

Programme « financement » - Partie II « Objectifs / Résultats »
Objectif n°5 : Améliorer l'efficacité de la gestion financière et du recouvrement.

Indicateur n° 5-5 : Indicateur permettant d'évaluer l'ampleur de la fraude.

Finalité : cet indicateur propose une évaluation non biaisée du travail dissimulé afin d'évaluer le manque à gagner en matière de cotisations, ce qui constitue un enjeu majeur pour les ressources de la sécurité sociale. En effet, dans la mesure où le réseau des Urssaf recouvre la quasi-totalité des cotisations sur les assiettes connues (même si le recul conjoncturel actuel conduit à un léger repli des performances, cf. *indicateur n° -3*), les marges de collecte se situent sur l'identification des assiettes inconnues et le recouvrement des cotisations sur ces assiettes. L'indicateur présenté résulte d'une méthode innovante mise en œuvre par l'Acoss et les Urssaf : des contrôles aléatoires effectués dans des secteurs d'activité particuliers. Il indique, pour le secteur des hôtels, cafés et restaurants, et pour celui du commerce de détail alimentaire, le taux de salariés dissimulés détectés lors de ces contrôles et le taux d'établissements en infraction. A terme, cet indicateur comprendra une évaluation financière de la fraude.

Résultats : les valeurs de l'indicateur sont présentées ci-dessous :

	Nombre de salariés auditionnés		Taux de salariés dissimulés détectés		Nombre d'établissements contrôlés		Taux d'établissements en infraction		Objectif
	HCR (2005)	Dét. Alim (2008)	HCR (2005)	Dét. Alim (2008)	HCR (2005)	Dét. Alim (2008)	HCR (2005)	Dét. Alim (2008)	
Contrôles	7 030	8 473	-	-	2 301	3 933	-	-	
Fraude avérée	665	717	9,5%	8,5%	611	1 091	26,6%	27,7%	
Fraude suspectée	175	70	2,5%	0,8%	68	21	3,3%	0,5%	
Fraude totale	840	787	11,9%	9,3%	679	1 112	29,5%	28,3%	Diminution

Champ : régime général.

Les contrôles aléatoires menés par les Urssaf à trois années d'intervalles, respectivement dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants et dans celui du commerce de détail alimentaire font apparaître des taux de fraude totale (cf. *précisions méthodologiques* ci-dessous) du même ordre de grandeur : environ un salarié contrôlé sur dix et trois établissements contrôlés sur dix sont en infraction, soit des ratios significatifs compte tenu de la méthode retenue de contrôles aléatoires.

Précisions méthodologiques sur l'indicateur n° 5-5 :

Démarche

Tant dans la démarche que dans l'objectif poursuivi, les contrôles aléatoires se distinguent des opérations traditionnelles de lutte contre la fraude. En effet, alors que ces dernières sont réalisées à la suite d'un signalement ou d'un plan de ciblage spécifique, les contrôles aléatoires impliquent qu'aucune recherche préalable sur les cotisants dans le système d'information des Urssaf ne soit effectuée en vue de préparer les opérations de terrain. De même, les informations issues de signalements ne doivent pas non plus être exploitées. Ainsi, les contrôles ne sont ni limités aux seuls établissements connus des Urssaf - ce qui laisse la possibilité de détecter les infractions par dissimulation d'activité - ni concentrés sur les seuls établissements jugés à risque.

Afin de couvrir au mieux l'ensemble du territoire et de garantir la représentativité géographique et sectorielle des contrôles réalisés, un plan d'échantillonnage par grappes est élaboré pour tenir compte de la part du secteur

dans chaque Urssaf et de sa répartition au niveau géographique. Cette phase préparatoire permet d'assurer que le nombre de contrôles réalisés reflète la réalité de l'activité du secteur étudié dans chaque zone géographique.

