

## LUTTE CONTRE LA FRAUDE

## AU PRÉLÈVEMENT SOCIAL

2017

L'ESSENTIEL



**Emmanuel Dellacherie,**  
Directeur de la réglementation,  
du recouvrement et du contrôle

## CONTEXTE GLOBAL

### RAPPEL DES FINALITÉS ET POLITIQUES DU CONTRÔLE

Le contrôle constitue une action majeure de sécurisation et de couverture du risque d'irrégularités déclaratives fortuites ou intentionnelles. Il s'agit de l'engagement, auprès des employeurs et des travailleurs indépendants, d'actions de vérification a posteriori dont les modalités opérationnelles diffèrent en fonction des risques identifiés. Dans tous les cas, deux objectifs sont visés : lutter contre l'absence de déclaration, s'assurer de l'exacitude et de l'exhaustivité des informations déclarées.

Le contrôle a ainsi pour finalités de :

- Préserver les droits sociaux des salariés ;
- Contribuer à une concurrence loyale entre les entreprises, dans une économie où les diverses cotisations et contributions constituent une composante des coûts de production des entreprises ;
- Sécuriser le financement du système de protection sociale.

### LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE AU SEIN DE LA BRANCHE RECOUVREMENT

Les inspecteurs de la branche du recouvrement ont compétence pour rechercher et constater les situations de travail dissimulé (une des 6 infractions du travail illégal). Aux termes des articles L. 8221-3 et L. 8221-5 du code du travail, les infractions de travail dissimulé se répartissent selon deux grandes typologies :

- La dissimulation totale ou partielle d'activité ;

- La dissimulation totale ou partielle d'emploi salarié.

L'infraction de travail dissimulé se caractérise par un élément intentionnel relevant d'une volonté délibérée de l'entreprise de se soustraire à tout ou partie de ses obligations déclaratives et de paiement. Les infractions sont constatées au moyen de procès-verbaux transmis, aux fins de poursuites pénales, au procureur de la République. A côté de la procédure pénale, le contrôle se fonde sur les dispositions des articles R. 243-59 et suivants du code de la sécurité sociale pour permettre d'effectuer le redressement des cotisations et contributions sociales éludées.

### LA CONVENTION D'OBJECTIF ET DE GESTION

La Cog 2014/2017 prévoyait de renforcer l'efficacité de la mission par l'amélioration des modalités de sélections des entreprises à contrôler et le perfectionnement des méthodes d'investigation.

L'atteinte de ces objectifs reposait notamment sur une meilleure connaissance des populations de cotisants afin d'identifier les risques associés. Il s'agissait d'une part de détecter de nouveaux critères de risque de fraude parmi les données disponibles dans les fichiers, et d'autre part d'intégrer de nouvelles données dans la sélection des entreprises à contrôler. Pour ce faire, la branche du recouvrement s'est appuyée sur une démarche de datamining (« prospection de données »). En outre, ont été annuellement reconduits les plans de contrôles aléatoires permettant la mesure de la prévalence de la fraude. Le rôle majeur de la branche au sein des dispositifs interministériels de lutte contre la fraude aux finances publiques a été également conforté.

S'agissant plus spécifiquement de la fraude transnationale, il appartenait à la branche de proposer des pistes d'évolution juridique, de renforcer la professionnalisation des équipes, de faire évoluer les pratiques de contrôle en fonction des différentes typologies de fraude mises en œuvre, et de développer des actions partenariales nationales et internationales efficaces.

## LES ACTEURS DU CONTRÔLE

### Les inspecteurs

Le réseau des Urssaf mobilise 1 550 inspecteurs du recouvrement, ainsi que 200 contrôleurs. Environ 15 % du temps global de contrôle est consacré à la lutte contre le travail dissimulé. Le plus souvent, les actions de lutte contre le travail dissimulé sont prises en charge par des inspecteurs spécialisés. L'accès aux métiers réglementés de contrôle suit un processus national de recrutement dédié. Les agents chargés du contrôle sont par ailleurs agréés et assermentés.

### Les partenariats dans la lutte contre la fraude

En matière de lutte contre le travail dissimulé, l'efficacité des actions se fonde sur des relations partenariales développées entre organismes et administrations impliquées. Le renforcement des synergies partenariales demeure en effet la réponse la plus adaptée pour détecter et traiter l'émergence de systèmes élaborés de fraude aux finances publiques.

La branche recouvrement est un acteur central, depuis l'origine, du dispositif interministériel de lutte contre la fraude aux finances publiques. Elle participe en cohérence avec ses enjeux et objectifs,

- à la définition des stratégies partenariales et objectifs à poursuivre, auprès de la Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF)
- aux comités opérationnels départementaux anti-fraude (Codaf) vecteurs d'échanges d'information et de mutualisation des contrôles.

