

6

Pôle emploi : des progrès à amplifier dans la lutte contre la fraude aux allocations chômage

PRÉSENTATION

La fraude en matière d'indemnisation du chômage peut porter sur les allocations (obtenir le paiement de prestations non dues) ou sur les cotisations (ne pas acquitter les contributions dues).

Depuis fin 2008, la prévention et la lutte contre la fraude aux allocations sont de la responsabilité de Pôle emploi, et non plus des Assédic. Par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 2011, le recouvrement et le contrôle des contributions dues au régime de l'assurance chômage relèvent pour l'essentiel de la responsabilité de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et des Unions pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF), pour le compte de l'Unédic.

En matière de fraude aux allocations d'assurance et de solidarité chômage (près de 32 Md€ d'allocations ont été versés en 2012), le contrôle mené par la Cour en 2013 a notamment porté sur les actions conduites par Pôle emploi pour prévenir la fraude et détecter les fausses déclarations et documents falsifiés produits à l'appui du dossier de demande de liquidation de droits⁸⁹.

La fraude, qui est pénalement sanctionnée, n'est pas assimilable aux simples indus résultant, par exemple, d'une actualisation tardive de la situation d'un demandeur d'emploi ; elle suppose à la fois un préjudice et une intention de tromper qui se traduit notamment par la production de pièces inexactes ou le manquement répété à des obligations (tel que la dissimulation de la reprise d'activité).

Dans son rapport public annuel de 2010, la Cour avait examiné les actions de lutte contre la fraude menées depuis 2005 par l'Unédic et

⁸⁹ Le contrôle de la recherche effective d'emploi fera l'objet d'autres travaux de la Cour en 2014.

les Assédic, alors chargées du versement des allocations d'assurance et de solidarité chômage, et par les services de l'État.

La nouvelle enquête conduite par la Cour en 2013 a permis de relever les progrès accomplis, mais également de mettre en lumière la nécessité d'améliorer la performance de la politique de prévention et de lutte contre la fraude menée par Pôle emploi.

Le montant de la fraude détectée sur les allocations d'assurance et de solidarité chômage a progressé rapidement au cours des années récentes, aussi bien en ce qui concerne les préjudices subis (allocations versées à tort sur la base de fausses déclarations) que les préjudices évités (allocations qui auraient été versées à tort sur la base de fausses déclarations, si la fraude n'avait pas été découverte).

Tableau : préjudices détectés d'origine frauduleuse

En M€	2009	2010	2011	2012
Préjudices subis	9,2	21,7	32,6	39,3
Préjudices évités	13,7	24,8	29,6	37,0
Total (fraude détectée)	22,9	46,5	62,2	76,3

Source : Pôle emploi

Indépendamment de l'évolution des comportements frauduleux, l'augmentation du montant total des allocations versées dans un contexte de crise économique (+ 12 % pour les allocations d'assurance chômage entre 2009 et 2012), d'une part, et l'amélioration des outils de lutte contre la fraude, d'autre part, contribuent à expliquer cette progression de la détection de la fraude.

I - La progression des moyens de lutte contre la fraude

Engagée dans les années 2000 par l'Unédic, notamment pour lutter contre la fraude à grande échelle, dite « en réseau », la politique de prévention et de lutte contre la fraude s'est intensifiée dans les dernières années grâce à une meilleure identification des risques, à la diversification des outils de lutte contre la fraude, et à un renforcement de

la coopération avec les partenaires de Pôle emploi, en particulier au niveau local.

A - L'analyse des risques

Pôle emploi a détecté 45 mécanismes principaux de fraude. Mais 72 % des affaires enregistrées en 2012 ont porté sur cinq mécanismes : la non-déclaration des périodes d'activité (30 % des cas), la présentation d'un emploi fictif, d'une fausse déclaration employeur ou de faux documents salariaux (16 %), la non-déclaration de la qualité de mandataire social (13 %), la non-déclaration d'un changement de situation (7 %), et la mise en œuvre d'une fraude transfrontalière (6 %).

La fraude la plus fréquente ne repose pas sur la mise en œuvre de réseaux, mais sur des manœuvres frauduleuses individuelles.

B - L'adaptation des outils aux risques

La détection des fraudes repose en premier lieu sur la vigilance des agents de Pôle emploi en matière de détection de fausses pièces d'identité, lors de l'inscription des demandeurs d'emploi, et de pièces falsifiées lors de la liquidation des droits à indemnisation.

