniture, par certaines, d'informations incomplètes ou d'une inégale mise en pratique des consignes nationales quant au signalement des affaires et à l'estimation des préjudices.

2 - Des moyens d'action limités

Contrairement à ce qui se constate pour d'autres organismes de protection sociale, les personnels des institutions de l'assurance chômage chargés du contrôle ne disposent pas des moyens juridiques adaptés à leurs tâches de lutte contre la fraude. Ils ne font pas partie des agents, mentionnés à l'article L. 8271-7 du code du travail¹²⁹, qui peuvent rechercher et constater les infractions en matière de travail dissimulé. Ils ne disposent pas non plus des prérogatives confiées par l'article L. 114-10 du code de la sécurité sociale à des agents des organismes de sécurité sociale « chargés du contrôle », assermentés, qui peuvent effectuer toutes vérifications ou enquêtes sur l'attribution des prestations et dresser des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire¹³⁰. Ils ne sont pas davantage attributaires du droit de communication qui, selon l'article L. 114-19 du même code, créé par la loi du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008, peut être exercé par les agents des organismes de sécurité sociale chargés de contrôler tant les prestations que les cotisations.

En décembre 2006, une mission d'information de l'Assemblée nationale avait souligné cette lacune et proposé que des agents de l'Unédic et des Assédic fussent assermentés, sans pour autant créer un nouveau corps de contrôle au sein de ces institutions. De son côté, le comité national de lutte contre la fraude a recommandé en 2007 d'étendre le droit de communication aux institutions de l'assurance chômage. La loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi, qui aurait pu porter ces réformes, ne les a pas introduites. De fait, une demande de modification législative à cet égard n'a été que tardivement formulée par l'Unédic, quelques jours après le vote de la loi. En 2009, elle demeurait en cours d'instruction. Cette requête apparaît au demeurant doublement insuffisante. D'une part, elle concerne un nombre de personnes trop restreint -environ 120 agents-, très inférieur à celui des agents de la sécurité sociale visés à l'article L. 114-10¹³¹ et plus de douze fois inférieur à celui des inspecteurs du recouvrement des URSSAF. D'autre part, elle vise seulement à aligner le régime des agents de contrôle de l'assurance chômage sur celui des agents de la sécurité sociale qui ont les prérogatives les plus restreintes -ceux de l'article L. 114-10-, alors que

129) Ces agents sont, notamment : les inspecteurs et contrôleurs du travail, les officiers et agents de police judiciaire, les agents des impôts et des douanes, les agents assermentés des organismes de sécurité sociale (il s'agit ici des inspecteurs du recouvrement des URSSAF, au nombre de 1 500 environ pour toute la France).

130) Ces agents, chargés de contrôles en matière de prestations, sont distincts des inspecteurs du recouvrement et leurs pouvoirs sont moins étendus.

131) Pour la seule branche famille, ces agents étaient au nombre de 560 en 2005.

le modèle à transposer serait plutôt celui de l'article L. 8271-7 du code du travail, applicable aux agents chargés de rechercher les infractions en matière de travail dissimulé.

II - Une coordination encore défectueuse

Nombre des difficultés rencontrées tiennent à l'insuffisance de la coordination entre l'assurance chômage et ses partenaires dans la lutte contre la fraude : police, justice, services de l'emploi, services fiscaux, organismes de sécurité sociale, services chargés de la lutte contre le travail illégal.

A - Les échanges de données informatiques

Organisés sur la base de textes nombreux, parfois complexes et propices aux erreurs, complétés par plusieurs conventions aux objectifs similaires, les dispositifs d'échanges de données sont foisonnants sans pour autant rassembler de manière systématique l'ensemble des organismes concernés : l'assurance chômage en est parfois absente¹³² alors même que les enjeux sont pour elle d'autant plus importants qu'elle ne dispose en propre que de moyens d'investigation réduits. Les circuits mis en place entre les organismes de sécurité sociale et l'Unédic pour partager leurs données n'ont pas toujours permis à cette dernière de procéder aisément et rapidement à des vérifications et leur complexité ne facilite pas la lutte contre la fraude, qu'elle soit organisée en réseau ou individuelle. À cet égard, l'Unédic a beaucoup tardé à utiliser l'autorisation que lui avait donnée dès 1994 la Commission nationale de l'informatique et des libertés de consulter le numéro de sécurité sociale, dit aussi « numéro d'inscription au répertoire » (NIR) pour détecter les fraudes. Cet accès au NIR reste toutefois toujours limité aux demandeurs d'emploi, alors même que l'expérimentation conduite pour l'année 2006 du rapprochement des salariés connus par les déclarations annuelles de salaires (DADS-U) des entreprises avec les demandeurs d'emploi connus de l'assurance chômage s'était révélée très opportune. Elle n'a pas été toutefois reconduite pour 2007, les institutions de l'assurance chômage n'ayant pu obtenir pour cette année-là qu'un accès au NIR des seuls demandeurs d'emploi, et non de l'ensemble des salariés présents sur les DADS-U.

132) Ce fut par exemple le cas lors de la passation de la convention nationale du 3 avril 2008 entre les directions chargées des impôts et de la sécurité sociale d'une part, les organismes de protection sociale d'autre part, visant à organiser et faciliter les échanges de données à caractère personnel et à accroître l'efficacité de la lutte contre la fraude.

Si de nouveaux outils sont en cours de développement, tels que le répertoire national commun des bénéficiaires de prestations ou le projet « déclaration nominative-assurance chômage » (DN-AC), force est de constater qu'ils sont peu coordonnés et que leurs résultats demeurent incertains. Le projet DN-AC, initiative de l'Unédic, vise notamment à intégrer des données concernant l'ensemble des salariés -et pas seulement les bénéficiaires d'indemnités- dans le système d'information des régimes d'indemnisation du chômage. Il est mené en parallèle avec un autre projet dit de « déclaration sociale nominative » lancé dans un cadre beaucoup plus large et avec lequel il devrait en principe à terme converger. L'articulation entre ces deux projets se révèle toutefois difficile en raison de leur décalage chronologique, sans préjudice du contexte nouveau créé pour sa conduite par le transfert décidé aux URSSAF du recouvrement des cotisations d'assurance chômage.

