

Chapitre IV

La lutte contre les fraudes aux cotisations sociales : des enjeux sous- estimés, une action à intensifier

PRESENTATION

Atteignant selon les comptes de la protection sociale 346,2 Md€ en 2012, soit 17 % du PIB, les cotisations sociales¹⁰⁰, représentent plus de la moitié des ressources de la protection sociale en France.

Leur collecte repose sur un système déclaratif complexe et donne lieu à versement soit à l'initiative de l'employeur pour les salariés (sauf pour une partie des salariés agricoles) soit sur appel en fonction des revenus communiqués principalement pour les travailleurs indépendants. Elle est donc exposée à de nombreux risques d'erreurs, comme la Cour le constate notamment dans sa mission de certification des comptes annuels de l'activité de recouvrement du régime général et de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). Mais au-delà, elle est confrontée à des tentatives de fraude, consistant en une irrégularité commise intentionnellement par le cotisant qui se traduit par un préjudice pour les finances sociales, dont les formes se renouvellent avec l'évolution de l'économie, des techniques et du droit.

En sus de ses effets sur l'équilibre des comptes sociaux, la fraude aux cotisations minore les droits sociaux des salariés, notamment dans le cas du travail dissimulé et constitue une atteinte à la loyauté de la concurrence.

La Cour a cherché à apprécier son ampleur en réactualisant des estimations déjà anciennes. Elle a constaté que son importance financière était considérable, de l'ordre de 20 Md€ selon une nouvelle estimation et que malgré certains progrès dans la lutte menée contre elle, les redressements notifiés à ce titre par les organismes sociaux et, plus encore, les sommes réellement recouvrées ne représentent qu'une très faible part des cotisations éludées (I).

Un renforcement de la lutte contre la fraude aux cotisations s'impose ainsi. Elle passe par une professionnalisation des équipes, une diffusion de l'usage de techniques plus modernes, des moyens d'action et des sanctions accrus ainsi que par une coopération et des mutualisations des tâches et des pratiques entre les réseaux de recouvrement (II).

100. Assises selon les cas sur les salaires bruts, les revenus non salariaux et certaines prestations que versent les régimes obligatoires de base ou complémentaires de retraite ainsi que l'assurance chômage.

I - Une fraude à l'importance sous-estimée et trop peu détectée

A - Un manque à gagner de plus de 20 Md€ en 2012, mais encore sous-estimé

1 - De l'ordre de 5 % des cotisations et contributions sociales éludées

Comme le souligne le Conseil des prélèvements obligatoire (CPO)¹⁰¹, la distinction entre la fraude et la simple irrégularité (erreurs et omissions involontaires, ignorance ou mauvaise interprétation du droit...) est complexe à établir.

Une distinction parfois délicate entre fraude et erreur

Dans le cas du travail dissimulé, le caractère intentionnel de la fraude peut être souvent démontré. Dans les autres cas, la caractérisation de la fraude aux cotisations sur la base du constat d'une irrégularité apparaît souvent délicate, la preuve de l'intentionnalité étant souvent difficile à administrer. La complexité du droit applicable, sa variabilité, ou parfois le manque de moyens ou de compétences en la matière de certains acteurs de l'économie (notamment les travailleurs indépendants et les PME) peuvent expliquer un certain nombre d'anomalies. Leur rectification, à l'occasion des contrôles, peut donner lieu aussi bien à des redressements, au détriment du cotisant qu'à des restitutions en sa faveur. Cependant, cette complexité peut aussi favoriser un certain nombre d'irrégularités de nature volontaire.

Certaines réglementations, particulièrement complexes, semblent concentrer davantage d'irrégularités. À cet égard, l'ensemble des mesures dérogatoires en faveur de l'emploi a représenté 24,1 % des redressements notifiés en 2012, dont près de 17 % pour les allègements de cotisations sur les bas salaires. Par ailleurs, les principaux motifs de redressement sont : le travail dissimulé (15,2 %), les frais professionnels et les déductions non-justifiées (9,4 %), les primes, gratifications et indemnités (8,5 %).

Dans ce contexte, une réflexion est menée depuis plusieurs années sur l'élargissement de la notion de fraude, au-delà du seul travail dissimulé, qui a longtemps été, en pratique, le seul motif d'une telle qualification. Elle figure aux programmes des conventions d'objectifs et

101. Dans son rapport sur la fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle (2007).

de gestion entre l'État d'une part, l'ACOSS et la mutualité sociale agricole d'autre part. La principale orientation consiste à faire jouer le critère de répétition ou de non mise en conformité, une irrégularité renouvelée tendant à attester une intention frauduleuse. La loi de financement de sécurité sociale pour 2013 a ainsi prévu une majoration de 10 % en cas de réitération d'une irrégularité.

La Cour a demandé à l'ACOSS de procéder à une nouvelle évaluation de la fraude sur la base des contrôles réalisés par les URSSAF en 2012, en reprenant la méthode précédemment mise en œuvre en 2007 sur la base des contrôles effectués en 2004 par le Conseil des prélèvements obligatoires.

Malgré les précautions méthodologiques prises, les résultats obtenus ne sont que des estimations statistiques, par nature imprécises, mais qui permettent de fournir des ordres de grandeur.

Les méthodes d'estimation de la fraude aux cotisations

Trois méthodes principales peuvent être utilisées, qui sont fondées :

- sur les contrôles effectivement réalisés, ce qui permet de s'appuyer sur une masse de données importante. À cet égard, on ne peut se contenter d'une simple extrapolation des résultats de ces contrôles. En effet, dans un souci d'efficacité, les organismes compétents tendent à les concentrer sur les agents économiques les plus susceptibles de frauder ou de le faire pour les montants les plus importants. Une solution consiste à prendre la mesure de ce biais afin de le neutraliser. Dans cette optique, on définit des classes homogènes d'entreprises, par exemple par taille et secteur d'activité, qui représentent deux critères de ciblage évidents, puis on pondère les moyennes calculées par leur poids réel dans l'économie. On parle d'une évaluation par « post-stratification », visant à rendre représentatif, a posteriori, l'échantillon des entreprises contrôlées¹⁰².

Cette méthode est celle retenue par le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires en 2007 sur la base des contrôles réalisés en 2004 et que la Cour a demandé à l'ACOSS de reprendre, sur la base de ceux effectués en 2012 ;

102 Elle comporte un biais de sélection tendant à une certaine surestimation de la fraude, toutes choses égales par ailleurs, dans la mesure où il est difficile de neutraliser entièrement l'effet des critères de ciblage, imparfaitement connus, utilisés par les agents. Cette méthode entraîne cependant aussi un biais de détection conduisant à une sous-estimation, puisque les vérifications effectuées ne permettent pas d'appréhender toutes les fraudes commises dans les établissements contrôlés.

- sur des contrôles aléatoires (auprès d'établissements choisis au hasard dans le fichier des organismes). Cette méthode requiert un nombre élevé de contrôles, afin d'obtenir des résultats statistiquement valables. L'ACOSS met en œuvre cette démarche pour estimer certains taux de fraude (selon les régions, dans certains secteurs etc.) mais non son montant global, ce qui exigerait de l'appliquer à un champ exhaustif d'entreprises ;

- sur des sondages menés auprès des Français quant à leur recours au travail dissimulé, à la fois en tant que clients et en tant que prestataires de tels services, ce qui permet de croiser les approches. Cette méthode évite le biais lié au « ciblage » des contrôles et tend à compenser la sous-estimation par les organismes de recouvrement de la fraude liée aux activités et établissements totalement non-déclarés. Cependant, cette approche ne permet pas de faire des analyses fines (par secteur ou type d'entreprises), sauf à utiliser un échantillon extrêmement large. En outre, elle repose sur les dires des personnes interrogées, supposées éprouver moins de réticences que dans le cadre de contrôles mais sans qu'on ait de certitudes à cet égard. La délégation nationale à la lutte contre la fraude¹⁰³ envisage de réaliser une telle enquête par sondage en 2014.

