

N° 599

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 juin 2017

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (1) de la commission des affaires sociales (2) sur la **lutte contre la fraude sociale**,*

Par Mmes Agnès CANAYER et Anne ÉMERY-DUMAS,

Sénateurs

---

(1) *Cette mission d'évaluation est composée de : M. Jean-Noël Cardoux, Président ; MM. Jérôme Durain, Jean-Marie Vanlerenberghe, Vice-Présidents ; Mme Annie David, M. Gilbert Barbier, Mme Aline Archimbaud, Secrétaires ; Mmes Agnès Canayer, Caroline Cayeux, MM. Yves Daudigny, Gérard Dériot, Mmes Catherine Deroche, Anne Émery-Dumas, Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Alain Milon, Philippe Mouiller, Gérard Roche, René-Paul Savary.*

(2) *Cette commission est composée de : M. Alain Milon, président ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général ; M. Gérard Dériot, Mmes Colette Giudicelli, Caroline Cayeux, M. Yves Daudigny, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Gérard Roche, Mme Laurence Cohen, M. Gilbert Barbier, Mme Aline Archimbaud, vice-présidents ; Mme Agnès Canayer, M. René-Paul Savary, Mme Michelle Meunier, M. Jean-Louis Tourenne, Mme Élisabeth Doineau, secrétaires ; M. Michel Amiel, Mme Nicole Bricq, MM. Olivier Cadic, Jean-Pierre Caffet, Mme Claire-Lise Campion, MM. Jean-Noël Cardoux, Daniel Chasseing, Olivier Cigolotti, Mmes Karine Claireaux, Annie David, Isabelle Debré, Catherine Deroche, M. Jean Desessard, Mme Chantal Deseyne, M. Jérôme Durain, Mmes Anne Émery-Dumas, Corinne Féret, MM. Michel Forissier, Jean-Marc Gabouty, Mmes Françoise Gatel, Frédérique Gerbaud, M. Bruno Gilles, Mmes Pascale Gruny, Corinne Imbert, MM. Éric Jeansannetas, Georges Labazée, Jean-Baptiste Lemoyne, Mmes Hermeline Malherbe, Brigitte Micouleau, Patricia Morhet-Richaud, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Mmes Catherine Procaccia, Stéphanie Riocreux, M. Didier Robert, Mme Patricia Schillinger, MM. Michel Vergoz, Dominique Watrin, Mme Évelyne Yonnet.*



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS .....</b>	<b>7</b>
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>9</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE - LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL DISSIMULÉ.....</b>	<b>11</b>
<b>I. LE TRAVAIL DISSIMULÉ, UN DROIT PÉNAL SPÉCIAL, DES ENJEUX DE RECouvreMENT .....</b>	<b>11</b>
<b>A. LE TRAVAIL DISSIMULÉ, UNE CATÉGORIE DU TRAVAIL ILLÉGAL .....</b>	<b>11</b>
<b>B. UNE FORME DE CONTRÔLE DES ORGANISMES DE RECouvreMENT.....</b>	<b>12</b>
<b>C. DES ÉVALUATIONS DIFFÉRENTES MAIS QUI CONVERGENT SUR DES ORDRES DE GRANDEUR MACROÉCONOMIQUES .....</b>	<b>13</b>
1. <i>Des écarts de un à quatre dans les évaluations .....</i>	<i>13</i>
a) <i>L'estimation de la Cour des comptes .....</i>	<i>13</i>
b) <i>La mutualité sociale agricole (MSA) .....</i>	<i>14</i>
c) <i>L'évaluation réalisée par l'Acoss .....</i>	<i>14</i>
2. <i>Une convergence des évaluations sur une grandeur « macroéconomique ».....</i>	<i>15</i>
3. <i>Une augmentation de la fraude détectée .....</i>	<i>16</i>
<b>D. DES FRAUDES MULTIFORMES À LA SOPHISTICATION CROISSANTE.....</b>	<b>16</b>
1. <i>La persistance de comportements « anciens » .....</i>	<i>17</i>
2. <i>De nouvelles formes de fraude .....</i>	<i>18</i>
a) <i>La fraude au travail détaché .....</i>	<i>18</i>
b) <i>La fraude liée au renouveau du travail indépendant.....</i>	<i>21</i>
<b>II. UN ARSENAL DÉVELOPPÉ, DES RÉSULTATS À PARFAIRE .....</b>	<b>22</b>
<b>A. UNE POLITIQUE INTERMINISTÉRIELLE QUI EXIGE UNE COOPÉRATION ÉTROITE ENTRE LES ACTEURS .....</b>	<b>22</b>
1. <i>Une dimension interministérielle renforcée .....</i>	<i>22</i>
2. <i>Les services de police et de gendarmerie.....</i>	<i>24</i>
3. <i>L'inspection du travail.....</i>	<i>24</i>
4. <i>Le réseau des Urssaf.....</i>	<i>24</i>
<b>B. DES MOYENS JURIDIQUES RENFORCÉS.....</b>	<b>25</b>
1. <i>Les outils juridiques.....</i>	<i>25</i>
2. <i>L'évolution des sanctions .....</i>	<i>26</i>
a) <i>Le bilan mitigé des sanctions pénales .....</i>	<i>26</i>
b) <i>Les sanctions financières.....</i>	<i>28</i>
3. <i>La responsabilité des donneurs d'ordre, un exemple de la nécessité de sécuriser les procédures ? .....</i>	<i>29</i>
a) <i>Une procédure fragilisée par la jurisprudence .....</i>	<i>29</i>
b) <i>Un exemple de la nécessité de formaliser les procédures.....</i>	<i>30</i>
<b>C. DES RÉSULTATS À PARFAIRE .....</b>	<b>30</b>
1. <i>Des secteurs encore peu ou pas contrôlés.....</i>	<i>30</i>
2. <i>Un recouvrement effectif encore très limité .....</i>	<i>31</i>

---

<b>III. QUELS AMÉNAGEMENTS ?</b> .....	32
A. FLUIDIFIER LES ORGANISATIONS.....	32
1. <i>La nécessité d'une évolution des méthodes et des métiers des corps de contrôle</i> .....	32
2. <i>Renforcer la coopération entre administrations</i> .....	33
B. HIÉRARCHISER LES SANCTIONS .....	33
C. AMÉLIORER LA PRÉVENTION ET LE RECOUVREMENT EFFECTIF.....	35
1. <i>Suivre un indicateur du recouvrement</i> .....	35
2. <i>Rendre effectif le fichier des interdits de gérer</i> .....	37
3. <i>Stabiliser les dispositifs fiscaux applicables aux particuliers employeurs</i> .....	37
4. <i>Lutter contre la fraude au détachement</i> .....	37
D. METTRE EN ŒUVRE UNE APPROCHE GLOBALE DES NOUVELLES FORMES DE TRAVAIL.....	38
1. <i>Des règles claires en droit de la sécurité sociale</i> .....	38
2. <i>Une question économique</i> .....	39
E. SIMPLIFIER LES ASSIETTES ET LES RÉSEAUX DE RECOUVREMENT.....	39
1. <i>Simplifier et uniformiser les règles d'assiette</i> .....	39
2. <i>Simplifier les réseaux de recouvrement</i> .....	40
<b>DEUXIÈME PARTIE - LA FRAUDE AUX PRESTATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE</b> ....	41
<b>I. UN PHÉNOMÈNE DIFFICILE À QUANTIFIER, UNE APPROPRIATION DE L'OBJECTIF PAR LES DIFFÉRENTS ACTEURS</b> .....	41
A. UNE ÉVALUATION DIFFICILE, DES EFFORTS DE MÉTHODE .....	41
1. <i>Une évaluation par nature difficile</i> .....	41
2. <i>Des efforts de méthode</i> .....	41
3. <i>Une augmentation de la fraude détectée, à interpréter avec précaution</i> .....	42
B. UN OBJECTIF ASSUMÉ : LE PAIEMENT À BON DROIT.....	42
1. <i>Un objectif de conformité de la dépense</i> .....	43
2. <i>Un objectif de légitimité des prestations</i> .....	43
<b>II. UNE AMÉLIORATION DES ORGANISATIONS, DES OUTILS ET DES MÉTHODES</b> .....	44
A. LA TYPOLOGIE DES FRAUDES.....	45
B. UNE ÉVOLUTION DES MODES DE SANCTION.....	47
<b>III. UN BILAN QUI APPELLE DE NOUVEAUX DÉVELOPPEMENTS</b> .....	49
A. DES AMÉLIORATIONS MAIS PAS ENCORE DE SATISFECIT .....	49
B. QUELLES ÉVOLUTIONS ? .....	49
1. <i>Connaître et quantifier la fraude</i> .....	49
2. <i>Renforcer les échanges entre les caisses</i> .....	50
3. <i>Anticiper les schémas de fraude</i> .....	50
4. <i>Faire évoluer le modèle déclaratif vers un recueil automatisé des données</i> .....	51
5. <i>Simplifier et unifier les définitions</i> .....	51

---

<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>53</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>75</b>
<b>LISTE DES DÉPLACEMENTS.....</b>	<b>79</b>



---

### **Les principales observations des rapporteurs**

La lutte contre le travail dissimulé et celle contre la fraude aux prestations sociales ont en commun de porter sur des phénomènes difficilement quantifiables et mal connus mais qui nécessitent un engagement résolu des pouvoirs publics.

Les moyens juridiques ont été renforcés au fil de la succession de plusieurs textes, à tel point que l'arsenal législatif disponible a semblé très largement suffisant à vos rapporteurs.

Au-delà des règles législatives, il convient désormais de mieux faire travailler ensemble les différentes administrations concernées et les organismes de sécurité sociale et de faciliter des échanges d'informations.

Le recouvrement effectif des sommes dues en matière de travail dissimulé est un enjeu de crédibilité pour cette politique.

Tant en matière de travail dissimulé que de fraude aux prestations sociales, la fraude se nourrit de la complexité. Notre système déclaratif étant devenu très complexe, une approche orientée vers le service aux allocataires et aux entreprises, *via* la récupération des informations auprès des administrations qui en disposent, représenterait un gain d'efficience considérable.

Les ressources publiques se font rares, ce qui justifie la recherche de leur meilleure allocation possible. Au-delà même de cet objectif, la légitimité des prestations exige de les servir à bon compte.

La lutte contre la fraude est donc un impératif pour les finances sociales comme pour le juste droit.





---

Mesdames, Messieurs,

Au cours de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, le Sénat a examiné un amendement présenté par notre collègue Pascale Gruny et plusieurs de ses collègues tendant à ce que « *Le Gouvernement présente au Parlement, avant le 30 juin 2016, un rapport visant à évaluer le dispositif législatif et réglementaire applicable en matière de travail dissimulé, à simplifier le système des sanctions et à améliorer le caractère contradictoire des procédures de contrôle et de redressement* ».

Donnant l'avis de la commission, le rapporteur général a suggéré que ce sujet fasse l'objet, plutôt que d'un rapport au Parlement, d'une série d'auditions dans le cadre de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss), ce que le président de la Mecss a accepté en séance publique.

Au cours de sa réunion du 27 janvier 2016, la Mecss a désigné Agnès Canayer et Anne Emery-Dumas comme rapporteurs afin qu'elles dressent un bilan du droit applicable en matière de travail dissimulé, de son appropriation par les entreprises et de son adaptation aux nouveaux enjeux.

Les rapporteurs ont souhaité examiner l'évaluation du phénomène et ses méthodes, l'efficacité de l'action administrative et judiciaire (outils, méthodes et coopération entre administrations) ainsi que l'adéquation et l'effectivité des sanctions prévues par le législateur.

Politique interministérielle, la lutte contre le travail dissimulé est au carrefour de plusieurs enjeux : la garantie des droits sociaux des travailleurs, qu'ils soient salariés ou travailleurs indépendants, le financement des organismes sociaux, dont les cotisations et contributions sociales restent la première ressource et la préservation de la loyauté de la concurrence, qui constitue, avec les nouvelles formes de travail et le développement du détachement de travailleurs, un enjeu renouvelé.

Vos rapporteurs ont présenté leurs conclusions à la Mecss au cours de sa réunion du 6 juillet 2016, au cours de laquelle il a été décidé que ces travaux devaient être complétés par des éléments relatifs à la fraude aux prestations sociales, qui figurent dans la seconde partie du présent rapport.



---

## PREMIÈRE PARTIE

### LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL DISSIMULÉ

#### I. LE TRAVAIL DISSIMULÉ, UN DROIT PÉNAL SPÉCIAL, DES ENJEUX DE RECOUVREMENT

##### A. LE TRAVAIL DISSIMULÉ, UNE CATÉGORIE DU TRAVAIL ILLÉGAL

Le travail dissimulé est l'une des six catégories du travail illégal, défini à l'article L. 8211-1 du code du travail.

Il fait l'objet du titre II du livre II de la huitième partie du code. Interdit à l'article L. 8221-1, il est défini aux articles L. 8221-3 et L. 8221-5 en deux sous-catégories :

- Le travail dissimulé par dissimulation d'activité : *« Est réputé travail dissimulé par dissimulation d'activité, l'exercice à but lucratif d'une activité de production, de transformation, de réparation ou de prestation de services ou l'accomplissement d'actes de commerce par toute personne qui, se soustrayant intentionnellement à ses obligations :*

*« 1° Soit n'a pas demandé son immatriculation au répertoire des métiers ou, dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, au registre des entreprises ou au registre du commerce et des sociétés, lorsque celle-ci est obligatoire, ou a poursuivi son activité après refus d'immatriculation, ou postérieurement à une radiation ;*

*« 2° Soit n'a pas procédé aux déclarations qui doivent être faites aux organismes de protection sociale ou à l'administration fiscale en vertu des dispositions légales en vigueur. Cette situation peut notamment résulter de la non-déclaration d'une partie de son chiffre d'affaires ou de ses revenus ou de la continuation d'activité après avoir été radié par les organismes de protection sociale en application de l'article L. 133-6-7-1 du code de la sécurité sociale ».*

- Le travail dissimulé par dissimulation d'emploi salarié : *« Est réputé travail dissimulé par dissimulation d'emploi salarié le fait pour tout employeur :*

*« 1° Soit de se soustraire intentionnellement à l'accomplissement de la formalité prévue à l'article L. 1221-10, relatif à la déclaration préalable à l'embauche ;*

*« 2° Soit de se soustraire intentionnellement à l'accomplissement de la formalité prévue à l'article L. 3243-2, relatif à la délivrance d'un bulletin de paie, ou de mentionner sur ce dernier un nombre d'heures de travail inférieur à celui réellement accompli, si cette mention ne résulte pas d'une convention ou d'un*

*accord collectif d'aménagement du temps de travail conclu en application du titre II du livre Ier de la troisième partie ;*

*« 3° Soit de se soustraire intentionnellement aux déclarations relatives aux salaires ou aux cotisations sociales assises sur ceux-ci auprès des organismes de recouvrement des contributions et cotisations sociales ou de l'administration fiscale en vertu des dispositions légales ».*

L'article L. 8221-1 interdit également la publicité tendant à favoriser le travail dissimulé et ainsi le fait de recourir, sciemment, directement ou par personne interposée, aux services de celui qui exerce un travail dissimulé.

Pour la dissimulation d'activités, l'article L. 8221-4 établit une présomption d'activités à but lucratif lorsque leur réalisation a lieu avec recours à la publicité, leur fréquence ou leur importance est établie, la facturation est absente ou frauduleuse, ou lorsqu'elles sont réalisées avec un matériel présentant un caractère professionnel.

Pour la dissimulation d'emploi salarié, l'article L. 8221-6 du code du travail renverse la présomption pour les activités donnant lieu à immatriculation ou à inscription : les personnes physiques immatriculées ou inscrites sont présumées ne pas être liées avec le donneur d'ordre par un contrat de travail. Toutefois, l'existence d'un contrat de travail peut être établie *« lorsque les personnes mentionnées au I fournissent directement ou par une personne interposée des prestations à un donneur d'ordre dans des conditions qui les placent dans un lien de subordination juridique permanente à l'égard de celui-ci ».*

Le travail dissimulé est donc une notion de droit du travail qui, lorsqu'elle est qualifiée, a des conséquences en matière de paiement des cotisations sociales.

## **B. UNE FORME DE CONTRÔLE DES ORGANISMES DE RECOUVREMENT**

La lutte contre le travail dissimulé correspond aussi à une forme particulière de contrôle des organismes de recouvrement, qui coexiste avec le « classique » contrôle comptable d'assiette.

Ainsi que l'a exposé à vos rapporteurs M. Xavier Prétot, doyen de la deuxième chambre civile de la Cour de cassation, compétente en matière de sécurité sociale, les champs du droit du travail et du droit de la sécurité sociale se recoupent mais ne se recouvrent pas.

Si le droit du travail laisse toujours place à la liberté de choix des parties et à une forme de négociation sur les termes du contrat, il n'en est pas de même en droit de la sécurité sociale, qui, comme la matière fiscale, est d'ordre public.

La qualification pénale d'une infraction de travail dissimulé repose obligatoirement sur l'établissement d'un procès-verbal à l'encontre du ou des auteurs du délit et sa transmission au procureur de la République.

---

Quelle que soit ensuite l'issue de la procédure pénale qui relève du droit pénal spécial du travail, **la procédure de recouvrement, une fois le délit qualifié, se poursuit, de façon autonome, dans le champ du droit de la sécurité sociale, quelle que soit, in fine, la caractérisation de l'infraction d'un point de vue pénal ou la recherche de l'intention.**

L'articulation entre les deux procédures n'est pas toujours comprise par les entreprises qui y voient une double sanction pour les mêmes faits mais le redressement opéré par les Urssaf en matière de travail dissimulé n'est pas une sanction ; il a pour objet de recouvrer les sommes dues à la sécurité sociale.

Certaines formes de travail ont été rattachées au salariat pour des motifs de protection sociale alors qu'elles s'apparentent plutôt à une forme de travail indépendant. On peut citer le portage salarial. Cette attraction du régime général de sécurité sociale pourrait aussi, dans une certaine mesure, s'appliquer aux salariés du particulier-employeur ou encore aux intermittents du spectacle. Il peut donc y avoir des motifs de redressement des cotisations déconnectés de la réalité de la relation de travail sans que l'affiliation au régime général, d'ordre public, se traduise nécessairement par une relation de salariat, ni par l'existence d'un contrat de travail.

Les frontières ne sont pas toujours claires non plus entre l'erreur et la fraude ni entre le travail dissimulé et le bénévolat ou l'entraide familiale.

### ***C. DES ÉVALUATIONS DIFFÉRENTES MAIS QUI CONVERGENT SUR DES ORDRES DE GRANDEUR MACROÉCONOMIQUES***

#### **1. Des écarts de un à quatre dans les évaluations**

Par nature, la fraude aux cotisations sociales ne se prête pas à une quantification très précise.

Aussi, comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de septembre 2014, « *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 différentes méthodes d'évaluation utilisées produisent donc, sans surprise, des écarts considérables dans la quantification du phénomène.

##### *a) L'estimation de la Cour des comptes*

Dans son rapport de 2014 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, la Cour des comptes a publié une évaluation du montant de la fraude aux cotisations sociales en s'appuyant sur les résultats des contrôles effectués par les Urssaf, tant en matière de contrôles comptables d'assiette que de lutte contre le travail dissimulé.

Cette estimation repose sur l'application d'une méthode dite de « post-stratification » qui extrapole une quantification de la fraude à partir des résultats des contrôles.

Le résultat aboutit à un taux de cotisations éludées de 6,3 à 7,7 % par rapport au montant total théorique des cotisations, **soit 19 milliards d'euros sur le champ du recouvrement des Urssaf hors assurance chômage** et 22,5 milliards d'euros avec les contributions d'assurance chômage et les cotisations de retraite complémentaire.

#### Évaluation des cotisations et contributions sociales éludées

Estimation des cotisations éludées	Champ Urssaf hors assurance chômage	Champ Urssaf avec assurance chômage + retraites complémentaires
Montant	Entre 16,8 et 20,8 milliards d'euros	Entre 20,1 et 24,9 milliards d'euros

Source : AcoSS-Urssaf

Cette évaluation fait apparaître une très forte augmentation de la fraude par rapport au résultat publié en 2007 par le Conseil des prélèvements obligatoires sur la base de données de 2004 qui donnait une fourchette comprise entre 6,6 et 11,7 milliards d'euros sur le champ Urssaf hors assurance chômage.

#### *b) La mutualité sociale agricole (MSA)*

La MSA, qui couvre 188 031 entreprises en 2012, avec une masse salariale de 18 milliards d'euros et des cotisations de 6,4 milliards d'euros a publié, en décembre 2015, une première estimation du montant des cotisations éludées.

Elle s'est appuyée sur un échantillon de contrôle, réparti en différentes strates en fonction des secteurs d'activité agricole.

L'étude aboutit à une estimation de 57,2 millions d'euros au titre du travail illégal.

#### *c) L'évaluation réalisée par l'Acoss*

Tout en étant à l'origine de l'évaluation publiée par la Cour des comptes, l'Acoss a souligné les biais induits par la méthode de post-stratification en faisant valoir que les contrôles réalisés par les Urssaf étaient de plus en plus ciblés : 80 % des contrôles de lutte contre le travail dissimulé (LCTI) se sont traduits par la notification d'un redressement en 2012, contre 22 % en 2004. L'Acoss considère ainsi qu'en dépit de l'existence d'un biais de détection qui a tendance à minorer la fraude, « l'augmentation du montant de fraude estimé s'explique en grande partie par l'amélioration du ciblage et de l'efficacité des contrôles LCTI et non par la hausse de la fraude elle-même ».

---

Un montant de cotisations éludées correspondant à l'équivalent de 1,3 million de salariés au Smic à temps plein ou à l'ensemble des prélèvements sur les travailleurs indépendants, ne semblait pas correspondre à une réalité observable.

En mars 2016, l'Acoss a publié<sup>1</sup> une estimation du manque à gagner de cotisations et contributions sociales en se fondant sur les résultats des contrôles aléatoires opérés par les Urssaf dans certains secteurs.

La méthode estime un montant de cotisations éludées à partir du taux de salariés dissimulés dans le secteur, en leur appliquant le salaire moyen et le taux de cotisations observé dans ce secteur.

L'Acoss formule ensuite un certain nombre d'hypothèses pour extrapoler le résultat obtenu à l'ensemble du champ des cotisants.