La sensibilisation et la formation des conseillers à la prévention et à la lutte contre la fraude sont donc essentielles et méritent d'être intensifiées.

Par ailleurs, l'amélioration des outils techniques et juridiques a joué un rôle important dans la progression de la détection des fraudes au cours des dernières années.

1 - Les outils techniques

Les possibilités de croisement de fichiers – par exemple, avec les organismes de sécurité sociale ou bien, avec les entreprises de travail temporaire – se sont développées. Toutefois, elles ne sont pas encore systématiquement utilisées. À titre d'exemple, la consultation du répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) n'est actuellement ouverte qu'aux auditeurs internes de Pôle emploi spécialisés dans la lutte contre la fraude, et non à l'ensemble des conseillers chargés de la liquidation des droits.

En ce qui concerne le premier motif de fraude, c'est-à-dire la non-déclaration de périodes d'activité, Pôle emploi a obtenu l'autorisation réglementaire de pouvoir identifier nominativement, grâce au numéro d'inscription (NIR) au répertoire national d'identification des personnes physiques, les personnes faisant l'objet d'une déclaration préalable à l'embauche (DPAE). Pôle emploi a également accès au système national de gestion des carrières de la Caisse nationale de l'assurance-vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) qui lui permet de vérifier les périodes d'activité salariée déclarées par les employeurs et de contrôler la réalité des bulletins de paie produits.

En ce qui concerne le deuxième motif, qui porte essentiellement sur de fausses déclarations salariales, le développement de l'attestation employeurs dématérialisée est également susceptible de limiter les risques de falsification.

Enfin, pour le troisième motif, les études relatives à la qualité de mandataire social ont été centralisées au sein d'une structure unique, Pôle emploi services, qui vient en appui aux agences pour cette activité de contrôle.

La prévention des fraudes serait améliorée si les croisements de fichiers étaient mieux intégrés dans le processus de liquidation des droits, alors qu'ils sont davantage mis en œuvre aujourd'hui dans des contrôles effectués *a posteriori*.

Cependant, pour améliorer la sécurisation des liquidations, Pôle emploi a développé au cours des dernières années l'utilisation d'outils visant à détecter en temps réel les incohérences éventuelles, relatives aux demandeurs d'emploi ou aux employeurs, au sein de ses propres bases de données : ainsi les anomalies observables, par exemple, en matière d'identité ou de coordonnées bancaires, sont automatiquement signalées aux conseillers.

2 - Les outils juridiques

En 2010, la Cour avait recommandé d'aligner les prérogatives de contrôle des auditeurs internes de Pôle emploi chargés de la lutte contre la fraude sur celles dont bénéficient les agents des organismes de sécurité sociale. Cette recommandation a été partiellement mise en œuvre.

En effet, la procédure d'assermentation et d'agrément des agents de Pôle emploi chargés de la lutte contre la fraude est en cours, sur le fondement de la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure. Par un arrêté publié le

29 octobre 2013, Pôle emploi a été autorisé à accéder au fichier national des comptes bancaires (FICOBA).

En revanche, les auditeurs internes de Pôle emploi ne disposent pas encore du droit d'obtenir communication de certaines informations auprès de tiers (notamment les établissements financiers), contrairement aux agents des organismes de sécurité sociale, ce qui limite les possibilités d'investigation dans certains cas de suspicion de fraude.

C - Le renforcement de la collaboration avec les autres acteurs

En 2012, les 130 auditeurs spécifiquement chargés de la prévention et de la lutte contre la fraude au sein de Pôle emploi ont traité plus de 26 000 signalements. Ceux-ci ont donné lieu à la création de près de 10 800 dossiers, dont 5 254 ont finalement été considérés comme frauduleux. Plus de 15 000 signalements (soit 60 %) émanaient d'organismes extérieurs, dont notamment les organismes de sécurité sociale (37 %), la police et la gendarmerie (30 %), et les comités opérationnels départementaux anti-fraude, les CODAF (9 %).

