

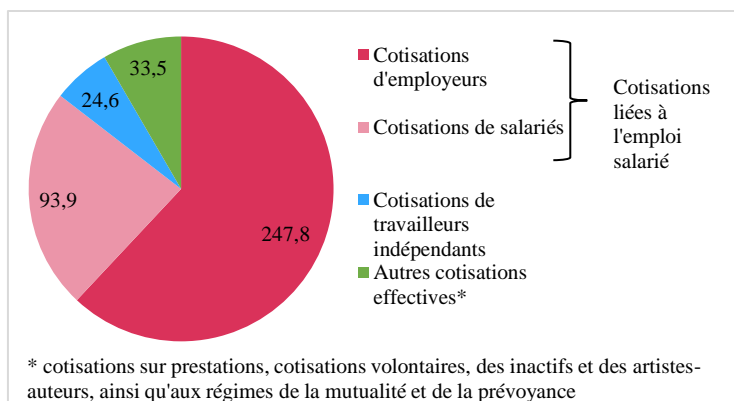
5

La lutte contre la fraude aux cotisations sociales : une politique à relancer

PRÉSENTATION

D'un montant de près de 400 Md€¹⁵¹, les cotisations sociales occupent toujours une place prépondérante dans le financement de la protection sociale (61,4 %). Malgré une progression significative de la part de l'impôt, leur part, en France, demeure plus élevée que dans la moyenne de l'Union européenne (54 %). Une grande partie des prestations répond en effet à une logique d'assurance sociale et suppose donc la perception de cotisations.

Graphique n° 1 : les cotisations sociales en 2015 (en Md€)¹⁵²



Source : Cour des comptes

¹⁵¹ D'autres prélèvements sociaux assis sur les revenus du travail, principalement la contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), sont collectés et contrôlés en même temps que ces cotisations.

¹⁵² Source DREES, *La protection sociale en France et en Europe en 2015*, édition 2017.

La fraude susceptible de les affecter se caractérise par un élément intentionnel la différenciant de la simple erreur. La lutte contre celle-ci n'entre nullement en contradiction avec la volonté de simplifier les procédures administratives et de reconnaître un « droit à l'erreur ». Au contraire, ces évolutions sont de nature à permettre de concentrer les efforts de contrôle sur la fraude organisée. Cette dernière constitue une priorité au regard de l'enjeu financier majeur qu'elle représente et de préoccupations telles que la loyauté de la concurrence entre acteurs économiques, la garantie des droits des salariés et l'acceptation du prélèvement social, alors que tend à se diffuser une sorte de tolérance à l'égard de cette forme de fraude¹⁵³.

La Cour avait consacré dans son rapport sur la sécurité sociale pour 2014 un chapitre à la lutte contre la fraude aux cotisations sociales¹⁵⁴. Elle avait mis en évidence la modestie des redressements notifiés et recommandé de renforcer les moyens d'action des organismes compétents en matière d'investigation, de sanction et de recouvrement des redressements et pénalités. Elle avait aussi souligné la nécessité d'une action de contrôle plus résolue, s'agissant en particulier des travailleurs indépendants et du secteur agricole.

Plus de trois ans après, les progrès constatés dans la mise à niveau des moyens juridiques pour combattre la fraude restent insuffisants et leur utilisation par les organismes sociaux s'avère des plus limitée (I). Les résultats en demi-teinte des actions de contrôle nécessitent une relance active d'une politique qui donne des signes préoccupants d'essoufflement (II). Plus largement s'impose leur élargissement à des pans entiers de prélèvements sociaux qui y échappent, totalement ou dans une grande mesure (III).

¹⁵³ D'après un sondage rendu public par le CREDOC en 2015, 76 % des personnes interrogées trouvent totalement inacceptable le fait de percevoir une prestation à laquelle on n'a pas droit, contre seulement 43 %, celui de travailler sans le déclarer.

¹⁵⁴ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2014*, chapitre IV, « La lutte contre la fraude aux cotisations sociales : des enjeux sous-estimés, une action à intensifier », p. 123-150, disponible sur www.ccomptes.fr

I - Les outils juridiques : des avancées réelles mais insuffisantes et parfois sous-exploitées

La Cour mettait l'accent en 2014 sur de nouveaux risques de fraude, en lien avec les évolutions technologiques et économiques, mais en rappelait aussi l'existence de formes anciennes, par trop négligées. Les pouvoirs publics ont depuis lors pris des initiatives, mais ces mesures apparaissent parfois d'une efficacité limitée.

A - Des possibilités d'investigation renforcées mais en retard sur le développement de la fraude

1 - Le travail détaché : des menaces de fraude à mieux circonscrire

La directive sur les travailleurs détachés du 16 décembre 1996 visait à faciliter la libre circulation au sein du marché unique. Bien qu'ils exercent leur activité à l'étranger, leur contrat de travail est maintenu dans leur pays d'origine et seul s'applique à eux un socle de droits propre à l'État membre qui les accueille, en particulier en matière de temps et de conditions de travail ainsi que de salaire minimum.

Par ailleurs, un règlement sur la coordination des systèmes de sécurité sociale a précisé que les travailleurs détachés restent couverts par la sécurité sociale de leur pays d'origine, où sont payées les cotisations sociales afférentes. Il prévoit que l'administration de sécurité sociale de ce dernier délivre un formulaire dit « A1 » attestant l'affiliation auprès d'elle du travailleur détaché.

Face à l'augmentation soutenue du nombre de travailleurs détachés en France (110 000 en 2010 ; 286 000 en 2015), l'arsenal juridique visant à prévenir ou réprimer les fraudes possibles a été renforcé. La loi a instauré une déclaration obligatoire, une amende administrative en cas de manquement à cette obligation, une responsabilité sociale et solidaire des maîtres d'ouvrage et des donneurs d'ordre vis-à-vis de leurs sous-traitants. L'instauration d'une carte d'identification professionnelle

dans le bâtiment et les travaux publics facilite les contrôles dans un secteur qui recourt de manière importante au travail détaché¹⁵⁵.

Ces dispositifs apparaissent néanmoins de portée limitée, notamment l'obligation de présentation du formulaire « A1 ».

L'apport limité du formulaire A1 pour attester de l'affiliation du travailleur détaché au système de sécurité sociale de son pays d'origine

La présentation du certificat A1 ne suffit pas, en pratique, à garantir l'affiliation effective à un régime de sécurité sociale (ce peut être un faux), ni le paiement de cotisations dans le pays d'origine (même s'il est authentique) ni, enfin, la réalité de l'établissement et de l'activité économique dans ce dernier de l'employeur effectuant le détachement. Les mesures prises ne permettent donc pas de sanctionner les cas de fraude résultant de montages complexes, fondée sur des entités déclarées à l'étranger, dans le respect des formalités requises en la matière.

À cet égard, l'action des pouvoirs publics et des organismes chargés du recouvrement s'avère contrainte par le droit et la jurisprudence communautaires et, parfois, par le manque de coopération d'autres administrations nationales. Ainsi, à l'occasion d'une question préjudicielle, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a jugé que les institutions de l'État membre où travaille le salarié détaché ne sauraient remettre en cause le formulaire A1, qui ne peut être retiré que par l'État l'ayant délivré¹⁵⁶.

En pratique, les redressements reposent ainsi principalement sur l'absence de présentation des formulaires lors des contrôles. La CJUE a cependant admis la possibilité de produire ces derniers *a posteriori* (jusque deux ans après la date théorique du détachement), et donc de régulariser la situation des travailleurs concernés.

Une révision de la directive européenne sur ce sujet ainsi que du règlement européen sur la coordination de systèmes de sécurité sociale, actuellement en cours de négociation, pourrait apporter de nouvelles avancées.

¹⁵⁵ En 2015, il représentait 37 % du nombre total de jours d'emploi de salariés détachés.

¹⁵⁶ Même lorsqu'il est constaté par celles-ci que les conditions de l'activité du travailleur ne correspondent pas à la situation ayant justifié la délivrance du formulaire. La CJUE se fonde en cela sur le principe d'unicité de la législation applicable et sur le principe de coopération loyale entre États (arrêt Rosa-Flussschiff du 27 avril 2017).

Les perspectives d'évolution du droit européen en matière de travail détaché

La Commission européenne a pris, en 2016, l'initiative d'une révision de la directive sur le travail détaché. Conformément à la procédure communautaire, le Parlement européen a adopté un rapport sur ce sujet en octobre 2017. Le conseil des ministres du travail de l'Union européenne s'est très rapidement ensuite accordé sur un projet de texte qui prévoit notamment d'instituer le principe « à travail égal, rémunération égale », la limitation de la durée des détachements à 12 mois (prolongeable de six mois sur justification), la condition d'une affiliation d'au moins trois mois à la sécurité sociale du pays d'origine avant un détachement. Sur la base de ces deux textes, qui divergent sur certains points, un « trilogue » entre le Parlement européen, le conseil des ministres et la Commission aura pour objectif l'adoption de positions communes.

Par ailleurs, une proposition de révision du règlement sur la coordination des systèmes de sécurité sociale tend notamment à renforcer les règles d'échange d'informations entre États quant au statut des travailleurs au regard de la sécurité sociale et à doter la Commission de compétences d'exécution en vue de préciser les modalités de vérification et de retrait du document « A1 ».

Seules les versions finales de ces textes permettront d'apprécier les avancées réalisées sur le volet relatif à la lutte contre la fraude, étant précisé que le délai de transposition en droit interne pourrait retarder l'application de la directive dans toute l'Union à 2022 (rien n'empêchant la France de la transposer plus rapidement). Parmi les points en discussion ayant trait à celle-ci figurent la transformation du formulaire A1 en condition préalable au détachement, ainsi que la création d'une plateforme européenne de coordination gérée par la Commission européenne et la condition d'une relation salariale minimale de trois mois entre le salarié détaché et son entreprise.

