

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 « objectifs/résultats » n° 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 le secteur du commerce de détail non alimentaire, la proportion de contrôles ayant donné lieu à un procès verbal et/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 - 2010	2005	2008	2009 - 2010
	HCR	Commerce détail alim.	Commerce détail non-alim.	HCR	Commerce détail alim.	Commerce détail non-alim.
Contrôles	2 301	3 933	8 095			
Procès verbaux	286	169	228	12,4 %	4,3 %	2,8 %
Redressements	233	190	226	10,1 %	4,8 %	2,8 %

Source : ACOSS (*Rapport LCTI 2010*), champ : régime général.

Les actions de contrôle aléatoire menées en 2010 ont permis de couvrir intégralement le secteur du commerce de détail non-alimentaire, dont un premier groupe d'activités avait déjà été contrôlé en 2009. En 2010, comme en 2009, près de 5 000 établissements à travers la France ont été contrôlés. L'ensemble de ces contrôles a donné lieu à l'audition de 16 000 personnes (7 000 en 2009, et 9 000 en 2010). 86 % des établissements contrôlés en 2009 et en 2010 relevaient du régime général et 14 % de celui des travailleurs indépendants.

Selon une définition strictement juridique de la fraude (établissement d'un procès-verbal de travail dissimulé et/ou d'un redressement par l'URSSAF, cf. *Construction de l'indicateur*), que a été privilégiée ici, le taux d'établissements en fraude pour l'ensemble du secteur du commerce de détail non-alimentaire est de 2,8 %. Sur les trois secteurs contrôlés depuis 2005, le secteur des hôtels, cafés et restaurants (HCR) affiche des valeurs trois à quatre fois plus élevées que les secteurs du commerce de détail, les activités liées à la vente de produits non alimentaires enregistrant les taux les plus faibles.

Constituant une borne basse de la mesure de la fraude, ces taux peuvent être complétés en retenant une définition plus économique de la fraude, basée sur l'exploitation des informations des Déclarations préalables d'embauche (DPAE) et des Déclarations annuelles des données sociales (DADS) - cf. *Construction de l'indicateur*. Les taux alors obtenus sont plus élevés, quel que soit le secteur considéré. Pour le secteur du commerce de détail non-alimentaire, 3,5 % des salariés auditionnés et 8,3 % des établissements contrôlés en 2009 et en 2010 se retrouvaient en situation de fraude selon cette approche. L'indicateur ainsi construit est toutefois plus fragile, et n'autorise pas les comparaisons intersectorielles (cf. *Construction de l'indicateur*).

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 sont pas non plus 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 grappe 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, 2009 et 2010, respectivement dans le secteur des hôtels, cafés, restaurants (HCR), dans celui du commerce de détail alimentaire et dans celui du commerce de détail non-alimentaire (le dernier étant réparti, du fait de sa taille importante, en deux groupes d'activités, sur deux années). 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 2011, une opération similaire est organisée sur un ensemble large de secteurs d'activités.

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 : l'indicateur retenu est restrictif mais permet la réalisation de comparaisons intertemporelles. Selon l'approche retenue, 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 par un redressement de cotisations. Les taux de procès-verbal et/ou 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 (procès-verbal, 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). Un établissement est alors supposé en situation de fraude si au moins un des critères suivants est rempli : l'un de ses salariés est dissimulé (absence de DADS ou de DPAE), il a fait l'objet d'un procès-verbal ou d'un redressement, 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. Toute comparaison intersectorielle sur la base de cet indicateur reste de ce fait fragile.

Ainsi, les taux de procès-verbal et/ou de redressement privilégiés ici constituent les seuls indicateurs garantissant la comparabilité des résultats des opérations de contrôles aléatoires menées entre 2005 et 2010.