Les comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF)

Créés en 2010, après une expérimentation engagée en 2008, les comités départementaux opérationnels anti-fraude (CODAF) réunissent, sous la coprésidence du préfet et du procureur de la République du chef-lieu de département, les services de l'État (police, gendarmerie, administrations préfectorale, fiscale, douanière et du travail) et les organismes locaux de protection sociale (Pôle emploi, URSSAF, Caf, CPAM, CARSAT, RSI et MSA⁹⁰).

⁹⁰ URSSAF : unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales

Caf : caisses d'allocations familiales

CPAM : caisses primaires d'assurance maladie du régime général

CARSAT : caisses d'assurance retraite et de la santé au travail du régime général

RSI : régime social des indépendants

MSA : mutualité sociale agricole

La levée du secret professionnel entre les membres des CODAF depuis 2011 et le pilotage du plan national de lutte contre la fraude assuré par la délégation nationale à la lutte contre la fraude, créée en 2008, visent à développer la collaboration entre les services et la circulation de l'information au sein des CODAF.

L'action des CODAF porte aussi bien sur les fraudes sociales, fiscales et douanières que sur le travail illégal. Sur le champ social, elle concerne les prélèvements obligatoires comme les prestations sociales. Pour 2012, tous champs confondus, l'impact financier de l'action des CODAF est estimé à 193 M€.

Source : bilan 2012 de la délégation nationale à la lutte contre la fraude

En effet, la coopération a progressé au sein des CODAF et la levée du secret professionnel entre leurs membres permet à Pôle emploi de bénéficier d'informations essentielles, par exemple en matière de travail dissimulé. Pour gagner en efficacité, un meilleur ciblage des signalements serait cependant encore possible.

Par ailleurs, au niveau national, Pôle emploi participe aux travaux animés par la délégation nationale à la lutte contre la fraude. Dans ce cadre, en matière de veille, l'échange avec les autres organismes de protection sociale est important pour l'identification de nouvelles zones de risques et l'adoption de positions coordonnées.

II - Une impulsion nouvelle à donner

Les progrès accomplis dans les dernières années n'ont pas permis de remédier à deux lacunes mises en évidence par la Cour en 2010 : l'insuffisance de la mesure de la fraude, d'une part, et une articulation imparfaite entre le contrôle et la sanction, d'autre part.

En outre, la généralisation de la déclaration sociale nominative (DSN) à partir de 2016 ouvrira des possibilités supplémentaires de contrôle que Pôle emploi doit anticiper.

La déclaration sociale nominative (DSN)

La DSN vise à regrouper la quasi-totalité des flux actuels de déclarations sociales émanant des employeurs vers Pôle emploi et les organismes de sécurité sociale en un flux mensuel unique dématérialisé. Mis en œuvre en 2013 sur la base du volontariat des entreprises, le projet de DSN prendra sa pleine mesure à compter du 1^{er} janvier 2016 avec la généralisation à titre obligatoire à l'ensemble des entreprises.

A - Évaluer la fraude potentielle et cibler les contrôles en fonction des risques

En 2010, la Cour avait tenté – à défaut d'estimation de la part de l'Unédic, puis de Pôle emploi – d'évaluer le risque de fraude. La situation n'a pas évolué depuis lors : si l'identification des mécanismes de fraude a été approfondie, aucun travail statistique d'évaluation du préjudice potentiel lié à la fraude n'a été mené jusqu'à présent par Pôle emploi.

Pour prendre un élément de comparaison, les travaux menés dans la branche famille en 2010⁹¹, par exemple, ont conduit à faire apparaître un impact financier estimé de la fraude proche de 1,2 % du montant total des prestations légales versées. Cet impact financier était, par ailleurs, très variable selon les prestations, allant de moins de 0,3 % pour les prestations familiales à plus de 3,5 % pour le RSA. À titre de comparaison, les indus d'origine frauduleuse détectés en 2011 et 2012 représentaient moins de 0,2 % des prestations légales versées ces mêmes années.

Un travail d'évaluation de la fraude, souhaité par la délégation nationale à la lutte contre la fraude, devrait toutefois être entrepris par Pôle emploi en 2014.