Elle adosse par ailleurs, son action à la politique gouvernementale définie par la Commission nationale de lutte contre le travail illégal (CNLTI).

Le réseau des Urssaf a développé des coopérations conventionnelles conclues à des fins de mise à disposition temporaire d'inspecteurs du recouvrement Urssaf au bénéfice des administrations partenaires (convention Acoff/Tracfin et Acoff/OCLTI) ; ces mises à disposition favorisent notamment l'exploitation de flux financiers et d'informations opérationnelles dans le cadre de contrôles à forts enjeux.

## LES RÉSULTATS GLOBAUX DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE SOCIALE

### L'ACTIVITÉ DE LA BRANCHE

Aux termes de l'exercice 2017, le réseau des Urssaf et Cgss a engagé près de 58 000 actions de contrôle de lutte contre le travail dissimulé, réparties comme suit :

Actions ciblées régime général	Actions ciblées travailleurs indépendants	Exploitation des PV partenaires	Actions de prévention	Total des actions de lutte contre le travail dissimulé
4 350	896	949	51 539	57 734

Pour 2017, les actions ciblées du régime général se sont majoritairement portées sur le secteur du BTP (30 %), de l'hôtellerie/la restauration (24 %) et du transport (15 %). Les actions de prévention ont permis de couvrir plus spécifiquement les segments professionnels relevant du BTP (22 %), du commerce (23 %) et des activités de service (16 %).

### LES PERFORMANCES FINANCIÈRES DE LA BRANCHE

En 2017, le réseau des Urssaf a procédé au redressement de 540 573 785 euros de cotisations et contributions sociales. La légère baisse par rapport à 2016 (- 2,5 %) s'explique par la complexité croissante de certaines situations de travail dissimulé, générant un allongement des délais d'investigation. Ces actions, plus complexes donc plus longues, permettent cependant de maintenir le montant des redressements à un haut niveau.

Pour mémoire, l'objectif fixé par la Convention d'objectifs et de gestion (Cog) pour la période était de 350 millions d'euros. Ainsi, le réseau des Urssaf a dépassé la cible conventionnelle de plus de 91 millions d'euros en 2017.

Pour comparaison, près de 15 ans auparavant, les redressements s'élevaient à 33 millions d'euros.

- Il convient en outre de souligner que,
- **près de 87 %** des actions ciblées de lutte contre le travail dissimulé aboutissent à un redressement.
  - **les 100 redressements** les plus importants en matière de lutte contre le travail dissimulé totalisent **38 %** des redressements globaux.

Au cours de la période visée, les contrôles engagés dans le secteur de la construction ont généré plus de la moitié (54 %) du montant total de redressements (soit 290,1 millions d'euros). Les services administratifs, qui comprennent notamment les activités de sécurité privée et les entreprises relevant du commerce en gros/de détail alimentaire et non alimentaire, totalisent respectivement 8 % (42,2 millions d'euros) et 6 % (32,8 millions d'euros) des redressements enregistrés.

L'activité des organismes sur la période contractuelle, mise en corrélation avec les montants moyens des redressements opérés atteste d'une professionnalisation des corps de contrôle induisant,

- d'une part, une stratégie de contrôle largement orientée vers la le ciblage de situations de travail dissimulé présentant de plus forts enjeux financiers,
- d'autre part, des actions moins importantes en nombre mais plus complexes donc plus longues qui permettent d'accroître le montant des redressements.

À titre d'illustration, en début de Cog (2014), les actions ciblées régime général (au nombre de 6 482) enregistraient des montants moyens de redressement de 57 100 euros. En fin de convention (2017), ces montants moyens s'établissaient à 112 308 euros pour 4 350 actions ciblées régime général soit une progression financière de 97% en 4 ans.

## LA SOLIDARITÉ FINANCIÈRE

Au regard de la potentielle insolvabilité des entreprises - voire de leur disparition - lors du constat des infractions de travail dissimulé, la solidarité financière, garantie solidaire et subsidiaire, offre de meilleures perspectives de recouvrement : elle permet notamment dans des situations de sous-traitance, d'agir contre un débiteur secondaire solidaire (donneur d'ordres) afin de recouvrer les sommes dues par le débiteur principal défaillant ayant fait l'objet d'un procès-verbal de travail dissimulé.

Au titre de 2017, la solidarité financière à l'encontre de donneurs d'ordre a été engagée à 279 reprises par les services contrôle des Urssaf métropolitaines, pour 22,082 millions d'euros.