Estimé sur le champ des cotisations de sécurité sociale, mais également sur celui de la CSG-CRDS, le manque à gagner, lié à la fraude proprement dite (essentiellement au travail dissimulé) et aux irrégularités (sans intention de fraude) aurait atteint en 2012 entre 16,8 Md€ et 20,8 Md€, contre 6,6 à 11,7 Md€ en 2004, soit un quasi doublement en huit ans.

Élargie à l'assurance-chômage et aux retraites complémentaires obligatoires, cette estimation s'établit entre 20,1 à 24,9 Md€¹⁰⁴. Elle représenterait ainsi environ 5 % des cotisations et contributions sociales, y compris la CSG et la CRDS.

103. Ou DNLF. Créée en avril 2008, elle assure la mise en œuvre du plan national de lutte contre la fraude (sous toutes ses formes, aux recettes et aux dépenses publiques), en associant les administrations ainsi que les organismes sociaux concernés et coordonne l'action des comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF).

104. Les taux de cotisation UNEDIC + retraite complémentaire représentent 20 % du total formé par les cotisations de sécurité sociale et la CSG. Cependant, on tient aussi compte, en faisant cette extrapolation, du fait que certains allègements de charges ne s'appliquent qu'à celles du régime général et donc que certains redressements ne sont pas transposables.

Tableau n° 44 : évaluations des cotisations et contributions sociales éludées¹⁰⁵

En Md€

	CPO (année 2004)		ACOSS (année 2012)	
	Champ sécurité sociale*	Champ large**	Champ sécurité sociale*	Champ large**
1- Travail dissimulé	5,1 à 10,2	6,2 à 12,4	15,4 à 19,1	18,5 à 22,9
2- Hors travail dissimulé	1,5	1,8	1,4 à 1,7	1,7 à 2,0
<i>dont redressements</i>	1,9	2,2	1,7 à 2,1	2,0 à 2,4
<i>dont restitutions</i>	-0,4	-0,4	-0,4 à -0,3	-0,4 à -0,3
3- Total manque à gagner (1+2)	6,6 à 11,7	8,0 à 14,2	16,8 à 20,8	20,1 à 24,9

* *champ sécurité sociale : cotisations sociales, CSG, CRDS*

** *extrapolation à l'Unédic et aux cotisations de retraite complémentaire obligatoire*

Source : ACOSS

À eux seuls, les secteurs de la construction et du commerce représenteraient respectivement 3,8 Md€ et 3,3 Md€ de cotisations éludées, combinant un poids économique et un taux de fraude (22 % et 12 %) importants¹⁰⁶. Ce dernier dépasserait également 10 % dans les transports, mais ne serait que de 4 % dans l'industrie et la finance. La fraude constatée peut consister dans des cas de travail dissimulé¹⁰⁷ mis au jour à l'occasion d'actions de lutte contre le travail illégal. Il s'agit d'interventions dans une entreprise, en principe sans avis préalable, d'inspecteurs du recouvrement, éventuellement en collaboration avec d'autres corps de contrôle, dans le but de constater une telle situation et donnant lieu le cas échéant à l'établissement d'un procès-verbal.

Par ailleurs, depuis 2011, les inspecteurs du recouvrement peuvent qualifier de fraude tout ou partie des montants redressés lorsqu'ils prêtent un caractère intentionnel à une irrégularité constatée à l'occasion d'un

105. Ces montants ne sont pas entièrement récupérables dans la mesure où la fraude peut constituer la condition nécessaire du développement d'une partie, indéterminée, des activités concernées. Si la fraude était éradiquée, ces activités et l'assiette de cotisations correspondante disparaîtraient aussi.

106. Dans le secteur de la distribution, du fait du commerce de détail alimentaire (10 %) et non-alimentaire (12 %), plutôt que dans le commerce de gros (7 %).

107. Le travail dissimulé consiste dans la dissimulation intentionnelle de tout ou partie d'une activité exercée à titre indépendant dans un but lucratif ainsi que de tout ou partie de l'emploi salarié, en l'absence de déclaration préalable à l'embauche, de bulletin de paie ou en cas de sous-déclaration des heures effectuées. Il constitue un cas particulier d'un délit plus large défini dans le code du travail, le travail illégal, dont les autres formes n'ont en soi que peu ou pas d'impact sur les cotisations dues.

contrôle comptable d'assiette¹⁰⁸ (CCA). Toutefois, il s'avère que seuls 4,5% des redressements prononcés à l'issue de tels CCA relèvent de la qualification de fraude, de sorte que les actions de lutte contre le travail illégal sont toujours à l'origine de l'essentiel des redressements notifiés.

2 - Une évaluation menée sur un champ encore incomplet

Le champ ne comprend pas certaines contributions, relatives au logement et à la formation notamment, ni les secteurs qui ne sont pas contrôlés par les URSSAF, comme l'agriculture (exploitants et salariés). La mutualité sociale agricole (MSA) n'a encore diligenté aucune évaluation de ce type, mais seulement par filière. L'estimation omet aussi la fraude commise par les travailleurs indépendants non-agricoles, en raison de la faiblesse des contrôles sur ce segment (cf. *infra*).

Des travaux normalisés et réguliers s'avèrent indispensables à une bonne connaissance de ce phénomène et de son évolution, à la mise en œuvre d'une politique ciblée et à l'appréciation de l'efficacité de cette dernière. Il convient donc de produire des évaluations régulières et réellement globales, reposant une méthodologie harmonisée et reproductible.

La délégation nationale à la lutte contre la fraude a prévu à cet égard de piloter un groupe de travail interministériel, réunissant l'ACOSS, la caisse centrale de mutualité sociale agricole et la délégation générale du travail.

B - Des formes nouvelles de fraude peu aisées à combattre

La mondialisation des échanges et la segmentation croissante des chaînes de valeur ajoutée, le développement du marché unique européen, réunissant des États dont les niveaux de protection sociale sont très inégaux, l'augmentation des possibilités de transactions dématérialisées créent des nouvelles opportunités de fraude ou facilitent le renouvellement de formes anciennes. La fraude transnationale, la sous-traitance en cascade, les faux statuts, les circuits de financement occultes compliquent la tâche des agents chargés du contrôle des cotisations.

108. Il s'agit de contrôles sur place, notifiés à l'avance, de cotisants dont la situation est vue dans son ensemble. Ils visent en principe à de simples régularisations, qui peuvent se faire a priori aussi bien au détriment qu'à l'avantage de ces derniers.

1 - Une fraude renouvelée

a) Les difficultés créées par le statut de travailleur détaché

Dans le cas d'un travailleur détaché à l'étranger, s'appliquent pour l'essentiel le droit du travail du pays d'accueil et celui de la sécurité sociale du pays d'origine. Il peut donc exister la tentation de présenter certains salariés comme des travailleurs détachés, pour payer des cotisations dans le pays d'origine à des taux bien moins élevés qu'en France, s'établissant par exemple à environ 14 % au Luxembourg et 20 % en Pologne, alors que ces salariés n'y ont jamais travaillé¹⁰⁹ ou que leurs employeurs supposés n'y ont pas d'activité réelle. Ces pratiques pourraient expliquer en partie, conjointement à d'autres facteurs comme l'internationalisation des économies, la hausse du nombre de travailleurs détachés en France, passé de 7 500 en 2000 à 170 000 en 2012.

