

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 termes 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 consistant à réaliser des contrôles aléatoires. D'abord limités à un secteur d'activité spécifique (hôtels-café-restaurants, commerce de détail), les contrôles aléatoires ont porté en 2011 sur l'ensemble des secteurs à l'exception de ceux nécessitant une méthodologie particulière de contrôle en raison du caractère spécifique de l'activité qui se déroule principalement en dehors du siège de l'établissement (tels que le BTP et le transport routier). L'indicateur présente 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.

Année	2005	2008	2009 - 2010	2011			
	HCR	Commerce détail alimentaire	Commerce détail non alimentaire	Tous secteurs *	dont HCR	dont Commerce détail alimentaire	dont Commerce détail non alimentaire
Nombre d'établissements contrôlés	2 301	3 933	8095	4 159	508	276	595
Taux de procès verbaux	12,4 %	4,3 %	2,8%	2,4 %	8,6 %	6,4 %	0,9 %
Taux de redressement	10,1 %	4,8 %	2,8%	2,5 %	8,1 %	6,3 %	1,2 %

* hors secteurs dont l'activité se déroule principalement en dehors du siège de l'établissement (BTP, transport, production de films...). Champ : établissements de moins de 50 salariés

Source : ACOSS (Rapport d'activité thématique LCTI 2011), champ : régime général

Les actions de contrôle aléatoire menées en 2011 ont porté sur 4 159 établissements à travers la France. L'ensemble de ces contrôles a donné lieu à l'audition de plus de 13 000 personnes.

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), qui est ici privilégiée, le taux d'établissements en fraude pour l'ensemble des secteurs d'activité contrôlés est de l'ordre de 2,4 %. La comparaison avec les résultats des années précédentes doit être menée avec prudence. En effet, les taux sectoriels de 2011 sont statistiquement moins précis que ceux des opérations précédentes, dans la mesure où elles sont, pour un secteur donné, réalisées sur des échantillons de taille plus faible. De plus, les résultats des opérations antérieures à 2011 peuvent être perturbés par un effet saisonnier puisque les contrôles étaient concentrés sur la période estivale, contrairement à ceux de 2011 qui se sont déroulés tout au long de l'année. Néanmoins, sur les trois secteurs contrôlés entre 2005 et 2010, les résultats sont qualitativement proches : le secteur des HCR affiche les taux les plus élevés et le commerce de détail alimentaire les taux les plus bas.

Constituant une borne basse de la mesure de la fraude, ces taux sont complétés par une définition plus économique de la fraude, basée sur l'exploitation des informations des Déclarations préalables à l'embauche (DPAE) et des DADS (cf. Construction de l'indicateur). Sur la base de cette seconde définition, les taux obtenus sont plus élevés, quel que soit le secteur considéré (cf. le rapport thématique ACOSS sur la lutte contre le travail illégal de 2011). A titre d'exemple, pour le secteur HCR, 14,2% des établissements contrôlés (à comparer au taux de procès verbal de 8,6 %) et 5,8 % des salariés auditionnés se trouvent en situation de fraude. Sur l'ensemble du champ contrôlé, ces taux s'élèvent respectivement à 7,3 % et 2,4 %. En outre, une analyse « toutes choses égales par ailleurs » montre que parmi l'ensemble des secteurs contrôlés (donc hors BTP notamment), seuls les secteurs HCR, du commerce de détail alimentaire, des activités récréatives et de spectacles, et de la coiffure et soins du corps ont une probabilité significativement plus importante que les autres secteurs de frauder ; aucune différence significative n'apparaissant entre les autres activités.

Précisions méthodologiques :

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 exploitées. Ainsi, les contrôles ne sont pas concentrés sur les seuls établissements jugés à risque.

Afin de couvrir au mieux l'ensemble du territoire et de garantir la représentativité géographique, un plan d'échantillonnage stratifié par région a été élaboré. Cette méthode permet d'assurer que le nombre de contrôles réalisés reflète la réalité de l'activité économique 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 (puis en 2012), une opération similaire a été organisée sur un ensemble large de secteurs d'activités. Seuls ceux pour lesquels l'activité se déroule en général en dehors du siège de l'établissement, comme la construction et le transport routier, ont été exclus de l'opération.

Construction de l'indicateur :

Un indicateur restrictif permettant en principe 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 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 (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). 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 PV et/ou de redressement privilégiés ici constituent les seuls indicateurs autorisant la comparabilité des résultats des opérations de contrôles aléatoires menées entre 2005 et 2011. Il convient toutefois de souligner que les résultats sectoriels de 2011 sont statistiquement moins précis compte tenu de la taille plus réduite des échantillons sectoriels.