2 - Un développement des activités sur internet qui appelle une vigilance accrue

Le développement exponentiel de l'économie collaborative sur internet fait que le risque financier lié à la fraude ne peut plus y être considéré comme négligeable. Le montant total des transactions dans les cinq principaux secteurs de cette économie (finance, hébergement,

transports, services à la personne et aux entreprises) passerait, en Europe, de 28 Md€ à 570 Md€ d'ici 2025¹⁵⁷.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 a étendu à la sphère sociale le droit de communication, dont disposaient déjà les services fiscaux, des informations concernant des personnes non identifiées, sur requête des inspecteurs auprès des plateformes internet. En revanche, les organismes sociaux ne bénéficient toujours pas, contrairement aux services de la direction générale des finances publiques, de la transmission automatique par les plateformes des données relatives aux revenus tirés de l'économie collaborative. Une telle source d'information est pourtant plus riche et immédiate qu'un simple droit de communication qui requiert d'avoir préalablement identifié des cas suspects (sinon leurs auteurs eux-mêmes), en observant directement les transactions sur internet.

3 - La fraude des particuliers employeurs : un renforcement trop timide des moyens de contrôle

En 2014, la Cour avait souligné que les pouvoirs publics et les organismes de recouvrement étaient peu actifs en ce domaine. Les fortes fluctuations de l'activité déclarée dans le secteur des services à la personne, en fonction des avantages fiscaux et sociaux qui y sont attachés¹⁵⁸, semblent pourtant confirmer les enjeux liés à la sous-déclaration.

Le dispositif de sanctions en cas d'obstacles à contrôle, renforcé par la loi de financement pour 2017, trouve à s'appliquer en la matière. De fait, ne pas répondre à des courriers adressés par les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) ou ne pas déférer à une de ses convocations font partie des obstacles ainsi définis. Ces mesures ne permettent cependant pas de pallier l'impossibilité de procéder à des visites au domicile en pareil cas. Sans qu'il soit question de revenir sur cette contrainte, la convention signée par l'État avec les fédérations professionnelles et syndicales concernées devrait prévoir, par-delà certaines actions d'information et de sensibilisation, l'engagement à faire connaître les instances locales de lutte contre le travail illégal et à définir des modalités de signalement - comme dans d'autres secteurs, tel le

¹⁵⁷ Source : *PriceWaterhouseCoopers*, « *Assessing the size and presence of the collaborative economy in Europe* », avril 2016.

¹⁵⁸ Comme la remise en cause, en 2013, de la possibilité de calculer les cotisations sociales sur la base forfaitaire du SMIC, qui s'est accompagnée au cours de cette année de la baisse de 5,8 % en équivalent temps plein de l'emploi direct par des particuliers.

BTP – par tous les partenaires (salariés concernés, entreprises de services à domicile etc.).

*

**

Au total, il subsiste un décalage important entre les moyens d'action des organismes en charge du recouvrement des prélèvements sociaux et ceux des services fiscaux, ces derniers ayant été encore complétés au cours des années récentes, notamment à l'occasion de la loi de lutte contre la fraude et la grande délinquance économique et financière adoptée en 2013. Celle-ci leur a permis d'avoir accès au code source des logiciels de comptabilité, de recourir à des techniques dites « spéciales » (infiltration, mise sur écoute etc.) en cas de fraude aggravée, de bénéficier d'informations procurées par des « lanceurs d'alerte » et des « repentis », au statut protégé. Sans qu'il s'agisse de transposer systématiquement telles quelles à la sphère sociale ces dispositions, il importe de rapprocher chaque fois que nécessaire les moyens juridiques à la disposition des agents chargés du contrôle et du recouvrement des cotisations sociales de ceux dont disposent les services fiscaux.

Il convient également d'harmoniser au plus vite le cadre juridique des différents organismes sociaux. Ainsi, les inspecteurs des caisses de mutualité sociale agricole ne disposent toujours pas des mêmes moyens d'action que leurs homologues des URSSAF. En particulier, leur compétence territoriale reste limitée au ressort de leur caisse, ce qui suscite des difficultés et a pour conséquence que leur incombe le contrôle des cotisations versées par cette dernière pour ses propres salariés. La base légale leur manque également pour pratiquer des contrôles sur pièces, ou des redressements par échantillonnage et extrapolation, alors que ces modes d'action sont possibles dans les URSSAF.

B - Des modalités de sanction et de recouvrement à renforcer mais aussi à mieux exploiter

Le travail illégal constitue une infraction pénale¹⁵⁹. Toutefois, en 2015, seules 107 peines de prison ferme ont été infligées pour ce motif et le montant moyen des amendes prononcées par le juge, certes plus nombreuses (2 162 en 2016), ne dépassait pas 2 000 €. Les redressements et les sanctions administratives représentent donc le principal moyen de

¹⁵⁹ La peine afférente pouvant aller jusqu'à trois ans de prison et 45 000 € d'amende.

sanctionner le travail dissimulé et de réparer le préjudice subi par les organismes sociaux.

La loi de financement pour 2015 a porté la majoration de cotisations dues de 25 % à 40 % dans un certain nombre de situations de travail illégal : dissimulation de plusieurs salariés, d'un salarié mineur soumis à l'obligation scolaire, de personnes vulnérables, commission de l'infraction en bande organisée. Les majorations complémentaires ont atteint un total de 102 M€ en 2016, soit près de 20 % des redressements pour fraude prononcés par les URSSAF. Cet accroissement des pénalités, dans des cas limités et particulièrement graves, ne comble cependant pas l'écart qui existe avec les sanctions applicables dans le cadre du contrôle fiscal : la majoration est de 40 % s'agissant de manquements délibérés et de 80 % pour les « manœuvres frauduleuses ».

Le même texte a renforcé le dispositif d'opposition à tiers détenteur (OTD), qui permet de demander le paiement de la somme due à un tiers au titre de dettes de ce dernier à l'égard du cotisant, en supprimant le caractère suspensif de la contestation. Néanmoins, l'OTD demeure moins efficace et, surtout, beaucoup moins utilisée que l'instrument analogue à la disposition des services fiscaux, l'avis à tiers détenteur (ATD) : moins de 10 OTD ont été notifiées en 2014 et 2015, contre 5,4 millions d'ATD mis en œuvre en 2014 par les services fiscaux, qui en ont fait le dispositif de droit commun pour le recouvrement forcé de leurs créances. Des différences juridiques sont en partie responsables de cette situation mais celle-ci tient avant tout au choix de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) de recourir principalement aux services d'huissiers plutôt que de mobiliser directement les moyens juridiques renforcés déjà à sa disposition.

II - Le bilan des actions de contrôle : des résultats en demi-teinte

L'efficacité des actions de contrôle constitue un enjeu très important pour les finances sociales¹⁶⁰. Or, la volonté de les renforcer, affichée par les pouvoirs publics, ne s'est pour l'instant pas traduite, globalement, par une augmentation sensible des contrôles menés et de leurs résultats.

¹⁶⁰ Même s'il faut rappeler que les contrôles comptables peuvent aussi aboutir à des restitutions au profit des cotisants.

Par ailleurs, alors qu'elle permettrait d'orienter de façon adéquate la politique de contrôle, l'évaluation du montant total des cotisations éludées continue à manquer de fiabilité et de précision.

Une évaluation encore insatisfaisante des cotisations éludées

En 2014, l'ACOSS avait, à la demande de la Cour, actualisé une estimation fondée sur une méthode déjà utilisée par le Conseil des prélèvements obligatoires puis par l'ACOSS elle-même dans le cadre de travaux diligents par la Délégation nationale de lutte contre la fraude (DNLF). Cette estimation faisait apparaître un manque à gagner de 20,1 Md€ à 24,9 Md€ en 2012, soit 6 à 8 % de ces prélèvements. La Cour avait insisté alors sur les précautions méthodologiques nécessaires avec lesquelles il fallait considérer ces résultats, qui étaient toutefois les seuls alors disponibles.

Cette évaluation reposait sur une extrapolation des résultats du contrôle. L'échantillon des entreprises contrôlées étant non représentatif de l'ensemble de l'économie, les recherches tendant à se concentrer sur les secteurs les plus susceptibles de frauder, le risque existait d'une surestimation, malgré les efforts de correction de ce biais de sélection. Toutefois, d'autres biais existaient dans le sens cette fois d'une sous-estimation. Le travail non déclaré effectué en dehors des horaires habituels (la nuit ou le week-end) et la sous-déclaration d'heures sont en effet difficiles à appréhender, alors que la non-déclaration de salariés n'exige que de constater leur absence dans les registres afférents. Par ailleurs, les activités totalement non déclarées ne peuvent être prises en compte dans une telle évaluation, puisque les contrôles sont décidés sur la base d'un fichier d'établissements connus.

L'ACOSS a rendu publique en 2016 une évaluation fondée sur une méthode différente, reposant sur des contrôles aléatoires, qui ne comporte pas les mêmes biais¹⁶¹. Elle aboutit à des montants de cotisations éludées allant de 6,1 à 7,4 Md€, mais elle présente elle-même ce total comme un minorant de ce manque à gagner. Elle envisage d'élargir cette évaluation à des champs aujourd'hui exclus, comme la fraude liée aux travailleurs indépendants, aux particuliers employeurs, à l'économie collaborative, au travail détaché, à la sous-déclaration et non plus seulement à la non-déclaration.

¹⁶¹ Toutefois, elle requiert un nombre élevé de contrôles, aux fins d'obtenir des résultats statistiquement valables, alors que, non ciblés, ils se révèlent peu efficaces. Cette contrainte peut peser sur la manière dont les actions sont menées et leurs résultats. En fait, le champ de l'échantillon étudié ne recouvrait que 42,3 % des cotisations URSSAF, ce qui a conduit à faire également des extrapolations.