**L'estimation ainsi obtenue** est comprise entre 5,2 et 6,3 milliards d'euros et le champ du recouvrement des Urssaf (contributions d'assurance-chômage comprises), elle **est comprise entre 6,1 et 7,7 milliards d'euros** sur un champ plus large incluant les cotisations aux régimes de retraite complémentaire.

## **2. Une convergence des évaluations sur une grandeur « macroéconomique »**

Vos rapporteurs n'ont pas vocation à arbitrer entre ces différentes estimations.

Elles se bornent à constater leur convergence sur des grandeurs d'ordre macroéconomique, de 0,3 à 1 point de PIB, ce qui justifie un engagement résolu des pouvoirs publics.

Vos rapporteurs soulignent la nécessité d'un approfondissement des réflexions sur les évaluations. L'Acoss s'est engagée à actualiser ses travaux des résultats des contrôles aléatoires réalisés dans d'autres secteurs.

Le Conseil national de l'information statistique, le Cnis, a mis en place un groupe de travail sur la mesure du travail dissimulé et ses impacts pour les finances publiques, dont le rapport, finalisé en avril 2017, devrait être prochainement disponible.

Ainsi que le souligne l'Acoss dans son étude précitée *« il convient de signaler que le montant estimé ne peut être assimilé à une « cagnotte » directement comparable au niveau des déficits publics. En effet, (...) une partie des activités dissimulées, et donc des revenus générés, n'existerait probablement pas si la fraude était impraticable. »*

---

<sup>1</sup> Acoss, note d'étude et de résultats, *Évaluation de l'évasion sociale, une estimation basée sur les contrôles aléatoires*

Il s'agit cependant de faire respecter le droit afin de garantir les conditions d'une concurrence non-faussée, de préserver le consentement aux prélèvements et d'assurer les droits sociaux des salariés attachés au versement des cotisations sociales.

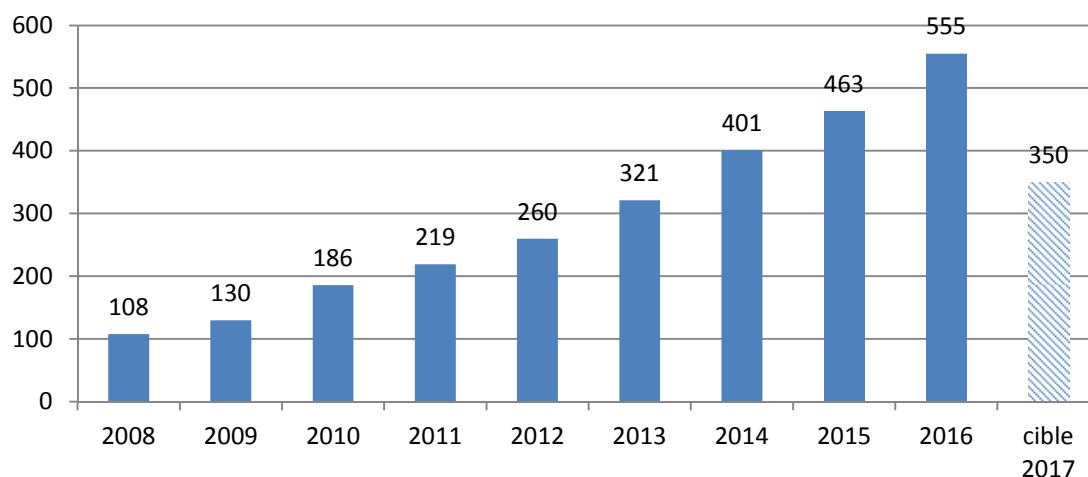
Pour conforter la politique de lutte contre la fraude, la connaissance de son ampleur et de ses évolutions tendanciennes est indispensable.

### 3. Une augmentation de la fraude détectée

Il est difficile de déterminer si le travail dissimulé progresse dans notre pays ou s'il est mieux détecté. On peut observer que les chiffres de la fraude détectée augmentent dans tous les domaines, qu'il s'agisse de la fraude fiscale, de la fraude douanière ou de la fraude sociale.

Les redressements notifiés pour travail dissimulé sont ainsi passés de 108 millions d'euros en 2008 à 555 millions d'euros en 2016. Avec une augmentation de 10 % chaque année, de 20 % entre 2015 et 2016, il est probable que le phénomène a été sous-estimé et sous-contrôlé pendant des années.

#### Montant des redressements notifiés au titre du travail dissimulé sur la période 2008-2016



*Source : ACOSS, indicateur 5-3 du programme de qualité et d'efficacité « Financement » annexé au PLFSS 2016 et rapport thématique 2016.*

Depuis 2014, les résultats obtenus dépassent l'objectif fixé par la convention d'objectifs et de gestion de l'Acoss pour 2017. Il serait souhaitable de les relever pour la prochaine COG.

#### D. DES FRAUDES MULTIFORMES À LA SOPHISTICATION CROISSANTE

Le champ du travail dissimulé est très large et très hétérogène, de l'entraide familiale non-déclarée à la fraude aux prestations de services internationales, le nombre de personnes concernées et le montant des cotisations éludées sont très variables.



L'économie totalement souterraine est difficile à appréhender par les corps de contrôle spécialisés, soit parce qu'elle est illégale et relève plutôt des forces de sécurité et des douanes, soit parce qu'elle échappe à toute forme d'ancrage dans l'économie formelle. Dans certains territoires cependant, comme l'ont souligné les organisations syndicales lors de leur audition, elle est devenue visible.

Des affaires particulièrement médiatisées de fraude à dimension internationale ne doivent pas occulter la persistance de formes « historiques » de travail dissimulé.

### **1. La persistance de comportements « anciens »**

Les services constatent une persistance des formes « traditionnelles » de travail dissimulé (salariés non-déclarés, établissements non-déclarés, fausse sous-traitance ou faux statuts, évolution des heures déclarées par les particuliers-employeurs au gré de celle des dispositifs fiscaux), aux côtés de laquelle se développent des montages complexes avec une dimension plus internationale.

Certains secteurs restent plus fortement exposés au travail dissimulé et font l'objet de contrôles ciblés.

Certains schémas combinent plusieurs types de fraude. C'est le cas des sociétés éphémères dont la durée de vie est volontairement inférieure au délai de recouvrement de la TVA et qui combinent dissimulation d'activité, fraude aux indemnités journalières, à la formation professionnelle, à l'assurance-chômage ou encore, dans le cadre de procédures collectives, fraude à l'Association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés (AGS).

Comme indiqué par l'Acoss dans son rapport annuel, le réseau des Urssaf différencie trois niveaux d'intensité de fraude pour le travail dissimulé :

- la fraude de faible intensité, notamment liée aux activités saisonnières, détournements de l'entraide familiale ou du bénévolat ;
- les situations usuelles de travail dissimulé dont l'infraction caractérisée relève de la minoration d'heures, la dissimulation partielle ou totale d'activité et/ou de salarié ;
- la fraude majeure pouvant, par la complexité du mécanisme, être liée à des enjeux financiers élevés et/ou une dimension internationale.

## 2. De nouvelles formes de fraude

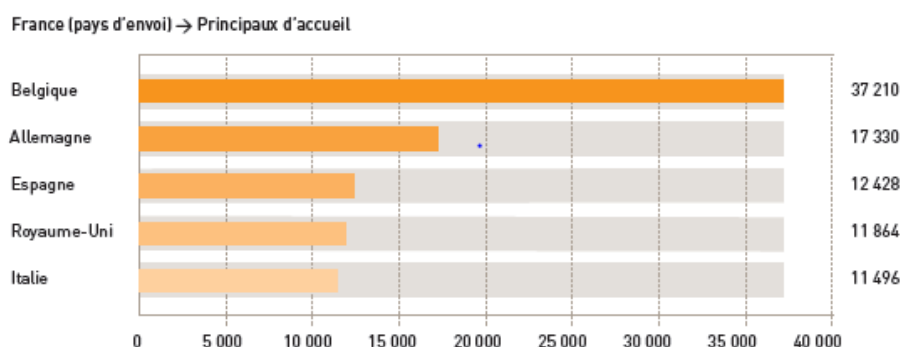
### a) La fraude au travail détaché

Le « détachement » permet de maintenir l’affiliation au régime de protection sociale du pays habituel d’emploi d’un travailleur qui exécute, durant un temps déterminé, un travail pour le compte de son employeur habituel sur le territoire d’un autre État.

Avec le développement du recours au détachement, le nombre de formulaires de détachement vers la France, qui était de 7 500 en 2000, a progressé de 23 % entre 2007 et 2013 pour atteindre 190 000 en 2015. Un dévoiement de ce principe est constaté à des degrés variés, de l’entreprise qui ne paie aucune cotisation sociale dans le pays d’origine, à l’entreprise sans activité dans le pays d’origine constituée uniquement en vue du détachement, en passant par l’emploi de ressortissants français, détachés dans leur propre pays.

En 2015, la France a délivré 130 468 formulaires de détachement vers l’Union européenne et la Suisse. Ils concernaient, à 69 %, cinq pays d’accueil.

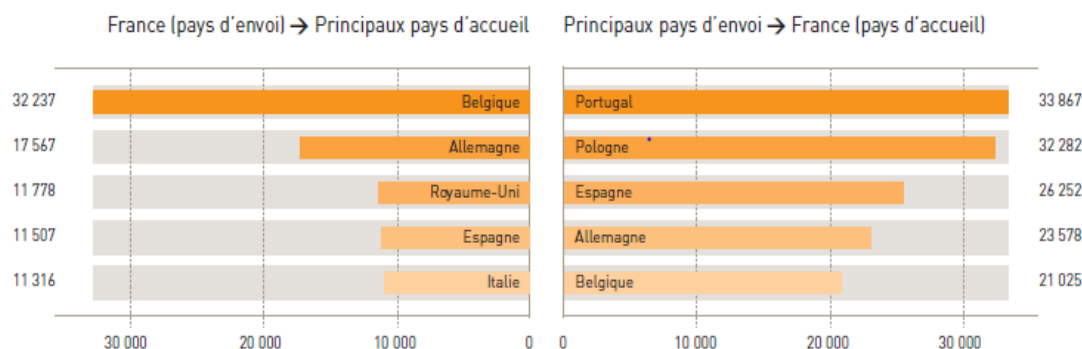
#### Détachements sortants en 2015



Source : Rapport statistique du Cleiss, exercice 2015

Depuis 2010, pour la France, le nombre de détachements entrants est supérieur au nombre de détachements sortants.

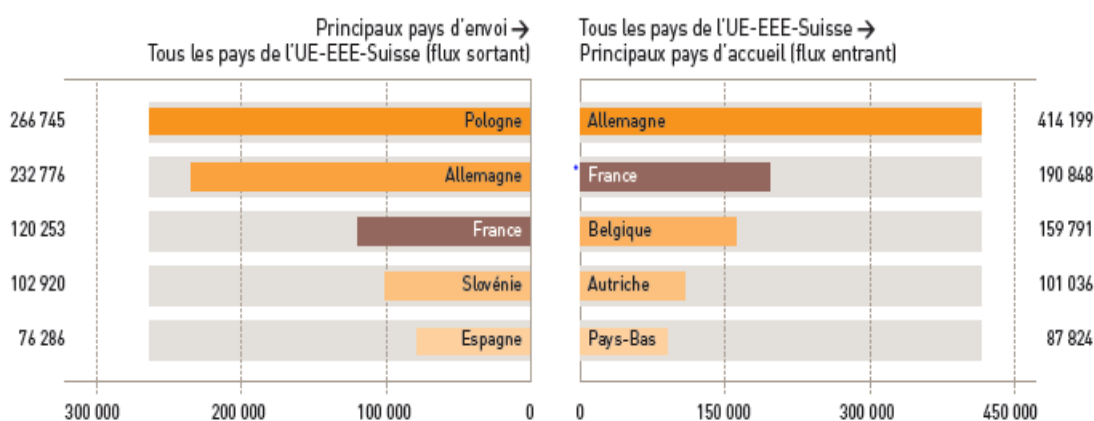
#### Détachements entrants et sortants en 2014



Source : Rapport statistique du Cleiss, exercice 2015

Avec l'Allemagne, la France est concernée par les deux aspects du détachement : d'un côté, le souhait de faciliter lors d'une mobilité à l'international, le maintien du bénéfice du système de protection sociale français, de l'autre le souhait de lutter contre une forme de dumping social.

### Principaux pays de détachements entrants et sortants en 2014



Source : Rapport statistique du Cleiss, exercice 2015

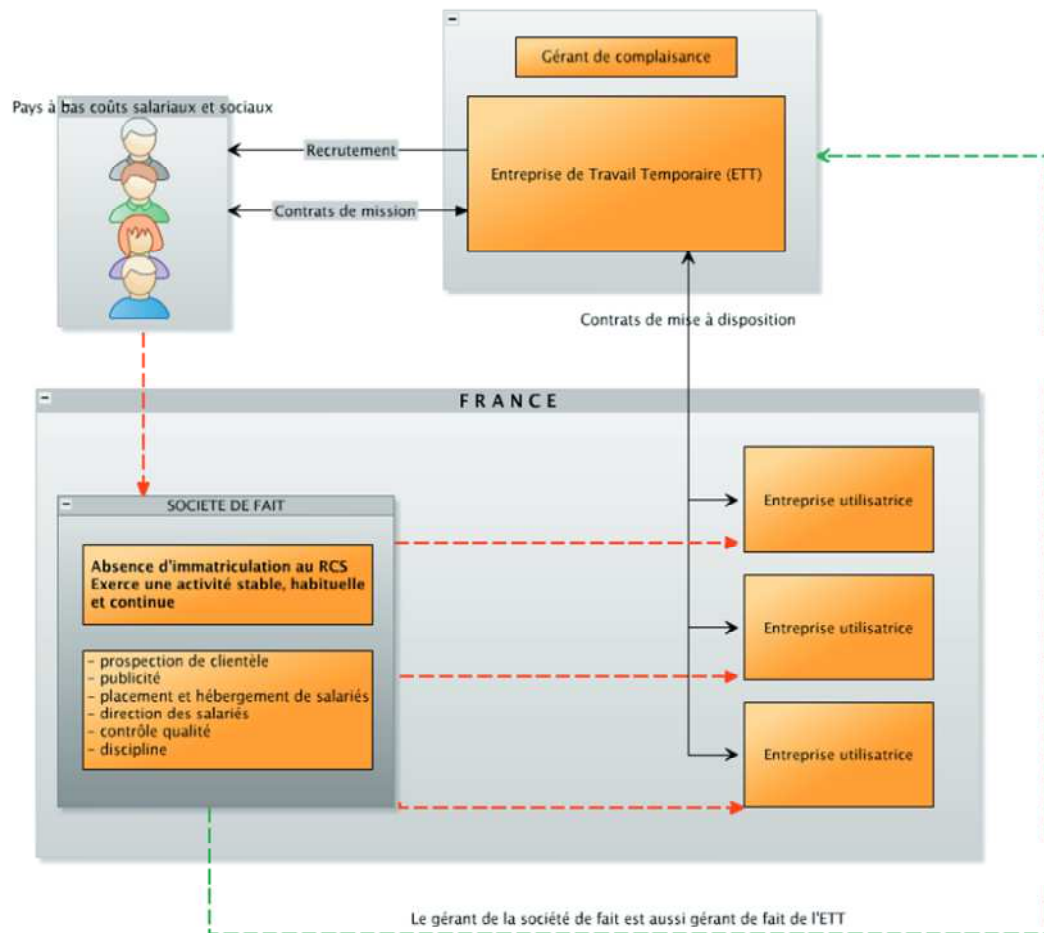
La fraude au détachement a fait l'objet de beaucoup de commentaires et de quelques avancées en matière de droit du travail qui ont permis d'aligner le droit applicable aux salariés détachés sur celui applicable aux autres salariés, notamment en matière de salaire minimum.

En matière de sécurité sociale, les fraudes au détachement passent par l'établissement de filiales fictives sans activité substantielle à l'étranger, d'entreprises de travail temporaire constituées uniquement en vue du détachement, parfois de salariés français résidant en France.

Les fraudes à l'établissement restent très fréquentes tandis que le détachement intragroupe, limité aux mobilités de salariés d'une entreprise à une autre entreprise du même groupe a pris des formes multiples pour organiser un détachement quasi-permanent.

Le détachement par les entreprises de travail temporaire a progressé de 28 % en 2015, contre 10 % dans les autres secteurs.

### Schéma de fraude en lien avec une entreprise de travail temporaire



Source : OCLTI

Il a été exposé à vos rapporteurs que le recours au travail détaché n'avait pas seulement des motivations financières : il offre aussi certaines facilités de recrutement et de flexibilité qui sont appréciées des employeurs démarchés par des entreprises de travail temporaires, par exemple dans l'agriculture.

Certains secteurs subissent ainsi une quasi-mutation de leur modèle économique : le transport routier, le transport aérien, le bâtiment ou encore l'agriculture sont très fortement exposés à une concurrence accrue faisant appel au travail dissimulé via la prestation de service internationale ou le faux détachement.

Ceci explique une implication nouvelle des secteurs concernés, comme le BTP, qui voit toutes les questions soulevées en matière de concurrence, alors que ses emplois ont longtemps été considérés comme non-délocalisables.

La fraude au détachement est objectivement favorisée par une réglementation européenne très souple et des moyens de contrôle très limités. Il est en particulier admis que les formulaires de détachement soient produits *a posteriori*. Aucune base de données consolidée ne les recense : les formulaires sont collectés par la commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale, avec une disponibilité, en 2016, des données de 2014.

Seul le pays d'origine a la capacité de prononcer le retrait du formulaire de détachement au terme d'une procédure longue et complexe. Les Urssaf constatent que ce retrait est quasi-impossible lorsque des cotisations, qu'il faudrait dès lors rembourser, ont été versées.

La durée moyenne d'un détachement en France est de 47 jours en 2015, ce qui laisse peu de temps aux services pour réagir.

*b) La fraude liée au renouveau du travail indépendant*

Le travail dissimulé lié au travail indépendant revêt des formes classiques mais les outils numériques, comme les plateformes d'intermédiation, confèrent une dimension nouvelle à des activités dont l'ampleur serait restée très limitée à défaut de ces outils.

Ces activités posent des problèmes de frontières entre économie du partage et activité lucrative, mais aussi des questions économiques quand elles émergent à la faveur d'une absence de prélèvements sociaux et ne se maintiennent qu'à cette condition.

Certaines activités sont nouvelles.

Vos rapporteurs ont pris connaissance avec intérêt, lors de leur déplacement à l'Urssaf Île de France, des activités de la cellule nationale de lutte contre la fraude sur Internet. Cette cellule reconstitue par exemple les revenus, notamment de recettes publicitaires, générés par l'activité de « youtubeurs » dans des domaines variés et qui excèdent, dans certains cas, très sensiblement les seuils d'assujettissement au régime de la micro-entreprise, lorsque celle-ci est déclarée, ce qui n'est pas toujours le cas.

La part de la pluriactivité est très importante chez les micro-entrepreneurs mais la micro-entreprise semble également se développer en substitut du salariat, en lieu et place de la période d'essai ou même du contrat à durée déterminée qui constituait déjà un détournement des règles prévues par le code du travail.

Il est apparu à vos rapporteurs que l'appréhension par les différents services de ce phénomène, susceptible d'interroger l'organisation même de la sécurité sociale, était encore partielle et qu'elle ne devait pas se limiter à une approche par la question du travail dissimulé.

---

## II. UN ARSENAL DÉVELOPPÉ, DES RÉSULTATS À PARFAIRE

### *A. UNE POLITIQUE INTERMINISTÉRIELLE QUI EXIGE UNE COOPÉRATION ÉTROITE ENTRE LES ACTEURS*

Notre pays se distingue par la multiplicité des acteurs intervenant sur ce dossier : la gendarmerie et la police, l'inspection du travail, les Urssaf, les services des finances publiques, les douanes et les parquets. Ces administrations n'ont pas les mêmes procédures, ni la même culture, ni les mêmes priorités, ce qui se traduit par un coût de coordination élevé.

Les échanges et le partenariat progressent.

Comme vos rapporteurs ont pu le constater au cours de leurs auditions, les comités opérationnels départementaux de lutte anti-fraude (CODAF), créés en 2008, ont permis le développement d'une culture de collaboration et d'échanges, notamment grâce à la levée du secret professionnel entre ses membres, qui doit être soutenue et renforcée.

#### **1. Une dimension interministérielle renforcée**

Depuis sa création en 2008, la DNLF (délégation nationale à la lutte contre la fraude) a pour rôle central de coordonner au niveau national les actions interministérielles de la lutte contre la fraude aux finances publiques.

Le plan national de lutte contre le travail illégal a été présenté en septembre 2016 lors de la commission nationale de lutte contre le travail illégal pour la période 2016-2018.

#### **Les principaux objectifs du PNLTI**

Rechercher une plus grande efficacité au niveau européen dans la lutte contre la fraude au détachement (...);

Centrer le plan d'actions sur la lutte contre les fraudes qualifiées de complexes (...);

Développer une stratégie de contrôle concertée d'intervention et de prévention sur des cibles présentant des enjeux majeurs partagés par les différents partenaires ;

Renforcer les performances de contrôle en s'appuyant notamment sur un ciblage efficient des actions de contrôle via la mise à disposition d'outils dédiés (ex : base de déclaration préalable au détachement - SIPPSSI) et une déclinaison opérationnelle des dispositifs législatifs et réglementaires applicables en la matière (ex : carte professionnelle du BTP, responsabilité solidaire des donneurs d'ouvrage...).

---

La coopération interministérielle s'appuie sur la déclinaison de conventions de partenariat visant à formaliser et renforcer les échanges d'informations entre les différents partenaires ou à définir des plans d'actions communs ou en mettant à disposition un inspecteur du recouvrement au sein d'un office ou au sein d'administrations partenaires en vue d'apporter une expertise sur l'évasion sociale et appuyer les procédures de contrôle. C'est dans ce cadre que le service de renseignement Tracfin, chargé du traitement des informations financières que les professionnels assujettis (banquiers...) doivent obligatoirement lui adresser, accueille un agent de recouvrement de l'Urssaf Île-de-France depuis janvier 2016.