B - La coopération en matière de lutte contre le travail illégal

Le travail illégal se traduit en général par un défaut de cotisations, ce qui affecte notamment la perception des contributions d'assurance chômage. Il peut aussi donner lieu à des versements indus lorsque les personnes occupant des emplois non déclarés sont en même temps demandeurs d'emploi indemnisés. L'Unédic et les Assédic ont été associées aux organes de coordination de la lutte contre le travail illégal, mais la circulation des informations contenues dans les procès-verbaux de contrôle¹³³ reste difficile. Alors que les procès-verbaux de travail dissimulé doivent être transmis aux URSSAF, aucune disposition semblable n'a été prise en faveur des organismes gestionnaires de l'assurance chômage. Dans la pratique, ceux-ci peuvent avoir accès aux informations en cause, mais cette communication n'est ni directe, ni systématique. Des initiatives ont certes parfois été prises pour la faciliter au niveau local, dans le cadre des comités opérationnels de lutte contre le travail illégal (COLTI) ; mais elles se traduisent par une grande hétérogénéité des situations. De surcroît, les informations des procès-verbaux ne circulent pas sous forme informatisée. Leur harmonisation et leur mise à disposition dans une base de données ouverte à l'ensemble des services de contrôle, y compris aux agents de contrôle de Pôle emploi, seraient pourtant de nature à améliorer rapidement leur utilisation par l'ensemble des organismes de protection sociale.

133) Plus de 8 000 procès-verbaux ont été dressés en 2007.

C - La coordination avec les juridictions

La coordination entre les gestionnaires des régimes d'indemnisation du chômage et les juridictions, civiles ou répressives, n'est pas aisée. Cela tient à la nature même des procédures en jeu : coexistence entre l'action civile, qui vise à la récupération des allocations indues ou des contributions éludées, et l'action pénale, qui peut elle-même se doubler, dans les cas prévus par la loi, d'une constitution de partie civile ; complexité et délais inhérents au déroulement de ces diverses actions ; difficulté matérielle d'organiser et de suivre le traitement judiciaire des fraudes en réseau impliquant parfois des centaines de personnes. Dans un souci d'efficacité, l'Unédic et les Assédic ont choisi de privilégier les procédures civiles tout en cherchant à obtenir des sanctions pénales exemplaires pour les organisateurs de fraudes massives et pour les bénéficiaires les plus répréhensibles. Cette stratégie semble raisonnable, mais des adaptations demeurent nécessaires pour la rendre plus efficace : développement, en amont de l'action civile, des procédures amiables de recouvrement ; extension du champ de l'injonction de payer, procédure judiciaire simple et rapide ; concertation avec les parquets pour l'amélioration du traitement des fraudes de masse ; meilleure coopération des gestionnaires de l'indemnisation avec les organes de police au sein, notamment, des groupements d'intervention régionaux (GIR).

D - Le contrôle administratif des demandeurs d'emploi

Dans son rapport public 2003, la Cour avait souligné les difficultés et les résultats encore insatisfaisants du contrôle de la recherche d'emploi. Le rapport public thématique de mars 2006 sur « L'évolution de l'assurance chômage » a réitéré les critiques de la Cour sur ce point. Ce contrôle, aujourd'hui dénommé « suivi de la recherche d'emploi » (SRE), a été réformé par la loi du 18 janvier 2005 et le décret du 2 août 2005. Il sanctionne, notamment, l'absence de déclaration ou la déclaration mensongère ayant pour but de percevoir indûment l'indemnisation du chômage. Les droits à indemnisation acquis par le demandeur d'emploi au moment où une telle fraude est commise doivent alors lui être supprimés de façon définitive ou temporaire. Ce dispositif a été complété par la création d'une pénalité administrative (loi du 23 mars 2006) s'ajoutant à la suppression des droits pour sanctionner financièrement les déclarations délibérément inexactes ou incomplètes faites pour obtenir le bénéfice de l'indemnisation. Il devrait pouvoir jouer un rôle important dans la lutte contre la fraude, mais en a été empêché par les difficultés de fonctionnement qu'il a rencontrées en raison de l'insuffisante coordination des trois acteurs -les Assédic, l'ANPE et les services extérieurs de l'État

chargés de l'emploi et du travail- qui en avaient la responsabilité partagée jusqu'en 2008.

De fait, les constats effectués au cours de l'enquête attestent qu'en 2007-2008, la réforme de 2005 était encore loin d'avoir permis de sanctionner correctement les comportements frauduleux. Les défaillances constatées concernent tout d'abord le système de mesure de l'activité du SRE, en cours d'amélioration mais non encore stabilisé. D'autres faiblesses ont été également relevées. Ainsi, en ce qui concerne les sanctions des déclarations inexactes et mensongères, de notables disparités ont été observées entre les régions ou entre les demandeurs d'emploi des régimes d'assurance et de solidarité : en 2007, un demandeur d'emploi indemnisé et qui faisait une déclaration inexacte ou mensongère paraissait risquer deux fois moins de se faire sanctionner s'il percevait une allocation d'assurance en Midi-Pyrénées que s'il bénéficiait de l'allocation de solidarité en Basse-Normandie, quatre fois moins en Provence-Alpes-Côte d'Azur ou en Île-de-France, plus de quinze fois moins en Rhône-Alpes, en Auvergne et en Picardie. Ces disparités ne sont pas seulement des indices de la faible application du dispositif. Elles portent aussi atteinte à la légitimité même de la sanction administrative des fausses déclarations, qui ne peut qu'être perçue comme injuste dès lors qu'elle n'est pas appliquée de la même façon partout. Sur le terrain, de nombreux problèmes de coordination contribuent à limiter l'efficacité du SRE pour lutter contre la fraude. Leurs causes sont multiples : développement inégal de la culture de lutte contre la fraude, manque de personnels affectés au SRE au sein des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), dysfonctionnements des systèmes d'information.