Il apparaît un recours moins soutenu à ce dispositif (- 34% par rapport à 2016). En revanche, le montant des créances Lcti mises en recouvrement à la faveur de cette garantie financière progresse significativement (+ 60 %) comparé à celui enregistré l'année précédente (14 millions d'euros).

## LES SANCTIONS FINANCIÈRES

Au cours des 10 dernières années, le corpus juridique de lutte contre le travail dissimulé s'est enrichi de dispositif de sanctions financières que sont les annulations d'exonérations de cotisations et contributions sociales et les majorations complémentaires de redressement de 25 % ou de 40 % en cas d'infraction aggravée.

Globalement, les sanctions financières ont généré 144 millions d'euros de redressement, soit 27 % des montants annuels de redressement en matière de lutte contre le travail dissimulé.

Les annulations d'exonérations de cotisations et contributions sociales (1 900 recours à cette procédure en 2017) et les majorations complémentaires de redressement se sont en effet respectivement élevées à 27,5 et 116,5 millions d'euros.

# LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE AU DÉTACHEMENT

## RAPPEL DU CONTEXTE

Le détachement est une dérogation réglementaire au principe de territorialité de la législation sociale applicable : il conduit à maintenir au régime de protection sociale du pays auquel il est affilié un travailleur, salarié ou non salarié, qui va durant une durée limitée, exercer une activité professionnelle sur le territoire d'un autre pays. Le rattachement d'un travailleur à une législation de sécurité sociale est attesté, par la production d'un certificat (formulaire A1).

Schématiquement, la fraude au détachement revêt deux types de fraude :

- le recours abusif au détachement consistant à rattacher un travailleur à un pays où les cotisations sociales sont moins élevées afin de diminuer le coût du travail ; et ce, alors que les conditions d'exercice de son activité professionnelle ne répondent pas aux conditions du détachement.
- l'utilisation du détachement pour échapper à tout prélèvement, dans le pays d'origine comme dans le pays d'activité.

Ainsi, dans le cadre d'un contrôle, l'inspecteur doit

- s'assurer des conditions du détachement, de la délivrance d'un certificat « A1 », des modalités d'exercice de l'activité professionnelle,
- engager dans les situations de faux détachement une procédure de retrait des formulaires A1.

## RÉSULTATS DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE AU DÉTACHEMENT

	Nombre d'actions	Montants de redressements
2016	65	50 965 511 €
2017	63	40 561 408 €

Les redressements opérés sur le domaine de la fraude au détachement ont davantage porté sur les secteurs du travail temporaire (31 %) et de la construction (19 %). En effet, respectivement 12,648 et 7,678 millions d'euros ont été comptabilisés sur ces catégories professionnelles.

## LA DÉMARCHE PARTENARIALE

En matière de lutte contre la fraude au détachement, le réseau des Urssaf s'est attaché à renforcer les expertises des inspecteurs et à sécuriser les procédures de contrôle notamment dans le cadre des demandes de retrait des certificats de détachement A1. Pour autant, le contrôle de ces situations ne peut être efficace sans le développement de partenariats. Celui-ci recouvre la communication de toutes informations utiles au contrôle de ces situations, le partage d'expertise et la mutualisation des pratiques. Il se matérialise également par un échange de données et d'outils entre partenaires (Cleiss, DGT...)

Le partenariat doit, à des fins d'efficacité, pouvoir s'étendre hors du territoire national. C'est la raison pour laquelle a été privilégié le renforcement des relations bilatérales avec les États membres de l'UE. Ainsi, ont été successivement conclues des conventions de Sécurité sociale entre la France et la Belgique, le Luxembourg puis depuis 2016 le Portugal. Ces relations conventionnelles déterminent, les modalités d'échanges d'informations ou de fichiers et les conditions de réalisation de contrôles conjoints entre les deux États.

## CHIFFRES CLÉS

### LUTTE CONTRE LA FRAUDE

**57 734**

**ACTIONS DE CONTRÔLE**

en matière de travail dissimulé  
dont 5 246 actions ciblées.

**541**

**MILLIONS D'EUROS**

redressements de cotisations et contributions sociales  
frauduleusement éludées.

**1,960**

**MILLIARDS D'EUROS**

redressés en matière de lutte contre le  
travail dissimulé soit une progression  
de près de 70% en 4 ans.

**87%**

**DES ACTIONS CIBLÉES**

aboutissent à un redressement.

**144**

**MILLIONS D'EUROS**

au titre des sanctions financières portées  
en matière de travail dissimulé.

**ENVIRON 15%**

du temps de contrôle est consacré, par  
les inspecteurs du recouvrement, à la lutte  
contre le travail dissimulé.