L'objectif de la démarche aléatoire est, en effet, d'obtenir une représentation la plus fidèle possible des pratiques de terrain afin de fournir une évaluation de l'ampleur de la fraude dépourvue de tout biais de sélection. Elle permet, en outre, de recueillir des informations détaillées quant aux caractéristiques sectorielles, aux éventuelles spécificités géographiques, et au profil des établissements fraudeurs et des salariés dissimulés.

Après une expérimentation en 2004 dans les villes de Bayonne, Montpellier et Toulon, cette démarche a été mise en œuvre pour l'ensemble du territoire en 2005 et 2008, respectivement dans le secteur HCR et dans le commerce de détail alimentaire. Ces opérations ont porté sur des établissements de 50 salariés au plus, de façon à permettre la réalisation de contrôles inopinés par un nombre d'inspecteurs restreint. Tous les contrôles clos entre le 1^{er} juillet et le 31 octobre de chaque année sont comptabilisés. En 2009, une opération similaire est effectuée dans le commerce de détail non alimentaire.

Compte tenu de la période à laquelle les contrôles ont été réalisés, un effet lié à la saisonnalité est susceptible de se produire. Néanmoins, contrairement au secteur de l'hôtellerie-restauration, le caractère saisonnier de l'activité du commerce de détail alimentaire semble de faible ampleur.

En 2008, près de 5 000 établissements à travers la France ont été contrôlés dans ce cadre et près de 9 000 personnes ont été auditionnées. 82 % des établissements relèvent du régime général et 18 % de celui des travailleurs indépendants.

Définition de la fraude

La fraude est appréhendée à la fois sous l'angle des infractions relatives à l'exercice de l'activité propre à l'établissement et sous l'angle des infractions relatives à la déclaration des salariés. Ces deux niveaux permettent de caractériser la fraude. Une distinction est néanmoins opérée entre « fraude avérée » et « fraude suspectée ».

Ainsi, un salarié est dit en situation de dissimulation avérée s'il n'a pas fait l'objet d'une déclaration unique d'embauche (DUE) conformément à l'article L.8221-3 ou L.8221-5 du Code du Travail et s'il n'a pas adhéré au Titre Emploi Service Entreprise (TESE). Du point de vue de l'établissement, celui-ci est considéré en *fraude avérée* si au moins un de ses salariés est en situation de dissimulation avérée. La preuve de l'intentionnalité de l'absence de DUE étant par nature difficile à établir, la définition de la fraude retenue ici repose sur une notion économique de fraude correspondant au constat réalisé par les inspecteurs, et ceci, qu'il y ait eu redressement pour travail dissimulé ou non, procès verbal de travail dissimulé ou non.

Pour affiner cette définition économique, les inspecteurs avaient la possibilité de relever en « irrégularité constatée » toute infraction de travail dissimulé (au sens de l'article L.8221-3 ou L.8221-5 du Code du Travail), que celle-ci ait ou non pu donner lieu à la rédaction d'un procès verbal. Le défaut de DUE sans la preuve de l'intentionnalité de l'employeur, ou des situations d'entraide familiale ou de bénévolat dans le cadre d'une activité commerciale en sont des cas typiques. Bien entendu, un établissement est déclaré en fraude avérée si un procès verbal de travail dissimulé a été établi ou si un redressement a été appliqué.

Lorsque les informations récoltées ne permettent pas de déterminer si une DUE a été réalisée ou non pour le salarié, le « dire d'expert » de l'inspecteur prévaut. Dans tous les cas, les établissements sont déclarés en situation de *fraude suspectée* lorsque l'inspecteur engage une action de lutte contre le travail dissimulé consécutive au contrôle aléatoire pour vérifier les éléments fournis.

Par ailleurs, les inspecteurs chargés du contrôle ont recueilli des informations sur le temps de travail et le niveau de rémunération des salariés auditionnés. Ces données devraient permettre d'estimer le montant des cotisations éludées et ainsi fournir une évaluation financière de la fraude.