Par ailleurs, cet opérateur a engagé en 2013 une démarche visant à développer une analyse statistique de la fraude qui le mettrait en capacité non seulement d'estimer son montant potentiel, mais également de quantifier les principales zones de risques à partir de critères précis, ce qui lui permettrait de cibler des contrôles prioritaires, au lieu d'effectuer des contrôles sur des échantillons de dossiers choisis aléatoirement. Cette

⁹¹ Cette estimation repose sur l'extrapolation de l'impact financier des cas de fraude détectés dans le cadre du contrôle de 10 500 dossiers d'allocataires choisis de manière aléatoire.

démarche a déjà été engagée par la branche famille : depuis la fin de l'année 2011, celle-ci priorise les contrôles sur la situation des allocataires en fonction de certains critères. En 2012, la généralisation de cette technique de « profilage » a favorisé l'augmentation des montants totaux d'indus, de nature ou non frauduleuse.

B - Améliorer le contrôle de l'activité et des revenus professionnels

La généralisation de la déclaration sociale nominative (DSN) à compter de 2016 présentera le double avantage, pour Pôle emploi, de remplacer l'attestation employeur dématérialisée et d'améliorer la fiabilité de la déclaration de la reprise d'activité salariée, tant en ce qui concerne la prise en compte des périodes d'activité que des salaires.

Cette meilleure sécurisation et cette plus grande fluidité de l'information sont d'autant plus importantes que près de la moitié des cas de fraude recensés (notamment les périodes d'emploi non déclarées, les fausses attestations employeur et les faux documents salariaux) portent aujourd'hui sur des informations contenues dans l'attestation employeur et donc, demain, dans la DSN.

La période de montée en puissance progressive du dispositif, qui a démarré en 2013, doit être mise à profit par Pôle emploi pour assurer l'intégration complète des flux liés à la DSN dans le processus de liquidation des droits à indemnisation. En effet, la DSN n'est pas seulement utile pour prévenir et lutter contre la fraude, mais également pour éviter les indus d'origine non frauduleuse (plus de 900 M€ par an).

C - Rendre la sanction plus rapide et plus efficace

La détection de la fraude peut entraîner plusieurs types de conséquences pour le fraudeur : remboursement des sommes dues (le cas échéant, sur jugement d'une juridiction civile), non-validation au titre de l'assurance chômage des périodes d'activité ayant fait l'objet de la fraude, suspension temporaire ou définitive des droits à indemnisation, pénalités administratives en cas de fausses déclarations, ou enfin sanctions pénales sous forme d'amende, voire d'emprisonnement.

Les sanctions prenant la forme d'une suspension des droits à indemnisation et de pénalités administratives sont prononcées par les préfets.

En 2010, la Cour avait souligné la nécessité d'adapter la stratégie mise en œuvre par l'opérateur dans le domaine des sanctions, afin d'en améliorer l'efficacité. Or, l'analyse coûts/bénéfice actuellement menée par Pôle emploi à partir de quatre critères (montant de la fraude, mécanisme frauduleux utilisé, éventuelle récidive, stratégie pénale mise en place avec et/ou par les parquets concernés) pour décider de saisir ou non les juridictions pénales conduit aujourd'hui à un taux de saisine qui demeure trop faible pour être dissuasif (7,5 % seulement en 2012, contre 13,6 % en 2009). En outre, la publicité des sanctions encourues par les demandeurs d'emploi et les employeurs impliqués dans une fraude n'est pas suffisamment assurée, alors même que le taux de jugements favorables à Pôle emploi dépasse 90 %.

Les condamnations encourues peuvent être lourdes comme l'illustre le cas suivant.

Exemple de sanctions encourues

Huit sociétés en difficulté avaient été rachetées par une même personne pour servir de support à l'élaboration de faux documents. Des « kits Assédic », comportant attestations employeurs et bulletins de salaires, étaient ensuite vendus à des candidats à la fraude pour ouvrir droit à indemnisation.

Compte tenu des autres malversations effectuées, de la vente de faux arrêts de travail délivrés par un médecin qui permettaient à leurs bénéficiaires de percevoir des indemnités journalières d'assurance maladie, et de la récidive, l'organisateur de la fraude a été condamné à 4 ans de prison. Les 43 autres personnes impliquées ont été condamnées à des peines de prison avec sursis.

La Cour constate également que le nombre de sanctions prononcées par les préfets à la suite d'une transmission de dossiers aux directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)⁹² est insuffisant au regard du nombre d'affaires frauduleuses détectées chaque année. Un groupe de travail a été mis en place en 2013 associant la délégation

⁹² Les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) instruisent les dossiers frauduleux transmis par Pôle emploi en vue de la décision éventuelle du préfet de réduire ou de supprimer le revenu de remplacement versé au demandeur d'emploi concerné, voire de prononcer une pénalité administrative.

générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et Pôle emploi pour analyser ce point.