Ainsi, des sociétés d'intérim basées à l'étranger permettent, grâce au statut de salarié détaché, d'embaucher des travailleurs sans lien avec le pays d'origine supposé, en minorant les cotisations sociales. Les entreprises de travail temporaire établissent 30 % des déclarations de détachement (aux 3/4 dans les secteurs du BTP et de l'agriculture). Ceci explique notamment que les Français occupent la quatrième place des contingents de salariés détachés en France (16 900 en 2012, soit 10 %), dont deux-tiers de Lorrains, derrière les Polonais (31 700), les Portugais (20 100) et les Roumains (17 500)¹¹⁰. Cette fraude, qui porte préjudice à une main d'œuvre fragilisée par un statut d'emploi incertain et ainsi plus facilement soumise à des violations du droit du travail, peut prendre un caractère organisé et une ampleur qui nécessitent l'emploi des moyens de la police judiciaire. Comme souvent dans ce type de situations, les conditions de travail et d'hébergement s'avèrent déplorables et constituent en soi des atteintes au droit du travail¹¹¹.

Si on se limite à la fraude liée aux travailleurs détachés non déclarés, estimés à 300 000 en 2010 selon un récent rapport d'information du Sénat sur les normes européennes en la matière, la perte de recettes sociales atteindrait 380 M€, sous l'hypothèse conventionnelle que ces

109. Voire n'y sont même pas affiliés à un régime de sécurité sociale, ce qui permet d'éviter d'acquitter la moindre cotisation.

110. Globalement, les 170 000 salariés détachés et déclarés en 2012 proviennent pour 80 000 d'entre eux des « anciens » pays de l'Union, pour 70 000 des États qui y sont entrés en 2004 ou 2007 et environ 20 000 de pays tiers.

111. Rapport de la Direction générale du travail : *Analyse des déclarations de détachement des entreprises prestataires de service en France en 2012*.

emplois reviendraient, en l'absence de fraude, à des travailleurs non-détachés rémunérés au SMIC.

Cette estimation ne comprend pas le manque à gagner lié aux travailleurs détachés déclarés mais placés indûment sous ce statut. La lutte contre cette forme de fraude s'avère difficile, car elle suppose de mener des vérifications relatives à l'authenticité des documents censés attester le rattachement à un régime étranger, à la réalité de l'activité économique et de l'emploi dans un autre État dans un délai limité du fait de la brièveté des détachements. Or seul l'État d'origine a le droit de retirer les certificats attestant faussement le rattachement du salarié détaché à son régime de sécurité sociale, alors que c'est le pays d'accueil qui mène les investigations.

Après l'accord trouvé entre la Commission, le Conseil et le Parlement européens puis son adoption par ce dernier en avril 2014, la directive relative à l'exécution de la directive européenne de 1996, qui définit le droit communautaire en la matière, pourrait permettre d'améliorer en partie cette situation principalement, dans le cas de notre pays, en renforçant la coopération administrative entre États. En particulier, les délais maxima de réponse aux demandes d'information formulées par les services français se trouveraient raccourcis à 25 jours ouvrables, voire à deux seulement dans les cas urgents. Par ailleurs, un certain nombre d'accords bilatéraux ont pour vocation de faciliter cette coopération. À cet égard, les retards apportés à la ratification des accords signés en la matière avec la Belgique (en 2008) et avec le Luxembourg (en 2011) apparaissent préjudiciables.

En outre, de nombreux cas ne mettent pas en cause la procédure de détachement mais la localisation des activités, qui peuvent être déclarées dans le pays où le régime des cotisations sociales s'avère le plus avantageux. Cette possibilité existe particulièrement dans le secteur des transports, aérien et routier, comme l'a montré l'affaire ayant impliqué la compagnie Ryanair, condamnée en 2013 pour le travail dissimulé de 127 salariés embauchés sous contrat irlandais alors qu'ils habitaient le Midi de la France.

b) Les fraudes liées au statut de travailleur indépendant

Cette pratique consiste pour un employeur à dissimuler l'emploi de salariés sous l'apparence d'une relation commerciale, aux fins d'échapper à certaines dispositions du droit du travail et de la sécurité sociale. Elle permet notamment de verser des rémunérations moins élevées, ou de se voir appliquer des taux de cotisations plus faibles. Elle peut aussi servir à justifier, en cas de contrôle, la présence sur les lieux de production d'un

travailleur non déclaré, mais préalablement enregistré en tant qu'indépendant. Pour en établir la preuve, il convient d'examiner la réalité de chaque relation de travail et de montrer que le donneur d'ordre contrôle l'exécution de ses tâches par l'intéressé de la même manière que pour un salarié. Il s'agit ainsi d'évaluer l'autonomie dont il bénéficie, la diversité de sa clientèle, en utilisant la technique du faisceau d'indices.

La création du statut d'auto-entrepreneur¹¹² a pu faciliter le développement de ce type de fraude et certains salariés ont pu être contraints de l'adopter par leur employeur, tout en poursuivant la même activité dans la même situation de dépendance, mais sans les mêmes droits sociaux. Un plan national d'action mis en œuvre par les URSSAF en 2011, qui comportait notamment l'examen d'un échantillon aléatoire de 1 500 comptes d'auto-entrepreneurs, a abouti à un taux de redressement de 31,3 % des personnes contrôlées et de 45,7 % des cotisations contrôlées, pour des redressements unitaires limités il est vrai (577 € en moyenne par auto-entrepreneur contrôlé et 1 843 € par auto-entrepreneur ayant fait l'objet d'un redressement).

2 - Des pratiques persistantes difficiles à détecter

À côté des nouvelles formes de fraude, perdurent des pratiques plus anciennes, mais souvent tout aussi difficiles à détecter, comme la sous-déclaration d'activité ou d'heures de travail.

Ainsi, les agents chargés du contrôle font souvent état de manquements à l'égard de l'obligation de déclarer toutes les heures de travail des salariés mais aussi de la difficulté à prouver leur caractère intentionnel et l'existence d'une rémunération occulte d'heures de travail non-déclarées. Le principal moyen de détection consiste dans la comparaison avec des ratios moyens par secteur entre chiffre d'affaires et durée de travail. Le caractère imprécis de cette approche ne permet de suspecter la possibilité de fraude, conduisant à des vérifications plus approfondies à la recherche de preuves, que lorsque l'écart à la norme dépasse 50 %, c'est-à-dire quand la sous-déclaration devient très importante.

112. Le nombre d'auto-entrepreneurs atteignait 895 000 fin février 2013, dont 410 000 ont déclaré un chiffre d'affaires positif au dernier trimestre 2012.

La fraude des particuliers employeurs

Cette forme de fraude reste difficile à détecter et à réprimer. Dans le cas du travail au domicile, seuls les policiers et les gendarmes peuvent être autorisés par la justice à effectuer des perquisitions et ce, seulement pour des chefs d'accusation plus graves que de simples fraudes.

Sans que les particuliers employeurs soient écartés des plans de contrôle, ils ne donnent pas lieu à la définition d'indicateurs ou d'objectifs spécifiques aux URSSAF. Cette forme de fraude n'a donné lieu de fait à aucune évaluation et n'a fait l'objet que d'une réflexion limitée (au cas de dispositifs subventionnés comme le CESU, par exemple) sur les moyens de la faire reculer. La délégation nationale à la lutte contre la fraude étudie cependant la possibilité de réaliser en 2014 une enquête nationale auprès des ménages (cf. *supra*), afin notamment de mieux appréhender les activités totalement non déclarées.