Au total, la fourchette de ces estimations demeure très large et mériterait d'être resserrée. Le Conseil national de l'information statistique (CNIS) a remis un rapport en août 2017, présentant les différentes méthodes et évaluations existantes du travail dissimulé, sans trancher. Dans ce contexte, la DNLF devrait reprendre le pilotage des travaux en vue d'une évaluation régulière et sur un champ exhaustif¹⁶² des cotisations sociales éludées à la suite de fraudes et d'erreurs.

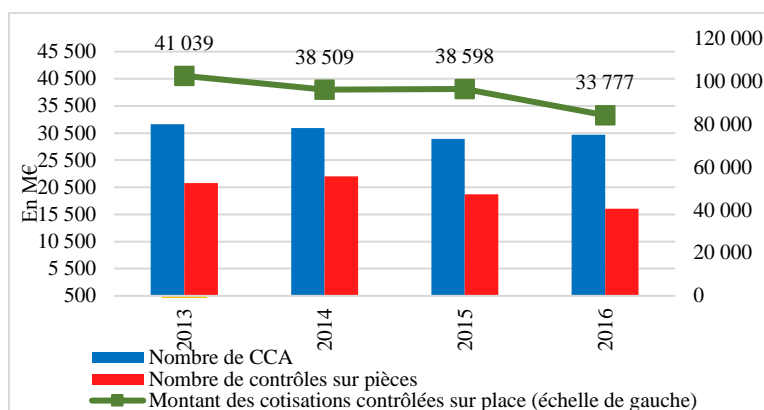
En tout état de cause, il convient de rappeler que ces montants ne sont pas entièrement récupérables, dans la mesure où la fraude constitue la condition de l'équilibre économique d'une partie des activités concernées. Par exemple, un salarié pourrait renoncer à effectuer du travail le week-end, si ce dernier, exercé « au noir », devenait soumis à cotisation (et à l'impôt). L'éradication de la fraude ferait donc aussi disparaître une partie des assiettes potentiellement susceptibles de cotisations.

A - Une diminution du nombre de contrôles

Le nombre de contrôles comptables d'assiette (CCA) effectués sur place par les URSSAF, qui ont pour vocation la rectification de simples erreurs commises par les cotisants à leur profit (ce qui entraîne des redressements dits positifs) ou parfois même en leur défaveur (conduisant à des restitutions de trop perçus par les URSSAF), a tendance à diminuer (de 6,1 % entre 2013 et 2016). Il en va de même de celui des actions ciblées de lutte contre le travail illégal (LCTI, - 24 %), qui ont principalement pour but de détecter des cas de travail dissimulé à l'occasion d'opérations inopinées sur le terrain.

¹⁶² S'étendant à tous les secteurs, toutes les cotisations sociales et toutes les formes de fraude, ce qui n'existe pas à ce jour.

Graphique n° 2 : nombre de contrôles comptables d’assiette (CCA) des URSSAF



Source : ACOSS

À titre d’illustration, dans le secteur des intermittents du spectacle où la fraude a pour objet de minorer le coût du travail, mais aussi parfois d’optimiser les droits à l’assurance-chômage, aucun plan spécifique de contrôle n’a été mis en place. Il n’y a eu que 77 actions ciblées de lutte contre le travail illégal sur ce champ en 2016.

Un ralentissement de l’activité de contrôle s’observe aussi à la MSA entre 2013 et 2016 (+ 1 % pour les actions de LCTI mais - 15 % hors LCTI), dans un contexte de crises agricoles récurrentes, qui, selon la caisse centrale, « a nécessairement eu un impact sur la pression de contrôle exercée par les caisses sur les cotisants ». Au cours des années récentes, certaines caisses n’ont tout simplement conduit aucune action de LCTI pouvant mettre en cause des non-salariés agricoles. Hors LCTI, les restitutions au bénéfice des cotisants ont même dépassé, en 2015, le montant des redressements à leur détriment. La fin de la procédure d’appel chiffré¹⁶³, qui constituait une spécificité du régime agricole, n’a pas eu encore d’effets sensibles sur l’activité de contrôle *a posteriori*, dont le développement devrait accompagner le passage à un système déclaratif.

Inverser cette tendance exige de fixer aux organismes des objectifs ambitieux non seulement en termes de montants de redressements liés à la lutte contre le travail illégal mais aussi, dans un souci d’équité et d’effet de dissuasion, de nombre d’actions ciblées, de taux de contrôle comptable des

¹⁶³ Jusqu’à la mise en œuvre, progressive, de la déclaration sociale nominative (cf. *infra*), les caisses de MSA calculent et notifient aux employeurs le montant des cotisations dues sur la base de déclarations trimestrielles de salaires.

cotisations liquidées, de couverture des fichiers d'entreprises et d'indépendants, alors que ces indicateurs stagnent ou reculent. Ces différents objectifs permettraient une prise en compte équilibrée des différentes visées de l'activité de contrôle.

B - Une organisation et des méthodes qui tardent à se moderniser

Au régime général, la lutte contre le travail illégal (LCTI) représente une part toujours faible (16 %) de l'activité de contrôle des URSSAF, encore principalement tournée vers la correction des erreurs par le biais de contrôles comptables d'assiette. Les effectifs se consacrant à la LCTI sont passés de 156 à 170 entre 2014 et 2016, alors que l'ensemble de l'activité de contrôle (contrôles comptables et LCTI) emploie plus de 1 600 inspecteurs et contrôleurs du recouvrement sur un effectif total d'environ 13 000 salariés. Pour sa part, la MSA évalue les effectifs affectés à la lutte contre la seule fraude aux cotisations à 58,5 ETP.

L'ACOSS souhaite, dans le cadre de la prochaine convention d'objectif et de gestion avec l'État, pour la période allant de 2018 à 2021, porter cette part à 20 %, alors qu'elle était de 10 % au début des années 2010. Une telle augmentation apparaît nécessaire au regard de l'enjeu que représente la lutte contre la fraude et du temps moyen de ces actions, plus long que celui des contrôles comptables. Plus généralement, la nécessité d'accroître le nombre de contrôles de toutes natures, d'étendre leur champ à des pans qui n'en font toujours pas l'objet aujourd'hui et de relever le défi de nouvelles formes de fraude plus élaborées, obligeant à des investigations approfondies (détachements fictifs, faux indépendants etc.), impose un redéploiement des moyens des URSSAF en faveur du contrôle, qu'une rationalisation accrue de leur réseau rend possible.

L'organisation territoriale des équipes de contrôle n'a en effet pas été modifiée, ce qui a maintenu en l'état des unités de taille très inégale et ne comprenant parfois que quelques agents. Leurs effectifs vont ainsi de moins d'une dizaine (Corse) à plus de 300 (Île-de-France) pour un total de 1 600 emplois, répartis au sein de 22 URSSAF métropolitaines.

En matière de LCTI, l'ACOSS ne souhaite pas la création d'une direction nationale en charge des enquêtes les plus lourdes (l'essentiel des actions demeurerait, en tout état de cause, de la compétence des unités locales), malgré les exemples de l'apport d'une telle organisation à la

DGFIP¹⁶⁴, au sein des services de police et de gendarmerie (avec l'office central de lutte contre le travail illégal) et à l'inspection du travail où a été créée en 2014 un groupe national pouvant intervenir sur tout le territoire.

La MSA n'a pas non plus revu son organisation. Ses faibles effectifs de contrôleurs sont dispersés parmi 35 caisses locales. Par ailleurs, si les politiques nationales distinguent davantage le contrôle des cotisations de celui des prestations, les agents demeurent polyvalents, malgré les profondes différences entre ces deux métiers.

Si les URSSAF utilisent des instruments de ciblage des contrôles, les méthodes les plus modernes en la matière sont restées pour l'essentiel au stade de l'expérimentation, en particulier les outils dits de « data mining »¹⁶⁵ devant permettre de mieux identifier les cotisants « à risque » en fonction de certains paramètres (taille, situation économique, nature des emplois etc.). La déclaration sociale nominative¹⁶⁶, désormais généralisée dans le secteur privé non agricole, n'a pas encore été mobilisée au service d'une forme de contrôle *a priori* (détection d'anomalies et d'incohérences) ou dans la pratique des contrôles comptables. Ces derniers reposent toujours sur des déclarations annuelles de données sociales.

Alors que la coopération inter-administrative représente une voie majeure d'amélioration de l'efficacité, celle-ci n'a pas encore de caractère systématique : en particulier le signalement d'un réseau à l'autre du lancement de procédures de redressement n'est pas automatique.

La principale forme de fraude aux cotisations consistant dans le travail dissimulé, l'enjeu de cette coopération porte sur la coordination des actions à mener en la matière et l'exploitation par les organismes chargés du recouvrement des procès-verbaux dressés à ce titre par l'ensemble des partenaires habilités¹⁶⁷. En effet, la majorité d'entre eux sont établis par d'autres agents que les inspecteurs des URSSAF. À cet égard, la tendance à la stagnation voire à la baisse du nombre d'opérations conjointes comme de redressements notifiés par les URSSAF sur la base de procès-verbaux

¹⁶⁴ Avec les directions nationales d'enquêtes fiscales (pour les circuits de fraude) ou de vérification des situations fiscales (pour les contribuables les plus importants).

¹⁶⁵ Technique de balayage d'un ensemble de données à l'aide de fonctions de recherche fondées sur des « profils » de fraudeurs et de fraudeurs potentiels ou sur des « modèles comportementaux », ayant été établis sur la base de précédents contrôles.