La coopération entre les acteurs de la lutte contre le travail dissimulé se décline au niveau local dans les comités opérationnels départementaux anti-fraude (Codaf) :

- la formation plénière, conjointement présidée par le préfet et par le procureur de la République, fixe les orientations stratégiques. Elle décline localement les orientations et les objectifs en matière de lutte contre le travail illégal arrêtés au niveau national, de même que les axes fondamentaux de la lutte contre les fraudes aux finances publiques, qu'elles soient fiscales, douanières ou sociales ;

- la formation restreinte, réunie sous l'autorité du procureur de la République territorialement compétent, est plus opérationnelle et axée sur la mise en œuvre des actions judiciaires.

Ces structures informelles jouent un rôle très important dans le développement de la coopération, comme vos rapporteurs ont pu le constater en Auvergne-Rhône-Alpes.

Les outils informatiques communs ont en revanche plus de peine à entrer dans les faits.

Le projet de système d'information partagé (SUPTIL : suivi partagé des procédures de travail illégal) lancé en 2008, n'a jamais vu le jour. La base nationale des déclarations de détachement FRAMIDE (France migration détachement) prévue par un arrêté du 3 mars 2009 n'a jamais été mise en œuvre non plus. Lancée 7 ans après, la base de données SIPSI, système d'information des prestations de service internationales, pour laquelle un décret a été publié le 15 décembre 2016, devrait apporter des réponses en matière de détachement.

Le chantier reste ouvert pour l'accès aux fichiers gérés par les différentes administrations, qui reste à géométrie variable.

Une impulsion politique forte reste nécessaire pour faire travailler ensemble les différents acteurs, d'autant plus que la mobilisation est variable selon les territoires.

## **2. Les services de police et de gendarmerie**

Les services de police et de gendarmerie sont les premiers producteurs de procès-verbaux de travail dissimulé.

Pour structurer cette activité au sein du ministère de l'intérieur, l'office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI) a été créé le 12 mai 2005. Il vient en appui aux services et dirige certaines enquêtes. Il dispense des formations. A compétence judiciaire nationale, l'OCLTI réunit 40 enquêteurs.

Vos rapporteurs ont pu constater qu'il centralisait une grande expertise et, au-delà, une réflexion approfondie sur les problématiques de travail dissimulé, tant sur la question des organisations que sur les schémas de fraude ou les réponses à y apporter.

Sa compétence comprend toutes les formes de fraude sociale, des formes classiques de travail dissimulé jusqu'à des pratiques qui s'apparentent à de la traite des êtres humains ou à de l'esclavage moderne.

En 2015, il a saisi près de 1,8 million d'euros d'avoires criminels.

## **3. L'inspection du travail**

Au sein de l'inspection du travail, 2 236 agents sont affectés au contrôle des entreprises, assistés par 829 assistants de contrôle.

La part du travail illégal dans les contrôles de l'inspection du travail, corps généraliste, était de 12,73 % en 2014.

130 agents sont exclusivement consacrés à la lutte contre le travail illégal dans le cadre des unités régionales spécialisées, les Uracti, créées par un décret du 20 mars 2014 et opérationnelles depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Un groupe national de veille, d'appui et de contrôle a été parallèlement mis en place.

L'année 2015 a connu une forte progression de l'activité de lutte contre le travail illégal en raison d'une mobilisation accrue sur la lutte contre les fraudes au détachement dans le cadre d'une prestation de services internationale.

En juillet 2015, l'inspection du travail s'est fixé un objectif de 1 000 interventions par mois, tous secteurs confondus.

Même s'il est trop tôt pour en tirer un premier bilan, les Uracti favorisent un travail spécialisé et en réseau devenu indispensable.

## **4. Le réseau des Urssaf**

La branche recouvrement compte 1 500 postes d'inspecteurs et 200 postes de contrôleurs du recouvrement.

Le développement de la lutte contre le travail dissimulé a requis une approche spécialisée des organisations et des équipes se traduisant notamment par un management et des moyens dédiés (soit environ 12% des effectifs inspecteurs recouvrement).



En 2016, le temps consacré par les Urssaf et les CGSS à la lutte contre le travail dissimulé représente 14 % du temps de contrôle. Ce temps comprend la réalisation d'actions de prévention.

### Montant des redressements en fonction du type de contrôle

(en millions d'euros)

Types d'actions	Montants redressés
Actions ciblées régime général	507,7 millions d'euros
Actions ciblées travailleurs indépendants	16,7 millions d'euros
Actions nées de l'exploitation des PV partenaires	17,2 millions d'euros
Actions de contrôle comptable d'assiette portant motifs de redressement LCTI	14 millions d'euros
<b>Total</b>	<b>555 millions d'euros</b>

Source : AcoSS

La fréquence de redressement, qui traduit l'amélioration du ciblage des contrôles, s'établit à 87,9 %.

Dans leur très grande majorité (82 %), les redressements sont liés à la dissimulation d'emploi salarié. Les redressements liés aux travailleurs indépendants ne représentent que 33,4 millions d'euros.

Une analyse des secteurs d'activité concernés fait apparaître la part prépondérante du secteur de la construction (51,2 % des redressements) suivi des services administratifs, qui comprennent notamment les activités de sécurité privée (11 % des redressements), les autres secteurs se répartissant de façon équilibrée le montant résiduel des redressements.

Les entreprises de moins de 10 salariés concentrent 85,7 % des contrôles ciblés et représentent les deux-tiers des redressements, pour un montant moyen de 65 200 euros.

## B. DES MOYENS JURIDIQUES RENFORCÉS

### 1. Les outils juridiques

Au fil des textes récents, les moyens juridiques ont été renforcés.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 (art. L. 8271-8-1 du code du travail et L. 243-7-5 du code de la sécurité sociale) a permis aux organismes de recouvrement de procéder à des redressements sur le fondement de procès-verbaux établis par des services verbalisateurs partenaires. Les procès-verbaux de travail dissimulé sont souvent rédigés par l'inspection du travail, la gendarmerie ou la police. Plus de 1 200 actions ont été réalisées à ce titre par les Urssaf en 2016, ce qui correspond à 17,2 millions d'euros et 3 % des redressements notifiés.

Depuis la loi de financement pour 2013 (art. L. 242-1-2 du code de la sécurité sociale), le redressement peut être notifié sur la base de rémunérations évaluées forfaitairement. Le calcul est effectué sur une base correspondant à 25 % du plafond annuel de la sécurité sociale par salarié. En 2016, le redressement forfaitaire a été utilisé dans 2 774 situations, avec 34 millions d'euros de cotisations redressées.

La loi de financement pour 2015 a instauré un droit de communication non-nominatif au profit des organismes sociaux, dont la mise en œuvre sera effective à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2017, suite à la parution du décret d'application<sup>1</sup>.

## **2. L'évolution des sanctions**

### *a) Le bilan mitigé des sanctions pénales*

Le code du travail assortit l'interdiction du travail dissimulé de sanctions pénales et, le cas échéant, de peines complémentaires.

Ces sanctions sont de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. Elles sont doublées en cas de récidive légale.

Elles sont portées à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende si les infractions concernent un mineur soumis à l'obligation de scolarité ou une personne vulnérable et à 10 ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende si elles sont commises en bande organisée.

Les peines complémentaires encourues par les personnes physiques (art. L. 8224-3) sont les suivantes :

1° L'interdiction, suivant les modalités prévues par l'article 131-27 du code pénal, soit d'exercer une fonction publique ou d'exercer l'activité professionnelle ou sociale dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise, soit d'exercer une profession commerciale ou industrielle, de diriger, d'administrer, de gérer ou de contrôler à un titre quelconque, directement ou indirectement, pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, une entreprise commerciale ou industrielle ou une société commerciale. Ces interdictions d'exercice peuvent être prononcées cumulativement ;

2° L'exclusion des marchés publics pour une durée de cinq ans au plus ;

3° La peine de confiscation dans les conditions et selon les modalités prévues à l'article 131-21 du code pénal ;

---

<sup>1</sup> Décret n°2017-859 du 9 mai 2017 relatif aux conditions d'exercice du droit de communication mentionné au cinquième alinéa de l'article L. 114-19 du code de la sécurité sociale.

---

4° L'affichage ou la diffusion de la décision prononcée, dans les conditions prévues à l'article 131-35 du code pénal. Lorsqu'une amende est prononcée, la juridiction peut ordonner que cette diffusion soit opérée, pour une durée maximale de deux ans, par les services du ministre chargé du travail sur un site internet dédié, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ;

5° L'interdiction, suivant les modalités prévues par l'article 131-26 du code pénal, des droits civiques, civils et de famille.

Les étrangers sont passibles d'une interdiction du territoire français pour une durée de cinq ans.

Les personnes morales reconnues responsables des infractions pénales encourent en outre :

- L'amende, dont le taux maximum est égal au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques.

- Certaines des peines mentionnées à l'article 131-39 du code pénal :

- 1° La dissolution, lorsque la personne morale a été créée ou, lorsqu'il s'agit d'un crime ou d'un délit puni, en ce qui concerne les personnes physiques, d'une peine d'emprisonnement supérieure ou égale à trois ans, détournée de son objet pour commettre les faits incriminés ;

- 2° L'interdiction, à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus, d'exercer directement ou indirectement une ou plusieurs activités professionnelles ou sociales ;

- 3° Le placement, pour une durée de cinq ans au plus, sous surveillance judiciaire ;

- 4° La fermeture définitive ou pour une durée de cinq ans au plus des établissements ou de l'un ou de plusieurs des établissements de l'entreprise ayant servi à commettre les faits incriminés ;

- 5° L'exclusion des marchés publics à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus ;

- 8° La peine de confiscation, dans les conditions et selon les modalités prévues à l'article 131-21 ;

- 9° L'affichage de la décision prononcée ou la diffusion de celle-ci soit par la presse écrite, soit par tout moyen de communication au public par voie électronique ;

- 12° L'interdiction, pour une durée de cinq ans au plus de percevoir toute aide publique attribuée par l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements ou leurs groupements ainsi que toute aide financière versée par une personne privée chargée d'une mission de service public.

Pour l'année 2015, 11 500 dossiers de travail dissimulé ont été transmis à la justice pénale. 2 500 (22 %) n'ont pas pu donner lieu à traitement pénal.

7 % des 9 000 affaires restantes ont donné lieu à un classement sans suite. La réponse apportée aux autres affaires se répartit entre 64,5 % de procédure alternative aux poursuites (rappels à la loi dans près de la moitié des cas, composition pénale dans un tiers des cas) et 35,5 % de poursuites.

#### Nombre de condamnations définitives pour travail dissimulé en 2015

	Infractions ayant donné lieu à condamnations	Condamnations infractions uniques	peines d'emprisonnement	dont ferme	dont peines avec sursis	Amendes	Peines de substitution	Dispenses de peine	Mesures et sanctions éducatives
Exercice d'un travail dissimulé	5 105	2 791	552	105	447	1 992	198	49	-
Recours à du travail dissimulé	253	144	18	2	16	117	5	4	-
Absence de déclaration préalable à l'organisme social	1 038	56	-	-	-	53	-	3	-
<b>Total</b>	<b>6 396</b>	<b>2 991</b>	<b>570</b>	<b>107</b>	<b>463</b>	<b>2 162</b>	<b>203</b>	<b>56</b>	<b>-</b>

Source : Ministère de la justice

Les sanctions prononcées sont très majoritairement des sanctions financières.

Leur montant apparaît relativement limité. Alors que le quantum de peine s'élève à 45 000 euros, le montant moyen des amendes est de 1 435 euros pour l'exécution de travail dissimulé et de 1 689 euros pour le recours au travail dissimulé. Au total, les peines d'amende prononcées sont très inférieures au montant des majorations prononcées par les organismes de recouvrement.

La durée moyenne des peines d'emprisonnement, prononcées dans les cas les plus graves est de quatre à cinq mois.

#### b) Les sanctions financières

Aux termes de l'article L. 133-4-2 du code de la sécurité sociale, le constat d'une infraction de travail dissimulé s'accompagne du remboursement des réductions et annulations de cotisations et contributions sociales. 2 294 annulations sont intervenues en 2016, pour un montant de 42,9 millions d'euros.

L'article L. 243-7-7 du code de la sécurité sociale prévoit, quant à lui, une majoration de redressement de 25 % en cas de constat d'infraction de travail dissimulé, qui peut être portée à 40 % dans certains cas. Pour 2016, le montant de ces majorations, appliquées à 4 505 reprises, s'est élevé à 102 millions d'euros, soit 19 % du montant total des redressements.

### 3. La responsabilité des donneurs d'ordre, un exemple de la nécessité de sécuriser les procédures ?

L'article L. 8228-2 du code du travail prévoit que le donneur d'ordre qui ne procède pas aux vérifications nécessaires en matière de travail dissimulé est tenu solidairement responsable avec son sous-traitant ayant fait l'objet d'un procès-verbal de travail dissimulé du paiement des impôts et cotisations sociales dues à l'administration fiscale et aux organismes de protection sociale.

Pour une prestation supérieure à 5 000 euros, l'entreprise donneuse d'ordre doit demander tous les six mois au sous-traitant auquel il a recours de produire une attestation de déclarations sociales émanant de l'Urssaf, dite « attestation de vigilance ». À défaut, elle sera solidaire de ses dettes fiscales et sociales.

En 2016, la solidarité financière des donneurs d'ordre a été engagée à 486 reprises, pour un montant de 13,8 millions d'euros.

3,5 millions d'euros de redressements sont liés à des annulations d'exonérations suite à un constat de travail dissimulé à l'encontre de donneurs d'ordre.

Il s'agit donc d'un outil efficace de recouvrement et du principal sujet<sup>1</sup> de préoccupations des entreprises qui gèrent par ailleurs leur risque en matière de travail dissimulé.

#### *a) Une procédure fragilisée par la jurisprudence*

Le texte actuel prévoit une procédure simple : à l'occasion du contrôle du sous-traitant, l'Urssaf dresse procès-verbal, constate ensuite l'impossibilité de payer puis met en œuvre la solidarité financière.

La Cour de cassation jugeait jusqu'à présent de façon constante que si le sous-traitant ne contestait pas « le montant des cotisations éludées, tel qu'il avait été fixé à la suite du contrôle », aucune contestation n'était possible pour le donneur d'ordre.

Saisi par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel<sup>2</sup> n'a admis la constitutionnalité de ce dispositif que pour autant que le donneur d'ordre « puisse contester la régularité de la procédure, le bien-fondé et l'exigibilité des impôts, taxes et cotisations obligatoires ainsi que des pénalités et majorations y afférentes au paiement solidaire desquels il est tenu ».

Il y a un risque sur cette procédure, articulée avec la possibilité d'exploiter les procès-verbaux établis par les administrations partenaires : c'est l'Urssaf qui est partie à la procédure devant le tribunal des affaires de sécurité sociale alors qu'elle n'a pas forcément participé au contrôle à l'origine du procès-verbal.

<sup>1</sup> Voir *Les Échos sociétés Travail dissimulé : comment éviter les sanctions*, 18 février 2016.

<sup>2</sup> CC, décision 2015-479 QPC, 31 juillet 2015.

---

Avec l'obligation de produire devant le Tass des éléments qui concernent une procédure avec un tiers, il y a un risque de faire tomber la solidarité financière. Les éléments nécessaires devraient donc être transmis par les administrations partenaires à l'appui des procès-verbaux.

*b) Un exemple de la nécessité de formaliser les procédures*

En matière de sécurité sociale, la procédure de contrôle, robuste et stabilisée, relève actuellement du domaine réglementaire.

Dans la mesure où il emprunte de façon croissante aux formes et aux sanctions définies en matière fiscale, il semble nécessaire de remonter au niveau législatif certaines règles procédurales relatives au contrôle et au redressement, comme la garantie du contradictoire.

Le Conseil constitutionnel a en effet estimé, au commentaire de sa décision précitée, que les exigences de l'article 16 de la déclaration de 1789, sur la garantie des droits « *ne sont pas réservées à des procédures juridictionnelles* ».

**C. DES RÉSULTATS À PARFAIRE**

**1. Des secteurs encore peu ou pas contrôlés**

En raison des difficultés persistantes liées à la mise en place du RSI, les contrôles sur le champ des travailleurs indépendants, suspendus de fait pendant plusieurs années, n'ont véritablement repris qu'au cours de l'année 2016.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 a prévu que les Urssaf contrôlent les cotisations des régimes de retraites complémentaires mais le décret d'application n'a jamais été pris. Dix ans plus tard, un accord *a minima* est intervenu sur une expérimentation. S'agissant de prélèvements sur les salaires, portant sur des montants significatifs, il est regrettable que les Urssaf ne puissent étendre leur contrôle et leur redressement à ce type de cotisations. La fusion des régimes Agirc-Arcco à l'horizon 2019, qui offre une opportunité de simplification de cotisations devenues complexes, doit impérativement s'accompagner d'un déploiement du contrôle par les Urssaf.

**La caisse de retraite des personnels navigants, CRPN**

Constituée en 1952, la CRPN est la seule caisse professionnelle de retraite complémentaire non-intégrée à l'ensemble Agirc-Arcco.

Sans agents de contrôle ni pouvoirs spécifiques, elle assure le recouvrement pour ses 460 employeurs cotisants, dans le cadre du droit commun des obligations.

Elle doit donc s'en remettre à la vigilance des salariés, de leurs organisations syndicales, le cas échéant, à l'intervention de la gendarmerie du transport aérien, puis à l'intervention du juge pénal pour les sanctions et au juge civil pour le recouvrement des cotisations.

Confrontée à plusieurs affaires de fraudes massives au détachement de travailleurs qui mettaient au défi le modèle économique du secteur, la caisse a engagé des actions en justice longues, difficiles et parfois réitérées à l'égard d'un même auteur. Les résultats en sont pour le moment modestes en termes de recouvrement mais la caisse fait valoir que ces actions ont eu un effet pédagogique sur l'une des compagnies, qui ne cotisait plus que pour trois pilotes.

Le déficit technique de la caisse est comblé par un prélèvement sur ses réserves, qui restent à un niveau élevé mais posent un problème d'équilibre de long terme.

L'assiette des cotisations repose sur une réglementation très ancienne, ce qui en rend le contrôle impossible par un tiers, comme les Urssaf. La simplification des cotisations et du recouvrement peut constituer un enjeu pour la pérennité même du régime.

En 10 années de procédures judiciaires, la CRPN a ainsi encaissé 25 000 euros auxquels s'ajoutent, à titre non encore définitif, 3 millions d'euros de dommages-intérêts.

A l'occasion de leurs travaux, il a également été signalé à vos rapporteurs que d'autres prélèvements fondés sur des régimes déclaratifs, qui n'entrent pas dans le champ de la protection sociale (1 % logement, formation professionnelle, taxe d'apprentissage) ne faisaient pas l'objet de contrôles.

Au cours de leurs auditions, les représentants de certains secteurs, comme le bâtiment, ont fait part de leur regret de l'absence apparente de contrôles sur des chantiers pourtant visibles, les contrôles portant prioritairement sur des entreprises connues des différents fichiers.

## **2. Un recouvrement effectif encore très limité**

La part des recouvrements effectifs par rapport aux redressements notifiés ne progresse pas.

Elle s'établissait à 11,5 % pour les redressements 2012, à 9,7 % pour 2013 et à 9,9 % pour 2014.

Cet écart entre les redressements notifiés et le recouvrement effectif n'est pas propre aux cotisations sociales ; seule la moitié des produits du contrôle fiscal est effectivement recouvrée (12,2 milliards sur 21,2 milliards d'euros en 2015).

L'écart est toutefois très significatif pour les redressements sociaux, ce qui laisse une marge de progression très importante et constitue un enjeu de crédibilité.

### III. QUELS AMÉNAGEMENTS ?

#### A. FLUIDIFIER LES ORGANISATIONS

##### 1. La nécessité d'une évolution des méthodes et des métiers des corps de contrôle

À quelques éléments près, sur lesquels vos rapporteurs reviendront, la lutte contre le travail dissimulé dispose d'un ensemble d'outils assez complet sur le plan juridique.

En pratique, les méthodes s'inspirent de plus en plus de celles de l'administration fiscale, confrontée de longue date à des fraudes de grande ampleur et particulièrement sophistiquées.

Les recoupements de fichiers et leur exploration (*data matching ou data mining*) permettent de mieux analyser les risques et de mieux cibler les contrôles.

Ces évolutions supposent aussi une réorientation des moyens et des priorités vers la lutte contre les comportements frauduleux.

Pour les Urssaf, cela suppose de développer des méthodes plus collaboratives et de prévention avec les entreprises connues, comme le conseil et la médiation, et de desserrer la contrainte sur le contrôle comptable d'assiette au profit de la lutte contre le travail illégal. Vos rapporteurs ont pu observer que ce changement d'orientation, vers la médiation et le conseil aux entreprises, était amorcé au sein de l'Urssaf Île de France ; il doit être renforcé et généralisé afin d'ériger les Urssaf en véritables partenaires, dans un environnement réglementaire complexe.

Parallèlement, il est nécessaire de favoriser une diffusion des réflexes et des méthodes de lutte contre le travail dissimulé parmi les agents chargés du contrôle comptable d'assiette et de prévoir à terme un basculement d'une partie des effectifs d'une mission à l'autre au sein des Urssaf.

Une expérimentation est en cours depuis le début de l'année au sein de l'Urssaf Île-de-France, dont il sera intéressant de suivre les résultats, avec une cellule spécialisée composée d'agents volontaires, qui comprend la cellule nationale d'investigation sur Internet.

Un changement d'organisation s'opère également dans les inspections du travail avec la création, en 2015, d'unités spécialisées, les unités d'appui et de contrôle de lutte contre le travail illégal (URACTI).

S'il est trop tôt pour faire des bilans, ces orientations vont dans le bon sens. La spécialisation et la professionnalisation doivent être accrues face à des fraudes complexes, même si elles supposent un changement de culture qui n'est pas forcément aisé.



---

## 2. Renforcer la coopération entre administrations

Ces mouvements relèvent, selon vos rapporteurs, d'une question managériale plus que d'une question de textes.

Il faut favoriser une culture de travail en commun et d'échanges d'informations et de bonne pratique entre les différents réseaux, Urssaf, Direccte, Drfip, alors que les organisations qui fonctionnent ne sont pas déployées de la même manière dans toutes les régions et que les cibles de contrôle et les orientations stratégiques sont encore insuffisamment partagées.