C - Un taux de redressement très faible, des recouvrements effectifs d'un montant dérisoire

L'activité de contrôle n'aboutit à redresser qu'environ 1,5 % de la fraude liée au travail dissimulé dans le champ de la sécurité sociale, alors qu'elle permet de corriger plus de la moitié des irrégularités hors travail illégal.

Tableau n° 45 : manque à gagner et redressements en 2012 (champ sécurité sociale)

En Md€

	Manque à gagner	Redressements	Taux de redressement en % des erreurs et de la fraude
Lié au travail illégal	15,4 à 19,1	0,26	1,4 % à 1,7 %
Hors travail illégal	1,4 à 1,7 (nets)	0,964 (nets)	57 % à 69 %
Total (net)	16,8 à 20,8 (nets)	1,224 (nets)	5,9 % à 7,3 %

Source : données URSSAF, calculs Cour des comptes

Dans le réseau des URSSAF, la lutte contre le travail illégal (LCTI), soit l'essentiel de la fraude au sens strict, a donné lieu à 260 M€ de redressements en 2012¹¹³, dont 37 % pour la seule Île-de-France, puis 291 M€ en 2013¹¹⁴, contre 59 M€ en 2005. Ce montant représente en 2013 29 % de l'ensemble des redressements (le reste provenant des simples irrégularités), alors qu'il n'en représentait que 10 % en 2005.

113. Ce total ne comprend pas les pénalités et majorations de retard.

114. 320 M€ y compris cotisations d'assurance-chômage.

**Tableau n° 46 : évolution du montant des redressements depuis 1998
(régime général)**

En M€

	1998	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1- Redressements dans le cadre de la lutte contre le travail illégal	34	59	108	130	185	216	260	291
2- Redressements nets après contrôles comptables d'assiette	411	536	242	568	636	773	964	707
<i>dont redressements au profit des URSSAF et des CGSS</i>	<i>443</i>	<i>682</i>	<i>497</i>	<i>781</i>	<i>806</i>	<i>933</i>	<i>1 104</i>	<i>820</i>
<i>dont restitutions aux cotisants</i>	<i>-33</i>	<i>-146</i>	<i>-254</i>	<i>-214</i>	<i>-170</i>	<i>-160</i>	<i>-140</i>	<i>113</i>
3- Total des redressements (1+2)	445	595	350	698	821	989	1 224	998

Source : ACOSS

Toutefois, ces progrès en matière de lutte contre la fraude liée au travail illégal concernent essentiellement le contrôle par les URSSAF des entreprises employant des salariés. Si les redressements au titre des cotisations dues au régime général ont atteint 291 M€ en 2013, ceux qui concernent les cotisations éludées par des travailleurs indépendants n'ont été que de 7,5 M€. Les redressements notifiés par la mutualité sociale agricole au titre du travail illégal et de la fraude aux cotisations ne s'élevaient pour leur part qu'à 13,1 M€ en 2013. Le taux de recouvrement des redressements notifiés à raison de situations de travail dissimulé est lui aussi limité, de l'ordre de 10 à 15 %¹¹⁵, alors qu'il atteint 43 % en 2012 pour les impôts. La combinaison d'un taux de redressement peu élevé et d'un faible taux de recouvrement fait que les sommes effectivement collectées s'avèrent dérisoires au regard de la fraude totale. Elles se chiffrent en dizaines de millions et la fraude, en dizaine de milliards d'euros, ce qui correspond à un taux de recouvrement des cotisations éludées d'environ 0,2 %.

II - Une lutte contre la fraude à renforcer considérablement et à moderniser

La lutte contre la fraude a connu des avancées et constitue désormais une préoccupation partagée par l'ensemble des organismes chargés du recouvrement, notamment dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion (COG), dont elle est devenue une priorité. De

¹¹⁵ 11,6 % au titre des mises en recouvrement de 2010, selon l'indicateur figurant dans la COG signée par l'État et l'ACOSS, soit 18,5 M€ encaissés sur 160 M€ de cotisations redressées et mises en recouvrement.

même, les lois de financement de la sécurité sociale renforcent année après année ses moyens d'actions. Enfin, la création en 2010 des comités opérationnels départementaux anti-fraude, ou CODAF¹¹⁶, dont le secrétariat permanent comprend un agent en charge du travail illégal, a visé à mieux coordonner et à dynamiser cette lutte sur le terrain.

Toutefois, ces moyens restent à compléter et à mieux exploiter. Les objectifs fixés dans les COG demeurent souvent trop peu ambitieux. Par ailleurs, si une certaine professionnalisation est en cours dans les URSSAF, il n'en va pas de même à la MSA et elle n'empêche pas la faiblesse des contrôles des travailleurs indépendants non-agricoles, qui incombent aussi aux URSSAF.

A - Une professionnalisation du contrôle encore très inégale selon les réseaux

1 - Des progrès encore nécessaires au sein du réseau de l'ACOSS et des URSSAF

Dans les URSSAF, le nombre d'inspecteurs du recouvrement atteignait 1 420 ETP et celui des contrôleurs¹¹⁷, 171, soit 1 591 ETP au total et 13,5 % des effectifs de la branche. La lutte contre le travail illégal entre pour seulement 15 % dans leur activité de contrôle et représente 4 % de l'activité totale de la branche. Préservée de la politique de réduction des effectifs menée à l'échelle de la branche, cette fonction n'a pas bénéficié pour autant de réallocation de moyens.

Une orientation essentielle mise en œuvre au cours de ces dernières années a consisté dans la création de structures régionales spécialisées dans la lutte contre le travail illégal¹¹⁸, afin de former des équipes d'une taille suffisante. L'examen de la répartition des agents de contrôle fait apparaître la faiblesse de ces effectifs dans certaines régions ; en-dehors des régions les plus peuplées - on compte 64 agents dévolus à cette

116. Compétents en matière de fraude fiscale, sociale, douanière et de travail illégal, les CODAF réunissent sous la co-présidence 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 différents organismes locaux de protection sociale (Pôle emploi, URSSAF, CAF, CPAM, CARSAT, RSI et MSA), afin d'apporter une réponse globale à ces phénomènes.

117. Les inspecteurs sont chargés des contrôles comptables d'assiette sur place et des opérations de lutte contre le travail illégal, tandis que les contrôleurs effectuent des contrôles sur pièces.

118. Sans attendre la régionalisation des URSSAF, achevée le 1^{er} janvier 2014.

fonction en Île-de-France -, le nombre d'agents dédiés à la lutte contre le travail illégal ne dépasse généralement pas la dizaine. Or, des effectifs aussi réduits ne permettent pas d'exploiter tous les avantages du travail en équipe. Dans certains cas, la constitution de formations spécialisées à un niveau inter-régional, comme à la DGFIP, pourrait ainsi s'avérer pertinente.

Cependant, les fraudes classiques peuvent désormais impliquer des mécanismes complexes, des enjeux financiers importants, voire une dimension internationale. La prise en charge des dossiers à forts enjeux et/ou les plus complexes, notamment en lien avec le dispositif du versement des cotisations en lieu unique dans le cas des grandes entreprises, devrait faire l'objet d'une approche repensée. Les services fiscaux comprennent de leur côté une direction à vocation nationale chargée du contrôle des très grandes entreprises (la direction des vérifications nationales et internationales). À ce jour, l'ACOSS ne dispose pas d'unité de cette nature.