La Cour estime, comme elle l'avait déjà indiqué en 2010, que le dispositif gagnerait en efficacité si les sanctions administratives étaient désormais prononcées directement par Pôle emploi. Toutes les conséquences n'ont pas encore été tirées de la fusion de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et du réseau des Assédic, notamment en ce domaine. À titre de comparaison, les directeurs des organismes de sécurité sociale sont habilités depuis 2007 à prononcer les sanctions administratives à l'encontre des auteurs de fraudes avérées.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les orientations stratégiques de Pôle emploi font peu de place à la politique menée en matière de prévention et de lutte contre la fraude. Cette politique a, certes, été notablement renforcée au cours des dernières années et ses résultats ont sensiblement progressé, mais les actions conduites par l'opérateur demeurent en deçà des ambitions et des démarches plus actives développées par les organismes de sécurité sociale en la matière.

Grâce aux évolutions apportées à la législation et aux modes de gestion, les organismes de sécurité sociale qui assurent le service de prestations, notamment les caisses d'allocations familiales, ont en effet renforcé au cours des années récentes à la fois le ciblage des actions de contrôle susceptibles de détecter des cas de fraude, les liaisons entre la gestion courante des prestations et la lutte contre la fraude, ainsi que la sanction des fraudes constatées.

En matière de prévention de la fraude, Pôle emploi pourrait améliorer ses performances en tirant mieux parti des flux d'échanges de données dès le stade de la liquidation des droits. Il appartient également aux pouvoirs publics et à l'opérateur de rendre plus dissuasive la sanction des contrôles.

Dans cette perspective, la Cour renouvelle deux des recommandations déjà formulées en 2010 à l'attention des pouvoirs publics et de Pôle emploi :

- 1. accorder aux auditeurs internes de Pôle emploi spécialisés dans la lutte contre la fraude un droit de communication auprès des tiers identique à celui dont bénéficient les agents des organismes de sécurité sociale ;*

2. *confier à Pôle emploi les prérogatives actuellement exercées par les préfets en matière de sanctions et de pénalités administratives en cas de fraude aux allocations chômage (en modifiant les articles L. 5426-2 et suivants du code du travail).*

La Cour ajoute les recommandations suivantes à l'attention de Pôle emploi :

3. *accroître le taux de saisine des juridictions pénales compte tenu de l'augmentation du nombre d'affaires frauduleuses détectées ;*
 4. *mieux assurer la publicité des sanctions encourues en cas de fraude auprès des demandeurs d'emploi et des employeurs ;*
 5. *ouvrir la possibilité de consulter le répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) à l'ensemble des agents de Pôle emploi chargés de la liquidation des droits à indemnisation.*
-

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	260
Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social	261
Directeur général de Pôle emploi	263
Directeur général de l'Unédic	265

***RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET
DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU
MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU
BUDGET***

Ce rapport fait suite à une enquête que vous avez menée en 2013 et qui vous a permis de constater à la fois les progrès accomplis et ceux restant à accomplir par Pôle emploi dans le domaine de la lutte contre la fraude à l'assurance chômage.

Nous ne pouvons que nous féliciter des progrès que vous avez constatés dans ce domaine, d'autant qu'il s'agit d'un objectif figurant dans le plan stratégique élaboré par Pôle emploi et qui s'intitule « Pôle emploi 2015 ». Ce plan stratégique prévoit une poursuite de la détection et du recouvrement des fraudes dans le cadre notamment d'un développement d'échanges de données dématérialisées en particulier avec les organismes de sécurité sociale et d'un renforcement et d'un recentrage des dispositifs de détection et de lutte sur les zones particulièrement à risques.

Le versement des allocations chômage par leur montant et le nombre de bénéficiaires concernés est susceptible d'induire des fraudes génératrices de versements indus dont le périmètre peut être particulièrement important, nous nous associons donc pleinement à vos propositions destinées à améliorer la détection et la lutte contre cette fraude à l'assurance chômage.

***RÉPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI,
DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE
SOCIAL***

Je me félicite que les résultats de la politique de lutte contre la fraude menée par Pôle emploi aient sensiblement progressé ces dernières années. Ces efforts seront accrus à l'avenir, conformément au Plan national de coordination de la lutte contre la fraude aux finances publiques.

Deux des recommandations de la Cour ont particulièrement retenu mon attention et appellent de ma part les observations suivantes :

1/ La Cour préconise que soit accordé aux auditeurs internes de Pôle emploi spécialisés dans la lutte contre la fraude un droit de communication auprès des tiers identique à celui dont bénéficient les agents de sécurité sociale.

La loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance et la sécurité intérieure (LOPPSI II) a prévu l'agrément et l'assermentation des agents chargés de la prévention des fraudes de Pôle emploi. Elle a également permis aux agents de l'État et des organismes de protection sociale, y compris Pôle emploi, d'échanger tous renseignements ou tous documents utiles à l'accomplissement des missions de recherche et de constatation des fraudes en matière sociale et de recouvrement des contributions et prestations versées indument.

Toutefois, comme le souligne la Cour, les agents de Pôle emploi ne bénéficient pas d'un droit de communication similaire à celui dont bénéficient les organismes de sécurité sociale. Ce droit permet actuellement aux agents de ces organismes d'obtenir auprès de certains tiers (tels que les établissements bancaires, fournisseurs d'énergie, opérateurs de téléphonie), sans que s'y oppose le secret professionnel, les documents et informations nécessaires pour contrôler l'exactitude des déclarations faites en vue de l'attribution des prestations.

Je suis favorable à l'instauration d'un tel droit de communication au profit des agents de Pôle emploi, dès lors que ceux-ci seront dûment agréés et assermentés. Cette mesure permettrait d'améliorer la détection des fraudes, de favoriser la récupération des sommes détournées et de renforcer la coopération de l'ensemble des acteurs concernés par la lutte contre la fraude.

Mes services engageront prochainement des travaux avec Pôle emploi et la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) sur la mise en place de ce droit de communication au profit des agents de Pôle emploi, agréés et assermentés. Ces travaux auront pour but d'améliorer les

conditions de lutte contre la fraude dans le respect des garanties relatives à la vie privée.

2/ La Cour préconise de confier à Pôle emploi les prérogatives actuellement exercées par les préfets en matière de sanctions en cas de fraude aux allocations de chômage en modifiant les articles L. 5426-2 et suivants du code du travail.

La réforme de l'organisation du service public de l'emploi résultant de la loi du 13 février 2008 a confié à Pôle emploi le contrôle de la recherche d'emploi, les préfets n'étant désormais responsables que de la décision de suppression ou de réduction du revenu de remplacement. La préconisation formulée de la Cour pourrait permettre de renforcer l'effectivité des sanctions quand les signalements sont aujourd'hui moins suivis d'effet, du fait notamment de moyens plus réduits dans les services déconcentrés de l'État.

Toutefois, si le principe du transfert à Pôle emploi de cette compétence devait être retenu, il devrait s'inscrire dans le cadre d'une réforme plus globale du suivi de la recherche d'emploi et d'une réflexion sur la rénovation du cadre actuel des droits et devoirs des demandeurs d'emploi. Ce point pourra utilement faire partie des débats à venir dans le cadre de la renégociation de la convention tripartite État / Unédic / Pôle Emploi, prévue d'ici la fin de l'année 2014.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE PÔLE EMPLOI

Je vous remercie d'avoir souligné dans votre projet intitulé « Pôle emploi : des progrès à amplifier dans la lutte contre la fraude aux allocations chômage », les progrès réalisés par Pôle emploi sur le champ de la prévention et de la lutte contre la fraude en matière d'organisation, de méthode et d'outils.

Vous voudrez bien noter qu'en complément des dispositifs de formation de nos agents sur la couverture du risque de fraude, les actions significatives que nous engageons sont accompagnées par une campagne de communication pour non seulement dissuader, mais aussi valoriser le travail accompli au quotidien par les auditeurs et les conseillers.

En complément, les techniques de fraude connaissant des évolutions rapides, nous nous sommes attachés à développer la coopération avec les institutions de la protection sociale et des organismes internationaux afin d'optimiser la lutte contre ce phénomène.

Après lecture approfondie de vos propositions je tiens à vous faire part des précisions suivantes.