Les dysfonctionnements du service chargé de la recherche d'emploi (SRE) en Val-de-Marne

Le dossier d'un demandeur d'emploi ayant fait l'objet en 2007 d'un signalement de l'Assédic de l'Est francilien à la DDTEFP du Val-de-Marne illustre toutes les difficultés de coordination entre les services en charge du SRE. Alors même qu'il était indemnisé à raison de plus de 60 € par jour, il n'avait pas déclaré plus de 300 jours d'activité. L'Assédic signalait qu'il avait été radié et qu'il s'était vu demander le remboursement d'un indu de près de 18 000 €

La gestion de ce dossier a été toutefois brouillée par certaines pertes d'information. Le dossier d'indu détenu à l'Assédic ne contenait pas la copie du signalement à la DDTEFP. Du côté de la DDTEFP, lorsque l'on cherchait à interroger le dossier de l'intéressé, le système informatique DUDE (dossier unique du demandeur d'emploi) renvoyait au nouveau numéro sous lequel celui-ci était désormais immatriculé dans une autre Assédic. Ce nouveau

DUDE ne mentionnait aucune période travaillée, ni aucun paiement d'allocation d'assurance chômage pendant la période au cours de laquelle le demandeur avait auparavant été indemnisé à tort. À la rubrique « indus », aucun montant n'était indiqué. Le dossier faisait en revanche ressortir que l'intéressé, après avoir travaillé quelque temps dans le ressort de la nouvelle Assédic, s'était inscrit comme demandeur d'emploi et percevait une allocation de plus de 70 € par jour. Son droit à indemnisation continuait d'inclure le reliquat de près de 400 jours d'indemnités dont il disposait encore après la découverte du cumul de son indemnisation avec une activité et l'interruption du versement des allocations.

L'Assédic de l'Est francilien, qui ne gérait plus le dossier de ce demandeur, semblait avoir perdu la trace du signalement qu'elle avait effectué et ne se préoccupait pas de savoir ce qu'il en était advenu. La nouvelle Assédic dont relevait l'intéressé, au vu des informations contenues dans le DUDE, ignorait tout de la fraude antérieure de celui-ci et a fortiori des suites qui y avaient ou non été données. La DDTEFP du Val-de-Marne, voyant que les faits mentionnés dans le signalement n'étaient pas confirmés par le DUDE, croyait devoir laisser le dossier en l'état et ne pas proposer la sanction normalement applicable dans ce cas : la suppression du droit acquis lors de la découverte des faits, y compris le reliquat de 400 jours. Ce demandeur d'emploi pouvait ainsi impunément continuer à percevoir près de 30 000 € au titre de 400 jours d'indemnisation qui, si le dispositif de contrôle et de sanction avait bien fonctionné, auraient dû lui être retirés.

En tout état de cause, l'absence complète de mise en œuvre concrète de la nouvelle pénalité administrative créée en 2006 n'a pu que contribuer à affaiblir le dispositif de suivi de la recherche d'emploi : plus de deux ans après le vote de la loi l'instituant, cette pénalité n'était toujours pas appliquée, faute qu'aient été organisées par les administrations concernées les procédures comptables de sa perception et de son encaissement.

La loi du 13 février 2008 a certes prévu que le contrôle de la recherche d'emploi serait désormais exercé par les agents de Pôle Emploi, ce qui apporte une simplification très opportune au dispositif. Mais une importante cause de dysfonctionnement demeure cependant : la décision de sanctionner les manquements des demandeurs d'emploi à leurs obligations continue de relever du préfet, ce qui ne peut que laisser subsister les difficultés d'information et d'articulation précédemment constatées au détriment souvent du caractère effectif de la sanction. Dans un domaine très voisin, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 a pourtant donné aux directeurs des caisses d'allocations familiales et d'assurance vieillesse le pouvoir de prononcer directement une pénalité administrative en cas de déclaration délibérément inexacte ou incomplète faite pour obtenir des prestations.

III - Les difficultés de mise en œuvre des contrôles délégués aux URSSAF

Des dispositions législatives ont été votées en décembre 2006 pour habilitier les URSSAF, dans le cadre de leurs contrôles, à vérifier l'assiette, le taux et le calcul des contributions d'assurance chômage. Cette réforme vise à remédier à l'absence de contrôle du recouvrement des contributions, situation qu'avait critiquée la Cour en 2006¹³⁴. Des sommes qui, jusque-là, échappaient à l'assujettissement aux contributions d'assurance chômage devraient ainsi pouvoir y être soumises. Le montant potentiel des recouvrements supplémentaires, non négligeable, peut être évalué de 40 à 50 M€ par an.

Si la mise en œuvre de ces dispositions a été effectivement engagée en 2008 dans trois Assédic pilotes, des résultats significatifs ne pourront toutefois être constatés qu'après la montée en charge et la généralisation progressives du dispositif au cours de l'année 2009. Surtout, pendant plusieurs années, la coopération entre les URSSAF et Pôle emploi restera complexe et délicate du fait de la dualité des régimes de recouvrement. C'est en effet seulement à partir du 1^{er} janvier 2011 qu'en vertu d'autres dispositions, issues de la loi du 13 février 2008, les contributions d'assurance chômage seront recouvrées par les URSSAF -et non plus par Pôle emploi- pour le compte de l'Unédic. Les contributions, exigibles jusqu'à cette date et pour lesquelles les URSSAF à la suite de leurs contrôles notifieront des redressements, continueront à être recouvrées par Pôle emploi selon les procédures propres à l'assurance chômage, distinctes de celles de la sécurité sociale. Cette dualité des régimes de recouvrement risque de se traduire par des disparités dans les suites données à un même redressement appliqué, pour un motif identique, aux déclarations des cotisations sociales et à celles des contributions d'assurance chômage : procédure engagée, interrompue ou abandonnée dans un cas et pas dans l'autre ; mises en demeure et contraintes expédiées ou décernées dans des délais différents ; délais de jugement différents ; divergences ou contradictions jurisprudentielles de toutes sortes. Pour limiter ces difficultés, l'ACOSS et l'Unédic ont certes diffusé en novembre 2008 un guide de procédure, élaboré conjointement, concernant l'harmonisation de la gestion des suites des contrôles. Mais ce dispositif d'harmonisation ne prémunit que très partiellement les deux partenaires contre les risques de tels dysfonctionnements, d'autant que les