¹⁶⁶ La DSN remplace une trentaine de déclarations sociales auparavant dues par les entreprises par un dispositif unique et dématérialisé. Elle repose sur la transmission mensuelle des données individuelles et nominatives des salariés à l'issue de la paie.

¹⁶⁷ Inspecteurs du travail, officiers de police judiciaire, certains agents de Pôle Emploi, des impôts et des douanes.

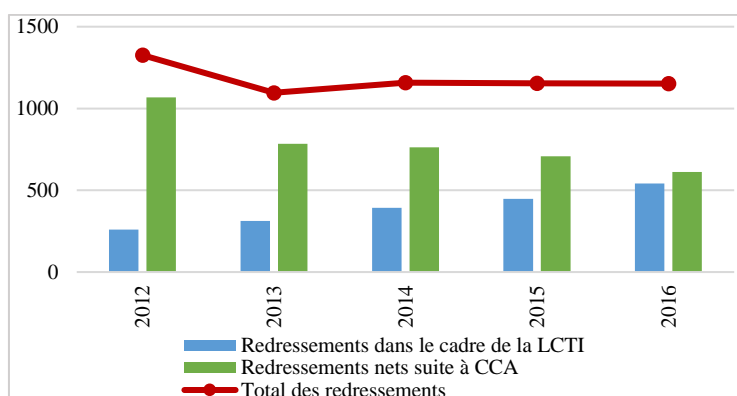
transmis par des partenaires¹⁶⁸ apparaît très dommageable. La nouvelle orientation de la politique répressive décidée par la Chancellerie et l'administration du travail en 2016, visant à substituer des amendes administratives à des procédures pénales, peut pour partie être à l'origine de cette dernière évolution préjudiciable à l'action en recouvrement des URSSAF. Il conviendrait de remédier à cette difficulté, et plus généralement aux lacunes actuelles en matière de circulation de l'information, en mettant en place une base de données qui permettrait aux agents habilités à dresser des procès-verbaux en la matière (organismes de sécurité sociale, services fiscaux, inspection du travail etc.) d'accéder à toutes les procédures diligentées au motif de travail illégal.

C - Une stagnation du montant des redressements prononcés

Si les résultats de la lutte contre le travail illégal (LCTI) se caractérisent par une progression constante depuis le début des années 2010, il n'en va pas de même des redressements prononcés à la suite des contrôles comptables d'assiette (CCA). Les pouvoirs publics ont de ce fait réagi, en mai 2017, sous la forme d'une lettre conjointe des ministres de l'économie, du budget et des affaires sociales fixant l'objectif à l'activité de recouvrement d'une augmentation de 300 M€ des redressements pour tous motifs au titre de cette même année. Cet objectif devait permettre de porter ce total à plus de 1,4 Md€, soit un niveau supérieur à celui de 2012 (1,3 Md€), alors qu'il est de 13 % inférieur à ce dernier depuis lors (environ 1,15 Md€ de 2014 à 2016).

¹⁶⁸ À la MSA, la contribution des procès-verbaux transmis par des partenaires de la lutte contre le travail illégal demeure marginale (1,6 % des actions en 2016).

Graphique n° 3 : l'évolution du montant des redressements notifiés par les URSSAF (en M€)



Source : ACOSS

1 - Un accroissement des redressements pour fraude qui reste en-deçà des possibilités

L'augmentation des redressements faisant suite à des actions de lutte contre le travail illégal tient principalement à l'amélioration de la qualité du ciblage¹⁶⁹, qu'on l'envisage sous l'angle de la fréquence des redressements à la suite d'actions de lutte contre le travail illégal (88 % en 2016) ou de la concentration de celles-ci sur la fraude à enjeux : 3 % de ces actions ciblées représentent 50,7 % des redressements.

Comme la Cour l'avait précédemment mis en évidence, une forte concentration des redressements se marque dans certaines régions, dans certains secteurs, et pour certains types de fraude. En 2016, le secteur de la construction en a représenté à lui seul 51,2 %¹⁷⁰. Les redressements notifiés par la seule URSSAF d'Île-de-France en totalise 50,2 %. Les contrôles permettent principalement de mettre au jour des situations de dissimulation totale d'emplois salariés (93 % des montants de redressement), plutôt que de minoration d'heures de travail déclarées, dont la détection et l'établissement s'avèrent nettement plus ardu (*cf. supra*). Ces phénomènes de concentration s'expliquent par la nature des fraudes mais aussi par les

¹⁶⁹ Qui ne se retrouve pas au régime agricole. La part des actions de LCTI donnant lieu à un procès-verbal pour travail dissimulé y demeure inférieur à 20 %.

¹⁷⁰ Les services administratifs, qui comprennent les activités de sécurité privée, 11 % ; le commerce de détail 4,8 % ; l'hôtellerie-café-restauration, 4,2 %.

politiques de contrôle elles-mêmes, ce qui témoigne de marges de progression importantes invitant à fixer à l'échelle nationale des obligations de convergence vers le haut de leurs résultats.

En effet, les objectifs assignés aux différentes caisses ne mettent pas suffisamment sous tension celles qui ont accumulé du retard. De fait, ils déclinent de manière trop fruste au plan local une cible nationale elle-même peu ambitieuse. En effet, l'objectif national fixé pour 2017 (350 M€) représente une hausse de 9 % par rapport à 2013, alors que ces montants avaient augmenté de près de 150 % au cours des quatre années couvertes par la convention d'objectifs et de gestion précédente. La cible de 2017 a ainsi été atteinte et dépassée de 15 % dès 2014.

Les 555 M€ de redressements pour travail dissimulé en 2016 notifiés par les organismes de sécurité sociale sont ainsi très éloignés des 4,9 Md€ de droits et pénalités réclamés par les services fiscaux à la suite d'opérations répressives sur place dans les cas les plus graves¹⁷¹, même s'il convient de tenir compte des importantes différences qui caractérisent ces deux réseaux¹⁷².

Il apparaît, par ailleurs, que le champ effectif de la fraude recherchée et détectée peut varier d'un réseau à l'autre. Ainsi, la Mutualité sociale agricole distingue celle qui est liée au travail illégal, d'une part, des autres formes de fraude (détournements de dispositifs d'exonération ou d'allègement de charges, sous-déclaration de rémunérations etc.), d'autre part. En 2016, ces dernières représentaient, à la MSA, des montants de redressements (9,4 M€) presque équivalents aux premières (10,7 M€). En revanche, au régime général, la fraude répertoriée consiste presque uniquement en des infractions de travail illégal.

2 - Une baisse des redressements prononcés à la suite de contrôles comptables

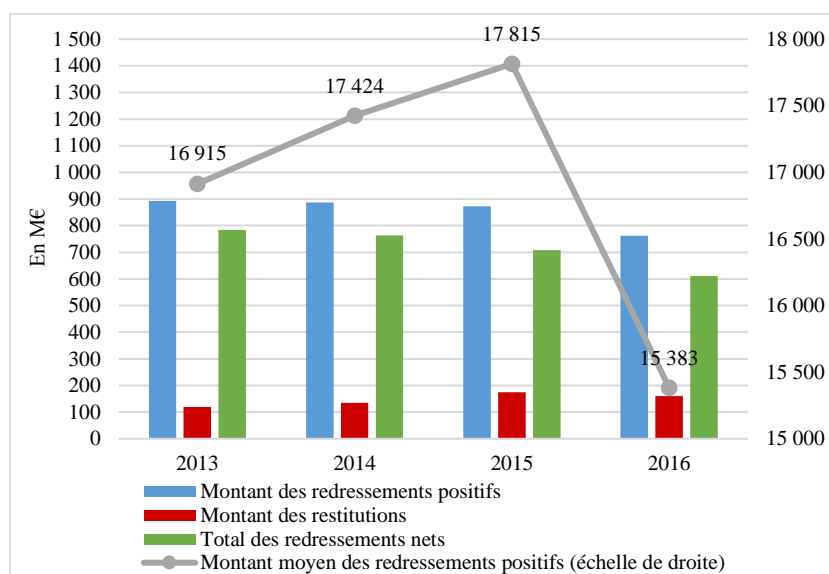
Le recul de redressements notifiés à la suite de constats d'erreur s'explique d'abord par la baisse du nombre de contrôles comptables d'assiette et, plus récemment, de leur montant moyen. En effet, la

¹⁷¹ Les redressements notifiés par les URSSAF tant à la suite de contrôles comptables qu'au titre de la LCTI, soit 1,16 Md€ en net, peuvent aussi être mis en regard d'un total de 19,5 Md€ d'impôts éludés et de sanctions dans le domaine fiscal.

¹⁷² Notamment, les recettes fiscales encaissées par la DGFIP en 2016 (504 Md€) dépassaient le montant des prélèvements collectés par les URSSAF (342 Md€).

fréquence de tels redressements à la suite d'un contrôle est, elle, restée stable, à environ 66 %.

Graphique n° 4 : les redressements à la suite de contrôles comptables (M€) et leur montant moyen (en €)



Source : ACOSS

3 - Une réduction des sommes recouvrées à la suite de constats d'erreurs ou de fraudes

Le système d'information de l'ACOSS ne permet pas de connaître le total de ces sommes, car la mission de les collecter incombe à un autre service que celui qui dresse les constats, les montants à recouvrer n'étant pas distingués selon leur origine. L'ACOSS a seulement mis en œuvre, par des moyens ad hoc, un suivi ponctuel du recouvrement des redressements prononcés en 2012 à la suite d'actions de LCTI. En 2017, soit cinq ans plus tard, celui-ci s'élevait à seulement à 12 %¹⁷³, même s'il faut tenir compte de la nature particulière de certains schémas de fraude fondés sur des entités éphémères de petite taille, ce qui entraîne des difficultés. Ce taux de

¹⁷³ À la MSA, un indicateur comparable atteindrait environ 25 %.

recouvrement est très sensiblement inférieur à celui des services fiscaux, qui avoisine 50 %¹⁷⁴.

