

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

Indicateur n° 5-3 : 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 un contexte où le réseau des Urssaf recouvre la quasi-totalité des cotisations sur les assiettes connues (cf. indicateur 5-2), les marges de collecte se situent sur l'identification des assiettes inconnues et le recouvrement des cotisations afférentes. L'indicateur résulte d'une méthode innovante mise en œuvre par l'ACOSS et les Urssaf : des contrôles aléatoires, effectués sur des établissements appartenant à des secteurs d'activité particuliers. Cet indicateur présente, pour les secteurs des hôtels, cafés et restaurants (HCR), pour celui du commerce de détail alimentaire, et pour une partie du secteur du commerce de détail non alimentaire, la proportion de contrôles ayant donné lieu à un procès verbal ou à un redressement de cotisations.

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

	Nombre d'établissements			en % des établissements contrôlés		
	2005	2008	2009	2005	2008	2009
	HCR	Commerce détail alim.	Commerce détail non alim. (*)	HCR	Commerce détail alim.	Commerce détail non alim. (*)
Contrôles	2 301	3 933	4 241			
Procès verbaux	286	169	158	12,4 %	4,3 %	3,7 %
Redressements	233	190	154	10,1 %	4,8 %	3,6 %
PV ou redressements	324	212	175	14,1 %	5,4 %	4,1 %

Source : ACOSS.

Champ : régime général. (*) En 2009, les contrôles aléatoires n'ont porté que sur partie du secteur du commerce de détail non alimentaire: carburants en magasin spécialisé, articles de sport, habillement, chaussures et articles de cuir, fleurs, plantes, graines, engrais..., articles d'horlogerie et de bijouterie, charbons et combustibles, photo, souvenirs. Les autres activités du secteur sont contrôlées en 2010.

En 2009, près de 5000 établissements à travers la France ont été contrôlés dans ce cadre et près de 7 000 personnes ont été auditionnées. 85 % des établissements relevaient du régime général et 15 % de celui des travailleurs indépendants.

Selon une définition strictement juridique de la fraude (établissement d'un procès verbal de travail dissimulé ou d'un redressement par l'Urssaf, cf. *Construction de l'indicateur*), le taux d'établissements en fraude dans le secteur des HCR est trois fois plus élevé (14,1 %) que dans celui du commerce de détail alimentaire ou non alimentaire. Constituant une borne basse de la mesure de la fraude, ce taux peut-être complété en retenant une définition plus large (plus économique, mais plus fragile), fondée sur une approche évaluative à partir des informations des Déclarations préalables d'embauche (DPAE) et des DADS (cf. *Construction de l'indicateur*). Les taux alors obtenus sont plus élevés dans chacun des secteurs considérés. Selon cette définition, dans le secteur du commerce de détail non alimentaire, 6,3 % des salariés auditionnés et 12,4 % des établissements contrôlés en 2009 étaient en situation de fraude.

Précisions méthodologiques sur l'indicateur retenu :

La 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 enfin quant au profil des établissements fraudeurs et des salariés dissimulés.

Après une expérimentation en 2004 sur Bayonne, Montpellier et Toulon, cette démarche a été généralisée sur la France entière en 2005, 2008 et 2009, respectivement dans le secteur des hôtels, cafés, restaurants (HCR), dans le commerce de détail alimentaire et dans une partie du commerce de détail non alimentaire (ont été contrôlés en 2009 : les enseignes de carburants en magasin spécialisé, des articles de sport, de l'habillement, chaussures et articles de cuir, des fleurs, de plantes, de graines, d'engrais..., des articles d'horlogerie et de bijouterie, des charbons et de combustibles, de photos et souvenirs). 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. En 2010, une opération similaire est effectuée dans les activités de commerce de détail non alimentaire non contrôlées en 2009.

Compte tenu de la période à laquelle les contrôles ont été réalisés (du 1^{er} juillet au 30 septembre), un effet lié à la saisonnalité est susceptible de se produire, notamment dans le secteur de l'hôtellerie-restauration.

Construction de l'indicateur :

Un indicateur restrictif permettant les comparaisons intertemporelles

Une situation de travail dissimulé peut résulter d'une dissimulation d'activité (absence d'immatriculation ou de déclaration de l'établissement) ou d'une dissimulation d'emploi salarié (absence de déclaration préalable à l'embauche, absence de bulletin de paie, ou minoration des heures effectuées). Lorsqu'elle est constatée par l'inspecteur, une telle situation peut être sanctionnée par l'établissement d'un procès verbal et / ou un redressement de cotisations. Les taux de procès verbal et de redressement permettent ainsi de mesurer la proportion d'établissements en infraction de travail dissimulé.

Une mesure de la fraude fondée sur une définition plus large mais plus difficile à évaluer

La preuve de l'intentionnalité des comportements à caractère frauduleux étant difficile à établir, les taux de procès verbal et de redressement constituent par nature une borne basse de la fraude. Aussi, une définition plus large (moins juridique) de la fraude peut être obtenue en exploitant l'ensemble des informations relevées lors des contrôles aléatoires, tant au niveau de l'établissement (PV, redressement, irrégularités à caractère frauduleux) qu'au niveau des salariés auditionnés (présence dans la déclaration annuelle des données sociales - DADS -, existence d'une déclaration préalable à l'embauche).

On peut ainsi considérer un salarié comme dissimulé dès lors qu'il ne figure pas sur la dernière DADS de l'établissement ou, pour les personnes embauchées l'année du contrôle, dès lors que la déclaration préalable à l'embauche n'a pas été effectuée (DPAE). On considérera alors qu'un établissement est en situation de fraude si l'un de ses salariés est dissimulé (absence de DADS ou de DPAE), ou s'il a fait l'objet d'un procès verbal ou d'un redressement, ou si une irrégularité à caractère frauduleux a été constatée.

Une telle évaluation a également été conduite sur les données collectées en 2005 et en 2008 dans le secteur HCR et celui du commerce de détail alimentaire. Cependant, ces données, moins riches que celles récoltées dans le secteur du commerce de détail non alimentaire, ne permettent pas de retenir une définition de la fraude aussi précise qu'en 2009 ; elles aboutissent de ce fait à des taux de fraude nettement supérieurs.

Au final, les taux de PV et de redressement constituent les seuls indicateurs autorisant une comparaison entre les 3 opérations de contrôles aléatoires menées entre 2005 et 2009.