134) L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi. Rapport public thématique (mars 2006).

divergences existantes de champ et d'assiette entre le régime d'assurance chômage et la sécurité sociale sont maintenues.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

Le dispositif de lutte contre la fraude s'insère désormais dans une organisation du service public de l'indemnisation du chômage profondément renouvelée. Cette organisation s'appuie sur trois piliers : l'Unédic, instrument des partenaires sociaux fondateurs de l'assurance chômage ; Pôle emploi, gestionnaire de l'indemnisation ; les URSSAF, à qui sera transférée l'entière responsabilité du recouvrement des contributions d'assurance à compter du 1^{er} janvier 2011. Pour que la lutte contre la fraude soit pleinement efficace, il est indispensable que chacun de ces acteurs se mobilise pleinement, mais aussi qu'aucun d'entre eux ne soit tenu à l'écart. Pour créer ces conditions favorables, il est impératif de simplifier les outils et les procédures de contrôle.

La Cour formule en ce sens les trois recommandations suivantes :

- unifier la situation et les prérogatives des différents personnels chargés de la lutte contre la fraude en matière sociale, de façon à remédier aux disparités et aux cloisonnements actuels, hérités de la juxtaposition de législations successives –agents de contrôle du recouvrement, agents de recherche des infractions en matière de travail illégal, agents de contrôle de l'attribution des prestations, agents de contrôle de la recherche d'emploi- qui n'ont pas de véritable justification ;

- articuler plus étroitement le contrôle et la sanction administrative, en confiant à Pôle Emploi au lieu des préfets la responsabilité de réduire ou de supprimer le revenu de remplacement en cas de manquement du demandeur d'emploi à ses obligations ; la nouvelle pénalité administrative applicable aux fausses déclarations en matière d'allocations d'indemnisation du chômage devrait de la même façon être décidée et recouvrée par Pôle emploi ;

- faire converger le plus largement possible, à l'occasion du transfert aux URSSAF du recouvrement des contributions d'assurance chômage, l'assiette de ces dernières et celle des cotisations de sécurité sociale, et transposer de manière plus complète et plus précoce aux cotisations d'assurance chômage les règles de recouvrement de la sécurité sociale.

**RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, GARDE DES SCEAUX,
MINISTRE DE LA JUSTICE ET DES LIBERTÉS**

Vous m'avez transmis l'extrait, concernant le ministère de la Justice, de l'insertion sur « La lutte contre la fraude dans le dispositif d'indemnisation du chômage » relatif aux moyens à mettre en œuvre, en matière de lutte contre la fraude dans le dispositif d'indemnisation du chômage, pour renforcer la coordination entre les juridictions, civiles et répressives d'une part, et Pôle-Emploi et l'Unedic, d'autre part.

Vous trouverez ci-après mes observations s'agissant des voies d'action en matière civile (1) et de la conduite de l'action pénale (2).

1. Les voies d'action en matière civile

Le rapport indique que l'Unedic et les Assedic ont choisi, dans un souci d'efficacité, de porter principalement devant les juridictions civiles leurs demandes de restitution des prestations indues ou de recouvrement de contributions non versées. La Cour préconise de rechercher des adaptations afin de rendre plus efficaces les actions entreprises. Elle propose notamment le développement des procédures amiables de recouvrement et l'extension du champ de l'injonction de payer.

1.1. Développement des procédures amiables

En droit, un créancier non muni d'un titre exécutoire peut toujours proposer à son débiteur de s'acquitter volontairement de sa dette.

La délivrance d'une assignation peut au demeurant aussi s'inscrire dans le cadre d'une stratégie de recouvrement amiable d'une créance. En effet, l'assignation emporte les effets d'une sommation de payer. Elle n'entraîne pas nécessairement la saisine de la juridiction, et peut donc constituer un moyen tangible d'incitation du débiteur à honorer ses obligations. De surcroît, après la saisine de la juridiction, il entre toujours dans l'office du juge la mission de concilier les parties afin de leur permettre de trouver une solution amiable au litige qui les oppose.

Ces actions peuvent aboutir à un compromis avec le débiteur permettant la mise en place d'un échéancier de remboursement.

1.2. L'extension du champ de l'injonction de payer

Simple et peu coûteuse pour l'institution judiciaire et le justiciable, la procédure d'injonction de payer permet à un créancier, en matière contractuelle et statutaire, d'obtenir la délivrance d'un titre exécutoire sans débat préalable. Elle peut être introduite devant le tribunal d'instance, le tribunal de commerce et la juridiction de proximité. Elle repose sur un mécanisme très simple en deux phases. Aux termes d'une

première phase, non contradictoire, le demandeur peut obtenir une décision, l'ordonnance d'injonction de payer, après examen par le juge du bien-fondé de sa demande. Le défendeur qui entend contester l'ordonnance qui lui est notifiée doit former opposition afin d'éviter que la décision ne devienne exécutoire. En cas d'opposition, s'ouvre une deuxième phase, contradictoire, devant la juridiction qui a rendu l'ordonnance.

S'agissant du champ de la procédure d'injonction de payer, l'article 1405 du code de procédure civile prévoit que la procédure peut être introduite lorsque « la créance a une cause contractuelle ou résulte d'une obligation de caractère statutaire et s'élève à un montant déterminé ». Cette disposition exclut la possibilité d'engager une procédure d'injonction de payer pour des créances résultant d'un indu de prestations sociales. Par exception à ce principe, les articles R 1235-1 et suivants du code du travail prévoient que, lorsque le conseil de prud'hommes a ordonné le remboursement par l'employeur, à l'initiative d'un licenciement nul ou dépourvu de cause réelle et sérieuse, de tout ou partie des indemnités de chômage, les organismes qui ont versé ces indemnités peuvent poursuivre leur recouvrement par la procédure d'injonction de payer.