Comme la part des redressements notifiés par les URSSAF au titre du travail illégal a sensiblement augmenté au détriment des simples régularisations pour erreurs, dont le taux de recouvrement est bien meilleur, il s'ensuit donc une régression du niveau des recettes liées à l'activité de contrôle prise globalement.

III - Une politique de contrôle à étendre et intensifier

La nécessité des progrès à accomplir pour intensifier et moderniser les actions menées dans les champs du contrôle habituel des organismes chargés du recouvrement ne doit pas occulter les très importantes lacunes limitant l'étendue du champ des contrôles. En effet, des dizaines de milliards d'euros de cotisations sociales sont peu ou pas contrôlées.

A - L'absence persistante de contrôle des cotisations AGIRC-ARRCO

Les cotisations aux régimes de retraite complémentaire de salariés du secteur privé ont représenté un montant total de 71,2 Md€ en 2016¹⁷⁵. La mise en œuvre du contrôle de celles-ci par les URSSAF, pour le compte de l'AGIRC-ARRCO, est prévu par la loi de financement pour 2007, mais n'a toujours connu absolument aucun progrès, en dépit des engagements pris par l'ACOSS d'un début d'expérimentation avant la fin 2017 dans le cadre de la dernière convention d'objectifs et de gestion couvrant la période 2014-2017. Pourtant, toute minoration d'assiette affecte les droits des salariés dans des régimes où les droits ouverts sont proportionnels aux

¹⁷⁴ Cinquante-et-un pour cent pour le taux de recouvrement constaté au 31/12/2015 sur les émissions des années 2012 et 2013. Pour donner un ordre de grandeur, on peut indiquer que les montants encaissés au titre des contrôles fiscaux atteignaient 11,1 Md€ en 2016.

¹⁷⁵ 59,95 Md€ de cotisations à l'AGIRC-ARRCO et 11,3 Md€ à l'association pour la gestion du fonds de financement (AGFF), qui prend en charge le service de pensions sans abattement avant l'âge d'obtention du taux plein aux régimes complémentaires.

cotisations versées, ainsi que les conditions de concurrence entre les entreprises.

Un désaccord perdure sur la répartition de la charge de travail entre les organismes de retraite complémentaire et le régime général, en raison de l'individualisation des redressements par salarié qui serait rendue nécessaire, alors que celle-ci n'entre pas dans les méthodes actuelles des URSSAF. Un consensus ne s'est pas dégagé sur les modalités que devraient prendre les contrôles des URSSAF, dans le cadre d'échanges très préliminaires entre organismes. Dix ans après la loi qui en a fixé le principe, les pouvoirs publics restent pour leur part attentistes et ne se sont pas employés à surmonter ces blocages persistants.

B - L'absence de tout contrôle des modalités de calcul du CICE

Le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), qui s'impute sur l'impôt sur les sociétés, constitue un instrument de nature fiscale, mais son calcul est fondé sur une partie de la masse salariale (toutes les rémunérations n'excédant pas 2,5 fois le SMIC). Le code général des impôts¹⁷⁶ permet aux organismes chargés du recouvrement des cotisations de vérifier les données relatives aux rémunérations afférentes. Les observations faites par les agents à ce sujet devraient figurer dans leur rapport de contrôle final, même si l'administration fiscale qui en a communication reste seule compétente pour appliquer une procédure de rectification.

La dernière COG entre l'État et l'ACOSS indiquait que « sur la base du bilan du dispositif, la branche recouvrement mettra en œuvre les orientations de contrôle du CICE formulées par l'État ». De telles orientations n'ont pas été arrêtées. Les créances de CICE déclarées pour être imputées sur l'impôt sur les sociétés ou sur l'impôt sur le revenu, soit 46 Md€ de 2013 à 2015, n'ont ainsi pas donné lieu à des contrôles de la part des URSSAF, qui ont pourtant compétence pour apprécier la réalité et l'exactitude de la base de calcul. Indépendamment de la transformation de ce dispositif en allègement supplémentaire de cotisations sociales, résultant de la LFSS 2018 et effective à compter du 1^{er} janvier 2019¹⁷⁷, il importe de

¹⁷⁶ Article 244 quater C, 5^{ème} alinéa.

¹⁷⁷ Sa future transformation en baisse de cotisations devant le faire entrer dans le droit commun des mesures pour l'emploi contrôlées par les URSSAF.

remédier à cette situation, notamment au titre des années passées dans la limite du droit de reprise fiscale¹⁷⁸ et de mettre en œuvre sans retard le contrôle par les URSSAF de l'assiette salariale du CICE.

C - La faiblesse durable du contrôle des cotisations des travailleurs indépendants

Ce champ du contrôle a longtemps souffert des difficultés du recouvrement des prélèvements sociaux sur les travailleurs indépendants à la suite de la mise en œuvre de l'interlocuteur social unique, de sorte qu'elle a été totalement interrompue en 2013. En particulier, des blocages informatiques empêchaient jusque fin 2013 d'affilier des travailleurs indépendants non déclarés, aux fins de les soumettre à la procédure de redressement, ou, jusqu'en 2016, de mettre en recouvrement les cotisations éludées par des non-salariés cette fois-ci dûment déclarés. Sa reprise a principalement consisté dans la mise en œuvre d'un plan de contrôles sur pièces par les URSSAF à partir de 2016, et dans l'examen de situations particulières (par exemple des cas de taxations d'office faute de revenus connus), par des agents du RSI.

En pratique, ce contrôle mobilise faiblement les agents compétents des URSSAF, à qui il incombe pour l'essentiel. En particulier les actions de lutte contre le travail illégal sont rares, ne dépassant pas 500 par an pour 2,8 millions de cotisants. Le manque de motivation des agents tient aux spécificités de ce segment de cotisants et au faible rendement unitaire des contrôles. Les URSSAF ont de facto privilégié les indépendants employant des salariés, dans une logique de contrôle d'entreprises.

La suppression du RSI au 1^{er} janvier 2018, mise en œuvre par la loi de financement pour 2018, la protection sociale des travailleurs indépendants étant confiée à cette date au régime général, ne doit pas, au prétexte d'une nouvelle période de transition, conduire encore fois à un affaiblissement du contrôle des cotisations dues, mais, au contraire, à son renforcement. Cette réforme s'accompagne en effet d'un volet important de simplifications, comme l'unification des déclarations fiscale et sociale, à même de le faciliter. Il importe à cet égard que les redressements prononcés par les services fiscaux conduisent à des redressements notifiés

¹⁷⁸ Qui s'exerce *a priori* jusqu'à la fin de la troisième année suivant le dépôt de la déclaration afférente par les entreprises.

par les URSSAF, et réciproquement, dans le respect des spécificités propres à ces deux types de prélèvement en matière d'assiette.

D - Les lacunes du contrôle de l'État employeur

Le contrôle par les URSSAF des cotisations dues par l'État employeur apparaît singulièrement limité et même à la limite de l'inexistence. Ceci concerne en premier lieu les collaborateurs occasionnels du service public (COSP)¹⁷⁹, au nombre d'environ 48 000 selon une mission conjointe de l'IGF, de l'IGAS et de l'inspection générale des affaires judiciaires de juillet 2014. Bien que la loi de financement pour 1999 les ait assimilés à des salariés et prévu leur affiliation au régime général, sauf exceptions, aucune cotisation n'a été versée sur les rémunérations réglées aux collaborateurs occasionnels du ministère de la Justice entre 2000 et 2016, malgré les recommandations réitérées de la Cour. Ce défaut d'acquiescement des cotisations fait peser un risque financier sur l'État estimé par le rapport précité à environ 500 M€.

Le ministère de la Justice a commencé toutefois à s'acquiescer de ces cotisations en 2016, grâce à des crédits budgétaires complémentaires (d'un montant de 23,1 M€) mais au prix de pratiques dérogatoires du droit commun, comme la centralisation des règlements auprès d'une URSSAF unique, l'usage d'une déclaration « globale » pour toutes les cotisations sur une base annuelle et la prise en charge par l'employeur des cotisations tant patronales que salariales. Ces règlements sont au demeurant restés partiels. Seule une partie des cotisations dues au titre des neuf premiers mois de l'année 2016 pour 12 000 COSP a été versée. Les cotisations dues pour l'année en cours n'étaient toujours pas réglées à l'automne 2017. En tout état de cause, cette régularisation, incomplète et fragile, n'apure pas le passé. Elle ne met notamment pas le ministère à l'abri de possibles contentieux à l'occasion de la liquidation des droits à retraite de ces collaborateurs occasionnels.

De façon plus générale, au-delà de cette non-application du droit restée non sanctionnée par les URSSAF, c'est l'ensemble du contrôle à l'égard de l'État employeur qui apparaît anormalement défaillant. Alors que depuis la loi de financement pour 2012, la responsabilité en incombe aux URSSAF, les actions de contrôle restent plus que marginales. En 2016, seuls 10 contrôles ont porté sur les cotisations dues par l'État : 3,1 M€ de

¹⁷⁹ Comme par exemple les experts judiciaires et traducteurs-interprètes auprès des tribunaux.

cotisations ont été contrôlés sur une assiette de près de 11 Md€, soit un taux de contrôle de 0,03 % seulement. Ces contrôles des cotisations dues par l'État ont donné lieu à un redressement de 946 035 €.