Les informations transmises par l'administration fiscale aux Urssaf concernent ainsi des procédures closes, y compris pour les aspects judiciaires, et pour lesquelles la prescription sociale s'applique.

### B. HIÉRARCHISER LES SANCTIONS

Sur le terrain pénal, le travail dissimulé est passible de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. Les quantums sont plus élevés en cas de récidive, d'infractions commises en bande organisée ou si elles concernent un mineur ou une personne vulnérable.

D'emblée, la peine d'emprisonnement apparaît très élevée au regard des infractions considérées, elle est donc vouée à rester relativement théorique, tandis que la peine d'amende apparaît faible au vu des montants considérés et donc peu dissuasive.

Des sanctions complémentaires sont encourues par les personnes physiques et les personnes morales : interdiction d'exercice, exclusion des marchés publics, confiscation, affichage, fermeture temporaire ou définitive, interdiction de percevoir toute aide publique.

La mise en cause pénale, avec transmission d'un procès-verbal au procureur de la République, est obligatoire pour qualifier le travail dissimulé.

Une fois cette transmission effectuée, la procédure de recouvrement est poursuivie par les Urssaf quelle que soit l'issue de la procédure pénale, ce qui suscite certaines incompréhensions : les deux procédures sont distinctes, l'une vise à réprimer un comportement, l'autre, à récupérer les cotisations dues.

Les Urssaf peuvent cependant procéder à des redressements forfaitaires, appliquer des majorations et procéder au retrait ou à la réduction des exonérations et allègements de cotisations (32 millions d'euros en 2014), pour des montants qui s'avèrent *in fine* supérieurs aux peines prononcées en matière pénale.

**La réponse pénale est souvent décevante pour les inspecteurs, au regard de la fraude constatée et de leur implication.**

Il y a environ 12 000 procédures pour travail dissimulé chaque année avec une réponse pénale de 93,5 %. Le taux de poursuite, après classement sans suite, est de 63 % dont près d'une moitié d'alternatives aux poursuites. Le taux de poursuite pure est de 36 %, dont une moitié de rappels à la loi.

On observe une baisse constante des condamnations depuis 2010. La tendance générale est le développement des alternatives aux poursuites et une baisse du nombre de condamnations mais avec des condamnations plus lourdes. En moyenne, les peines d'emprisonnement sont de cinq mois fermes et ne donnent donc pas lieu à incarcération et le montant des amendes est d'un mois de Smic, ce qui peut sembler faible.

Avec la succession des textes et des dispositifs nouveaux, les procédures, parfois sophistiquées, ne sont pas toujours connues des parquets, notamment dans les juridictions, les plus nombreuses, où les magistrats ne sont pas spécialisés sur ces questions.

Cela a été indiqué à vos rapporteurs par les Urssaf à propos de la mise en œuvre de la solidarité financière des dirigeants d'entreprise mais aussi par le parquet lors de leur déplacement à Lyon où le procureur de la République est très impliqué dans la lutte contre le travail illégal. Les juges du siège sont difficiles à convaincre et les condamnations parfois symboliques : le travail dissimulé, dans l'échelle des peines, est mis en regard d'atteintes aux personnes qui sont plus fortement réprimées.

L'effectivité des sanctions n'est pas toujours garantie. Ainsi que l'a signalé l'un des interlocuteurs de la mission à propos des donneurs d'ordre et de la sous-traitance, *« les textes ont renforcé les obligations mais pas la visibilité »*.

Il y a un travail à mener sur la simplification et la hiérarchisation des sanctions qui sont nombreuses et parfois peu appliquées.

**Certaines sanctions sont tout simplement inapplicables : c'est le cas du retrait des aides publiques ou de l'interdiction de répondre à des marchés publics parce que les informations nécessaires ne sont pas connues des personnes qui ont à prendre ces décisions.**

La responsabilité des donneurs d'ordre reste un levier essentiel. Il s'agit d'atteindre le bénéficiaire économique de l'infraction. Comme le rappelait un des interlocuteurs de vos rapporteurs : *« il n'y a pas de sens à confier un chantier de plusieurs millions d'euros à une entreprise de deux salariés »*.

Cause ou conséquence des décisions prises en matière pénale, le recours aux sanctions administratives se développe. Il a semblé à vos rapporteurs que cette voie était effectivement à privilégier.

---

Ces sanctions administratives ont suscité un débat dans le cadre de la préparation d'une ordonnance<sup>1</sup> relative aux pouvoirs de l'inspection du travail. La seule exception au principe selon lequel le procureur décide de l'opportunité des poursuites est actuellement la commission des infractions fiscales. L'équilibre reste à trouver entre l'administratif et le judiciaire. La transaction pénale, dans le cadre de laquelle l'administration décide d'une sanction, qui est ensuite validée par le parquet peut représenter un bon compromis.

Au cours de leurs travaux, vos rapporteurs ont été confrontés à la question du cumul des sanctions, que le Conseil constitutionnel venait de valider en matière fiscale à la suite de la solution adoptée dans le domaine boursier. La solution semble valoir également en matière sociale.

Le développement des sanctions administratives et des pénalités pourrait avoir pour conséquence à terme de faire remonter au niveau législatif des éléments de procédures qui existent actuellement mais sont du domaine réglementaire. Cet exercice permettrait un réexamen des règles de contrôle et de redressement afin de s'assurer de leur cohérence.

**Il semble à vos rapporteurs que la matière pénale doit être réservée, comme c'est de fait le cas, aux infractions les plus graves et qu'une hiérarchie doit pouvoir être mieux établie, en tenant compte de la bonne foi des cotisants, en fonction de la typologie des fraudes établie par les Urssaf.**

Vos rapporteurs souhaitent également l'adaptation des règles relatives à l'entraide familiale, notamment en cas de cession de l'entreprise. Elles sont de fait assouplies au sein de la MSA pour les agriculteurs mais ce serait nécessaire aussi pour les indépendants. Une protection simplifiée (accidents du travail) pourrait être prévue.

## **C. AMÉLIORER LA PRÉVENTION ET LE RECOUVREMENT EFFECTIF**

### **1. Suivre un indicateur du recouvrement**

Si les montants redressés augmentent, la part effectivement recouvrée reste stable entre 10 et 15 %.

Par comparaison, la DGFIP a notifié 22,2 milliards d'euros de rappels en 2015 et en a encaissé 12,2 milliards.

Comme cela a été indiqué à vos rapporteurs au cours des auditions, « **en matière de travail dissimulé, personne ne paie** ». Pour les petites affaires, les personnes disparaissent et pour les plus grandes, les recours sont systématiques.

---

<sup>1</sup> Ordonnance du 7 avril 2016 relative au contrôle de l'application du droit du travail

Si vos rapporteurs préconisent plutôt la stabilité du droit, quelques modifications ponctuelles leur semblent nécessaires pour améliorer le recouvrement. L'extension aux cotisations de chômage des procédures de recouvrement forfaitaire et de majoration de 25 % semblerait utile.

Il s'agit également de la possibilité de prendre des mesures conservatoires en rendant opérante la flagrance sociale, mesure instaurée par la loi de financement pour 2011 et d'avoir recours plus systématiquement à l'AGRASC, l'agence de recouvrement des avoirs saisis et confisqués.

### **La réforme de la procédure de flagrance sociale par la LFSS pour 2017**

La flagrance sociale, inspirée de la procédure applicable en matière fiscale (article L.16-0 BA du livre des procédures fiscales), est une procédure à disposition des Urssaf dans le cadre de la lutte contre le travail dissimulé. Elle prévoit que « *dès lors qu'un procès-verbal de travail illégal a été établi et que la situation et le comportement de l'entreprise ou de ses dirigeants mettent en péril le recouvrement des cotisations dissimulées, l'inspecteur du recouvrement peut dresser un procès-verbal de flagrance sociale comportant l'évaluation du montant des cotisations dissimulées* ». Il peut demander sur cette base au juge de l'exécution de prendre des mesures conservatoires.

La différence majeure avec la flagrance fiscale réside dans le fait que l'administration fiscale a la possibilité de pratiquer des saisies conservatoires dès la constatation de l'infraction, alors que les Urssaf doivent au préalable demander au juge de l'exécution l'autorisation d'en pratiquer.

Le délai de mise en œuvre des saisies conservatoires est trop long pour empêcher le cotisant dont l'illégalité a été constatée par un agent habilité d'organiser son insolvabilité, ou encore de disparaître.

L'article L. 133-1 du code de la sécurité sociale définit une nouvelle procédure. Elle prévoit, en cas de procès-verbal de travail illégal, la remise systématique d'un document comportant l'évaluation du montant des cotisations et contributions dissimulées, des pénalités et majorations y afférentes, du montant de l'annulation des exonérations de cotisations et des dispositions légales applicables.

La personne contrôlée doit fournir, dans un délai qui n'est pas précisé, des garanties suffisantes pour couvrir les éléments ainsi évalués. À défaut, le directeur de l'organisme de recouvrement peut prendre des mesures conservatoires sans passer par le juge de l'exécution. Cette décision peut être levée à tout moment si la personne présente des garanties suffisantes et faire l'objet d'une contestation devant le juge de l'exécution. Le recours n'est pas suspensif.

*Source : Rapport de la commission des affaires sociales n° 114 T. VII 2016-2017*

Un indicateur permettant de suivre les montants effectivement recouverts devrait compléter la COG de la branche recouvrement.

## 2. Rendre effectif le fichier des interdits de gérer

Mesure de prévention, le fichier des interdits de gérer est prévu par le code de commerce mais il n'est pas effectif. Lors du déplacement de vos rapporteurs à l'Urssaf d'Île-de-France, un agent travaillait sur le dossier d'une personne qui avait pu immatriculer 180 sociétés !

La qualité des données produites laisse également à désirer tant en matière d'identité des gérants, dont l'authenticité de la pièce d'identité semble insuffisamment assurée, que des adresses. L'Urssaf Île-de-France a ainsi indiqué à vos rapporteurs qu'un quart des courriers revenait avec la mention « n'habite pas à l'adresse indiquée ».

## 3. Stabiliser les dispositifs fiscaux applicables aux particuliers employeurs

Les particuliers-employeurs sont un secteur à fort enjeu de travail dissimulé. La sensibilité au coût du travail y est élevée et les contrôles sont limités en raison à la fois de la faiblesse des moyens juridiques, le lieu de travail étant le domicile de l'employeur, et des enjeux financiers.

Alors qu'employeur et salarié peuvent s'accorder à trouver un intérêt au travail dissimulé, un travail de communication s'impose pour relativiser cet intérêt, tant pour le salarié, qui y perd des droits sociaux que pour l'employeur, qui n'y a pas d'intérêt financier.

### Faire savoir qu'il est moins cher de déclarer

10 euros nets donnent lieu à 8,53 euros de charges, soit un total de 16,53 euros avec la réduction de cotisations et un coût net de 8,25 euros après réduction fiscale.

Pour le cas spécifique des particuliers-employeurs, vos rapporteurs recommandent de stabiliser les dispositifs fiscaux qui leur sont applicables mais aussi de **développer les fonctionnalités numériques de la plateforme Cesu pour inclure le paiement**, comme dans le cas du chèque, pour améliorer la traçabilité des flux financiers et automatiser les déclarations.

## 4. Lutter contre la fraude au détachement

En matière de détachement, il est nécessaire de travailler au niveau européen sur la révision des textes européens sur la coordination des régimes de sécurité sociale et sur le travail détaché.

Les évolutions souhaitables sont connues : allongement du temps de présence préalable du salarié dans l'entreprise, caractère plus relatif de l'opposabilité du formulaire, exigence qu'il soit préalable, qu'il ne soit plus seulement déclaratif...

Le contrôle de l'effectivité des textes est également à renforcer : les formulaires de détachement A1 sont des documents photocopiables et photocopiés, la Cour de justice de l'Union européenne a admis qu'ils puissent être produits deux ans après le détachement, il n'y a pas de possibilité de vérifier l'affiliation effective dans le pays d'origine pour les corps de contrôle qui doivent passer par une procédure administrative...

La France apparaît relativement isolée sur ce dossier au niveau européen : agir sur le donneur d'ordre est le seul levier efficace dont elle dispose à ce stade, il doit être plus systématiquement utilisé.

Des solutions intermédiaires sont peut-être à envisager, comme le paiement aux Urssaf des seules sommes supplémentaires par rapport aux cotisations payées dans le pays d'origine, sans exiger un remboursement.

Sur ce sujet aussi, seul un système d'information partagé, annoncé pour 2018, échange électronique d'informations sur la sécurité sociale (EESSI), permettrait un véritable contrôle. Ce projet est un système informatique destiné à aider les organismes de sécurité sociale dans l'Union européenne à échanger des informations plus rapidement et d'une manière plus sécurisée.

#### ***D. METTRE EN ŒUVRE UNE APPROCHE GLOBALE DES NOUVELLES FORMES DE TRAVAIL***

##### **1. Des règles claires en droit de la sécurité sociale**

Pour ce qui concerne les nouvelles formes de travail (plateformes collaboratives, auto-entrepreneurs...), que vos rapporteurs ont abordées en marge de leur sujet, il leur a semblé qu'il ne s'agissait pas forcément d'un sujet de droit de la sécurité sociale.

Les règles d'affiliation sont claires : la subordination juridique est établie lorsque des instructions sont données, qu'il y a un contrôle de leur exécution et une sanction ou une organisation du service. Elles sont d'ordre public : les parties ne peuvent pas y déroger par contrat en qualifiant elles-mêmes la nature de leur relation de travail. Par ailleurs, l'attraction vers le régime général et les règles de protection qui s'attachent au salariat sont une tendance lourde. Elle a conduit à l'affiliation au régime général de travailleurs qui sont des indépendants (dirigeants de sociétés mais aussi gérants de chambres d'hôtes).

Le détournement de statut ou le faux statut sont une forme classique du travail dissimulé.

Entre indépendants et salariés, le périmètre des risques couverts et, par conséquent, le coût de la protection sociale est différent. Il s'agit par conséquent de déterminer si le travailleur exerce librement le choix de son statut en fonction de sa capacité et de sa volonté à assumer son risque.

---

Cette liberté s'apprécie sur les critères de la subordination juridique : le travailleur reçoit-il des instructions de son donneur d'ordre ? Leur exécution est-elle contrôlée ? Le donneur d'ordre organise-t-il le service ou le défaut d'exécution peut-il être sanctionné ?

En matière de sécurité sociale, ces critères se traduisent par l'affiliation au régime général de la sécurité sociale sans pour autant présumer du même coup, ce qui peut nourrir certaines incompréhensions, l'existence d'un contrat de travail et une relation de salariat. Certains indépendants, dont l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale comprend la liste hétéroclite, sont, au demeurant, affiliés au régime général.

## **2. Une question économique**

La question, avant tout d'ordre économique, est celle de la viabilité de ces activités, créatrices d'emploi dans une conjoncture déprimée, dont le modèle repose sur un coût du travail limité par le recours à des indépendants, si elles doivent supporter les mêmes prélèvements sociaux et fiscaux que si elles employaient des salariés. Il semble que la réponse soit négative, ce qui induit une question de concurrence et de responsabilité.

Ce constat a conduit certains pays, comme l'Espagne, à prendre acte de cette situation en créant un statut du travailleur indépendant économiquement dépendant.

Cette problématique interroge plus globalement le financement de notre protection sociale qui allie à un niveau de prélèvements facialement élevé un grand nombre d'exemptions.

Sans trancher définitivement ces questions, vos rapporteurs estiment qu'une réponse globale doit leur être apportée, issue d'une réflexion qui englobe les questions fiscales, de droit du travail et de sécurité sociale, avec des objectifs clarifiés : que tous les revenus soient imposés et que la nécessité d'une protection sociale ne gouverne pas forcément la qualification en droit du travail.

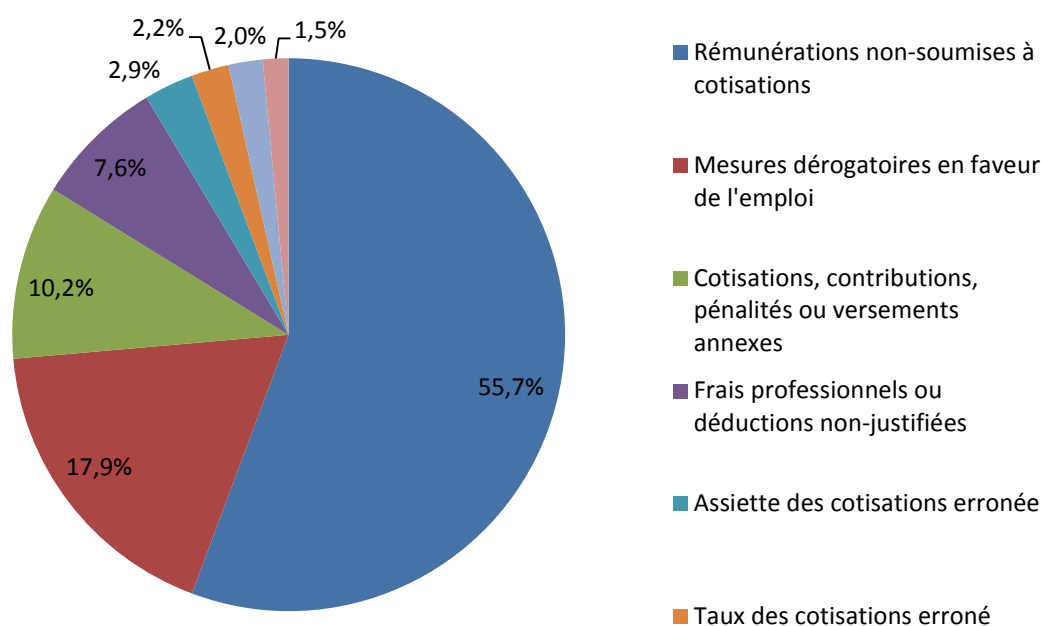
## ***E. SIMPLIFIER LES ASSIETTES ET LES RÉSEAUX DE RECOUVREMENT***

La fraude se nourrit de la complexité des règles d'assiette et des multiples dispositifs d'exemption, de la diversité des régimes de sécurité sociale et des organismes de recouvrement.

### **1. Simplifier et uniformiser les règles d'assiette**

En matière de cotisations, la complexité est source d'erreurs. En témoigne la part significative des redressements au bénéfice des cotisants, 167 millions d'euros en 2016, plus de 11% des 1 482 millions d'euros de redressements.

### Part des motifs de régularisation en valeur absolue en 2016



Source : Acof, rapport d'activité thématique, contrôle et lutte contre la fraude au prélèvement social, mai 2017

Le mécanisme des allègements généraux de cotisations est, par exemple, un grand producteur de redressements. La réduction générale des cotisations représente 10,5 % des redressements en montant et 13,5 % en nombre. Elle représente 26,6 % du total des restitutions et 27,8 % en nombre.

Les règles d'assiette définies par le code de la sécurité sociale mériteraient ainsi une forme de toilettage au profit des règles les plus simples et les plus robustes possible.

## 2. Simplifier les réseaux de recouvrement

Vos rapporteurs n'ont pas focalisé leurs travaux sur cette question, qui découle directement des enjeux de simplification des assiettes et qui est souvent revenue au cours de leurs auditions.

Sur un sujet très ponctuel, il leur est par exemple apparu au cours de l'audition de la CRPN, que cette caisse était largement démunie des moyens légaux de mener à bien sa mission de recouvrement.

Plus largement, il semble que des synergies pourraient être renforcées entre les différents réseaux de recouvrement qui ont les mêmes interlocuteurs et qu'en particulier, l'unification des déclarations sociales et fiscales pour les travailleurs indépendants reste un chantier d'intérêt.

Vos rapporteurs renvoient, sur ce sujet, aux travaux de la Cour des comptes<sup>1</sup> qui leur paraissent ouvrir des réflexions à approfondir.

<sup>1</sup> Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises, rapport public thématique, juillet 2016.



---

## DEUXIÈME PARTIE

-

### LA FRAUDE AUX PRESTATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE

#### I. UN PHÉNOMÈNE DIFFICILE À QUANTIFIER, UNE APPROPRIATION DE L'OBJECTIF PAR LES DIFFÉRENTS ACTEURS

##### A. UNE ÉVALUATION DIFFICILE, DES EFFORTS DE MÉTHODE

###### 1. Une évaluation par nature difficile

Comme pour la fraude aux cotisations, la fraude aux prestations pose tout d'abord une question méthodologique de définition et d'évaluation. Compte tenu de la nature du phénomène, il n'est pas envisageable d'en proposer une quantification précise.

Toutes les branches n'ont pas la même conception de la fraude et seule l'une d'elles, la branche famille, s'appuie sur une méthodologie robuste pour évaluer l'ampleur du phénomène.

La branche maladie opère une distinction subtile entre l'abus et la fraude tandis que la branche vieillesse s'estime, compte tenu de la nature des prestations qu'elle sert, relativement à l'abri.

###### 2. Des efforts de méthode

Avec l'enquête d'évaluation du paiement à bon droit et de la fraude, la branche famille est la seule à avoir élaboré une méthode de quantification de la fraude.

La Cnaf procède chaque année à un contrôle complet sur place par des agents assermentés sur un échantillon de 7 500 allocataires. **Elle évalue, sur cette base, son préjudice à 1,5 milliard d'euros pour 2015** (soit le milieu de la « fourchette » comprise entre 1,3 et 1,7 milliard d'euros). Ce résultat correspond, sur 73 milliards d'euros de prestations versées (y compris pour compte de tiers), à **un taux de fraude de l'ordre de 2 %**.

On ne peut certes extrapoler ce taux de fraude aux prestations des autres branches, ce qui donnerait un résultat global de l'ordre de 5 milliards d'euros mais force est de constater que les montants détectés sont relativement faibles si on les rapporte au volume des prestations : 0,15 % pour la branche maladie, 0,08 % pour la branche vieillesse, 0,4 % pour la branche famille.

La méthode élaborée par la branche famille est difficilement transposable en l'état mais il serait souhaitable que les autres branches soient en mesure de produire une évaluation de leur propre préjudice.

### 3. Une augmentation de la fraude détectée, à interpréter avec précaution

En 2016, 540 millions d'euros de fraude aux prestations ont été détectés par les organismes de sécurité sociale, contre 503 millions d'euros en 2015.