Le recours à l'injonction de payer constitue assurément un outil procédural simple et rapide, à la condition toutefois que le juge saisi ne rejette pas la requête ou que le débiteur ne forme pas d'opposition. En effet, dans ce dernier cas, la durée cumulée de la procédure sur requête et de la procédure sur opposition est plus longue que celle d'une procédure ordinaire. Cette observation doit toutefois être atténuée dans sa portée, puisque sur les 630 000 injonctions de payer enregistrées par an, 5 % seulement des ordonnances font l'objet d'une opposition de la part du débiteur.

Il appartient par conséquent aux services de Pôle-Emploi de s'approprier à bon escient cet outil procédural.

1.3 L'institution de procédures simples et rapides

Il convient de rappeler les données statistiques qui attestent de la diligence avec laquelle les affaires portées d'ores et déjà devant les tribunaux d'instance et les juges de proximité sont traitées.

Juridiction (2008)	Nombre	Durée (mois)
TOTAL*	600 677	5
Dont juges de proximité	106 738	4,9
TOTAL Fond	526 062	5,3
TOTAL Référé	74 615	3,2

* Tribunal d'Instance, juge de proximité, TTBR

Source : RGC, SDSE DACS, PEJC

Ces statistiques doivent être complétées par le rappel des données relatives à la procédure d'injonction de payer.

Injonctions de payer (2008)	Nombre
TOTAL*	630 3266
Dont tribunal d'instance	400 01
Dont juges de proximité	230 310

* Tribunal d'Instance, juge de proximité, TTBR

source : RGC, SDSE DACS, PEJC

Comme le laisse apparaître ces tableaux, les voies de recours existantes répondent d'ores et déjà à l'attente des services de Pôle-Emploi, en offrant des réponses rapides, dans les limites inhérentes aux exigences attachées à la procédure, à la contradiction et au temps du procès.

Au vu de ces différents éléments, par la réactivité des juridictions et les moyens procéduraux à disposition, les services de Pôle-Emploi bénéficient, au plan civil, d'un environnement de droit de nature à leur permettre de recouvrer dans des conditions satisfaisantes les indemnités versées indûment.

2. La conduite de la politique pénale

2.1 La coopération en matière de lutte contre le travail illégal

Le problème du transfert d'informations, au sein notamment des comités opérationnels de lutte contre le travail illégal, entre la sphère judiciaire (parquets) et les organismes sociaux est souligné par la Cour. Un groupe de travail placé sous l'égide de la délégation nationale à la lutte contre la fraude, associant l'ACOSS, la mutualité sociale agricole, la direction générale du travail et la direction des affaires criminelles et des grâces, a en charge cette question de l'échange des informations. La solidité de la base légale de ce transfert d'informations conditionne en effet la validité des suites qui leur seront réservées.

Particulièrement, il est envisagé de créer une base de données nationale regroupant les procédures de travail illégal et accessible par les agents, qui remplacerait l'actuel logiciel TADEES, utilisé principalement par les secrétaires permanents des COLTI à des fins statistiques. Dans le même temps, une réflexion est menée sur la compatibilité du fonctionnement de ces systèmes avec les exigences de la CNIL.

D'ores et déjà, un groupe de travail interministériel se réunit depuis le début de l'année 2009 afin de mettre en place un dispositif d'échanges par messages électroniques comportant des informations nominatives, sous forme de pièce jointe cryptée, entre les membres des comités.

A cet égard, une circulaire interministérielle datée du 6 mai 2009 a rappelé aux acteurs de terrain l'importance d'assurer l'effectivité des échanges d'informations en matière la lutte contre la fraude aux prestations sociales.

2.2 La coordination avec les juridictions

Le cumul de la mise en œuvre de la procédure de récupération d'indu et d'une procédure pénale est contesté par l'UNEDIC et certaines ASSEDIC, au motif de la présomption d'innocence.

Il convient de préciser que la simultanéité des deux procédures ne contrevient à aucune disposition législative ou de valeur constitutionnelle.

Ces considérations d'opportunité ne doivent cependant pas conduire à la confusion entre la finalité des deux procédures :

- la procédure pénale vise à caractériser des faits constitutifs d'une infraction, supposant un comportement frauduleux et la preuve de l'élément intentionnel (le principe de la présomption d'innocence prime au cours de la procédure) ;*

- *la procédure de récupération de l'indu revêt une finalité exclusivement réparatoire (contrairement aux pénalités administratives) et est applicable hors cas de fraude dès lors que les dispositions du code du travail le prévoient en cas de trop perçu (le principe du contradictoire permet aux intéressés de faire valoir leurs éventuelles observations).*

En conclusion, sauf contestation sérieuse de l'existence même d'un trop perçu, la simultanéité des deux procédures ne semble pas critiquable en soi.

D'autre part, en ce qui concerne les moyens d'investigations, la circulaire interministérielle du 6 mai 2009 relative à la lutte contre la fraude aux prestations sociales a indiqué que la désignation d'un service de police judiciaire référent unique au sein d'un arrondissement judiciaire, en charge des procédures de fraudes sociales, au-delà d'un certain seuil de préjudice ou de complexité, pouvait constituer un moyen efficace d'améliorer le traitement judiciaire des fraudes.

Dans la même logique, cette circulaire rappelle la nécessité pour chaque Procureur de la République de désigner un magistrat référent, plus particulièrement chargé de suivre le traitement du contentieux des fraudes aux prestations sociales au sein du parquet, et assurant ainsi la cohérence de l'action publique ainsi que les relations partenariales.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI

L'insertion sur « La lutte contre la fraude dans le dispositif d'indemnisation du chômage », destinée à figurer dans le prochain rapport annuel de la Cour des comptes, appelle de ma part les observations suivantes.