Par comparaison, les collectivités territoriales et les établissements publics sont davantage contrôlés, avec des taux respectifs de 7,5 % (786 M€ contrôlés sur 10,5 Md€ contrôlables) et 6,5 % (1,2 Md€ contrôlés sur 18,8 Md€ contrôlables).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Malgré le renforcement des moyens juridiques mis à disposition des organismes sociaux comme y appelait la Cour, le caractère extrêmement évolutif de la fraude et le développement rapide de nouvelles formes d'activité économique qui se révèlent propices à celle-ci, comme l'économie collaborative ou les prestations de service internationales, nécessitent une nouvelle mise à niveau de leurs outils de détection et de sanction ainsi que de recouvrement, aux fins de les rapprocher de ceux dont disposent les services fiscaux. Encore faut-il que les services chargés des contrôles et de la lutte contre la fraude se les approprient pleinement pour en faire une large utilisation, ce qui est loin d'être encore le cas.

De fait, l'activité de contrôle connaît une forme d'essoufflement préoccupante, dans son intensité qui stagne, dans ses résultats globaux, en demi-teinte, dans ses méthodes et son organisation, insuffisamment modernisées. Les objectifs des conventions d'objectifs et de gestion entre les organismes et l'État se sont révélés insuffisamment diversifiés et volontaristes.

Le renforcement et la relance de l'activité de contrôle doivent ainsi constituer un des sujets majeurs des prochaines conventions d'objectifs et de gestion, notamment avec l'ACOSS pour les années 2018-2021, en fixant des objectifs ambitieux et exigeants à hauteur des enjeux.

Cette échéance offre aussi l'opportunité qui ne doit pas être manquée d'élargir le champ des contrôles à des prélèvements et des dispositifs représentant des montants particulièrement importants et peu ou pas contrôlés : cotisations de retraite complémentaire des salariés aux régimes AGIRC-ARRCO, crédit d'impôt compétitivité emploi, cotisations à acquitter par l'État, notamment au titre des collaborateurs occasionnels du service public, mais aussi plus généralement dans ses fonctions d'employeur, et cotisations des travailleurs indépendants.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

- 1. harmoniser les moyens juridiques à la disposition des agents chargés du contrôle de cotisations et de leur recouvrement dans les URSSAF et à la MSA, entre eux et, autant que de besoin, avec ceux dont bénéficient les services fiscaux (recommandation ajustée) ;*
 - 2. augmenter le nombre et la fréquence des contrôles comptables et des actions de lutte contre le travail illégal menés par les URSSAF et par les caisses de MSA (nouvelle recommandation) ;*
 - 3. mettre en œuvre sans nouveau délai le contrôle par les URSSAF des cotisations aux régimes complémentaires obligatoires de retraite des salariés, avec un calendrier précis de réalisation (recommandation réitérée) ;*
 - 4. régulariser sans délai l'ensemble des cotisations dues par l'État au titre des collaborateurs occasionnels du service public sous peine de pénalités de retard et définir une politique de contrôle régulier de l'État employeur (nouvelle recommandation).*
-

Réponses

Réponse commune de la ministre de la santé et des solidarités et du ministre de l'action et des comptes publics	266
Réponse du directeur général de l'ACOSS	Erreur ! Signet non défini.
Réponse du directeur général du GIE AGIRC-ARRCO	276

Destinataires n'ayant pas d'observations

Directeur général de la Caisse nationale du RSI
Directeur général de la Caisse centrale de la MSA

Destinataire n'ayant pas répondu

Garde des Sceaux, ministre de la justice
--

**RÉPONSE COMMUNE DE LA MINISTRE DE LA SANTÉ ET DES
SOLIDARITÉS ET DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES
COMPTES PUBLICS**

Tout d'abord, le document souligne que la transmission automatique des données à l'administration fiscale par les plateformes intervenant dans le domaine de l'économie numérique pourrait être dupliquée auprès des organismes sociaux pour sécuriser les processus de recouvrement. Afin de ne pas multiplier les obligations des usagers envers l'administration, nous considérons qu'il convient, en effet, de privilégier dans ce domaine un échange d'informations et notamment la mise en place de procédures communes entre l'ACOSS et la DGFIP. Des travaux sont engagés avec l'administration fiscale afin de généraliser ce type d'échanges.

Par ailleurs, la Cour des comptes souligne la différence d'approche entre les contrôles fiscaux et les contrôles réalisés par les Urssaf en termes de majorations complémentaires appliquées aux constats de fraude. Nous partageons la remarque de la Cour et envisageons d'élargir l'éventail des majorations complémentaires afin de mieux adapter la sanction à la situation constatée.

La Cour des comptes regrette la très faible utilisation de l'opposition à tiers détenteur (OTD) par le réseau des Urssaf au regard des résultats obtenus par les services fiscaux. Nous partageons ces constats. C'est pourquoi dans le cadre de la future convention d'objectifs et de gestion 2018-2021, l'État souhaite que l'ACOSS définisse les situations nécessitant un traitement interne du recouvrement forcé (par le recours aux avis à tiers détenteurs, ATD) et celles pouvant donner lieu à une externalisation (par le recours aux huissiers de justice). De plus, de nouveaux outils, applicables spécifiquement aux cas de travail dissimulé, ont été créés dans la LFSS pour 2017. Il est notamment prévu que les Urssaf puissent procéder à des mesures de saisie à but conservatoire à hauteur des montants dus par le fraudeur. Le décret d'application de cette mesure a été publié le 25 septembre 2017.

Notre analyse des résultats des contrôles comptables d'assiette réalisés par les Urssaf au cours des deux dernières années conduit au même constat que la Cour, à savoir une tendance à la diminution du produit des contrôles. Les raisons en sont diverses et sont en partie le reflet d'une meilleure appropriation des règles d'établissement des cotisations, règles elles même plus stables. Mais il est nécessaire toutefois de s'interroger également sur les procédures et les actions de contrôles ; la prochaine COG entre l'État et l'ACOSS visera à déterminer de nouveaux

leviers d'action afin d'en améliorer l'efficacité et la performance. La déclaration sociale nominative (DSN) et l'exploitation des données nominatives pourront être mises à profit de cette nouvelle stratégie et permettre un meilleur rendement des contrôles. Par ailleurs, de nouvelles méthodes de ciblage des opérations de contrôle s'appuyant notamment sur des outils tels que le datamining, seront mises en œuvre dès 2018. Ces nouvelles modalités d'investigation permettront également de mieux détecter les cas de dissimulation partielle d'assiette, dont la Cour pointe la faible détection et l'insuffisante méthodologie des inspecteurs pour détecter ce type d'atypies. Enfin, il sera demandé à l'ACOSS de réfléchir à l'efficacité de l'organisation du contrôle et notamment à la bonne articulation entre les activités des inspecteurs (dont le temps de travail doit être prioritairement consacré aux activités de contrôle en elle-même) et celles des équipes gestionnaires.

S'agissant des cotisations Agirc-Arrco, il convient de souligner les difficultés inhérentes à la nécessité de produire, en cas de contrôle unifié, des conclusions cohérentes vis-à-vis de l'employeur malgré la coexistence de deux registres de législation différents et, en tout état de cause, de veiller à l'effectivité d'un cadre juridique respectant les principes minimaux du droit des cotisants. Ces difficultés, auxquelles les organismes n'ont à ce stade pas été en mesure de fournir des solutions alors qu'il s'agit pour les pouvoirs publics d'un point incontournable (et encore plus dans le cadre des orientations fixées par le Gouvernement et traduites par la démarche ESSOC), expliquent en partie le retard de ce chantier. Toutefois, sous l'impulsion de l'administration, dans le cadre de l'extension prévue en 2019 des allègements généraux aux cotisations de retraite complémentaire, la LFSS 2018 prévoit précisément un ensemble de dispositions de nature à garantir cette unicité de procédure. Il deviendra envisageable, dans ce cadre, de proposer une procédure de contrôle respectueuse de la sécurité juridique des personnes contrôlées. Un dispositif d'animation des travaux associant AGIRC-ARRCO et ACOSS est organisé par la DSS depuis septembre 2017, témoignant de l'engagement des parties dans des travaux dont la Cour souligne tout l'intérêt.

Concernant l'absence de contrôle du CICE, il convient de souligner que le projet de loi de finances pour 2018 prévoit sa suppression à compter du 1^{er} janvier 2019. En contrepartie, les allègements de cotisations sociales sont renforcés par l'article 8 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 avec une réduction de cotisations maladie de 6 points pour les rémunérations n'excédant pas 2,5 SMIC. Cette simplification permettra d'accorder le bénéfice d'une exonération équivalente au CICE tout en permettant aux entreprises d'en bénéficier de manière immédiate, et non l'année suivante. Cela permettra parallèlement

de réaliser les contrôles, nécessaires au regard des enjeux pour les finances publiques, demandés par la Cour ; il ne sera plus utile de déployer un contrôle spécifique portant sur l'assiette du CICE.

En ce qui concerne la faiblesse du contrôle des travailleurs indépendants et de l'État employeur, nous ne partageons que partiellement les propositions du rapport. S'agissant des travailleurs indépendants, 16 000 contrôles sur pièces ont été réalisés en 2016 et 20 000 sont prévus en 2017. Il convient de préciser que rien n'était entrepris jusqu'en 2014 et que ce n'est que très récemment que ces contrôles ont été réinitiés.

Sur le champ de l'État employeur, comme l'a relevé la Cour, des travaux ont été engagés par la DSS afin de mettre fin au risque financier relatif à la liquidation des droits à retraite des collaborateurs occasionnels du service public (COSP). Le ministère de la justice a ainsi procédé à un paiement partiel des cotisations dues au titre de 2016. Toutefois, des travaux de plus grande ampleur devront être engagés par le ministère de la Justice, afin de s'assurer de l'intégration à terme des collaborateurs occasionnels de service public dans son SIRH.

Parallèlement, les équipes de la DSS poursuivront leurs échanges avec la Chancellerie et la DGFIP afin de régulariser la situation d'un certain nombre de traducteurs et pallier l'incohérence liée à la différence de statut existant entre le droit fiscal – au regard duquel ces collaborateurs sont des travailleurs indépendants – et le droit social qui conduit à les affilier au régime général.