#### Fraudes détectées par les organismes de sécurité sociale

(en millions d'euros)

Montants de la fraude détectée en M€	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Taux d'évolution 2010/2015
Prestations Maladie	164,17	129,25	155,96	174,63	203,41	240,31	<b>46,38 %</b>
<b>dont:</b>							
<b>CNAMTS</b>	156,3	120	149	167,1	196	231,5	48,11 %
<b>MSA</b>	1,97	3,14	2,76	3,49	3,88	5,17	162,44 %
<b>RSI</b>	5,9	6,11	4,2	4,04	3,53	3,64	-38,31 %
Prestations retraite	11,29	17,42	13,26	9,29	9,24	12,75	<b>12,93 %</b>
<b>dont:</b>							
<b>CNAV</b>	10,1	14,4	8,3	8,2	7,72	11,49	13,76 %
<b>MSA</b>	0,79	1,79	1,76	0,96	0,62	0,67	-15,19 %
<b>RSI</b>	0,4	1,23	3,2	0,13	0,9	0,59	47,50 %
Prestations famille	91,13	103,6	121,44	143,42	212,34	250,7	<b>175,10 %</b>
<b>dont:</b>							
<b>CNAF</b>	90,1	101,5	119	141,4	210	247,8	175,03 %
<b>MSA</b>	1,03	2,1	2,44	2,02	2,34	2,9	181,55 %
Total Fraudes aux prestations versées par les organismes de sécurité sociale	266,59	250,27	290,66	327,34	424,99	503,76	<b>88,96 %</b>

Source : DNLF, bilan 2015, juin 2017.

Ces montants se répartissaient entre 275 millions d'euros pour les prestations famille, 245 millions pour les prestations maladie et 20 millions pour les prestations vieillesse.

Entre 2010 et 2015, le volume de la fraude détectée a plus que doublé. La fraude étant par nature impossible à quantifier avec exactitude, il est difficile de se prononcer sur cette évolution, vos rapporteurs ont néanmoins tendance à penser qu'elle est imputable à une meilleure détection de la fraude sous l'effet à la fois d'un changement de regard des organismes et de l'amélioration des outils.

Les objectifs fixés par les conventions d'objectifs et de gestion sont atteints et même dépassés : l'objectif était de 210 millions d'euros pour la branche maladie en 2015 et la fraude détectée s'est élevée à 231 millions d'euros.

#### B. UN OBJECTIF ASSUMÉ : LE PAIEMENT À BON DROIT

Les objectifs de la lutte contre la fraude aux prestations sociales sont doubles : il s'agit à la fois d'un enjeu de conformité de la dépense et d'un enjeu de légitimité des prestations.

## **1. Un objectif de conformité de la dépense**

Il s'agit, en premier lieu, d'un objectif de conformité de la dépense à son objet. Cet objectif est totalement dénué de valeur normative ou « morale », il s'agit simplement de s'assurer qu'un paiement a été effectué à bon droit. En ce sens, il rejoint des préoccupations de certification des comptes.

Une lutte résolue contre la fraude nécessitait un changement de regard de la part des organismes sociaux qui ne la voyaient pas forcément comme appartenant à leur cœur de mission.

La certification des comptes des différentes branches de la sécurité sociale, à partir de 2006, a puissamment contribué à ce processus en diffusant une culture de paiement au juste droit.

## **2. Un objectif de légitimité des prestations**

Il semble à vos rapporteurs qu'un second objectif, au moins aussi important, est de garantir, aux yeux de nos concitoyens, dans un contexte de tensions sur les ressources publiques, la légitimité des prestations servies et de s'assurer qu'elles le sont bien à la bonne personne, au bon moment et pour le bon montant.

Vos rapporteurs ont pu constater que cette mission était désormais totalement assumée par les caisses, qui n'hésitent pas à communiquer sur ce sujet.

La présentation des résultats 2016 de la lutte de la Cnaf contre la fraude a d'ailleurs fait la une de la presse le 22 février 2017. Une telle communication sur la lutte anti-fraude est désormais parfaitement explicite et l'ensemble du réseau est mobilisé sur cet objectif. Les 250 000 « rendez-vous des droits » organisés par les CAF ont aussi été l'occasion de rappeler les devoirs des allocataires.

Il reste, cependant, une difficulté collective à assumer de prendre en main ce sujet, au risque d'une confusion entre fraudeurs et bénéficiaires des prestations. Il semble à vos rapporteurs qu'il faut la dépasser.

La COG 2013-2017 de la branche famille résume en ces termes la problématique de la lutte contre la fraude : *« prévention des indus et développement de l'accès aux droits ne sont pas contradictoires avec les efforts qui doivent être poursuivis pour la maîtrise des risques et la lutte contre la fraude. Ils se rejoignent au contraire dans l'approche globale (...) du paiement à bon droit ».*

Vos rapporteurs partagent totalement cette vision de la nécessité d'un effort conjoint sur l'accès au droit et la lutte contre la fraude.

## II. UNE AMÉLIORATION DES ORGANISATIONS, DES OUTILS ET DES MÉTHODES

Comme en matière de travail dissimulé, le caractère national de la lutte contre la fraude s'est renforcé sous l'égide de la délégation nationale à la lutte contre la fraude qui assure un pilotage de cette politique et une diffusion des bonnes pratiques.

Cette instance coordonne un plan triennal de coordination de la lutte contre la fraude aux finances publiques. De nombreux outils et méthodes ont ainsi été transférés du domaine fiscal au domaine social.

Une convention nationale entre l'État et les organismes de sécurité sociale a été signée le 3 avril 2008 et suivie de conventions départementales.

Au sein des caisses, la stratégie est définie au niveau national et mise en œuvre au niveau régional. Des objectifs individualisés ont été fixés aux directeurs de caisse.

Les outils ont évolué. Les méthodes d'investigation traditionnelles, lourdes, longues et coûteuses en effectifs étaient peu efficaces.

Le contrôle aléatoire a fait place à des outils de *data mining*, affinés au sein de la branche famille grâce à l'échantillonnage utilisé pour l'évaluation de la fraude et à des contrôles ciblés.

La branche famille a ainsi procédé en 2016 à 32 millions de contrôles automatiques chaque année, à 3,3 millions de contrôles sur pièces et 167 000 contrôles sur place. Un allocataire sur deux est contrôlé chaque année. 90 % des allocataires contrôlés n'en sont pas conscients. Ces méthodes permettent un meilleur ciblage des contrôles sur place dont un sur deux met au jour une fraude.

Pour la branche vieillesse, 30 % des dossiers contrôlés s'avèrent frauduleux. En 2015, la branche a constaté 951 fraudes, pour un préjudice de 20 millions d'euros.

Pour recueillir les données relatives aux décès à l'étranger (sur 14 millions de retraités, 1,25 million vivent à l'étranger, dont 50 % dans l'Union européenne, ils représentent 3,4 milliards d'euros de prestations sur un total de 115 milliards d'euros), la branche vieillesse a mis en place des échanges d'état-civil avec l'Allemagne et les pays du Benelux. Des travaux sont en cours avec les autres États européens où les enjeux se concentrent sur l'Espagne, le Portugal et l'Italie. Avec les États d'Afrique du Nord, où vivent également de nombreux retraités, ces échanges d'état-civil sont plus difficilement envisageables et des contrôles sur place doivent être réalisés.

La branche maladie détecte des atypies dans ses données de remboursement qui lui permettent de mieux cibler ses contrôles.

La LFSS pour 2016 a complété l'arsenal des outils disponibles :

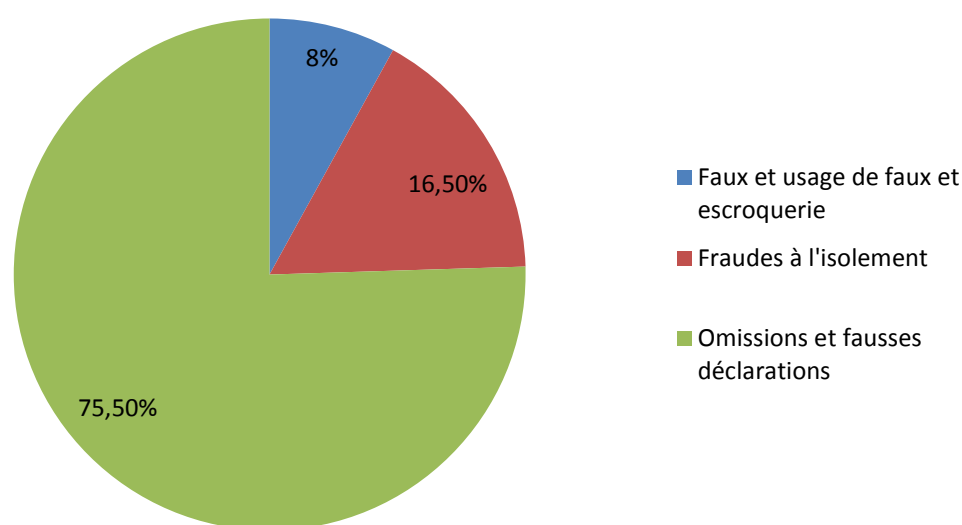
- en améliorant les échanges d'informations inter-régimes ;
- en excluant les sommes issues de fraudes sociales des procédures de rétablissement personnel et des procédures collectives, même en cas de liquidation judiciaire pour insuffisance d'actif ;
- en instaurant un droit de communication non-nominatif.

#### A. LA TYPOLOGIE DES FRAUDES

La typologie des fraudes varie en fonction de la nature des prestations.

- Pour la branche famille, il s'agit en premier lieu de l'absence de déclarations de ressources, suivie de la fraude à l'isolement, puis de la production de faux ou d'escroquerie. Le montant moyen des 42 959 fraudes détectées en 2016 était de 6 412 euros.

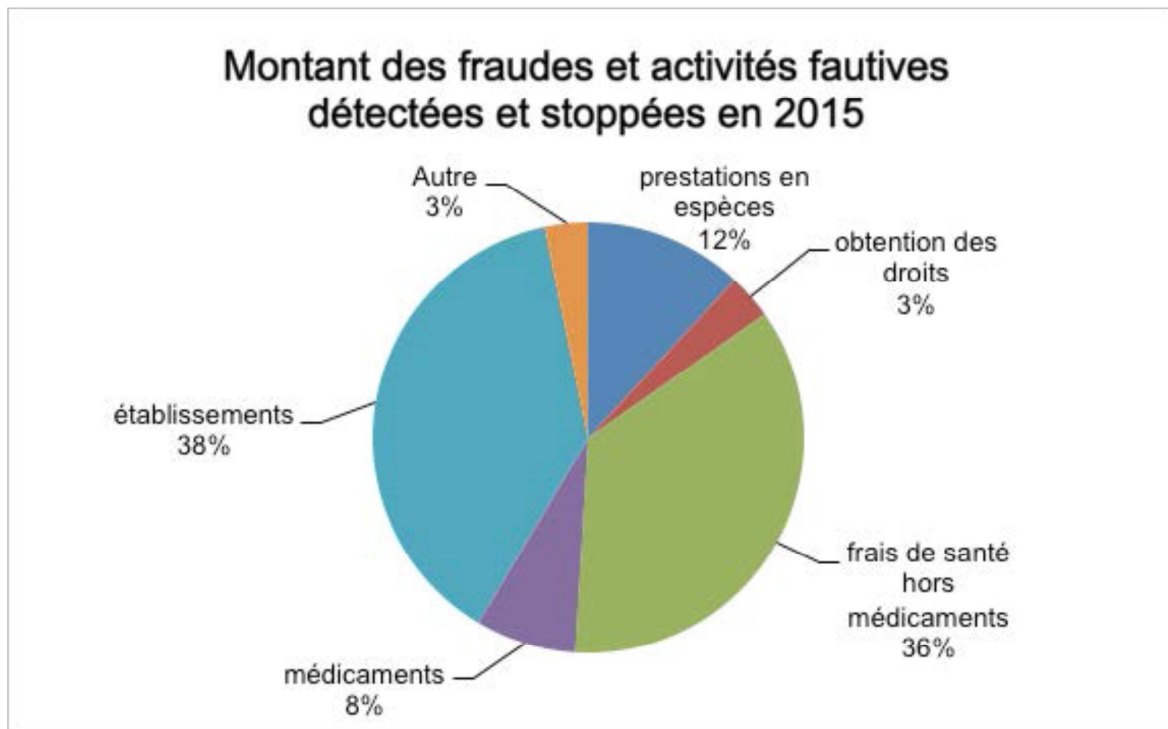
#### Typologie des fraudes au sein de la branche famille en 2016



Source : Cnaf

- Pour l'assurance maladie, près de 245 millions d'euros de préjudice ont été détectés et stoppés en 2016, soit 5 % de plus qu'en 2015. Ces résultats sont en progression sur les quatre dernières années.

Il s'agit de la fraude des établissements (fraude à la T2A, recote en libéral de prestations incluses dans le forfait en EHPAD,...), de la fraude aux prestations en nature (actes fictifs), de la fraude aux prestations en espèces ou encore de la fraude à l'obtention des droits (CMU-C).



Source : Cnamts

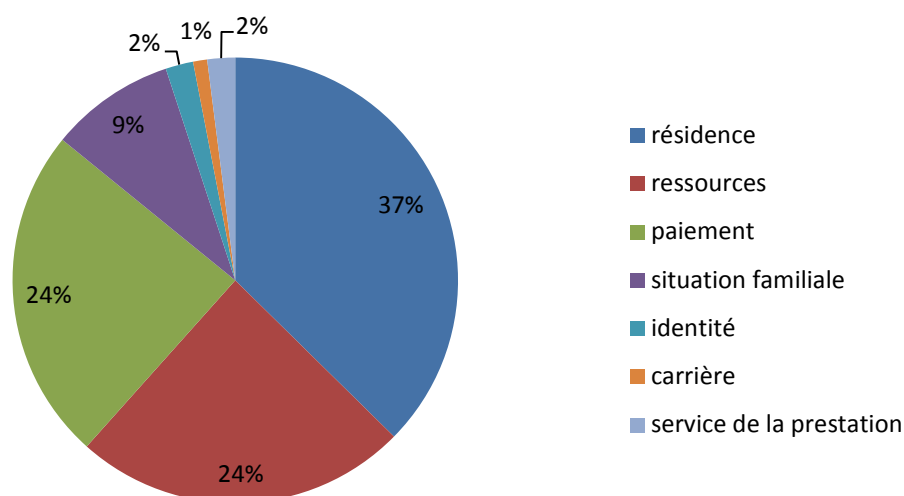
La fraude est plus complexe dans la mesure où il ne s'agit pas seulement d'une relation entre la caisse et un allocataire mais d'une relation tripartite qui fait intervenir un tiers, établissement de santé ou professionnel de santé.

- Pour la branche retraite, il s'agit de fraudes aux minimas sociaux (ressources, résidence...), de la fraude aux décès non signalés qui reste la seule fraude possible une fois le montant de la rente sécurisé ou, plus en amont, de fraude sur la reconstitution de la carrière.

La branche vieillesse a identifié huit domaines de risques qui diffèrent en fonction de la nature des prestations servies : l'identité (fausse ou usurpée), la carrière (faux justificatifs), la situation familiale, la régularité de séjour, la résidence (omission de déclaration d'un départ de plus de 6 mois du territoire français), les ressources, le paiement (destination des fonds ou omission de déclaration du décès) et le service de la prestation.

Par domaines de risque, la répartition des préjudices constatés était la suivante en 2015.

### Typologie des fraudes par domaines de risque en 2015



Source : Cnav

Les prestations fraudées sont le plus souvent l'Aspa (3,8 millions d'euros), l'allocation supplémentaire (3,2 millions d'euros), la pension de vieillesse (2,5 millions d'euros) et la pension de réversion (1,9 million d'euros).

#### **B. UNE ÉVOLUTION DES MODES DE SANCTION**

Comme pour la fraude aux cotisations, la politique de sanction de la fraude aux prestations a évolué, avec l'objectif de sanctionner, de façon appropriée, toutes les fraudes.

Un barème national a été défini.

Au-delà d'un certain montant (4 plafonds mensuels de la sécurité sociale pour les prestations vieillesse soit 13 076 euros et 8 plafonds mensuels de la sécurité sociale pour les autres prestations, soit 26 152 euros), les caisses ont l'obligation légale depuis 2005 (art. L. 114-9 du code de la sécurité sociale) de déposer une plainte au pénal. Depuis lors, le nombre de condamnations pour fraude sociale a doublé (environ 600 en 2014). La caisse nationale se joint très fréquemment aux actions des caisses locales.

L'assurance maladie a également la possibilité de saisir les juridictions ordinaires d'une plainte devant la section des assurances sociales du conseil régional d'un ordre (81 dossiers en 2015). Ces plaintes se traduisent le plus souvent (à 87 % en 2015) par une interdiction de donner des soins aux assurés sociaux.

La voie judiciaire, où les infractions sont mises en regard d'autres atteintes aux biens ou aux personnes qui peuvent sembler plus graves, donnent souvent lieu à des classements sans suite ou à des sanctions peu élevées. Comme dans d'autres domaines, la tendance est au développement des sanctions administratives.

Les pénalités administratives, introduites en 2007, ont été réformées par l'article 87 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010.

Le barème de pénalités établi en fonction du montant de l'indu a été remplacé par des sanctions « plafond » et « plancher » accordant une plus grande marge de manœuvre aux caisses dans la détermination du montant de la pénalité. En cas de fraude avérée, la pénalité est fixée au minimum à un dixième du plafond mensuel de la sécurité sociale (PMSS) et au maximum à 4 fois ce plafond. En cas de fraude non avérée, la pénalité est fixée dans la limite de 2 PMSS.

La branche vieillesse a ainsi prononcé 750 pénalités financières en 2015, pour un montant de 400 000 euros.

Les avertissements concernent les cas de fraude de moindre gravité et de situation très difficile de l'allocataire.

100 % des fraudes détectées sont sanctionnées au sein de la branche famille, même si 30 % le sont par de simples avertissements. 65 % sont sanctionnées par des pénalités financières et 5 % font l'objet de poursuites pénales.

D'après les personnes entendues par vos rapporteurs, le taux de recouvrement du montant des fraudes détectées n'est pas un sujet aussi problématique qu'en matière de fraude aux cotisations sociales, sauf lorsque les fraudeurs identifiés sont à l'étranger et qu'il s'agit de pensions de faible montant.

Les outils disponibles, comme les mesures conservatoires, récemment améliorées par le recours à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC), pourraient néanmoins être plus systématiquement utilisées par les caisses.



---

### III. UN BILAN QUI APPELLE DE NOUVEAUX DÉVELOPPEMENTS

#### A. DES AMÉLIORATIONS MAIS PAS ENCORE DE SATISFECIT

Au cours des dix dernières années, la lutte contre la fraude aux prestations s'est développée **et ses résultats se sont améliorés**.

Il reste difficile d'évaluer s'ils sont à la hauteur des enjeux. Dans son rapport sur la certification des comptes des différentes branches pour 2016, la Cour des comptes considère que c'est encore loin d'être le cas.

Pour la branche maladie, elle estime tout d'abord que *« les principaux risques de fraude ne sont pas suffisamment analysés et que les programmes de contrôle ont une efficacité très limitée »*.

La Cour des comptes estime que les règles de calcul de la Cnam tendent à surestimer le préjudice évité.

Elle note également que *« malgré le nombre élevé de programmes de lutte contre les activités frauduleuses et fautives, seul un nombre limité d'entre eux présente des résultats significatifs »*. Les établissements de santé sont insuffisamment contrôlés tandis que le ciblage des contrôles sur les professionnels de santé laisse subsister des risques élevés de pratiques frauduleuses.

La Cour est à peine plus clémente à l'égard de la branche famille pour laquelle elle note que *« les résultats des actions de lutte contre la fraude traduisent une maîtrise encore insuffisante des risques de versement d'indus de prestations »*.

Pour ce qui concerne la branche vieillesse, la Cour considère que *« le dispositif de lutte contre les fraudes ne permet pas encore de couvrir de manière satisfaisante les risques inhérents »*, en raison notamment de la faiblesse des contrôles sur les pensions versées à l'étranger.

#### B. QUELLES ÉVOLUTIONS ?

##### 1. Connaître et quantifier la fraude

Comme vos rapporteurs l'ont précédemment indiqué, l'ampleur même du phénomène de fraude aux prestations de sécurité sociale n'est pas quantifiée de façon rigoureuse par toutes les branches.

La réalisation de ce travail par la branche maladie et la branche vieillesse, qui servent les volumes de prestations les plus importants, reste donc nécessaire.

Les montants détectés pour le régime général, de l'ordre de 500 millions d'euros, sont significatifs. Ils sont certes inférieurs aux montants de la fraude fiscale (21 milliards d'euros) et même du volume du non recours aux prestations, évalué, pour certaines prestations, à plus de 30 % et à 10 milliards d'euros. Ils n'en justifient pas moins un engagement résolu de la part des caisses.

Ces montants sont comparables aux redressements notifiés dans le cadre de la lutte contre le travail dissimulé (environ 600 millions d'euros).

## **2. Renforcer les échanges entre les caisses**

Certaines techniques peuvent encore progresser dans le *data mining* et les échanges de données peuvent être accrus.

Au sein même des organismes de sécurité sociale, les échanges restent insuffisamment développés. Les caisses d'allocations familiales ne disposent pas actuellement, de façon automatisée, du montant des indemnités journalières, des rentes d'accidents du travail ou d'invalidité, qui sont pourtant versées par la branche maladie et la branche AT-MP. Ce travail de transmission des informations entre les différentes branches de la sécurité sociale doit impérativement être amélioré.

Le RNCPS (répertoire national commun de la protection sociale), outil sur lequel beaucoup d'espoirs ont été fondés, ne remplit qu'imparfaitement ce rôle d'échange d'informations entre les organismes, la fiabilité des données qu'il contient étant insuffisante.

Dans les échanges automatisés entre la Cnaf et l'administration fiscale (DGFIP), un million de personnes ne sont pas reconnues. Il faudrait travailler à améliorer la reconnaissance des allocataires dans les échanges automatisés.

D'autres chantiers de simplification pourraient être menés à bien : la mutualisation des certificats d'existence ou, à terme, leur suppression grâce à la mutualisation des données d'état civil.

## **3. Anticiper les schémas de fraude**

Vos rapporteurs recommandent de mettre en place les conditions de lutte contre la fraude au moment même où une prestation est mise en place.