1/ Sur l'unification de la situation et des prérogatives des différents personnels chargés de la lutte contre les fraudes en matière sociale.

Si la lutte contre la fraude ne constitue pas le cœur de métier de Pôle emploi, elle est toutefois un élément aujourd'hui pris en compte pour l'optimisation de ses missions. C'est pourquoi, Pôle emploi déploie un réseau de près de 120 auditeurs répartis sur l'ensemble du territoire, dont l'action est coordonnée au niveau national par la direction de la prévention des fraudes (DGA qualité et maîtrise des risques). Les missions de ce réseau s'appuient sur un plan d'action centré sur la sensibilisation des agents au risque de fraude, au développement des

techniques de détection et sur la dissuasion des éventuels fraudeurs par la médiatisation des affaires les plus importantes. L'ensemble des moyens déployés semble aujourd'hui suffisamment proportionné au but poursuivi et adéquat à lutter efficacement contre les comportements frauduleux.

Par ailleurs, cette mission sera renforcée grâce à l'assermentation prochaine des agents de Pôle emploi. Ce projet, dont la rédaction sera proche de l'article L.114-10 du code de la sécurité sociale est actuellement porté par la DGEFP, en partenariat avec la délégation nationale à la lutte contre la fraude et la direction de la sécurité sociale. Il vise à conférer aux agents des prérogatives similaires aux agents de la sécurité sociale, c'est-à-dire les compétences pour procéder à toutes vérifications ou enquêtes administratives permettant d'identifier la fraude au revenu de remplacement et de verbaliser, le cas échéant. Le champ de cet article permet de couvrir un spectre de fraudes au revenu de remplacement plus large (par exemple des situations de fraude à l'identité, fausse déclaration de ressources pour les allocations de solidarité, etc.) que l'article L.8271-7 du code du travail désignant les agents qualifiés pour rechercher les infractions aux interdictions du travail dissimulé.

2/ Sur l'articulation entre le contrôle et la sanction administrative.

La Cour fait le constat de la faible application du dispositif de suivi de la recherche d'emploi, tel qu'il a été réformé en 2005 et précise que le suivi de la recherche d'emploi a, depuis 2007, fait l'objet d'une importante réforme : le contrôle de la recherche d'emploi est désormais confié aux agents de Pôle emploi, les préfets n'étant désormais responsables que de la décision de suppression ou de réduction du revenu de remplacement faisant suite au signalement de Pôle emploi.

En dehors de cette réforme, il convient d'ajouter que d'importantes améliorations ont été apportées aux systèmes d'information, en particulier au DUDE, afin de mettre à disposition des services chargés du suivi de la recherche d'emploi les informations nécessaires à leur mission et d'améliorer les échanges d'informations entre les services de l'ANPE, des Assédics (et aujourd'hui de Pôle emploi) et des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP).

La Cour préconise d'articuler plus étroitement le contrôle et la sanction administrative, en confiant à Pôle emploi au lieu des préfets la responsabilité de réduire ou de supprimer le revenu de remplacement en cas de manquement du demandeur d'emploi à ses obligations, ainsi que de décider de l'application de la pénalité administrative.

Il s'agirait d'aller au bout de la logique de la réforme de l'organisation du service public de l'emploi portée par la loi du 13 février 2008, dans le cadre de laquelle le transfert de l'intégralité du contrôle de la recherche d'emploi à Pôle emploi, incluant la responsabilité de décider de la réduction ou de la suppression du revenu de remplacement.

Il convient cependant, de souligner que le transfert du contrôle de la recherche d'emploi à Pôle emploi, prévu par la loi du 13 février 2008, n'a pas encore fait l'objet d'évaluations. Il n'est donc pas encore possible de tirer des enseignements de la mise en œuvre du suivi de la recherche d'emploi par Pôle emploi et de son articulation avec les DDTEFP. Dans ces conditions, il apparaît indispensable de disposer de davantage de recul avant de juger de l'opportunité d'un transfert complet du contrôle à l'opérateur.

3/ Sur la convergence des assiettes et la transposition des règles de recouvrement de la sécurité sociale aux contributions d'assurance chômage.

La Cour recommande, à l'occasion du transfert du recouvrement des contributions d'assurance chômage aux Urssaf prévu par la loi du 13 février 2008, de faire converger le plus largement possible l'assiette de ces dernières et celle des cotisations de sécurité sociale.

Il convient de préciser que ces divergences, qui peuvent porter sur certaines catégories de salariés, constituent des cas particuliers. La réglementation d'assurance chômage pose en effet le principe selon lequel les deux assiettes sont identiques (article 43 du règlement général annexé à la convention du 19 février 2009 relative à l'indemnisation du chômage).

En ce qui concerne la transposition de manière plus complète et plus précoce aux contributions d'assurance chômage des règles de recouvrement de la sécurité sociale, un transfert anticipé pourrait intervenir dès le 1^{er} janvier 2010 dans une ou plusieurs URSSAF. En effet, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, adopté par le Parlement et transmis au Conseil constitutionnel pour examen, prévoit la possibilité de mettre en œuvre le transfert du recouvrement dans une ou plusieurs Urssaf pour l'ensemble ou certaines catégories de cotisants dès 2010, par anticipation à la date du transfert généralisé fixée au 1^{er} janvier 2011.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT**

J'ai pris connaissance avec le plus grand intérêt de l'insertion concernant « La lutte contre la fraude dans le dispositif d'indemnisation du chômage ».

La lutte contre la fraude fait partie des chantiers auxquels j'accorde une attention toute particulière, qu'illustre entre autres la mise en place de la délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF), créée le 18 avril 2008. Je note que la Cour ne mentionne pas l'action de la DNLF, qui recouvre pourtant bien, également, le champ de l'assurance chômage.

1 – Comme le souligne la Cour, la lutte contre la fraude en matière d'assurance chômage s'inscrit dans un contexte profondément renouvelé.

Sur le plan institutionnel tout d'abord, avec la création de Pôle emploi et le transfert du recouvrement des cotisations chômage URSSAF, prévu pour janvier 2011.