À effectifs constants pour l'ensemble des activités de contrôle, se trouve posée la question d'un redéploiement d'une partie de ces derniers en faveur de la lutte contre le travail illégal. Il permettrait notamment aux équipes d'atteindre une taille critique suffisante. Certes, la durée moyenne des actions ciblées de lutte contre le travail illégal est plus longue que celle des contrôles comptables mais elles permettent bien davantage de détecter la fraude au sens strict, plus grave et plus coûteuse pour les finances sociales que les simples irrégularités, avec un plus grand effet dissuasif.

En tout état de cause les critères de fixation des indicateurs de suivi et de résultat au sein de l'activité de recouvrement ne reposent pas sur une appréciation objective des possibilités de redressement, au niveau global et pour chacune des URSSAF, mais plutôt sur les résultats passés ou sur une norme nationale. Cette approche ne met pas assez sous tension l'ensemble du réseau, y compris des URSSAF les mieux classées. Les résultats atteints en matière de lutte contre le travail illégal dépassent précocement les objectifs fixés¹¹⁹, qui dès lors peuvent difficilement jouer leur rôle incitatif durant toute la durée de la COG. Il importe ainsi de mieux spécifier les objectifs fixés à chacun des organismes dans une perspective de renforcement de la lutte contre la fraude, tout en préservant l'équilibre entre les différentes finalités du contrôle (équité, dissuasion, rendement).

119. L'objectif de redressements fixé à l'horizon de 2013 (200 M€) a été dépassé dès 2011 (219 M€).

2 - Une absence quasi totale de contrôles sur les travailleurs indépendants non-agricoles

Il n'est pas prévu d'indicateurs en matière de fraude aux cotisations dans la COG du régime social des indépendants (RSI)¹²⁰, ni d'objectif spécifique aux travailleurs indépendants dans celle de l'activité de recouvrement du régime général. À la faiblesse des redressements notifiés au titre de la lutte contre le travail illégal sur ce segment s'ajoute l'absence de contrôles comptables d'assiette.

Le partage des tâches en matière de recouvrement et de contrôle, tel qu'il a été mis en place dans le cadre de l'interlocuteur social unique (ISU), entre le réseau des URSSAF et celui du RSI, crée d'importantes difficultés opérationnelles. Ainsi, en cas de verbalisation d'un travailleur indépendant inconnu des organismes de recouvrement, il n'y a pas moins d'une dizaine d'étapes entre ce constat et l'encaissement des sommes dues impliquant plusieurs allers et retours entre URSSAF et caisses de RSI.

Au total, seules 603 actions ont été entreprises en 2012 pour 2,8 millions de cotisants ; elles ont débouché sur 357 redressements qui n'ont pas pu être mis en recouvrement. De fait, il n'existe toujours pas de procédure opérationnelle pour tirer les conséquences des constats de dissimulation partielle d'activité. En conséquence, des informations disponibles, transmises notamment par les services fiscaux ne sont pas utilisées. Par ailleurs, des dysfonctionnements techniques, relatifs aux relations entre les systèmes d'information de l'ACOSS et du RSI, ont longtemps empêché d'affilier les travailleurs indépendants non-déclarés et donc de leur notifier des redressements. De ce fait, il a pu arriver que des tribunaux prononcent des condamnations pour travail illégal sans que les régimes sociaux ne s'efforcent de leur côté de recouvrer les cotisations éludées.

En 2013, le RSI indiquait que « la nécessité d'adapter les systèmes d'information pour assurer les mises en recouvrement suite à contrôles n'a pas permis et ne permet pas encore de développer une politique active de contrôle des travailleurs indépendants ». En pratique, ces difficultés ont conduit à la suspension pure et simple des actions, sauf dans le cas des auto-entrepreneurs, auxquels s'applique notamment depuis 2011 un plan national de contrôles aléatoires.

120. Mais seulement un indicateur quant au taux d'affiliations réalisées par le RSI suite à l'exploitation des signalements de dissimulation totale d'activité, qui n'a en pratique pas pu être suivi jusqu'à une date récente.

Cette situation est d'autant plus anormale que les pratiques de sous-déclaration de leurs revenus par les travailleurs indépendants demeurent importantes ; selon l'INSEE¹²¹, les entreprises individuelles déclarant des bénéficiaires non commerciaux représentaient 30 % de la fraude aux résultats, estimée par elle pour 2006 à 20 Md€ pour l'ensemble des entreprises individuelles non agricoles.

La lutte contre la fraude chez les travailleurs indépendants apparaît ainsi quasi inexistante et ne donne toujours pas lieu à la fixation d'aucun objectif quantitatif, ce que ne sauraient plus longtemps expliquer les difficultés de la mise en place en 2008 de l'interlocuteur social unique¹²². Le RSI et l'ACOSS doivent désormais être soumis en ce domaine à obligation de résultats par des avenants à leurs COG respectives.

Les professions libérales n'entrent pas dans le champ de l'interlocuteur social unique. Des sections professionnelles prennent en charge le versement des pensions de base et le recouvrement des cotisations afférentes, pour le compte de la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) et gèrent des régimes complémentaires. Un croisement de fichiers devrait bientôt permettre de détecter les cotisants libéraux à la caisse maladie du RSI inconnus de la CNAVPL et réciproquement. Un rapprochement avec les données des URSSAF semble également nécessaire. Par ailleurs, les redressements prononcés par les URSSAF et/ou le RSI n'entraînent aujourd'hui aucun examen des cotisations de retraite des intéressés, souvent éludées parallèlement.

La future COG à signer par la CNAVPL et l'État, complétée par des contrats de gestion entre la CNAVPL et les sections professionnelles, telle que la prévoit la LFSS pour 2014, devrait donc fixer des objectifs de lutte contre la fraude et les omissions à ces régimes, complémentaires comme de base. Elle devrait aussi instaurer les procédures et les échanges d'information nécessaires au calcul et à la mise en recouvrement de cotisations de retraite éludées.

121. INSEE, Document de travail de la Direction des études et de la synthèse, *L'évaluation de l'activité dissimulée des entreprises sur la base des contrôles fiscaux*, 2011.

122. Sur les difficultés de cette mise en place, voir Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2012*, chapitre XII : Le régime social des indépendants et l'interlocuteur social unique, La Documentation française, septembre 2012, p. 198-230, disponible sur www.ccomptes.fr.

3 - Un contrôle trop peu professionnalisé à la Mutualité sociale agricole

La Cour¹²³ avait constaté une coordination très insuffisante entre la direction générale des finances publiques et la MSA, qu'il s'agisse de la transmission des résultats des contrôles fiscaux ou de la vérification de la cohérence entre le revenu fiscal déclaré par les exploitants et le revenu porté sur leur déclaration sociale. À cet égard, les deux réseaux concernés ont trouvé depuis lors un accord par lequel, notamment, les services fiscaux communiqueront aux caisses de MSA, à partir de 2015, les bénéfices forfaitaires des non-salariés agricoles qui relèvent de ce mode de calcul. Ceci permettra un pré-remplissage des déclarations sociales de revenus professionnels. Par ailleurs, un projet mis à l'étude avec le Centre national de transfert des données fiscales vise à faciliter le contrôle *a posteriori* des revenus déclarés par les exploitants.

Cependant, la perspective de ces avancées se limite à la transmission de données et à des contrôles de cohérence. Or la Cour notait également que la caisse centrale de MSA n'avait pas établi de méthodologie commune de contrôle, de liste des vérifications clés à réaliser ni prescrit d'analyse de risques préalables.