- Concernant la recommandation portant sur le droit de communication auprès des tiers.

Je suis bien conscient que l'absence de droit de communication est préjudiciable à la qualité du travail de prévention et de lutte contre la fraude à Pôle emploi.

La loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI II) a prévu d'une part, l'agrément et l'assermentation des agents chargés de la prévention des fraudes de Pôle emploi (Art. L. 5312-13-1 du code du travail) et d'autre part, la levée complète du secret professionnel entre les services de l'Etat et les organismes de protection sociale, dont Pôle emploi, afin de lutter contre la fraude sociale (Art. L. 114-16-1 et suivants du code de la sécurité sociale).

Toutefois, Pôle emploi ne disposant pas encore d'un droit de communication auprès des tiers tel que prévu à l'article L. 114-19 du code de la sécurité sociale, une modification législative est nécessaire pour aller dans le sens de votre recommandation.

Sur le plan opérationnel, ce droit de communication sera exercé par les auditeurs fraude de Pôle emploi agréés et assermentés. Il permettra à Pôle emploi d'améliorer la détection des situations de fraude, de favoriser la récupération des sommes et d'optimiser les moyens mis en œuvre dans la recherche des éléments de preuve.

Il permettra en outre de renforcer la coordination entre les différents acteurs de la lutte contre la fraude en améliorant la qualité des signalements transmis par Pôle emploi auprès de ses partenaires institutionnels (DGFIP, organismes de sécurité sociale etc.), en augmentant également la quantité d'informations transmises.

- Concernant la recommandation portant sur l'accroissement du taux de saisine des juridictions pénales

Pôle emploi a défini avec les parquets une stratégie pénale avec poursuite systématique des organisateurs de montages frauduleux et une politique adaptée pour les bénéficiaires en fonction des montants détournés.

Au total, comme le relève la Cour, ce sont plusieurs centaines de fraudes qui font l'objet de poursuites, ce qui nous apparaît déjà conséquent au regard des contraintes pesant sur les juridictions. L'enjeu est alors pour Pôle emploi, lorsque des décisions de sanction sont prises par le juge, de diffuser l'information aux usagers à des fins de dissuasion. Nous avons pour objectif de progresser sur ce dernier point en systématisant l'information sur les supports destinés aux usagers, et en renforçant la communication par voie de presse, en particulier au niveau local.

Il convient également de rappeler que la politique de Pôle emploi consiste à développer l'axe prévention qui génère deux effets positifs majeurs à savoir aucun versement d'allocation et en conséquence aucune somme à recouvrer.

- Concernant la recommandation portant sur la publicité des sanctions encourues en cas de fraude

Pôle emploi s'est engagé dans une stratégie de communication tant à l'externe qu'à l'interne considérant que la dissuasion est un axe majeur de la lutte contre la fraude. Ce plan prévoit notamment la médiatisation des jugements en faveur de Pôle emploi, l'information systématique des conseillers sur les résultats obtenus, la valorisation à l'externe des actions menées et des moyens mobilisés. Il intègre par exemple la diffusion d'un livret de sensibilisation des agents sur la fraude (en ligne sur l'intranet).

De plus, Pôle emploi est amené dans certaines situations (ex : fraude en réseau) à demander la publication du jugement en cas de condamnation.

- Concernant la recommandation portant sur la consultation du RNCPS

A ce jour, au-delà des collaborateurs du service prévention et lutte contre la fraude, l'accès au répertoire national de la protection sociale (RNCPS) a été étendu au « relais fraude » de chaque agence et site spécialisé.

Nous tenons à porter à la connaissance de la Cour le fait que, si le RNCPS est utilisé aujourd'hui uniquement en accès, les promoteurs de ce répertoire ont prévu deux autres utilisations : d'une part la possibilité d'effectuer des requêtes (cette fonctionnalité sera opérationnelle début 2014) et, dans une étape ultérieure, de consulter en temps réel ce répertoire lors de l'inscription d'un bénéficiaire. Ces deux évolutions sont conditionnées par les décisions de la maîtrise d'ouvrage de la Caisse nationale d'assurance vieillesse qui les instruit.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'UNÉDIC

Ce rapport souligne le renforcement des actions de prévention de la fraude et les résultats obtenus par Pôle emploi ; il identifie les voies de progrès, auxquelles l'Unédic souscrit pleinement. Notamment, la préconisation de transposer les pratiques de prévention développées par les organismes de sécurité sociale au cas de l'indemnisation du chômage, doit pouvoir conforter les orientations mises en œuvre par Pôle emploi.