Sur le plan économique ensuite, marqué sur la période récente par l'accroissement du nombre de demandeurs d'emploi : cette hausse du chômage et des moyens nécessaires à Pôle emploi pour y faire face rendent, de mon point de vue, d'autant plus crucial d'améliorer la lutte contre la fraude en matière d'indemnisation du chômage. C'est un impératif économique autant qu'un impératif d'équité entre les citoyens.

2 – Vous indiquez que des efforts restent à fournir pour mieux évaluer l'ampleur de la fraude dans ce secteur, estimée à près de 2 Md€ : il s'agit là d'une estimation déjà ancienne, issue des travaux du conseil des prélèvements obligatoires de 2005 et fondée sur des données de 2001. Je partage le souci de la Cour de disposer d'une évaluation actualisée ; c'est pourquoi la DNLF a demandé à l'ACOSS de réaliser une nouvelle évaluation globale de la fraude aux cotisations sociales sur l'exercice 2008, dont les résultats seront prochainement disponibles. En ce qui concerne les prestations, la DNLF a également demandé à Pôle emploi d'initier un travail d'évaluation statistique, fondée sur une analyse microéconomique, afin de compléter les sources d'information disponibles pour mieux appréhender les différents phénomènes de fraude.

3 – Concernant les moyens d'action propres des agents de Pôle emploi, et notamment leurs prérogatives juridiques, il convient de distinguer deux sujets.

En matière de recouvrement des cotisations d'assurance chômage, ce sont les URSSAF qui sont d'ores et déjà compétentes pour effectuer le contrôle des opérations et qui le seront, à compter de 2011, pour le recouvrement lui-même : ce sujet est donc en passe d'être réglé.

En matière de contrôle des prestations, je partage le souci de la Cour que les agents de Pôle emploi puissent disposer des mêmes prérogatives que leurs homologues chargés du contrôle des prestations au sein des organismes de sécurité sociale. Un projet de texte est finalisé, qui permet d'aligner les procédures et les pouvoirs des agents sur le dispositif prévu par le code de la sécurité sociale et le code du travail. Il devrait être prochainement présenté au Parlement, et complété d'un texte sur la levée du secret professionnel entre agents de contrôle des administrations et organismes de sécurité sociale.

4 – La Cour mentionne une coordination encore défectueuse des organismes des contrôles. Or, des progrès notables ont pourtant été réalisés en ce domaine, au-delà de la création de la DNLF.

La création du répertoire national commun de la protection sociale, dont les décrets viennent d'être publiés, en est la dernière illustration ; ce répertoire permet bien l'interconnexion des fichiers de la sécurité sociale et ceux de Pôle emploi.

En outre, le projet de loi de finances rectificative pour 2009 a prévu que les agents de Pôle emploi puissent communiquer spontanément à l'administration fiscale les faits qu'ils constatent à l'occasion de leurs contrôles, comme le font déjà les agents des organismes de sécurité sociale.

Concernant enfin les procès-verbaux de travail dissimulé, qui sont transmis automatiquement aux URSSAF, la circulaire du 20 janvier 2009 a prévu que ces informations soient désormais portées à la connaissance de Pôle emploi.

5 – Enfin, la Cour recommande que le transfert du recouvrement aux URSSAF soit l'occasion d'harmoniser l'assiette et les procédures de recouvrement en matière d'assurance chômage. Je partage bien entendu ce souhait, dans la mesure où il s'agit d'accroître l'efficacité des contrôles menés. Ceci ne s'oppose pas, néanmoins, à ce que des aménagements puissent être prévus, notamment pour les très petites entreprises : c'est pourquoi l'article 24 de la LFSS pour 2010 a prévu de maintenir les procédures de règlement simplifié et l'annualisation de la déclaration et du versement des cotisations chômage pour ces entreprises.

Je partage donc, globalement, l'analyse de la Cour ainsi que ses recommandations pour améliorer la lutte contre la fraude à l'assurance chômage ; les évolutions récentes et à venir en matière de lutte contre la fraude vont très largement dans le sens de ces préconisations et témoignent de l'implication du Gouvernement sur ce sujet.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE PÔLE EMPLOI

En préalable, je tiens à attirer l'attention de la Cour des comptes sur le fait que les observations émises sont liées à l'exercice passé, avant la création de Pôle emploi, et relèvent donc plus particulièrement de l'Unédic.

Par ailleurs, Pôle emploi assure depuis le 19 décembre 2008, le service de l'indemnisation et du recouvrement de l'assurance chômage à travers deux mandats confiés par l'Unédic.

Ces mandats prévoient explicitement des actions de lutte contre la fraude, pour lesquelles, un reporting trimestriel des indicateurs de prévention des fraudes est organisé, ainsi que la production d'une note d'orientation annuelle relative à la prévention des fraudes.

C'est à ce titre, que je peux à ce stade, vous indiquer les orientations prévues dans le cadre de ce mandat.

La Cour constate que les enjeux financiers sont importants et relève des points significatifs d'amélioration du dispositif de prévention et de lutte contre la fraude en lien avec les autres acteurs institutionnels.

S'agissant des conclusions et recommandations formulées par la Cour, la direction générale de Pôle emploi confirme son souhait :

- *de voir unifier la situation et les prérogatives des différents personnels chargés de lutte contre la fraude en matière sociale. A ce titre, une démarche volontaire a été entreprise auprès de la DGEFP, de la DNLF et du Secrétariat à l'Emploi pour que les personnels de Pôle emploi chargés de la fraude soient assermentés ;*
- *de voir s'articuler plus étroitement le contrôle et la sanction administrative mais une modification des règles en ce sens nécessite une modification législative ;*
- *de pouvoir disposer lors du transfert aux URSSAF du recouvrement des contributions de l'Assurance Chômage des données élémentaires du fichier « employeur » afin de détecter les fraudes potentielles qui associent employeurs et salariés.*

Pour mémoire, depuis la création de Pôle emploi, la Direction de la prévention des fraudes de Pôle emploi s'est fixé cinq objectifs majeurs afin de consolider les acquis :