De fait, le nombre de procès-verbaux de travail dissimulé dressés par des agents de contrôle de la MSA, co-signés par eux ou auxquels ils ont participé n'a été que de 468 en 2012, pour 671 000 salariés et 530 000 exploitants affiliés. Bien que chacune de ses caisses comprenne un référent « travail illégal », la MSA n'a pas spécialisé d'agents dans le contrôle des cotisations. L'activité du « contrôle externe » porte tant sur l'affiliation que sur le parcellaire agricole, les assiettes de cotisations, les prestations maladie, accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP), famille, retraite etc. La MSA présente cette polyvalence comme un atout, permettant notamment de mettre plus facilement en relation la fraude aux cotisations et aux prestations.

Plaident pourtant pour la spécialisation la technicité de chacune des cotisations et prestations, les spécificités inhérentes à la lutte contre la fraude, qu'il s'agisse des méthodes de détection (contrôles inopinés, pouvoirs d'investigation) ou de répression (application de pénalités, de mesures administratives), les besoins de formation qui en découlent, la difficulté de piloter une telle politique si les personnels se livrent à

123. Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2013*, chapitre XV : Les retraites des exploitants agricoles, La Documentation française, septembre 2013, p. 423-450, disponible sur www.ccomptes.fr.

plusieurs types de tâches, les nécessités d'opérations concertées avec des partenaires. C'est ce qui a conduit le réseau des URSSAF à opter pour ce schéma et ce qui explique la progression de ses résultats. Des adaptations organisationnelles, voire juridiques, de même ordre sont indispensables dans le régime agricole.

La mise en œuvre de la déclaration sociale nominative¹²⁴, avec sa généralisation d'ici 2016, va, en tout état de cause, remettre en question l'organisation des caisses quand celles-ci procèdent aujourd'hui à un appel chiffré des cotisations, comme c'est le cas à la MSA. Ce changement conduit nécessairement à une évolution de la nature et de l'intensité des contrôles, facilitée par les gains de productivité liés à ce dispositif. À cet égard, la MSA devrait se doter d'un plan précis d'adaptation de ses actions et de redéploiement de ses moyens, de manière à renforcer non seulement les contrôles comptables mais aussi la lutte contre la fraude au sens strict.

B - Des moyens d'investigation et d'action à fortement amplifier

1 - Un ciblage des contrôles encore à améliorer

Le ciblage des contrôles comptables d'assiette et des actions de lutte contre le travail illégal menés par les URSSAF s'est accompagné d'un accroissement de la fréquence des redressements. Celle-ci a doublé dans le cas de la lutte contre le travail illégal, puisqu'elle atteignait 79 % en 2013, contre 40,8 % en 2006, avec pour conséquence une augmentation sensible du montant des redressements.

Des marges de progression importantes demeurent néanmoins au vu du faible recours aux méthodes les plus modernes de détection et d'exploitation des bases de données. Celles-ci consistent dans le « *datamining* », technique de balayage d'un ensemble de données à l'aide

124. Ou DSN. Aujourd'hui, une entreprise doit envoyer en moyenne une trentaine de déclarations sociales. La DSN doit remplacer par un dispositif unique et dématérialisé la plupart d'entre elles, notamment la déclaration unique de cotisations sociales, qui accompagne le règlement mensuel ou trimestriel des cotisations. Elle repose sur la transmission mensuelle des données individuelles des salariés à l'issue de la paie et le signalement des événements pertinents pour les organismes sociaux (exemple : ruptures de contrat de travail).

de fonctions de recherche paramétrées¹²⁵ et de « *datamatching* », technique de comparaison et de mise en correspondance de données, permettant en particulier de déceler des anomalies. Ces instruments permettent de mieux identifier les dossiers « à risque ». Ainsi, comme le souligne la délégation nationale à la lutte contre la fraude, le rapprochement des déclarations annuelles de données sociales et des bordereaux récapitulatifs de cotisations n'a pu encore aboutir. Les services fiscaux pour leur part se sont récemment dotés d'un outil interconnectant onze bases de données sur la base d'identifiants personnels pour chaque individu et entreprise.

En 2014, l'ACOSS envisage cependant d'identifier des profils à risque tant en matière d'irrégularités, relevant de contrôles comptables d'assiette, que de travail illégal, en s'appuyant sur ses services statistiques. Elle prévoit également des démarches visant au rapprochement de données nominatives, notamment issues des déclarations préalables à l'embauche et des déclarations annuelles de données sociales. Pour autant elle devrait également se préparer d'ores et déjà à exploiter aussi les potentialités liées à la généralisation au 1^{er} janvier 2016 de la déclaration sociale nominative en engageant dès aujourd'hui les procédures requises, notamment auprès de la CNIL.

L'usage de ces techniques est encore moins avancé à la MSA, qui ne mène pas de politique fondée sur une analyse complète des risques. Elle n'a pas non plus renforcé le ciblage de ses actions de contrôle sur certains points méritant une attention particulière. Ainsi, elle n'a pas de stratégie spécifique en matière de fraude au détachement, malgré l'importance du recours à des travailleurs saisonniers étrangers dans le secteur agricole.

2 - Des moyens d'investigation à renforcer

Les moyens d'enquête en matière de fraude aux cotisations demeurent largement en-deçà des dispositifs prévus en cas de fraude fiscale. Seuls compétents pour le redressement des assiettes de cotisation sociale, les agents des URSSAF chargés du contrôle demeurent souvent dépendants de partenaires disposant de pouvoirs plus étendus. En outre, il n'existe pas dans ce domaine l'équivalent de la « police fiscale ».

La loi de lutte contre la fraude et la grande délinquance économique et financière a fait bénéficier les services fiscaux d'avancées

125. Notamment d'après des « profils » de fraudes et de fraudeurs potentiels, ou des « modèles comportementaux », établis à partir des contrôles et redressements antérieurs.

importantes, comme l'élargissement des moyens de preuves à toute information obtenue régulièrement par l'administration et l'accès au code source des logiciels de comptabilité, aux fins de déjouer les systèmes de caisse frauduleux. Dans le cadre des procédures judiciaires, les enquêteurs auront la possibilité de recourir à des techniques dites « spéciales » (par exemple : infiltration, mise sur écoute) en cas de fraude fiscale aggravée, cette qualification s'appliquant depuis cette loi aux infractions commises en bande organisée ou par le moyen d'entités détenues à l'étranger. Ont été instaurés une protection pour les « lanceurs d'alerte » et un statut de « repentis », qui peut avoir un rôle important à jouer dans le combat contre la fraude organisée¹²⁶.

Il importe d'examiner l'opportunité de transposer dans le domaine de la lutte contre la fraude aux cotisations certaines de ces dispositions afin de renforcer la capacité d'action des agents qui en sont chargés. La possibilité d'un accès aux codes sources des logiciels de comptabilité constitue notamment un levier déterminant pour pouvoir mieux détecter les fraudes aux cotisations.

3 - Des modalités de redressement à moderniser

Depuis 2008, les organismes chargés du recouvrement peuvent établir des redressements forfaitaires, quand le montant des cotisations éludées ne peut être précisément calculé, ce qui se produit fréquemment. Le contrôleur peut désormais appliquer un redressement forfaitaire sur la base de six SMIC mensuels, lorsque l'employeur n'apporte pas la preuve de la date d'embauche du salarié. Cependant, il ne peut appeler dans ce cadre aucune cotisation d'assurance chômage et le redressement forfaitaire auquel il est procédé n'a pas d'impact sur les droits à indemnités en la matière. Le champ de cette disposition mériterait d'être élargi.

Depuis 2007, les inspecteurs des URSSAF peuvent utiliser pour le calcul des redressements de cotisations des techniques d'échantillonnage et d'extrapolation, c'est-à-dire des méthodes statistiques. De fait, dans les très grandes entreprises, la vérification de certains points de législation, comme les frais professionnels, ne peut être réalisée de manière exhaustive compte tenu de la masse des documents requis.