L'exemple de la protection universelle maladie (Puma) est significatif : alors que la Puma ouvre droit à une prise en charge des frais de santé aux personnes majeures sans activité professionnelle sur le seul critère de la résidence stable et régulière, aucun contrôle automatisé du respect de ce critère n'a été mis en place. La Cour des comptes a ainsi relevé que le traitement des données des assurés ayant déclaré à l'administration fiscale ne plus résider sur le territoire national est encore inachevé, que les échanges avec la caisse des Français de l'étranger ne sont pas opérationnels et que les données des préfectures sur l'expiration des titres de séjour ne sont pas exploitables de façon automatisée.

Mais il faut aussi mettre en regard les moyens mis en œuvre pour lutter contre la fraude et les résultats qu'ils produisent ; après une période de forte croissance, les rendements de la lutte contre la fraude pourraient décroître.

Bien que fortement améliorés ces dernières années, les outils de lutte contre la fraude atteignent leurs limites.

#### **4. Faire évoluer le modèle déclaratif vers un recueil automatisé des données**

Vos rapporteurs ont été convaincues de la nécessité de faire évoluer l'ensemble du modèle qui repose sur des contrôles *a posteriori* vers un système de recueil des données avant le versement des prestations au profit d'une meilleure prévention des indus, et donc des indus frauduleux.

Dans ce domaine également, les possibilités offertes par la déclaration sociale nominative (DSN) sont très larges. Pour ce qui concerne les ressources, elle devrait permettre de disposer du montant des indemnités journalières versées par l'assurance-maladie ou encore des indemnités de chômage versées par Pôle emploi. Ne manqueraient dès lors que les pensions alimentaires ou encore les dons des proches pour apprécier les revenus des allocataires.

La DSN devrait être un puissant levier de simplification pour les allocataires mais aussi de productivité pour les caisses qui pourront cibler plus efficacement leurs contrôles sur d'autres sujets que les ressources.

Pour bénéficier pleinement de cet outil, plusieurs conditions devront être réunies. Il faut mettre en place un protocole d'échange de données entre les organismes de sécurité sociale. Il faut doter les allocataires d'un identifiant unique qui ne soit pas, comme le numéro d'inscription au répertoire des personnes physiques (NIR), porteur de données personnelles.

#### **5. Simplifier et unifier les définitions**

Il faut surtout – et ce chantier relève du domaine de la loi-, unifier les définitions de notions auxquelles les administrations recourent sans qu'elles recouvrent la même signification en matière sociale et en matière fiscale et parfois même au sein de la sphère sociale : les ressources prises en compte pour les minima sociaux, le salaire, l'isolement, la pension alimentaire...Le tout, bien sûr, dans le respect de la législation sur les données personnelles.

C'est un vaste chantier de modernisation des outils et des méthodes qui doit se poursuivre, dans la continuité de la mise en place de la DSN.



---

## EXAMEN EN COMMISSION

---

*Réunie le mercredi 6 juillet 2016, sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission entend la communication au nom de la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale de Mmes Agnès Canayer et Anne Emery-Dumas, rapporteurs, sur le travail dissimulé.*

*Mme Agnès Canayer, rapporteur. - Forme de travail illégal, le travail dissimulé se définit comme l'omission volontaire et délibérée des formalités déclaratives et des obligations sociales et fiscales. Il peut s'agir d'une dissimulation d'activité ou d'emploi salarié.*

*C'est à la fois un enjeu pour les finances sociales, une question de protection sociale et un sujet d'égalité de traitement et de concurrence pour les entreprises.*

*Il nous était demandé par la Mecss de dresser un bilan du droit applicable en matière de travail dissimulé, de son appropriation par les entreprises et de son adaptation aux nouveaux enjeux.*

*Nous tenons à remercier notre collègue Pascale Gruny qui est non seulement à l'origine de ces réflexions, mais les a accompagnées dans la durée, participant à tous nos travaux, auxquels, comme c'est l'usage, l'ensemble des membres de la Mecss étaient conviés.*

*Avec la Mecss, nous sommes dans le champ de la sécurité sociale. Pour l'examen de cette question, nous avons donc privilégié les conséquences de cette infraction plutôt que sa qualification et l'angle du recouvrement plutôt que celui du droit du travail.*

*Nous avons tout d'abord été confrontées à l'évaluation du phénomène, déterminante pour les politiques à mener.*

*La quantification du travail dissimulé exige de nombreuses précautions.*

*En premier lieu, la fraude est par nature un phénomène difficile à quantifier.*

*Elle ne signifie pas, en second lieu, que les cotisations éludées pourraient forcément être récupérées : la fraude constitue le modèle économique de certaines activités, qui ne seraient pas viables en son absence.*

*Enfin, le paiement des cotisations sociales est une matière complexe : entre la fraude et l'erreur ou l'anomalie, le départ n'est pas toujours aisé. En témoigne le montant des sommes restituées aux entreprises à l'occasion des contrôles d'assiette : 190 millions d'euros en 2015.*

---

*Plusieurs méthodes d'évaluation sont disponibles : l'estimation de l'économie informelle sur la base de grands agrégats économiques, une extrapolation sur la base des contrôles réalisés ou sur celle de contrôles aléatoires ou encore des sondages auprès des prestataires et clients.*

*En 2014, la Cour des comptes avait abouti au chiffre de 20 milliards d'euros, soit un point de PIB et 5 % de cotisations éludées.*

*L'Acoss n'a pas repris ce chiffre à son compte, considérant qu'équivalent à la rémunération de 1,3 million de salariés au Smic à temps plein ou à l'ensemble des cotisations des travailleurs indépendants, il ne semblait pas correspondre à la réalité. Elle a mis en place une méthode fondée sur des contrôles aléatoires qui aboutit à une estimation comprise entre 6,1 et 7,4 milliards d'euros, soit un montant moins élevé mais qui reste très important, équivalent, par exemple au déficit de l'assurance maladie de ces dernières années.*

*Le Conseil national de l'information statistique est saisi de ce dossier et devrait formuler des propositions pour la fin de l'année.*

*Nous retenons plusieurs conclusions sur cette question de l'évaluation : d'une part, il importe de définir une méthode consensuelle, mais surtout de suivre l'évolution des résultats dans le temps ; d'autre part, quelle que soit la méthode retenue, l'ampleur des résultats justifie une politique résolue pour faire respecter le droit, alors que les formes de fraude évoluent.*

*Sur ce sujet de l'évolution des fraudes aussi, il est difficile de déterminer si le travail dissimulé progresse dans notre pays ou s'il est mieux détecté. On peut observer que les chiffres de la fraude détectée augmentent dans tous les domaines, qu'il s'agisse de la fraude fiscale, de la fraude douanière ou de la fraude sociale.*

*Les redressements notifiés pour travail dissimulé sont ainsi passés de 108 millions d'euros en 2008 à 462 millions d'euros en 2015 (209 millions pour le secteur du BTP). Avec une augmentation de 10 % chaque année, il est probable que le phénomène a été sous-estimé et sous-contrôlé pendant des années.*

*L'économie totalement souterraine est difficile à appréhender par les corps de contrôle spécialisés, soit parce qu'elle est illégale et relève plutôt des forces de sécurité et des douanes, soit parce qu'elle échappe à toute forme d'ancrage dans l'économie formelle. Dans certains territoires cependant, comme l'ont souligné les organisations syndicales lors de leur audition, elle est devenue visible.*

*Les services constatent une persistance des formes « traditionnelles » de travail dissimulé (salariés non-déclarés, établissements non-déclarés, fausse sous-traitance ou faux statuts, évolution des heures déclarés par les particuliers-employeurs au gré de celle des dispositifs fiscaux), aux côtés de laquelle se développent des montages complexes avec une dimension plus internationale.*

**Mme Anne Emery-Dumas, rapporteur.** - *Certains schémas cumulent plusieurs types de fraude. C'est le cas des sociétés éphémères dont la durée de vie est volontairement inférieure au délai de recouvrement de la TVA et qui combinent dissimulation d'activité, fraude aux indemnités journalières, à la formation professionnelle, à l'assurance-chômage ou encore, dans le cadre de procédures collectives, fraude à l'AGS.*

---

*La fraude au détachement et à la prestation de service internationale (PSI) a connu un développement très important.*

*La fraude au détachement a fait l'objet de beaucoup de commentaires et de quelques avancées en matière de droit du travail. En matière de sécurité sociale, les fraudes au détachement passent par l'établissement de filiales fictives sans activité substantielle à l'étranger, d'entreprises de travail temporaire constituées uniquement en vue du détachement, parfois de salariés français résidant en France.*

*Certains secteurs subissent ainsi une quasi-mutation de leur modèle économique : le transport routier, le transport aérien, le bâtiment ou encore l'agriculture sont très fortement exposés à une concurrence accrue faisant appel au travail dissimulé via la PSI ou le faux détachement.*

*Ceci explique une implication nouvelle des secteurs concernés, à l'exemple du bâtiment et des travaux publics, qui voit toutes les questions soulevées en matière de concurrence, alors que ses emplois ont longtemps été considérés comme non-délocalisables.*

*Il nous a été exposé que le recours au travail détaché n'avait pas seulement des motivations financières : il offre aussi certaines facilités de recrutement et de flexibilité qui sont appréciées des employeurs démarchés par des entreprises de travail temporaires, par exemple dans l'agriculture.*

*Nous avons ensuite examiné les réponses à apporter en termes de politique publique.*

*La lutte contre le travail dissimulé est d'abord une politique interministérielle qui exige une coopération étroite entre les acteurs.*

*Notre pays se distingue par la multiplicité des acteurs intervenant sur ce dossier : la gendarmerie et la police, l'inspection du travail, les Urssaf, les services des finances publiques, les douanes et les parquets. Ces administrations n'ont pas les mêmes procédures, ni la même culture, ni les mêmes priorités, ce qui se traduit par un coût de coordination élevé.*

*Les échanges et le partenariat progressent. Nous l'avons constaté au cours des auditions, les comités départementaux de lutte anti-fraude (Codaf), créés en 2008, ont permis le développement d'une culture de collaboration et d'échanges, notamment grâce à la levée du secret professionnel entre ses membres, qui doit être soutenue et renforcée. Quand il y a fraude, elle est souvent multiple.*

*Le projet de système d'information partagé (Suptil : suivi partagé des procédures de travail illégal) lancé en 2008, n'a jamais vu le jour. La base nationale des déclarations de détachement Framide (France migration détachement) prévue par un arrêté du 3 mars 2009 n'a jamais été mise en oeuvre non plus. Lancée 7 ans après, la base de données SIPSI, issue de la loi croissance et activité, attend un décret en Conseil d'État.*

*Le chantier reste ouvert pour l'accès aux fichiers gérés par les différentes administrations, qui reste à géométrie variable. Une impulsion politique forte reste nécessaire pour faire travailler ensemble les différents acteurs, d'autant plus que la mobilisation est variable selon les territoires. Le renforcement de la collaboration entre les acteurs doit s'accompagner d'un changement de méthodes et de métier des corps de contrôle.*

À quelques éléments près, sur lesquels nous reviendrons, la lutte contre le travail dissimulé dispose d'un arsenal assez complet sur le plan juridique.

En pratique, les méthodes s'inspirent de plus en plus de celles de l'administration fiscale confrontée de longue date à des fraudes de grande ampleur et particulièrement sophistiquées. Les recoupements de fichiers et leur exploration (data matching ou data mining) permettent de mieux analyser les risques et de mieux cibler les contrôles.

Ces évolutions supposent aussi une réorientation des moyens et des priorités vers la lutte contre les comportements frauduleux.

Pour les Urssaf, cela suppose de développer des méthodes plus collaboratives et de prévention avec les entreprises connues, comme le conseil et la médiation, et de desserrer la contrainte sur le contrôle comptable d'assiette au profit de la lutte contre le travail illégal. Une expérimentation est en cours depuis le début de l'année au sein de l'Urssaf Ile-de-France, dont il sera intéressant de suivre les résultats, avec une cellule spécialisée composée d'agents volontaires, qui comprend la cellule nationale d'investigation sur Internet.

Un changement d'organisation s'opère également dans les inspections du travail avec la création, en 2015, d'unités spécialisées, les unités d'appui et de contrôle de lutte contre le travail illégal (Uracti).

S'il est trop tôt pour faire des bilans, ces orientations vont dans le bon sens. La spécialisation et la professionnalisation doivent être accrues face à des fraudes complexes, même si elles supposent un changement de culture qui n'est pas forcément aisé.

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** - Nous nous sommes interrogées sur les sanctions à privilégier.

Sur le terrain pénal, le travail dissimulé est passible de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende, avec des quantum plus élevés en cas de récidive, d'infractions commises en bande organisée ou si elles concernent un mineur ou une personne vulnérable.

Des sanctions complémentaires sont encourues par les personnes physiques et les personnes morales : interdictions d'exercice, exclusion des marchés publics, confiscation, affichage, fermeture temporaire ou définitive, interdiction de percevoir toute aide publique.

La mise en cause pénale, avec transmission d'un procès-verbal au procureur de la République, est obligatoire pour qualifier le travail dissimulé.

Une fois cette transmission effectuée, la procédure de recouvrement est poursuivie par les Urssaf quelle que soit l'issue de la procédure pénale, ce qui suscite certaines incompréhensions : les deux procédures sont distinctes, l'une vise à réprimer un comportement, l'autre à récupérer les cotisations dues. Les Urssaf peuvent procéder à des redressements forfaitaires, appliquer des majorations et procéder au retrait ou à la réduction des exonérations et allègements de cotisations.



---

*La réponse pénale est souvent décevante pour les inspecteurs, au regard de la fraude constatée et de leur implication.*

*Il y a environ 12 000 procédures pour travail dissimulé chaque année avec une réponse pénale de 93,5 %. Le taux de poursuite, après classement sans suite, est de 63 %, dont près d'une moitié d'alternatives aux poursuites. Le taux de poursuite pure est de 36 %, dont une moitié de rappels à la loi.*

*On observe une baisse constante des condamnations depuis 2010. La tendance générale est le développement des alternatives aux poursuites et une baisse du nombre de condamnations mais avec des condamnations plus lourdes. En moyenne, les peines d'emprisonnement sont de 5 mois fermes et ne donnent donc pas lieu à incarcération et le montant des amendes est d'un mois de Smic, ce qui peut sembler faible.*

*Les législateurs que nous sommes doivent être conscients que les procédures parfois sophistiquées que nous adoptons ne sont pas toujours connues des parquets, notamment dans les juridictions, les plus nombreuses, où les magistrats ne sont pas spécialisés sur ces questions. Cela nous a été indiqué par les Urssaf (mise en œuvre de la solidarité financière des dirigeants d'entreprise) mais aussi par le parquet lors de notre déplacement à Lyon où le procureur de la République est très impliqué dans la lutte contre le travail illégal. Les juges du siège sont difficiles à convaincre et les condamnations parfois symboliques : le travail dissimulé, dans l'échelle des peines, est mis en regard d'atteintes aux personnes qui sont plus fortement réprimées.*

*L'effectivité des sanctions n'est pas toujours garantie. Ainsi que l'a signalé un de nos interlocuteurs à propos des donneurs d'ordre et de la sous-traitance, « les textes ont renforcé les obligations mais pas la visibilité ». Il y a un travail à mener sur la simplification et la hiérarchisation des sanctions qui sont nombreuses et parfois peu appliquées. Certaines sanctions sont tout simplement inapplicables : c'est le cas du retrait des aides publiques ou de l'interdiction de répondre à des marchés publics.*

*La responsabilité des donneurs d'ordre reste un levier essentiel. Il s'agit d'atteindre le bénéficiaire économique de l'infraction.*

*Cause ou conséquence des décisions prises en matière pénale, le recours aux sanctions administratives se développe. Il nous a semblé que cette voie était effectivement à privilégier.*

*Au cours de nos travaux, la question du cumul des sanctions, que le Conseil constitutionnel vient de valider en matière fiscale, s'est posée, à la suite de la solution adoptée dans le domaine boursier. La solution adoptée par le Conseil en matière fiscale semble valoir également en matière sociale.*

*Le développement des sanctions administratives et des pénalités pourrait avoir pour conséquence à terme de faire remonter au niveau législatif des éléments de procédures qui existent actuellement mais sont du domaine réglementaire. Cet exercice permettrait un réexamen des règles de contrôle et de redressement afin de s'assurer de leur cohérence.*

*Pour en venir à nos préconisations, nous privilégions la stabilité du droit applicable avec un impératif, l'amélioration du recouvrement.*

*Au regard de la complexité et du caractère très développé du droit applicable, nos interlocuteurs l'ont tous considéré comme suffisant, voire, pour certains, foisonnant. La question de son application se pose davantage. Nous ne proposons donc pas de nouveaux dispositifs juridiques.*

*Pour autant, si les montants redressés augmentent, la part effectivement recouvrée reste stable entre 10 et 15 %. Par comparaison, la DGFIP a notifié 22,2 milliards d'euros de rappels en 2015 et en a encaissé 12,2 milliards.*

*Comme cela nous a été indiqué au cours des auditions, « en matière de travail dissimulé, personne ne paie ». Pour les petites affaires, les personnes disparaissent et pour les plus grandes, les recours sont systématiques.*

*Si nous préconisons plutôt la stabilité du droit, quelques modifications ponctuelles nous semblent nécessaires pour améliorer le recouvrement.*

*Il s'agit tout d'abord de la possibilité de prendre des mesures conservatoires en rendant opérante la flagrance sociale, mesure instaurée par la loi de financement pour 2011. À la différence de la procédure applicable en matière fiscale, il faut passer par le juge de l'exécution pour obtenir, par exemple, la saisie des avoirs sur un compte bancaire. La succession des délais permet de facto aux personnes en cause d'organiser leur insolvabilité. Comme en matière fiscale, le juge administratif pourrait être saisi a posteriori.*

**Mme Anne Emery-Dumas, rapporteur.** - *Mesure de prévention, le fichier des interdits de gérer est prévu par le code de commerce mais il n'est pas mis en œuvre. Lors de notre déplacement à l'Urssaf d'Île-de-France, un agent travaillait sur le dossier d'une personne qui avait pu immatriculer plus de 100 sociétés ! Ce dossier rencontre une forte résistance de la part des greffes des tribunaux de commerce qui prive les Urssaf d'un outil indispensable.*

*L'extension aux cotisations de chômage des procédures de recouvrement forfaitaire et de majoration de 25 % nous semblerait également utile.*

*Au-delà de la phase de mise en place, il faudra utiliser pleinement les potentialités ouvertes par la déclaration sociale nominative en matière de lutte contre la fraude.*

*Pour le cas spécifique des particuliers-employeurs, nous recommandons de stabiliser les dispositifs fiscaux qui leur sont applicables mais aussi de développer les fonctionnalités numériques de la plateforme Cesu pour inclure le paiement, comme dans le cas du chèque.*

*Nous souhaitons adapter les règles relatives à l'entraide familiale, notamment en cas de cession de l'entreprise. Elles sont de fait assouplies au sein de la MSA pour les agriculteurs mais ce serait nécessaire aussi pour les indépendants. Une protection simplifiée (accidents du travail) pourrait être prévue.*

*En matière de détachement, il est nécessaire de travailler au niveau européen sur la révision de la directive de 1996 sur le travail détaché (allongement du temps de présence préalable du salarié dans l'entreprise, caractère plus relatif de l'opposabilité du formulaire, exigence qu'il soit préalable, qu'il ne soit plus seulement déclaratif...) mais aussi sur le contrôle de son effectivité : les formulaires de détachement A1 sont des documents photocopiables et photocopiés, la Cour de justice de l'Union européenne a admis qu'ils puissent être produits 2 ans après le détachement, il n'y a pas de possibilité de vérifier l'affiliation effective dans le pays d'origine pour les corps de contrôle qui doivent passer par une procédure administrative... Sur ce sujet aussi, seul un système d'information partagé, annoncé pour 2018 (Eessi) permettrait un véritable contrôle.*

*Il faut cependant être conscient que la France est isolée sur ce dossier : agir sur le donneur d'ordre est le seul levier efficace dont nous disposons, il doit être plus systématiquement utilisé.*

*Pour ce qui concerne les nouvelles formes de travail (plateformes collaboratives, auto-entrepreneurs...), que nous avons abordées en marge de notre sujet, il nous a semblé qu'il ne s'agissait pas forcément d'un sujet de droit de la sécurité sociale. Les règles d'affiliation sont claires : la subordination juridique est établie lorsque des instructions sont données, qu'il y a un contrôle de leur exécution et une sanction ou une organisation du service. Elles sont d'ordre public : les parties ne peuvent pas y déroger par contrat en qualifiant elles-mêmes la nature de leur relation de travail. Par ailleurs, l'attraction vers le régime général et les règles de protection qui s'attachent au salariat est une tendance lourde. Elle a conduit à l'affiliation au régime général de travailleurs qui sont des indépendants (dirigeants de sociétés mais aussi gérants de chambres d'hôtes...). La démarche de l'Urssaf Ile-de-France envers Uber nous semble donc juridiquement fondée.*

*En revanche, la question soulevée nous semble celle de la viabilité économique : que faire lorsque l'application des règles met en péril le modèle économique lui-même ? En tirer des conséquences pour le cas d'espèce par un statut spécifique, au risque de soulever des questions de concurrence entre les entreprises et d'équité entre les travailleurs ? Interroger plus globalement le financement de notre protection sociale qui allie à un niveau de prélèvements facialement élevé un grand nombre d'exemptions ? Nous n'avons pas tranché ces questions.*

**Mme Nicole Bricq.** - C'est dommage !

**Mme Anne Emery-Dumas, rapporteur.** - La complexité des règles d'assiette et la multiplicité des réseaux de recouvrement dépassent la question du travail dissimulé mais elles y sont liées.

*La simplification des règles d'assiette est un objectif de premier rang. La complexité est une source d'erreurs et une opportunité de fraude. Pour beaucoup de nos interlocuteurs, y compris les experts-comptables qui pourraient pourtant tirer parti de cette complexité, il faudrait parvenir à une simplification de l'assiette des cotisations, ce qui dépasse très largement le cadre de notre mission. Cette simplification est aussi la condition de la simplification des réseaux de recouvrement.*

Certaines cotisations ne sont pas contrôlées (retraites complémentaires, formation professionnelle), faiblement contrôlées (travailleurs indépendants) ou avec des moyens très limités (caisse des personnels navigants). Pour les retraites complémentaires, le contrôle d'assiette des Urssaf est prévu par la loi de financement pour 2007 mais la différence des règles d'assiette ne permet pas sa mise en œuvre. Là encore, le dossier dépasse le cadre de notre mission, mais il est aussi une des conditions d'une lutte plus efficace contre le travail dissimulé.