Tout en prenant acte de la diminution des fraudes "en réseau", l'Unédic note avec la Cour que la déclaration d'emploi fictif (une fausse déclaration employeur ou de faux documents salariaux) représente 16 % des fraudes enregistrées en 2012. La fraude aux contributions pouvant avoir des conséquences de même nature sur l'indemnisation, l'Unédic s'attache à ce que les échanges entre la branche recouvrement (ACOSS, URSSAF) et Pôle emploi soient développés. La convention portant sur le transfert du recouvrement des contributions d'assurance chômage à l'ACOSS, prévoit ces échanges.

Ce rapport appelle également de notre part deux compléments importants pour la compréhension de la situation actuelle et à venir de la lutte contre la fraude aux allocations d'assurance chômage.

D'une part, concernant le projet de la Déclaration Sociale Nominative (DSN), dans lequel l'Unédic s'est fortement impliquée, l'Unédic souligne avec la Cour que sa généralisation prochaine sera un moyen majeur de sécurisation de l'ouverture des droits à indemnisation. La CNIL, dans son avis du 15 novembre 2012 a accepté cette orientation de DSN au-delà de son objectif de simplification déclarative.

Toutefois, cet apport ne sera réel que si Pôle emploi a accès, non seulement aux informations événementielles liées à une rupture de contrat de travail, mais aussi aux informations mensuelles.

L'Unédic appelle l'attention de la Haute Juridiction sur ce point, non encore tranché dans le cadre du projet DSN.

En effet, la Cour mentionne que 30 % des fraudes détectées en 2012 résultent de "non déclaration de période d'activité" et que, comme cité précédemment, 16 % découlent "d'emplois fictifs". Or, l'accès à ces informations mensuelles a vocation à prévenir ces types de fraude car, il participera à la sécurisation de la gestion des droits à indemnisation dans le cas des demandeurs d'emploi pratiquant une activité réduite (45 % du fichier des bénéficiaires de l'Assurance chômage), comme dans celui des demandeurs d'emploi reprenant un emploi.

Pour l'Unédic, DSN doit également participer à simplifier le dispositif de croisement de fichiers, partagé par les Organismes de Protection Sociale

(OPS), pour la prévention des fraudes et rendre ainsi cette action plus opérationnelle au poste de travail des agents, notamment en évitant le recours à des "outils" multiples.

La prise en compte par DSN d'objectifs directement liés à la sécurisation de l'ouverture de droits à indemnisation et à leur gestion est donc un enjeu majeur pour l'Assurance chômage.

D'autre part, il est à rappeler le rôle de l'Unédic dans le suivi et l'accompagnement de la politique de prévention et de lutte contre la fraude de Pôle emploi. L'attention portée à ce sujet s'est traduite dans la Convention tripartite pluriannuelle entre l'Etat, l'Unédic et Pôle emploi du 11 janvier 2012, avec l'article 1.3.3 : "Prévenir et lutter contre les fraudes".

De plus, cette volonté commune a été déclinée, pour le cas de l'indemnisation par l'Assurance chômage, dans les conventions bipartites Unédic-Pôle emploi et ce, dès celle de 2008 :

- article 15 de l'ancienne convention bipartite du 19 décembre 2008 pour le service de l'allocation d'assurance ;*
- article 9 de la convention bipartite du 21 décembre 2012 relative aux délégations de service et à la coopération institutionnelle.*

Dans ces articles, notamment pour les exigences de la certification des comptes, la prévention des fraudes est mentionnée comme l'un des domaines pour lesquels l'Unédic souhaite disposer d'éléments probants de suivi et avoir la possibilité d'auditer et de prescrire en la matière.

Ces prérogatives ont été suivies de faits puisque, chaque année depuis 2009, l'Unédic a prescrit sur ce champ et, dès 2010, a mené une mission d'audit conjoint Unédic-Pôle emploi sur la "Politique de prévention des fraudes et le pilotage associé". Un audit de suivi de cette dernière a été réalisé en 2012.

L'Unédic reste présente, attentive et active sur le champ de la politique de lutte contre la fraude à l'Assurance chômage.