126. S'y ajoute l'institution d'un procureur de la République financier exerçant une compétence nationale.

L'ACOSS n'a toutefois pas été en mesure de fournir de données sur le recours à ce mode de faire¹²⁷. Au regard de la pertinence de ces instruments, elle devrait veiller à organiser leur montée en puissance, en fixant des objectifs appropriés, à l'échelle de l'ensemble de l'activité de recouvrement et pour chacune des URSSAF, en les accompagnant des actions de formation des inspecteurs concernés.

4 - Des majorations à rendre beaucoup plus dissuasives

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 a porté à 25 % la majoration des redressements en cas de constat de travail dissimulé établi par procès-verbal, dans la limite de la prescription applicable en la matière (cinq ans). Cette majoration reste significativement en-deçà des sanctions applicables dans le cadre du contrôle fiscal : 40 % en cas de manquements délibérés (mauvaise foi) et 80 % en cas de « manœuvres frauduleuses »¹²⁸.

En définitive, les majorations restent relativement modestes. Ainsi, s'agissant d'un redressement forfaitaire correspondant à six mois de rémunération au SMIC, faute d'autres informations, la majoration faisant suite au constat de dissimulation totale d'un salarié s'élève à environ 4 300 €, si l'on se restreint au champ de la sécurité sociale et de l'assurance-chômage.

Ces sanctions apparaissent d'autant plus indispensables que les redressements prononcés ne portent souvent pas sur toutes les cotisations éludées. Sans ces majorations, le redressement pourrait rester inférieur au gain réalisé. Par ailleurs, les organismes chargés du recouvrement doivent procéder à l'annulation des exonérations ou réductions de cotisations auxquelles l'entreprise a eu droit pendant la même période¹²⁹.

Le renforcement nécessaire de la lutte contre la fraude aux cotisations suppose donc de renforcer le caractère dissuasif des sanctions

127. L'ACOSS a réalisé en 2007/2008 une enquête spécifique auprès de son réseau, soit alors 96 URSSAF et quatre caisses générales de sécurité sociale dans les DOM. Parmi elles, seules 30 ont lancé au moins une telle procédure de chiffrage, ces procédures n'ayant d'ailleurs pas toutes abouti.

128. Comme on l'a vu, la récente loi de lutte contre la fraude et la grande délinquance économique et financière a élargi la qualification de circonstance aggravante. Elle a également alourdi les sanctions correctionnelles.

129. Indépendamment des sanctions pénales (jusqu'à trois ans d'emprisonnement et une amende de 45 000 € pour les personnes physiques, jusqu'à la dissolution et 225 000 € d'amende pour une personne morale) et de certaines sanctions administratives.

et de porter les pénalités à des niveaux supérieurs, pour les rapprocher des montants prévus par le droit fiscal. Par ailleurs, afin de les rendre véritablement dissuasives, il convient de prendre en compte la probabilité de détection de la fraude, en moyenne très faible. De fait, la fraude aux cotisations sociales ne met pas moins en péril que la fraude fiscale l'ordre public qu'il soit économique (concurrence déloyale) ou financier (déséquilibres des comptes sociaux). De surcroît, elle porte atteinte aux droits sociaux des personnes concernées.

5 - Le besoin de nouveaux outils pour mieux assurer le recouvrement des redressements pour fraude

Le faible taux de recouvrement des redressements notifiés au titre du travail dissimulé tient au fait que plus d'une entreprise concernée sur deux cesse d'exister dans les deux ans, à la suite d'un dépôt de bilan ou d'une mise en liquidation judiciaire. Dans certains cas, le contrôle peut n'avoir fait que révéler sa non-viabilité dans des conditions normales, c'est-à-dire sans recours à la fraude.

Toutefois, la faiblesse du recouvrement est souvent la conséquence de stratégies menées par les responsables de la fraude pour ne pas honorer leurs obligations. Ainsi, du fait des fréquentes oppositions à contrainte demandées au tribunal des affaires de sécurité sociale, le jugement peut n'être prononcé qu'au bout de deux ans. Certains fraudeurs, profitant de ces délais, s'organisent pour ne pas régler leurs dettes alors qu'ils en auraient la capacité financière.

Différentes mesures ont cependant été prises pour permettre de saisir ou mettre sous séquestre des actifs, qu'il s'agisse de la procédure de flagrance sociale, de l'opposition à tiers détenteur (OTD) ou tendant à mettre en jeu la responsabilité du chef d'entreprise et du donneur d'ordre (renforcement des obligations de vigilance et de diligence). À ce jour, leur efficacité semble limitée. Ainsi la procédure d'OTD n'a pas la même efficacité que l'avis à tiers détenteur (ATD) dont disposent les services fiscaux. À la différence de celui-ci, l'opposition à tiers détenteur des organismes sociaux ne permet pas d'agir dans l'urgence, sa mise en œuvre se caractérisant par un formalisme plus lourd et par l'enchaînement de nombreuses étapes. La réflexion devrait porter non seulement sur l'amélioration de ces instruments, prévue par la COG État-ACOSS, mais aussi sur l'opportunité de dispositions complémentaires, par exemple en envisageant de ne plus subordonner la mise en jeu de la responsabilité du donneur d'ordre au manquement à une obligation de moyens, s'il est avéré qu'il a tiré profit de cette fraude, en particulier en cas de prix anormalement bas.

En tout état de cause, la mise en oeuvre de la COG devrait s'accompagner de la fixation d'un objectif en matière de recouvrement des redressements notifiés à la suite de constats de fraude, l'indicateur actuel étant dépourvu de valeur cible, avec ensuite une déclinaison dans les contrats particuliers de gestion avec les différentes URSSAF, les résultats actuels étant très inégaux d'un organisme à l'autre (de 4,6 % à 51,2 %).

C - Des coopérations et des mutualisations entre réseaux de recouvrement à systématiser

1 - La nécessité d'un partage accru de données et de bonnes pratiques

La fraude aux cotisations se combine fréquemment à la fraude fiscale (exemple : sous-déclaration d'activité d'un indépendant ou d'une entreprise), à la fraude aux prestations (exemple : travailleur non-déclaré percevant des indemnités de chômage), à des infractions à la législation du travail (en matière de salaire minimum, de conditions de travail, de licenciement etc.), à des infractions au droit au séjour en France ou au droit commercial (exemple : activité non déclarée permettant d'éviter l'application de certaines réglementations professionnelles). Aussi, les agents habilités à établir des procès-verbaux sont-ils, outre les inspecteurs du recouvrement, les inspecteurs du travail et les agents de police judiciaire, notamment.

À cet égard, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 a introduit une disposition importante : la possibilité pour les organismes chargés du recouvrement de procéder au redressement « au réel » des cotisations dues sur la base des informations contenues dans les procès-verbaux de travail dissimulé qui leur sont transmis par les agents des différents corps compétents pour en dresser. Les URSSAF, malgré l'augmentation de leur part, ne sont à l'origine que de moins du quart des procès-verbaux de travail illégal.

De fait, cette forme de fraude n'est pas toujours motivée par le seul souci de limiter le montant des cotisations dues, mais aussi et parfois principalement, par la volonté d'éviter l'impôt, de contourner les règles du droit du travail, en matière d'horaires, de représentation collective etc. Outre les agents des organismes de sécurité sociale et des caisses de MSA agréés et assermentés, peuvent établir des procès-verbaux de travail illégal, notamment : les inspecteurs et contrôleurs du travail, les officiers et agents de la police judiciaire, les agents des impôts et des douanes.