En conclusion, la lutte contre le travail dissimulé est plus une question d'organisation administrative et d'effectivité des règles que de réforme législative. Il nous revient au contraire de veiller à la stabilité, à la clarté et à la simplicité des mesures que nous votons tout en maintenant une exigence vigilante sur leur application.

**M. Jean-Noël Cardoux, président de la Mecss.** - Je voudrais féliciter les rapporteurs et souligner que la communication d'aujourd'hui ne constitue qu'une partie de leur rapport dont un second volet doit porter sur la fraude aux prestations sociales, à la suite du retrait de la proposition de loi sur ce sujet. Il y a un lien étroit entre fraude aux cotisations et fraude aux prestations. Certains salariés ne souhaitent pas être déclarés car ils perdraient alors leurs droits à certaines prestations. Les recommandations du rapport porteront sur les deux volets. Je voudrais également souligner que la frontière entre indépendants et salariés est au cœur des débats ; il nous faudra examiner cette question.

**Mme Laurence Cohen.** - Je remercie moi aussi les deux rapporteurs mais j'attire l'attention sur le fait qu'il ne faut pas avoir l'air de justifier le travail dissimulé ou de faire preuve de fatalisme. Cela peut être le cas lorsque l'on parle de modèle économique de certaines activités. Vous évoquez le rôle de l'inspection du travail, mais elle est démantelée par les textes successifs ! Le taux de poursuite pure, 36 %, dont une moitié de rappels à la loi, paraît bien faible ; ne faut-il pas renforcer les sanctions ? Pour le retrait des aides publiques, c'est une disposition que nous avons souhaitée, pourquoi ne serait-elle pas appliquée ? Enfin, vous avez contesté le fait que le travail dissimulé constitue une traite des personnes, pourriez-vous nous apporter quelques précisions ?

**Mme Pascale Gruny.** - Je remercie moi aussi mes collègues que j'ai eu plaisir à accompagner. Nous disposons effectivement de beaucoup d'outils. Il faut désormais de la volonté. En Auvergne-Rhône-Alpes, le préfet de région a pris le problème à bras le corps et suscité beaucoup de cohésion. N'ajoutons pas sans arrêt de nouveaux textes, c'est complexe et cela ne fonctionne pas. C'est un problème financier mais cela peut être aussi un problème de traite des personnes. La déclaration sociale nominative devrait permettre d'apporter des réponses mais la question de son ouverture aux autres administrations se pose. Il faut effectivement demander l'aménagement de la directive sur le détachement. Sur les fermetures administratives, je me souviens qu'une difficulté empêchait ce dispositif d'être pleinement opérationnel.

**M. Philippe Mouiller.** - Il est intéressant d'exposer clairement ces difficultés. Cependant, comment pouvons-nous agir sur ces sujets au-delà du simple constat ? Au-delà du recouvrement des cotisations, le sujet est celui de la concurrence déloyale, notamment avec le travail détaché. Je crois qu'il y a réellement des évolutions possibles dans le code des marchés publics sur le contrôle de la sous-traitance.

**Mme Nicole Bricq.** - Les statistiques sont impossibles à établir mais vous tentez une évaluation. Au-delà de cette question, le travail dissimulé est parfois très visible et il participe d'une certaine tolérance liée à la cohésion, au modèle économique de certaines activités. La procédure à l'égard d'Uber est peut-être juridiquement fondée mais elle ne l'est pas économiquement et socialement. C'est le mouvement du monde. Les plateformes sont un modèle économique qui va se développer et casser les schémas habituels. Ces travailleurs ne sont ni des indépendants ni des salariés, c'est pourquoi nous tentons d'inventer un statut hybride. Les sanctions ne sont pas toujours appliquées mais pour les plateformes, elles le sont. Les requalifications en salariat pénalisent le modèle économique. Pour répondre à une difficulté ou protéger un système, nous avons tendance à augmenter les sanctions. L'augmentation des sanctions est inutile et elle n'est pas appliquée. Il faut agir plus en amont : la création d'entreprise est très difficile dans notre pays.

**M. Olivier Cigolotti.** - La France semble très minoritaire dans sa demande de renégociation de sa directive sur le travail détaché alors que certains États souhaitent le libéraliser davantage.

**Mme Isabelle Debré.** - Vous évoquez la nécessité de la coordination entre les services mais ne sont-ils pas concurrents ?

**M. Daniel Chasseing.** - Il ne faut pas systématiquement voir de la fraude partout. Dans le cas de cessions d'entreprises artisanales et commerciales, il paraît légitime que se poursuive, avec le cédant, une période d'entraide et de conseil sans qu'il soit considéré comme salarié.

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** - Je confirme au président Cardoux notre disponibilité, avec Anne Emery-Dumas, pour travailler à un deuxième volet consacré à la fraude aux prestations sociales.

Face au travail dissimulé, nous n'avons pas fait preuve de fatalisme mais de réalisme. Le fait que, dans certains cas, l'équilibre d'un système économique soit assuré par ce biais est une réalité.

L'aggravation des sanctions ne serait pas plus efficace. Si les sanctions relatives aux aides publiques et aux marchés publics ne sont pas applicables, c'est qu'il n'existe aucun mécanisme permettant d'assurer la centralisation des informations et la coordination avec les collectivités territoriales.

Je n'ai pas évoqué la traite des personnes. Pour moi, ce sont des sujets distincts.

La concurrence déloyale est ressortie très souvent des auditions. C'est une réelle préoccupation.

Je suis tout à fait d'accord avec Mme Bricq, il faut agir en amont pour simplifier et conseiller les entreprises. Cela signifie un changement de culture des corps de contrôle. Sur ce point, nous avons encore de grandes marges de progrès.

La France est effectivement solitaire sur la question du détachement mais ce n'est pas en le proclamant que nous ferons avancer ce sujet.

*Mme Anne Emery-Dumas, rapporteur.* - Je voudrais revenir sur la question de l'inspection du travail. Les Uracti ont été mises en place de façon récente, courant 2015. Il est bien évidemment trop tôt pour juger de leur efficacité mais la collaboration est fructueuse. Quand les Codaf travaillent bien et échangent de l'information, il y a de vrais résultats. Ce n'est pas sur le terrain de la réponse pénale que nous obtenons des résultats. La réponse administrative est plus rapide et plus efficace.

La difficulté constatée à Lyon sur les fermetures administratives, qui portait sur l'impossibilité d'intervenir une fois le chantier terminé, est résolue par l'article 49 bis du projet de loi « travail ». D'autres mesures administratives sont efficaces, comme la confiscation des avoirs. La confiscation de véhicules est à la fois dissuasive pour les fraudeurs et motivante pour les équipes de la gendarmerie. L'arsenal de sanctions administratives est important ; il est sans doute suffisant. Il n'est pas nécessaire d'aller au-delà.

La collaboration et les échanges de données sont la première des priorités et, dans ce domaine, il est possible d'aller plus loin.

*M. Alain Milon, président.* - Le rapport ne sera publié qu'à l'issue de la présentation de son second volet. Dans l'immédiat, nous remercions les rapporteurs pour la première partie de leur travail.

---

*Réunie le mercredi 28 juin 2017, sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission entend la présentation du rapport d'information de Mmes Agnès Canayer et Anne Emery-Dumas sur la lutte contre la fraude aux prestations sociales.*

*M. Alain Milon, président.* - Nous entendons maintenant une communication de Mmes Agnès Canayer et Anne Émery-Dumas sur la lutte contre la fraude aux prestations sociales.

*Mme Anne Émery-Dumas, rapporteur.* - Au cours de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, en réponse à une demande de rapport au Parlement sur la lutte contre le travail dissimulé formulée au travers d'un amendement de notre collègue Pascale Gruny, le rapporteur général, Jean Marie Vanlerenberghe, a suggéré que la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (MECSS) se saisisse de cette question.

Désignées comme rapporteurs, nous avons présenté, il y a un an, une communication sur la lutte contre la fraude aux cotisations sociales. À l'issue de cette présentation, notre collègue Jean-Noël Cardoux, président de la MECSS, a souhaité que ce travail soit complété par un volet consacré à la lutte contre la fraude aux prestations sociales, ce que nous avons accepté ; nous vous le présentons aujourd'hui.

Nous avons souhaité définir strictement notre champ d'investigation : à la différence de la lutte contre le travail dissimulé, qui constitue une politique structurée aux acteurs limitativement définis, la lutte contre la fraude aux prestations sociales est aussi composite que ces prestations elles-mêmes. Notons par exemple que plus de vingt prestations différentes sont servies par la seule branche famille.

Intervenant dans le champ de la MECSS, nous nous sommes donc intéressées à la lutte contre la fraude aux prestations de sécurité sociale, ce qui exclut tout à la fois les prestations de chômage et le RSA, sujet déjà largement traité par Corinne Imbert dans le cadre de son rapport législatif sur la proposition de loi de notre collègue Éric Doligé.

L'objectif de la lutte contre la fraude aux prestations sociales nous paraît double.

Il s'agit, d'une part, d'un objectif de conformité de la dépense à son objet. Cet objectif est totalement dénué de valeur normative ou « morale », il s'agit tout simplement de s'assurer qu'un paiement a été effectué à bon droit. En ce sens, il rejoint des préoccupations relatives à la certification des comptes ; nous y reviendrons.

Il s'agit d'autre part, nous semble-t-il, de garantir, aux yeux de nos concitoyens, dans un contexte de tensions sur les ressources publiques, la légitimité des prestations servies : elles doivent l'être à la bonne personne, au bon moment et pour le bon montant.

---

*Une lutte résolue contre la fraude nécessitait un changement de regard de la part des organismes sociaux, qui ne la voyaient pas forcément comme appartenant à leur cœur de mission. La certification des comptes des différentes branches de la sécurité sociale, à partir de 2006, a puissamment contribué à ce processus en diffusant une culture de paiement au juste droit.*

*Nous avons pu constater que cette mission était désormais totalement assumée par les caisses, qui n'hésitent pas à communiquer sur ce sujet. La présentation des résultats pour 2016 de la lutte menée par la CNAF contre la fraude a d'ailleurs fait la « une » de la presse le 22 février dernier. Une telle communication sur la lutte anti-fraude est désormais parfaitement explicite et l'ensemble du réseau est mobilisé sur cet objectif. Les 250 000 « rendez-vous des droits » organisés par les CAF ont aussi été l'occasion de rappeler les devoirs des allocataires.*

*Il reste, cependant, une difficulté collective à assumer de prendre en main ce sujet, au risque d'une confusion entre fraudeurs et bénéficiaires des prestations. Il nous semble qu'il faut dépasser cette question.*

*Je cite à cet égard la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2013-2017 de la branche famille : « prévention des indus et développement de l'accès aux droits ne sont pas contradictoires avec les efforts qui doivent être poursuivis pour la maîtrise des risques et la lutte contre la fraude. Ils se rejoignent au contraire dans l'approche globale [...] du paiement à bon droit ».*

*Comme pour la fraude aux cotisations, se pose tout d'abord une question méthodologique de définition et d'évaluation. Compte tenu de la nature du phénomène, il n'est pas envisageable d'en proposer une quantification précise.*

*Toutes les branches n'ont pas la même conception de la fraude aux prestations et seule l'une d'entre elles, la branche famille, s'appuie sur une méthodologie robuste pour évaluer l'ampleur du phénomène.*

*La branche maladie opère une distinction subtile entre l'abus et la fraude, tandis que la branche vieillesse s'estime, compte tenu de la nature des prestations qu'elle sert, relativement à l'abri.*

*La CNAF procède chaque année à un contrôle complet sur un échantillon de 7 500 allocataires. Elle évalue, sur cette base, son préjudice à 1,5 milliard d'euros pour 2015, soit le milieu de la « fourchette » entre 1,3 milliard et 1,7 milliard d'euros. Ce résultat correspond, pour 73 milliards d'euros de prestations versées y compris pour compte de tiers, à un taux de fraude de l'ordre de 2 %.*

*Certes, on ne peut pas extrapoler ce taux de fraude aux autres branches, ce qui donnerait un chiffre global de l'ordre de 5 milliards d'euros, mais force est de constater que les montants détectés sont relativement faibles, si on les rapporte au volume des prestations : 0,15 % pour la branche maladie, 0,08 % pour la branche vieillesse, 0,4 % pour la branche famille.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** - *J'en viens maintenant au niveau de la fraude détectée : il augmente, mais ce phénomène doit être interprété avec précaution. En 2016, un montant de 540 millions d'euros de fraude aux prestations 275 millions pour les prestations famille, 245 millions pour les prestations maladie et 20 millions pour les prestations vieillesse a été détecté par les organismes de sécurité sociale, contre 503 millions d'euros en 2015.*



---

*Entre 2010 et 2015, le volume de la fraude détectée a plus que doublé. La fraude étant par nature impossible à quantifier avec exactitude, il est difficile de se prononcer sur cette évolution ; nous avons néanmoins tendance à penser qu'elle est imputable à une meilleure détection, sous l'effet à la fois d'un changement de regard des organismes et de l'amélioration des outils.*

*Les objectifs fixés par les conventions d'objectifs et de gestion sont atteints et même dépassés : pour la branche maladie, l'objectif était de 210 millions d'euros en 2015 et le montant de la fraude détectée s'est élevé à 231 millions.*

*Les organisations, les outils et les méthodes se sont améliorés. Le caractère national de la lutte contre la fraude s'est renforcé sous l'égide de la délégation nationale à la lutte contre la fraude, qui assure un pilotage de cette politique et une diffusion des bonnes pratiques. Cette instance coordonne un plan triennal de lutte contre la fraude aux finances publiques. De nombreux outils et méthodes ont ainsi été transférés du domaine fiscal au secteur social.*

*Au niveau local, les comités départementaux de lutte anti-fraude, les CODAF, participent à la lutte contre la fraude aux prestations sociales, même s'ils n'ont pas la même antériorité dans ce domaine que pour la lutte contre le travail dissimulé. Leur action permet par exemple de sanctionner des fraudes de professionnels de santé détectées en raison de volumes d'actes totalement atypiques.*

*Une convention nationale entre l'État et les organismes de sécurité sociale a été signée le 3 avril 2008. Elle a été suivie de conventions départementales.*

*Au sein des caisses, la stratégie est définie au niveau national et mise en œuvre au niveau régional. Des objectifs individualisés ont été fixés aux directeurs de caisse.*

*Les outils ont évolué. Les méthodes d'investigation traditionnelles, lourdes, longues et coûteuses en effectifs, étaient peu efficaces.*

*Le contrôle aléatoire a fait place à des outils de data mining, affinés au sein de la branche famille grâce à l'échantillonnage utilisé pour l'évaluation de la fraude et à des contrôles ciblés. La branche famille procède ainsi à 32 millions de contrôles automatiques chaque année, à 3 millions de contrôles sur pièces et à 200 000 contrôles sur place : 90 % des allocataires contrôlés n'en sont pas conscients. Ces méthodes permettent un meilleur ciblage des contrôles sur place, dont un sur deux met au jour une fraude.*

*Pour la branche vieillesse, 30 % des dossiers contrôlés s'avèrent frauduleux. En 2015, la branche a constaté 951 fraudes, pour un préjudice de 20 millions d'euros.*

*Pour recueillir les données relatives aux décès à l'étranger sur 14 millions de retraités, 1,25 million vivent à l'étranger, dont 50 % dans l'Union européenne ; ils représentent 3,4 milliards d'euros de prestations sur un total de 115 milliards, la branche vieillesse a mis en place des échanges d'état civil avec l'Allemagne et les pays du Benelux. Des travaux sont en cours avec les autres États européens, l'enjeu se concentrant sur l'Espagne, le Portugal et l'Italie. Avec les États d'Afrique du Nord, où vivent également de nombreux retraités, ces échanges sont plus difficilement envisageables et des contrôles sur place doivent être réalisés.*

---

*La branche maladie détecte des atypies dans ses données de remboursement qui lui permettent de mieux cibler ses contrôles.*

*La loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 a complété l'arsenal des outils disponibles en améliorant les échanges d'information interrégimes, en excluant les sommes issues de fraudes sociales des procédures de rétablissement personnel et des procédures collectives, même en cas de liquidation judiciaire pour insuffisance d'actif, en instaurant un droit de communication non nominatif.*

**Mme Anne Émery-Dumas, rapporteur.** - *Venons-en maintenant à la typologie des fraudes. Elle varie en fonction de la nature des prestations.*

*Pour la branche famille, il s'agit en premier lieu de l'absence de déclarations de ressources, suivie de la fraude à l'isolement, puis de la production de faux ou de l'escroquerie.*

*Pour la branche maladie, il s'agit de la fraude des établissements fraude à la tarification à l'activité, recote en libéral de prestations incluses dans le forfait en EHPAD... , de la fraude aux prestations en nature - actes fictifs -, de la fraude aux prestations en espèces ou encore de la fraude à l'obtention des droits (CMU-c). La fraude est plus complexe, dans la mesure où il ne s'agit pas seulement d'une relation entre la caisse et un allocataire, mais d'une relation tripartite qui fait intervenir un tiers, établissement de santé ou professionnel de santé.*

*Pour la branche retraite, il s'agit de fraude aux minima sociaux, de fraude par non-signalement de décès, qui reste la seule possible une fois le montant de la rente sécurisé, ou plus en amont de fraude sur la reconstitution de la carrière.*

*Comme pour la fraude aux cotisations, la politique de sanctions de la fraude aux prestations a évolué, avec l'objectif de sanctionner de façon appropriée toutes les fraudes.*

*Un barème national a été défini. Au-delà d'un certain montant quatre fois le plafond mensuel de la sécurité sociale pour les prestations vieillesse, soit 13 076 euros, et huit fois le plafond mensuel de la sécurité sociale pour les autres prestations, soit 26 152 euros , les caisses ont l'obligation légale, depuis 2005, de déposer une plainte au pénal, aux termes de l'article L. 114-9 du code de la sécurité sociale. Depuis lors, le nombre de condamnations pour fraude sociale a doublé, pour s'élever désormais à environ 600. La caisse nationale se joint très fréquemment aux actions des caisses locales.*

*L'assurance maladie a également la possibilité de saisir les juridictions ordinaires de la section des assurances sociales du conseil régional d'un ordre : il y a eu 81 dossiers en 2015. Ces plaintes se traduisent le plus souvent à hauteur de 87 % en 2015 par une interdiction de donner des soins aux assurés sociaux.*

*Le recours à la voie judiciaire, où les infractions sont mises en regard d'autres atteintes aux biens ou aux personnes qui peuvent sembler plus graves, débouche souvent sur des classements sans suite ou des sanctions peu élevées.*

*Comme dans d'autres domaines, la tendance est au développement des sanctions administratives, qui - on a pu le constater - sont plus efficaces. Les pénalités administratives, introduites en 2007, ont été réformées par l'article 87 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010.*

*Le barème de pénalités établi en fonction du montant de l'indu a été remplacé par des sanctions « plafond » et « plancher » accordant une plus grande marge de manœuvre aux caisses dans la détermination du montant de la pénalité. En cas de fraude avérée, la pénalité est fixée au minimum à un dixième du plafond mensuel de la sécurité sociale et au maximum à quatre fois ce plafond. En cas de fraude non avérée, la pénalité est fixée dans la limite de deux fois le plafond mensuel de la sécurité sociale.*

*La branche vieillesse a ainsi prononcé 750 pénalités financières en 2015, pour un montant total de 400 000 euros.*

*Les avertissements concernent les cas de fraude de moindre gravité et de situation très difficile de l'allocataire.*

*Au sein de la branche famille, 100 % des fraudes détectées sont sanctionnées, même si 30 % le sont par de simples avertissements.*

*D'après les personnes que nous avons entendues, le taux de recouvrement du montant des fraudes détectées n'est pas un sujet aussi problématique qu'en matière de fraude aux cotisations sociales, sauf lorsque les fraudeurs identifiés sont à l'étranger et qu'il s'agit de pensions de faible montant. Les outils disponibles, comme les mesures conservatoires, récemment améliorés par le recours à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC), pourraient néanmoins être plus systématiquement utilisés par les caisses.*

*Quel bilan tirer de cette lutte contre la fraude ? Au cours des dix dernières années, elle s'est développée et ses résultats se sont améliorés. Il reste difficile d'évaluer s'ils sont à la hauteur des enjeux. Dans son rapport sur la certification des comptes des différentes branches, la Cour des comptes considère que c'est loin d'être le cas.*

*Pour la branche maladie, elle estime tout d'abord que « les principaux risques de fraude ne sont pas suffisamment analysés et que les programmes de contrôle ont une efficacité très limitée ». Elle considère que les règles de calcul de la CNAM tendent à surestimer le préjudice évité.*

*Elle note également que, « malgré le nombre élevé de programmes de lutte contre les activités frauduleuses et fautives, seul un nombre limité d'entre eux présentent des résultats significatifs ». Les établissements de santé sont insuffisamment contrôlés, tandis que le ciblage des contrôles sur les professionnels de santé laisse subsister des risques élevés de pratiques frauduleuses.*

*La Cour est à peine plus clémentine à l'égard de la branche famille, pour laquelle elle note que « les résultats des actions de lutte contre la fraude traduisent une maîtrise encore insuffisante des risques de versement d'indus de prestations ».*

*Pour ce qui concerne la branche vieillesse, la Cour considère que « le dispositif de lutte contre les fraudes ne permet pas encore de couvrir de manière satisfaisante les risques inhérents », en raison notamment de la faiblesse des contrôles sur les pensions versées à l'étranger.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** - *Comme nous l'avons indiqué en préambule, l'ampleur même du phénomène de la fraude aux prestations de sécurité sociale n'est pas quantifiée de façon rigoureuse par toutes les branches. La réalisation de ce travail par la branche maladie et la branche vieillesse, qui servent les volumes de prestations les plus importants, reste donc nécessaire.*