- *adapter le référentiel métier de la prévention des fraudes au nouveau périmètre de Pôle emploi ;*
- *professionnaliser un réseau de 130 auditeurs chargés de la prévention des fraudes sur tout le territoire tout en sensibilisant l'ensemble du personnel aux problématiques de la fraude ;*
- *développer son réseau de correspondants auprès des acteurs institutionnels présents au Comité Opérationnel de Lutte contre le Travail Illégal (COLTI), au Comité Local Unique (CLU)...;*
- *optimiser ses outils informatiques en généralisant l'utilisation d'un système de requêtes et en déployant un nouveau système informatique traitant les approchants au sein même de l'application permettant la liquidation des prestations ;*
- *traiter au quotidien les fraudes évitées ou détectées par l'ensemble du réseau.*

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'UNÉDIC

L'Unédic prend acte des observations de la Cour et relève notamment que la Cour mentionne qu'à compter de 2005, les Institutions de l'Assurance chômage ont mis en œuvre une politique volontariste pour freiner le développement de la fraude et la réduire.

Si l'organisation existante à l'Unédic a été confortée en 2004, un réseau d'auditeurs, « prévention des fraudes » était installé dès 2001, à l'occasion de la fusion des Assédic dont l'un des objectifs était de renforcer les structures d'audit et de contrôle. Ces dispositifs avaient été eux-mêmes installés dans les Assédic dès 1995.

Ainsi, la volonté qui s'exprime en 2004 est une étape supplémentaire – et significative – d'un processus déjà engagé.

Cette étape en 2004 a, également, été celle de la recherche d'une meilleure coordination avec les autres organismes de protection sociale ; c'est ainsi que l'Unédic a participé aux travaux préparatoires à l'installation du Comité de lutte contre la fraude.

Avec la Cour, l'Unédic souligne cependant que cette action est « inaboutie ». La lutte contre la fraude impose un développement continu de moyens nouveaux. Cet effort est aujourd'hui de la responsabilité opérationnelle de Pôle emploi, l'Unédic conservant en la matière un rôle

de « prescripteur ». L'Unédic dispose, pour cela, de la capacité qui lui est donnée par la convention État/Unédic/Pôle emploi, de fixer des orientations de contrôle. C'est dans ce cadre qu'un audit conjoint Unédic/Pôle emploi est inscrit au plan 2010 sur les fraudes.

La perspective du recouvrement des contributions d'Assurance chômage par l'Acoff fait poser l'enjeu de la prévention des fraudes dans un contexte nouveau. Alors que les fraudes qui associent les aspects « contributions » et « allocations » se sont développées, les Assédic et l'Unédic hier, Pôle emploi aujourd'hui, disposaient de facilités que l'organisation future ne permet pas de transposer. Les liens entre les applicatifs et données « employeurs » et « allocataires » doivent être repensés.

Annexe

1. Selon la Cour (point I – B .2 Des moyens d'action limités) : « la loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public, qui aurait pu porter ces réformes (assermentation des agents de l'Unédic et des Assédic et extension à l'assurance chômage du droit de communication dont bénéficie la sécurité sociale) ne les a pas introduites. De fait, une demande de modification législative à cet égard n'a été que tardivement formulée... ».

La question de l'assermentation de collaborateurs de l'Assurance chômage n'a pas, dans la suite du rapport de M. le Député Tian, été ignorée pendant les travaux préparatoires à la création de Pôle emploi.

La demande formelle faite par l'Unédic, que la Cour estime tardive et limitée, visait ainsi à compléter le dispositif installé par la loi du 13 février 2008.

L'Unédic regrette, avec la Cour, que cette demande ne soit pas, à ce jour, prise en compte.

2. Contrôles de cohérence entre les déclarations des employeurs et celles des demandeurs d'emploi, réalisés lors du traitement d'un dossier de demande d'allocations :

L'Unédic a souhaité faire évoluer les possibilités de rapprochement automatisé des informations employeurs (déclarations, paiements) de celles des allocataires (demandes d'ouverture de droits). Tel est l'objet du projet DNAC (Déclaration Nominative – Assurance Chômage).

Le système d'information ad hoc a été développé et testé. Sa mise en œuvre nécessite une autorisation réglementaire. Demandée dès 2007, cette autorisation n'a pas, à ce jour, été accordée.

L'Unédic regrette vivement que ce projet ait pu être considéré comme concurrent d'un projet, plus « universel » mais bien moins avancé.

Avec le recouvrement des cotisations d'Assurance chômage par les URSSAF et le traitement des demandes d'allocations par Pôle emploi demain, la question posée par la Cour des comptes présente un nouvel enjeu.

3. Une mission de la fraude insuffisante

L'Unédic n'a pas caché les difficultés inhérentes à la mesure de la fraude, difficulté qu'elle partage avec d'autres organismes de protection sociale.

La priorité mise sur la détection des fraudes dites « en réseau » résultait du caractère bien spécifique de ces fraudes, associant un « employeur » et des « allocataires », souvent médiatisés, concernant parfois plusieurs organismes.

S'agissant des comportements individuels, les chiffres globaux rapportés par la Cour sont de l'ordre de grandeur des « indus » effectivement constatés : ces indus sont, chaque année, recouverts à plus de 80 % du fait de la présence des allocataires dans les fichiers de l'Assurance chômage. Le volume de la fraude « individuelle » ne peut donc pas être retenu à la hauteur des 0.8 Md€ signalés par la Mission de la Cour.

4. Une coordination défectueuse

L'Unédic souligne, avec la Cour, que pour autant que des « insuffisances » puissent être relevées, les difficultés de coordination dans la lutte contre la fraude ne peuvent être le fait de l'un des acteurs seul.

Les conditions hétérogènes d'accès à certaines structures (COLTI), les limitations à l'utilisation des « données » (NIR), l'acceptation de systèmes (DN-AC) ou des moyens insuffisants (SER) sont tout autant des constats objectifs limitant la mise en place d'une coordination efficace.