Afin que les procès-verbaux dressés par les autres corps de contrôle constituent une source plus importante de redressements¹³⁰, les dispositions nécessaires devraient être prises pour que le maximum d'entre eux soit directement exploitables et exploités.

Cette mission de partage des informations relatives aux procédures de travail illégal incombe aux comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF), qui ont connaissance de l'ensemble d'entre elles¹³¹. Cependant, ce type de transmission ne saurait garantir, en temps réel, une information sûre et complète. La constitution d'une base de données nationale, dont le projet avait été lancé en 2008¹³², constituerait à cet égard un réel progrès en permettant aux différents partenaires de mettre en partage, renseigner, rechercher et suivre l'ensemble des procédures de travail illégal.

Les institutions concernées se transmettent au demeurant un ensemble de « signalements » qui ne se limitent pas à des procès-verbaux de travail illégal. Toutefois, au-delà d'échanges ponctuels, relatifs à des anomalies identifiées, la possibilité de croisements de fichiers, qui permettraient aux techniques de « *datamining* » et de « *datamatching* » évoquées plus haut de donner leur pleine mesure, devrait être promue, dans le respect des dispositions relatives à la protection des libertés individuelles et de la vie privée.

2 - Une mutualisation indispensable du contrôle des cotisations et de leur assiette

Les URSSAF, en sus des principaux prélèvements destinés au régime général, recouvrent et contrôlent des cotisations et contributions pour le compte de très nombreux autres organismes, parmi lesquels, en particulier, l'assurance-chômage depuis 2011. Le montant des redressements notifiés au titre des cotisations d'assurance-chômage est ainsi passé de 58,3 M€ en 2010 à 131,1 M€ en 2012.

Dans d'autres cas, elles se sont vu confier non la collecte mais la seule fonction de contrôle. De fait, il est plus expédient de contrôler toutes les cotisations en même temps, la fraude portant généralement sur

130. L'exploitation de procès-verbaux établis par des partenaires a donné lieu en 2013 à 1 094 actions ciblées de la part des URSSAF, sur un total de 8 073.

131. Par ailleurs, les CODAF servent de cadre à la réalisation de différents types de signalements entre partenaires et à l'organisation d'opérations de contrôle en commun. Ils sont à l'origine, en 2012, de la moitié de ces actions conjointes.

132. Baptisé « Suptil » (Suivi partagé des procédures de travail illégal). L'URSSAF de Paris-Région parisienne était alors censée en assurer la maîtrise d'œuvre.

plusieurs d'entre elles, voire sur toutes. Pour autant subsistent aujourd'hui des cotisations ne faisant l'objet d'aucun contrôle.

Ainsi, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 a étendu la compétence des agents des URSSAF à la vérification des cotisations dues aux institutions de retraite complémentaires des salariés. Plus de sept ans après le vote de cette disposition législative, elle n'a toutefois fait l'objet d'aucune mise en œuvre effective, les 56 Md€ annuels de cotisations concernées ne faisant dans les faits l'objet d'aucun contrôle. Les institutions de retraite complémentaires n'ont pas la capacité juridique d'y procéder et n'ont pas connaissance des constats de fraude dressés par les URSSAF.

Les spécificités de ce contrôle, liées à la nécessité d'individualiser les assiettes et les droits correspondants¹³³, ont exigé une discussion technique approfondie entre l'ACOSS et l'AGIRC-ARRCO. Toutefois rien ne justifie un retard aussi prolongé de mise en œuvre, d'autant qu'un projet a reçu l'accord de l'ACOSS et de l'AGIRC-ARRCO en 2009, puis en 2012. Il est indispensable que les dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale reçoivent dans les plus brefs délais une application effective.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La fraude aux cotisations sociales représente un enjeu de très grande ampleur, largement sous-estimé fautes d'évaluations régulières et en raison du renouvellement rapide de ses formes, notamment par le biais des travailleurs détachés, dont l'impact est particulièrement difficile à apprécier.

Réalisée à la demande de la Cour, une étude de l'ACOSS en estime le montant à 20 Md€ en 2012, soit un quasi doublement en huit ans.

Des progrès ont certes été accomplis au cours de la période récente dans la lutte contre la fraude aux cotisations. Cette préoccupation est davantage présente dans le pilotage des organismes chargés du recouvrement, la détection et la répression se sont renforcées et les redressements notifiés à ce titre ont quelque peu augmenté.

Toutefois, les résultats obtenus restent extrêmement modestes. Les redressements ne représentent qu'environ 1,5 % de la fraude estimée dans

133 .Elles impliquent notamment de classer ce dernier dans une catégorie professionnelle (cadre, non-cadre), d'évaluer une assiette selon des règles présentant d'importantes différences avec celles du régime général, de la découper en tranches, puis d'appliquer des taux parfois propres aux secteurs concernés, afin de calculer les cotisations dues et de valider les droits acquis par chaque participant.

le champ de la sécurité sociale et les montants effectivement recouverts sont dérisoires.

Certaines cotisations, comme celles des régimes de retraite complémentaire obligatoire de salariés, ne font toujours l'objet d'aucun contrôle, la lutte contre la fraude aux cotisations dues au régime social des indépendants reste inexistante alors même que la sous-déclaration des revenus reste importante chez les travailleurs indépendants et, dans le secteur agricole, insuffisamment professionnalisée. Les techniques modernes de détection de la fraude ne sont pas généralisées. Les moyens d'investigation et de sanction demeurent très largement en retard sur ceux dont disposent les services fiscaux. Dans un contexte de multiplicité des organismes chargés du recouvrement, la coopération entre services au niveau national et local se développe mais les signalements transmis d'une institution à l'autre ne sont pas automatisés et les outils de croisement de fichiers notamment entre services fiscaux et sociaux restent sous-utilisés.

Dans un contexte où doivent être pleinement mobilisés tous les leviers nécessaires au redressement des comptes sociaux selon une logique d'efforts justement partagés, la lutte contre la fraude doit considérablement se renforcer et se moderniser. Elle minore les droits sociaux des personnes concernées au risque d'une précarisation sociale grandissante. Elle introduit des distorsions de concurrence entre agents économiques et affaiblit l'adhésion aux régimes sociaux. À tous égards, elle doit constituer une priorité nettement accrue de l'action publique.

La Cour formule les recommandations suivantes :

10. procéder à intervalle régulier à une estimation de la fraude aux cotisations sociales, selon une méthodologie rigoureuse et harmonisée appliquée à un champ exhaustif ;

11. renforcer les moyens d'action des organismes sociaux contre la fraude aux cotisations, notamment en renforçant leurs pouvoirs d'investigation, en les dotant de nouveaux outils plus efficaces en matière de recouvrement des montants redressés et en augmentant fortement les pénalités ;

12. mettre en place sans délai le contrôle par les URSSAF des cotisations aux régimes complémentaires obligatoires de retraite des salariés ;

13. mobiliser fortement la MSA sur les enjeux de la lutte contre la fraude aux cotisations par la fixation d'objectifs spécifiques, accompagnée de la révision de ses procédures et d'une réorganisation de ses moyens ;

14. faire de la lutte contre la fraude aux cotisations une priorité du RSI, en restaurant sans délai une politique d'ensemble fixant aux caisses locales des objectifs de taux de contrôle, de redressement et de recouvrement ;

15. constituer dans la branche recouvrement du régime général, en tant que de besoin, des équipes inter-régionales de lutte contre la fraude et créer une direction nationale d'enquête chargée de combattre la « grande fraude » celle qui concerne les grandes entreprises.