*Les montants de fraude détectés pour le régime général - de l'ordre de 500 millions d'euros - sont significatifs. Nous sommes certes loin des montants de la fraude fiscale - 21 milliards d'euros - et même du volume du non-recours aux prestations, évalué, pour certaines d'entre elles, à plus de 30 % et à 10 milliards d'euros. Ils n'en justifient pas moins un engagement résolu de la part des caisses. Ces montants sont comparables aux redressements notifiés dans le cadre de la lutte contre le travail dissimulé - environ 600 millions d'euros.*

*Certaines techniques peuvent encore progresser en matière de data mining et les échanges de données peuvent être accrus.*

*Au sein même des organismes de sécurité sociale, les échanges restent insuffisamment développés. Actuellement, les caisses d'allocations familiales ne disposent pas, de façon automatisée, du montant des indemnités journalières, des rentes d'accident du travail ou d'invalidité, qui sont pourtant versées par les branches maladie et accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP). La transmission des informations entre les différentes branches de la sécurité sociale doit impérativement être améliorée.*

*Le répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS), outil sur lequel beaucoup d'espoirs ont été fondés, ne remplit qu'imparfaitement cette fonction d'échange d'informations entre les organismes, la fiabilité des données qu'il contient étant insuffisante.*

*Dans les échanges automatisés entre la CNAF et l'administration fiscale, un million de personnes ne sont pas reconnues. Il faudrait travailler à faire progresser la reconnaissance des allocataires dans les échanges automatisés. Une simple amélioration des saisies informatiques permettrait déjà d'avancer.*

*D'autres chantiers de simplification pourraient être menés à bien : la mutualisation des certificats d'existence ou, à terme, leur suppression grâce à la mutualisation des données d'état civil.*

*Nous recommandons aussi de mettre en place les conditions de la lutte contre la fraude au moment même où une prestation est mise en place. L'exemple de la protection universelle maladie (PUMA) est significatif : alors qu'elle ouvre droit à une prise en charge des frais de santé pour les personnes majeures sans activité professionnelle sur le seul critère de la résidence stable et régulière, aucun contrôle automatisé du respect de ce critère n'a été mis en place. La Cour des comptes a ainsi relevé que le traitement des données des assurés ayant déclaré à l'administration fiscale ne plus résider sur le territoire national est encore inachevé, que les échanges avec la caisse des Français de l'étranger ne sont pas opérationnels et que les données des préfetures sur l'expiration des titres de séjour ne sont pas exploitables de façon automatisée.*

*Mais il faut aussi mettre en regard les moyens mis en œuvre pour lutter contre la fraude et les résultats qu'ils produisent. Comme nous l'a indiqué Daniel Lenoir, directeur général de la CNAF, les rendements de la lutte contre la fraude, après une période de forte croissance, sont aujourd'hui décroissants.*

---

*Bien que fortement améliorés ces dernières années, les outils de lutte contre la fraude atteignent leurs limites. C'est pourquoi, tout comme notre collègue Corinne Imbert, nous sommes convaincues de la nécessité de faire évoluer l'ensemble du modèle, qui repose sur des contrôles a posteriori, vers un système de recueil des données avant le versement des prestations, au profit d'une meilleure prévention des indus, donc des indus frauduleux.*

*Dans ce domaine également, les possibilités offertes par la déclaration sociale nominative (DSN) sont très larges. Pour ce qui concerne les ressources, elle devrait permettre de disposer du montant des indemnités journalières versées par l'assurance maladie ou encore de celui des indemnités de chômage versées par Pôle emploi. Ne manqueraient dès lors que les pensions alimentaires ou les dons des proches pour apprécier les revenus des allocataires.*

*La DSN devrait être un puissant levier de simplification pour les allocataires, mais aussi de productivité pour les caisses, qui pourront cibler plus efficacement leurs contrôles sur d'autres éléments que les ressources.*

*Pour bénéficier pleinement de cet outil, plusieurs conditions devront être réunies. Il faut mettre en place un protocole d'échange de données entre les organismes de sécurité sociale, doter les allocataires d'un identifiant unique qui ne soit pas, comme le numéro d'inscription au répertoire de l'INSEE, le NIR, porteur de données personnelles. Il faut surtout - et ce chantier relève du domaine de la loi - unifier les définitions de notions auxquelles les administrations recourent sans qu'elles recouvrent la même signification en matière sociale et en matière fiscale, parfois même au sein de la sphère sociale : ressources prises en compte pour l'attribution des minima sociaux, salaire, isolement, pension alimentaire... Tout cela, bien sûr, dans le respect de la législation sur les données personnelles. C'est un vaste chantier de modernisation des outils et des méthodes qui doit se poursuivre, dans la continuité de la mise en place de la DSN.*

*Les ressources publiques se font rares, ce qui justifie la recherche de leur meilleure allocation possible. Au-delà de cet objectif, la légitimité même des prestations exige qu'elles soient servies à bon compte. La lutte contre la fraude est donc un impératif pour les finances sociales comme pour le juste droit.*

**M. Olivier Cadic.** - *Vous avez évoqué la problématique des retraites versées à l'étranger, sur laquelle je travaille depuis de nombreuses années. J'ai d'ailleurs organisé en mai dernier une réunion avec la CNAV sur ce sujet. Soyons réalistes : nous créons nous-mêmes les problèmes ! Le système est beaucoup trop bureaucratique.*

*Je pense en particulier aux certificats d'existence, que nombre de pays ont supprimés. D'un côté, des pensions sont indûment versées, notamment en raison de l'annualité des certificats : si une personne décède quelques semaines après avoir envoyé son document, la pension continuera d'être versée pendant un an... De l'autre, des personnes de bonne foi ne touchent pas leur pension, parce qu'elles vivent dans des pays où la poste ne fonctionne pas ou mal. L'Allemagne a mis en place un autre système, qui fonctionne beaucoup mieux.*

*Au sujet de l'Allemagne, vous avez évoqué un échange d'informations entre nos deux pays. Sachez toutefois qu'il ne fonctionne que pour le régime général !*

*En ce qui concerne globalement les prestations sociales, les consuls connaissent très bien ces questions et des solutions techniques existent pour passer effectivement à un système informatisé.*

*En tout cas, on ne peut pas continuer comme ça, avec des gens qui n'en peuvent plus d'un système aussi bureaucratique.*

**M. Dominique Watrin.** - *Tout d'abord, le rapport précise bien que ce n'est pas la fraude qui progresse, mais sa détection. Pour donner un ordre d'idées, selon la CNAF, les fraudeurs représentent 0,36 % des bénéficiaires. Par ailleurs, compte tenu de la complexité du système déclaratif, en cas de changement de situation, la frontière est relativement ténue entre la fraude, d'une part, les omissions et erreurs, d'autre part. Il convient donc de relativiser le phénomène.*

*Ensuite, il faut souligner l'importance des moyens de contrôle mis en œuvre. Selon Aude Cournée, sous-directrice en charge du contrôle à la CNAF, 35 millions de contrôles ont été effectués en 2016, un allocataire sur deux étant contrôlé chaque année, ce qui prouve le caractère « musclé » de ces contrôles.*

*Ce qui gêne mon groupe, c'est que l'on ne sent pas la même détermination pour combattre la fraude aux cotisations patronales, qui dépasse 16 milliards d'euros selon la Cour des comptes, soit nettement plus que la fraude aux prestations. Sans cette fraude aux cotisations, le déficit cumulé de la sécurité sociale et du Fonds de solidarité vieillesse serait résorbé. Or il convient de comparer l'intensité des contrôles d'un côté et de l'autre : 200 agents seulement sont chargés de contrôler le travail dissimulé sur l'ensemble du territoire national ; une entreprise en infraction sur cent est poursuivie ; enfin, le montant des amendes est dérisoire - par exemple, 437 euros pour absence de déclaration sociale préalable.*

*Je reçois régulièrement à ma permanence des personnes victimes d'une forme de brutalité dans la récupération des indus, les montants recouverts allant parfois jusqu'à la moitié d'un RSA. Je croyais que le recouvrement devait permettre aux allocataires de disposer d'un minimum vital ; or plusieurs des exemples dont j'ai eu à connaître me prouvent que tel n'est pas toujours le cas. Cette brutalité devrait nous alerter.*

*En conclusion, la question de la fraude aux prestations ne peut pas être abordée sans envisager parallèlement celle de la fraude patronale, dans un pur souci de justice.*

**Mme Michelle Meunier.** - *Ce rapport est clair et précis et permet de remettre les pendules à l'heure. Dominique Watrin vient de le rappeler, la fraude aux prestations doit être relativisée.*

*Enfin, nous aurons peut-être l'occasion d'évoquer ces questions lors de l'examen d'un projet de loi, puisqu'il me semble que le Président de la République, dans son programme, avait évoqué un « droit à l'erreur » dans les démarches.*

---

**Mme Patricia Schillinger.** - La CAF du département du Haut-Rhin a procédé à des expérimentations en matière de lutte contre la fraude et obtenu de bons résultats. Il serait peut-être intéressant de rencontrer son directeur.

Habitant une région frontalière, j'ai été interpellée par des dentistes, notamment, qui m'ont dit recevoir des patients suisses, mais munis d'une carte de sécurité sociale française. Dans de telles situations, ils ne savent pas à qui s'adresser pour signaler la situation. Les nouvelles technologies devraient pouvoir être mises en oeuvre efficacement pour opérer les contrôles : il faut s'en donner les moyens.

**M. Daniel Chasseing.** - Pour répondre à M. Watrin, s'il y a des fraudes patronales, il faut qu'elles soient sanctionnées. Comme il l'a indiqué, nous recevons parfois dans nos permanences des personnes qui ont commis des « fraudes par omission », en continuant par exemple à percevoir une allocation alors qu'un autre membre du foyer bénéficiait de nouvelles ressources. Ces situations sont certes difficiles humainement, mais il faut malgré tout lutter contre la fraude.

Même si le rapport tend à montrer que la lutte contre la fraude s'est renforcée, la Cour des comptes estime que les résultats sont insuffisants, toutes branches confondues. Il convient donc de poursuivre dans cette voie et de sanctionner les fraudeurs.

**Mme Évelyne Yonnet.** - Je remercie nos rapporteurs de leur travail. Comme M. Watrin, j'insiste sur le fait que d'autres fraudes existent et méritent que l'on s'y intéresse, sans parler de la fraude fiscale.

L'an dernier, lors de l'audition d'un ministre, il avait été dit que la fraude aux prestations sociales était largement compensée par le non-versement de prestations aux personnes ignorant leurs droits. Il faut aussi en tenir compte.

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** - Je tiens à préciser le contexte dans lequel nous avons travaillé : cette communication sur la fraude aux prestations est le deuxième volet d'un travail plus global, le premier portant sur la fraude aux cotisations. Il y a évidemment un rapport entre ces deux types de fraude, mais les modalités de contrôle ne peuvent pas être les mêmes, puisque les contextes diffèrent.

En ce qui concerne la fraude aux prestations, une difficulté tient à l'existence de différentes branches, qui n'ont pas les mêmes modes de fonctionnement ni de calcul, et à la multiplicité des prestations : à elle seule, la branche famille sert vingt prestations, chacune obéissant à ses propres règles, ce qui complexifie l'approche et peut encourager la fraude.

Notre rapport insiste sur deux points forts : premièrement, il faut créer une synergie entre les différents outils informatiques, car nos administrations ne tirent pas suffisamment profit de la révolution numérique, formidable outil de simplification, mais aussi d'aide dans la lutte contre la fraude ; deuxièmement, la prévention est beaucoup plus efficace que la répression.

Enfin, Anne Émery-Dumas et moi-même avons toujours été très attentives à l'effectivité du « juste droit » : il faut mettre en place des moyens de contrôle, dans un souci d'efficacité, mais aussi pour mieux répondre aux besoins des allocataires.

**Mme Anne Émery-Dumas, rapporteur.** - Je tiens à préciser que le « juste droit » est aussi la reconnaissance du juste accès aux droits. Nous ne nions pas le fait qu'il y ait aussi une marge d'amélioration en matière d'accès aux droits : le paiement « à bon droit » doit pouvoir profiter à tous.

Je suis parfaitement d'accord avec M. Cadic. La question des certificats d'existence, que nous retrouvons dans le cadre de la mission sur l'interrégimes dont je suis rapporteur avec Gérard Roche, pose celles de l'interconnexion des fichiers et des échanges d'information, questions amplifiées par la dimension internationale on les retrouve à propos des travailleurs détachés. Une évolution notable est intervenue, même si elle est insuffisante et trop lente. Nous avons déjà des accords avec l'Allemagne et le Benelux sur l'échange des données d'état civil ; le travail continue pour développer ces échanges au moins au niveau européen. Il est bien évident qu'il sera plus difficile de le faire aboutir avec tous les pays d'Afrique du Nord, où beaucoup de nos retraités sont installés, sans parler de pays encore plus éloignés, dont les législations diffèrent sensiblement de la nôtre.

Je voudrais rappeler à M. Watrin que ce rapport correspond à la deuxième partie d'un travail beaucoup plus large. Le rapport que nous avons rendu sur la première partie prouve que nous n'avons pas été particulièrement « tendres » avec les fraudes liées au travail dissimulé : nous avons bien insisté sur les montants en cause, les redressements et les marges d'amélioration du recouvrement. En ce qui concerne le caractère « musclé » des contrôles de la CNAF, j'insiste sur le fait que les 32 millions de contrôles automatiques sont parfaitement indolores : l'avantage du data mining est de permettre des vérifications sur dossier pouvant donner matière à des contrôles sur pièces, puis sur place, si nécessaire. Chaque année, on n'effectue que 200 000 contrôles sur place, chiffre modeste comparé au nombre total d'allocataires.

Madame Meunier, je peux vous confirmer que nous avons entendu M. Daniel Lenoir lors d'une audition fort longue et tout à fait passionnante.

Madame Schillinger, vous avez évoqué les problèmes que pouvaient rencontrer les médecins avec les affiliés frontaliers. En cas de doute, ils doivent se rapprocher de leur caisse locale, qui peut les orienter vers le secrétariat du comité opérationnel départemental antifraude (CODAF).

Madame Yonnet, dans ce rapport comme dans le précédent, nous avons souhaité mettre en exergue le montant des fraudes, tout en insistant sur le fait qu'il ne fallait pas confondre la fraude détectée avec le montant des recouvrements. Si des évolutions interviennent au niveau de la détection, elles sont moins rapides en matière de recouvrement, notamment en ce qui concerne les fraudes aux cotisations sociales.

**M. Dominique Watrin.** - Je n'ai pas obtenu de réponse sur la question du minimum vital laissé aux allocataires dans le cas du recouvrement d'indus. Il me semblait qu'un minimum était fixé par la loi...

**Mme Anne Émery-Dumas, rapporteur.** - Les allocations ne sont, en principe, pas saisissables, sauf en cas d'indus. Dans ce cas, les retenues dépendent des revenus et de la composition du foyer.



*Mme Élisabeth Doineau. - Ce dispositif existe et la CAF l'applique.*

*M. Alain Milon, président. - Je précise que cette communication était effectuée au nom de la MECSS et qu'il appartient à la commission d'autoriser la publication du rapport.*

*La commission autorise la publication du rapport d'information.*



---

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

---

- **Ministère de la justice, Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)**  
**Olivier Christen**, sous-directeur de la justice pénale spécialisée  
**Jean-Luc Blachon**, chef du bureau du droit économique, financier et social, de l'environnement et de la santé publique
- **Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos)**  
**Jean-Marie Guerra** directeur de la réglementation, du recouvrement et du service
- **Fédération nationale des particuliers employeurs (Fepem)**  
**Marie-Béatrice Levaux**, présidente  
**Adrien Dufour**, collaborateur  
**Jean-Rémy Acar**, directeur général
- **Ministère de l'intérieur**  
**Colonel Yannick Herry**, directeur de l'Office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI)
- **Cabinet Fromont Briens - Avocats spécialisés en droit social**  
**Grégory Chastagnol**, avocat associé  
**Cindy Lévy**, stagiaire avocate
- **Ministère du travail, Direction générale du travail (DGT)**  
**Yves Calvez**, directeur adjoint  
**Philippe Dingeon**, chef du département du pilotage du système d'inspection du travail (service d'animation territoriale)  
**Simon Lory**, chargé de mission politique de lutte contre le travail illégal (département du pilotage du système d'inspection du travail)
- **Mutualité sociale agricole (CCMSA)**  
**Pascal Cormery**, président  
**Roxane Evraert**, directrice adjointe de la maîtrise des risques  
**Christophe Simon**, chargé des relations parlementaires
- **Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (Cleiss)**  
**Philippe Sanson**, directeur  
**Sylvie Douhéré**, adjointe à la directrice des affaires juridiques, chargée de la législation applicable

- **AGIRC-ARRCO**
  - François-Xavier Selleret, directeur général
  - Pierre Chaperon, directeur du cabinet, directeur de la Réglementation
- **Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF)**
  - Jeanne-Marie Prost, déléguée générale
  - Christine Rigodanzo, chargée de mission
- **Ministère du budget, Direction générale des finances publiques (DGFIP)**
  - Olivier Sivieude, chef du Service du contrôle fiscal
  - Arnaud Bardaguer, inspecteur des finances publiques
- **Ordre des experts comptables (CSOEC)**
  - Arnaud Debray, vice-président
  - Claude Deruelle, président de la commission sociale
  - Alice Fages, directrice des affaires sociales
- **Régime social des indépendants (RSI)**
  - Eric Le Bont, directeur général adjoint
- **Ministère du travail, de l'emploi, du dialogue social et de la formation professionnelle**
  - Hervé Guichaoua, directeur du travail
- **Cabinet Rigaud - Avocats spécialisés en droit social**
  - David Rigaud
- **Cour des Comptes**
  - Antoine Durrleman, président de la sixième chambre
  - Jean Pierre Laboureix, conseiller maître
  - Daniel Vasseur, magistrat
- **Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic)**
  - Michel Monier, directeur général adjoint
- **François Taquet, professeur de droit social, avocat spécialiste en droit du travail et protection sociale**
- **Cour de cassation**
  - Xavier Prétot, conseiller doyen de la 2<sup>ème</sup> chambre civile
- **Caisse nationale de retraite des personnels navigants (CNRPN)**
  - Etienne Stofer, directeur
  - Christine Genlot, secrétaire général Défense du champ d'application
- **Fédération nationale des transports routiers (FNTR)**
  - Florence Berthelot, déléguée générale

---

### Table ronde des professionnels du bâtiment

- **Fédération française du Bâtiment (FFB)**
  - Bruno Dumas**, vice-président/président affaires sociales et président de la fédération française du bâtiment Midi-Pyrénées
  - Laetitia Assali**, directrice des affaires sociales
  - Benoît Vanstavel**, directeur des relations parlementaires et institutionnelles
- **Fédération nationale des travaux publics (FNTP)**
  - Florence Sautejeau**, directrice des affaires sociales
  - Jean Cerutti**, président de la commission relations du travail et protection sociale
  - Maud Curie**, juriste
- **Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (Capeb)**
  - Cécile Sauveur**, directrice du Pôle Juridique et Sociale
  - Valérie Guillotin**, chargée de mission
  - Albert Quenet**, premier vice-président
  - Dominique Proux**, directeur des relations institutionnelles et parlementaires

### Table ronde de syndicats de salariés

- **Confédération générale des travailleurs (CGT)**
  - Francine Blanche**, membre de la direction confédérale, en charge des travailleurs migrants et du travail informel
- **Confédération française démocratique du travail (CFDT)**
  - Hervé Garnier**, secrétaire national
  - Eléonore Evain Dorado**, assistante politique
- **Confédération Force ouvrière (FO)**
  - Sylvia Veitl** assistante confédérale en charge de l'emploi
  - Jacky Mongereau** administrateur Force Ouvrière ACOSS
- **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)**
  - Joseph Thouvenel**, vice-président confédéral et président de l'Union départementale 75
  - Michel Charbonnier**, conseiller technique au cabinet du président

### Table ronde organisations d'employeurs

- **Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)**  
Georges Tissié, directeur des affaires sociales
- **Mouvement des entreprises de France (Medef)**  
Patrick Henry, Président Medef de l'URSSAF de Provence-Alpes-Côte d'Azur  
Emilie Martinez, directrice de mission à la Direction de la protection sociale  
Marine Binckli, Chargée de mission à la Direction des affaires publiques
  
- **Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam)**  
Catherine Bismuth, directrice de l'audit, du contrôle contentieux et de la répression des fraudes  
Jérôme Rodenbach, responsable du département juridique
- **Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav)**  
Renaud Villard, directeur  
Christine Cambus, directrice juridique et réglementation nationale
- **Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF)**  
Jeanne-Marie Prost, administratrice civile hc, déléguée nationale
- **Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf)**  
Daniel Lenoir, directeur général  
Patricia Chantin, responsable des relations avec le Parlement  
Aude Cournée, responsable du département maîtrise des risques, lutte contre la fraude et pilotage des outils contentieux

---

## LISTE DES DÉPLACEMENTS

---

### Montreuil - Mercredi 6 avril 2016

- **Urssaf d'Ile-de-France**
  - Philippe Renard**, directeur
  - Michèle Dyonizy**, responsable du département régional Lutte contre le travail illégal (LCTI)
  - Didier Deloose**, responsable régional opérationnel LCTI
  - Jérôme Ollès**, directeur du contrôle

### Lyon - Lundi 23 mai 2016

- **Philippe Lafaysse**, adjoint au chef du pôle Travail de la Direction régionale des entreprises de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)
- **Romain Chambert**, unité de contrôle à compétence régionale chargée de la lutte contre le travail illégal (URACTI)
- **Fabrice Collet**, unité territoriale (UT)
- **Irène Gouraud**, cabinet du Préfet Délégué pour la Défense et la Sécurité
- **Philippe Pareja**, comité opérationnel départemental anti-fraude (CODAF)
- **François-Xavier Dulin**, substitut section économique et financière du Parquet de Lyon
- **Jean-Pierre Commarmond**, référent travail illégal MSA Ain-Rhône
- **Major Billon**, gendarmerie
- **Jean-Paul Fournel**, référent régional Lutte contre le travail illégal Urssaf
- **Cyril Munch**, enquêteur brigade de contrôle et de recherche DRFIP
- **Michel Ribière**, directeur adjoint Pôle gestion fiscale DRFIP
- **Stéphane Bérout**, direction de la sécurité et de la protection civile, préfecture du Rhône
- **Michel Delpuech**, préfet de région