Enfin, nous tenons à vous préciser que la prochaine COG État-ACOSS, en cours de négociation, vise à renforcer et à optimiser les contrôles conduits par les Urssaf à la fois dans le champ du contrôle comptable d'assiette mais également au titre de la lutte contre le travail illégal. L'objectif poursuivi est de concilier les différents indicateurs de résultat – taux de couverture du fichier, taux de redressement et taux de recouvrement – afin de permettre à l'ACOSS d'améliorer les résultats des contrôles. Ce point de vigilance souligné par la Cour des comptes dans son rapport retient toute notre attention.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ACOSS

I. Sur l'évolution de l'activité et des résultats de l'activité contrôle et lutte contre le travail illégal (LCTI)

La Cour relève une diminution du nombre de contrôles d'assiette de 6 % entre 2013 et 2016, une diminution du redressement moyen des cotisations et une diminution des redressements.

Il convient d'éclairer ses constats d'un rappel de la politique de contrôle et de quelques données complémentaires. La stratégie de contrôle et de lutte contre la fraude de la branche recouvrement repose sur quatre axes : le niveau de présence sur le territoire garantissant que chaque cotisant sache qu'il peut faire l'objet d'un contrôle, la prise en compte des enjeux financiers majeurs, la sélection des cotisants les plus à risque et la prise en compte des enjeux importants dans le domaine de la fraude. Ces quatre axes et les indicateurs associés sont complémentaires. La cible donnée à chacun d'entre eux impacte nécessairement la capacité à faire du réseau.

À cet effet, l'IGAS, lors du bilan de la COG 2014/2017, a souligné la pertinence de ces indicateurs de mesure du contrôle comptable d'assiette et de la LCTI et propose leur maintien lors de la prochaine période conventionnelle.

Le nombre de contrôles comptables d'assiette a augmenté entre 2015 et 2016 de 2,16 % alors que dans le même temps le réseau réinvestissait à effectifs constants le contrôle des travailleurs indépendants, qui n'est pas décompté dans ces indicateurs. Cette amélioration de la donnée s'explique par un recentrage de l'activité sur les entreprises de plus petite taille. La conséquence immédiate est que pour la première fois depuis 2013, une diminution du montant moyen de redressement a été constatée (- 9 %).

De même le montant des redressements diminue pour une part du fait de ce recentrage. En effet, cette donnée est fortement corrélée à la planification des contrôles des grands comptes puisque près de la moitié des redressements concernent des entreprises de plus de 250 salariés.

Certaines modifications du cadre légal d'exercice des missions des URSSAF impactent également le montant des redressements. Peuvent ainsi être cités le transfert du recouvrement et donc du contrôle de la Taxe sur les Véhicules à Moteur (TVTM) aux services fiscaux ainsi que le transfert de compétences pour les pénalités en l'absence de négociation annuelle obligatoire (NAO). Il en va de même de la nouvelle législation relative à la

protection sociale complémentaire, qui introduit une modulation des redressements et dans les faits une baisse de ceux-ci.

Par ailleurs, la lutte contre la fraude procède du double objectif :

- de couvrir le risque de dissimulation de salarié et/ou d'activité en ciblant plus spécifiquement les entreprises présentant un profil de risque de dévoiement intentionnel ;*
- tout en assurant, à titre dissuasif, une présence régulière et organisée auprès de l'ensemble des entreprises afin de prévenir les pratiques favorisant l'évasion sociale.*

Cette stratégie se traduit par l'engagement d'actions de contrôle ciblées ou préventives.

La lecture des résultats annuels 2016 met ainsi en évidence une légère diminution des actions de prévention (53 007) de près de 3% en un an. En revanche, la mesure de l'activité au regard de l'année précédente souligne une légère progression (+ 2 %) des opérations de contrôle ciblées. Pour mémoire, en 2014 comme en 2015, ce type d'action accusait une baisse successive de 11 %. Cette tendance baissière est cependant à analyser au regard de l'augmentation continue des montants redressés, démontrant la capacité du réseau à cibler son action sur les fraudes à fort enjeu financier.

En termes de performance financière, les Urssaf et CGSS ont procédé en 2016, au redressement de 555 millions d'euros suite à une action de contrôle LCTI. Au regard des sommes comptabilisées l'année précédente (463 millions d'euros), les redressements opérés par les corps de contrôle de la branche progressent donc très significativement, de 20 %. Par comparaison, les montants de redressements comptabilisés en 2010 et 2014, années de mise en œuvre de nouvelles COG, s'élevaient respectivement à 185 et 401 millions d'euros. Treize ans auparavant, ces résultats financiers s'établissaient à 33 millions d'euros.

La planification d'actions ciblées a globalement permis de redresser près de 523 millions d'euros (94 % des montants globaux), soit une sensible progression de 22 % par rapport à 2015 ; étant précisé que l'essentiel des sommes redressées (97 %) relève des contrôles engagés à l'encontre de cotisants relevant du régime général.

II. Sur les moyens et organisations dédiés à la lutte contre le travail dissimulé

En matière d'organisation de la lutte contre la fraude, la branche s'attache à réaffirmer la nécessité de pérenniser la mise en place de

structures régionales dédiées à la lutte contre la fraude composées d'inspecteurs du recouvrement et de managers affectés à plein temps aux missions de lutte contre la fraude. L'efficacité de la spécialisation des corps de contrôle investis dans cette mission induit une politique spécifique de gestion des ressources humaines adaptées.

En outre, en cohérence avec la démarche de professionnalisation des services de contrôle initiée au sein de la branche recouvrement, cette organisation a permis de renforcer efficacement la lutte contre la fraude par,

- le développement d'expertises partagées par l'ensemble du réseau,*
- la définition de modalités de sélection pertinente d'entreprises à contrôler,*
- et la formalisation de méthodes adaptées de contrôle LCTI.*

En témoigne le choix de certains partenaires de spécialiser des équipes de contrôle à cette mission. À titre d'illustration, peuvent être cités les services du travail avec la mise en place des unités de contrôle à compétence régionale chargées de la lutte contre le travail illégal (URACTI) ou l'office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI), visant à instaurer au sein de la gendarmerie nationale, un corps spécifiquement dédié à ladite mission.

La Cour réaffirme la pertinence du redéploiement des effectifs contrôle en faveur de la lutte contre la fraude. Elle fait ainsi référence à la volonté de la branche de porter dans le cadre des négociations COG 2018-2021, l'accroissement des moyens dédiés à la LCTI.

L'ACOSS souhaite cependant avoir une approche globale de la gestion des effectifs contrôle. En effet, les activités de contrôle comptable d'assiette et de lutte contre la fraude ne peuvent être dissociées. Il s'agit de mettre en place une stratégie permettant de répondre à l'ensemble des finalités du contrôle et de facto contenir les phénomènes d'évasion sociale par l'engagement d'une action CPAP, CCA ou LCTI. Le nombre d'actions de contrôle contribue à conforter la perception du cotisant sur le nombre de contrôles. Le redéploiement des moyens pourrait conduire à modifier le niveau de présence auprès des cotisants les incitant à développer des comportements d'évasion sociale. Par ailleurs, si l'allocation de ressources constitue un levier d'atteinte des objectifs, il s'avère nécessaire en parallèle de veiller à l'utilisation la plus pertinente de ces moyens. Enfin un redéploiement de poste d'inspecteurs du recouvrement vers la LCTI aurait des conséquences non négligeables sur les résultats des contrôles

comptables d'assiette, ce processus devra ainsi être accompagné pour maintenir les résultats obtenus en matière de contrôle.

L'ensemble de ces constats conduit l'ACOSS à mesurer, dans le cadre des négociations conventionnelles, les impacts d'un accroissement des moyens consacrés à la LCTI par une analyse préalable approfondie.

III. Sur le pilotage et la gouvernance de la fonction contrôle

L'ACOSS assure la définition de la politique nationale du contrôle et de la CTI et veille à l'utilisation des moyens affectés aux missions. Elle évalue par ailleurs l'activité contrôle et LCTI. La déclinaison des politiques nationales s'appuie sur le pilotage des activités et des politiques de contrôle et de lutte contre la fraude au sein du réseau, assuré notamment dans le cadre de l'Instance nationale du contrôle (INC). Les pilotes régionaux en charge du contrôle apportent ainsi une contribution à la définition des politiques publiques de contrôle et de lutte contre la fraude et assurent un suivi du portage de ces politiques sur le territoire régional dont les pilotes de la fonction ont la responsabilité.

La réalité et l'efficacité du pilotage de la fonction repose sur la mise en place d'un suivi et d'une analyse périodiques des performances nationales et régionales en termes d'activité, de résultats, d'organisation et de mise en application des mesures législatives et réglementaires. Dans l'hypothèse de la non-atteinte des objectifs nationaux et/ou régionaux, des mesures correctrices sont proposées afin de permettre une amélioration de la performance collective.

L'ACOSS a par ailleurs mis en place sur la fonction contrôle/LCTI, un suivi et un accompagnement individualisé des 22 régions métropolitaines et les 5 CGSS.

Il convient également de rappeler que les objectifs sont déclinés et adaptés en tenant compte des spécificités des organismes. Pour autant, cette individualisation n'exclut pas le partage d'objectifs entre les organismes, ce qui ne remet pas en question la prise en compte ni du niveau de performance de l'organisme, ni même les marges d'évolutions identifiées. La performance de chacune des régions doit concourir, au regard notamment des moyens alloués et de la configuration de son fichier de cotisants, à l'atteinte des objectifs contractuels assignés collectivement à la branche. En effet, les principes retenus dans le cadre de la déclinaison des CPG ont notamment vocation à répartir au plus juste la contribution des régions à la performance collective et limiter l'hétérogénéité des résultats entre les organismes.

Par ailleurs, il paraît fondamental de veiller à l'équilibre entre les indicateurs. Fixer à une Urssaf étant à la cible un objectif de progression pourrait conduire à déséquilibrer l'ensemble de l'activité.

IV. Sur la comparaison de la lutte contre la fraude dans la sphère sociale et fiscale

La comparaison entre la DGFIP et la branche du recouvrement en matière de lutte contre la fraude s'avère délicate dans la mesure où la définition et le périmètre de la fraude diffèrent entre les deux opérateurs. L'ensemble des montants d'impôts éludés par le contribuable de toute nature ou statut apparaît constitutif de fraude ce qui, transposé à l'activité des Urssaf, conduirait à inclure les redressements liés à l'ensemble des activités de contrôle. Or, en matière sociale, seule l'infraction de travail dissimulé (par dissimulation partielle ou totale d'activité ou d'emploi salarié) caractérisée par la matérialisation des faits et l'établissement de l'intentionnalité de l'auteur de l'infraction, relève de la lutte contre la fraude. Le travail dissimulé relève de l'infraction pénale.

Par suite, la fraude au sens fiscal se caractérise par un évitement de l'impôt qui se traduit par des recettes moindres pour les finances publiques, dont le traitement en termes de sanctions diffère selon la nature de l'infraction (soit 40 % en cas de manquement délibéré -mauvaise foi- et 80 % pour les manœuvres frauduleuses). En d'autres termes, la fraude est constituée du manque à gagner provenant de sommes que l'État et les collectivités locales n'ont pas perçues du fait du non-respect du droit.

Pour rappel, le contrôle dans la branche recouvrement constitue l'action majeure de sécurisation et de couverture du risque d'irrégularités déclaratives, fortuites ou intentionnelles. Deux activités de contrôles apparaissent en revanche bien distinctes : le contrôle comptable d'assiette et la lutte contre le travail illégal au titre desquels sont adaptées notamment les sanctions financières. Ainsi, en matière de travail dissimulé, au côté des annulations d'exonération de charges sociales, des majorations complémentaires de redressement de 25 % ou de 40 % dans les situations aggravées d'infraction, sont appliquées.

V. Sur le contrôle des intermittents du spectacle

La Cour relève l'absence de plans de contrôle des intermittents du spectacle.

Cependant comme évoqué, les contrôles de cette population ne s'effectuent pas uniquement sous le prisme de la LCTI et ne s'inscrivent pas dans le seul cadre du plan national de lutte contre le travail illégal.

Il paraît ainsi nécessaire de rappeler que lors d'un contrôle comptable d'assiette l'ensemble de la législation applicable dans l'entreprise fait l'objet d'une vérification pour toute la période non prescrite. Dès lors les plans visant une catégorie de population de salariés ou une mesure spécifique sont très exceptionnels. La situation des intermittents du spectacle est donc systématiquement vérifiée à l'occasion du contrôle des entreprises les employant.

En complément, la branche, en partenariat avec le GUSO, déploie chaque année un plan de contrôle spécifique des organisateurs occasionnels de spectacle.

VI. Sur le ciblage et le datamining

La Cour indique que les instruments de ciblage les plus modernes sont uniquement en cours d'expérimentation.

En effet, il convient de rappeler que la branche recouvrement sélectionne, en matière de contrôle comptable d'assiette, les entreprises à contrôler en fonction du risque qu'elle présente depuis 1995. Ces critères de planification ont été enrichis au fil du temps. Ils sont disponibles dans OPR (Outil de Planification Régionale).

En complément, chaque année est diffusé un catalogue de critères de sélection des entreprises capitalisant les pratiques des Urssaf et recensant les critères et combinaisons de critères et les environnements de planification ayant permis de réaliser des plans à haut niveau de taux de redressement.

L'expérimentation de datamining présentée par la Cour constitue donc une partie seulement des contrôles ciblés. Elle permet d'identifier de nouveaux critères ou combinaison de critères puis de les expérimenter. Lorsque les éléments de planification seront jugés pertinents et robustes ils pourront faire l'objet d'une industrialisation et enrichir l'outil de planification utilisé par les régions.

Depuis 1995, c'est donc 90 % des entreprises faisant l'objet d'un CCA qui font l'objet d'une sélection sur la base de l'analyse du risque. Les 10 % restant correspondent à des sélections aléatoires (au début réalisées par les Urssaf puis diffusés dans le cadre d'un plan national). Cette part d'aléatoire permet notamment d'évaluer la fraude mais également de conserver une base de données permettant une analyse de risque.

Pour mémoire entre 1995 et 2016 la fréquence de redressement est passée de 35 % à 66 %.

En matière de LCTI, une expérimentation de datamining a été initiée en 2017. Un modèle statistique spécifique, reposant sur les techniques dites de datamining a été construit par Les services statistiques de l'ACOSS sur la base d'un modèle prédictif du risque de travail dissimulé dans les entreprises. Ce modèle présente notamment la caractéristique d'attribuer un score à chaque entreprise c'est-à-dire une probabilité de générer une infraction de travail dissimulé. Il fait l'objet d'un plan de contrôle LCTI expérimental permettant de valider et d'affiner les critères de risque identifiés à des fins d'industrialisation.

VII. Sur la mobilisation de la DSN dans les contrôles

La généralisation de la DSN est intervenue en 2017. Cette période fera l'objet de contrôle à partir de 2018. C'est donc à partir de 2018 que le support DSN sera utilisé pour les vérifications. Tant que les entreprises ont produit des DADS et non des DSN les Urssaf vérifient ce document déclaratif.

VIII. Sur le contrôle des travailleurs indépendants

11 000 contrôles ont été réalisés en 2016, 20 000 le seront en 2017. L'analyse des résultats du plan 2016 présente des résultats nuancés. Certains dossiers peuvent présenter un intérêt plus marqué. Il est donc nécessaire d'accroître la connaissance de la branche sur les risques associés à la population spécifique des travailleurs indépendants. C'est pourquoi le plan national 2017 inclut une partie de sélection aléatoire afin de disposer d'une base d'analyse des risques et d'améliorer la qualité des plans ultérieurs.

Afin de conserver un équilibre entre les différentes activités de contrôle qui s'effectuent à moyens constants, le niveau de contrôle des TI est stabilisé à 20 000 actions par an.

IX. Sur l'évaluation de la fraude aux cotisations sociales

S'agissant de l'évaluation des cotisations éludées, l'Acoss confirme à l'appui des recommandations du Cnis qu'elle entend poursuivre ses travaux notamment dans le but de couvrir des champs aujourd'hui exclus, tels que les non salariés et les particuliers employeurs, et des domaines insuffisamment pris en compte, comme la sous-déclaration. Il convient en outre de mentionner que conformément à la recommandation n° 1 du Cnis, le HCFiPS a lancé en novembre 2017 un groupe de travail associant la DNLF, la DSS et les organismes en charge de la lutte contre le travail dissimulé ou concernés par la fraude aux ressources. L'un des objectifs poursuivis est de publier régulièrement une mise à jour des travaux d'évaluation dans le cadre du rapport annuel du HCFiPS sur le financement de la protection sociale. Le prochain rapport devrait paraître début avril 2018.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU GIE AGIRC-ARRCO

Vous révoquez votre remarque, concernant la lutte contre la fraude, du contrôle d'assiette des cotisations de retraite complémentaire AGIRC et ARRCO par les URSSAF.

Pour mémoire, le contrôle de l'assiette des cotisations de retraite complémentaire par l'ACOSS a été inscrit dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007. Démarrés en 2008, les travaux de mise en œuvre ont été suspendus fin 2011, dans la mesure où il n'a pas été donné suite aux deux courriers conjoints du 10 février et du 26 octobre 2011 par lesquels l'AGIRC-ARRCO et l'ACOSS appelaient l'attention de la Direction de la sécurité sociale sur les indispensables évolutions des articles L. 243-7¹⁸⁰ et R. 249-53¹⁸¹ du code de la sécurité Sociale : cette évolution juridique est un préalable indispensable pour engager les contrôles d'assiette dans un cadre sécurisé.

En 2015, nous avons donc saisi une nouvelle fois le Directeur de la Sécurité sociale par lettre conjointe des Directions générales de l'Agirc-Arrco et de l'Acoss de cette évolution législative indispensable, courrier resté sans réponse également.

Les Partenaires sociaux ont souhaité réaffirmer l'importance et leur volonté de voir aboutir ce chantier. L'article 7 de l'accord national interprofessionnel relatif aux retraites complémentaires AGIRC-ARRCO-AGFF du 30 octobre 2015 précise que « les organisations signataires demandent aux pouvoirs publics de prendre toute mesure pour que les Unions de Recouvrement pour la Sécurité Sociale et les Allocations Familiales (URSSAF) communiquent systématiquement aux institutions de retraite complémentaire (IRC) toutes informations utiles sur les redressements d'assiette auxquels elles auront procédé afin que ces dernières puissent effectuer le recouvrement des sommes qui leur sont dues et procéder au rétablissement des droits correspondants ». Dès lors, dans l'impact des mesures sur les comptes des régimes suite audit accord, un rendement attendu de 100 millions d'euros a été inscrit dès 2020, somme tenant compte des cotisations supplémentaires mais aussi des droits différés y afférents.

Il faut ici rappeler que la convention d'objectifs et de gestion entre l'État et l'ACOSS prévoit que « concernant le contrôle des cotisations de

¹⁸⁰ Il s'agissait de supprimer la référence au contrôle des taux et du calcul de cotisations.

¹⁸¹ L'ACOSS souhaitait voir modifier le texte pour adapter le contrôle URSSAF au cas spécifique AGIRC-ARRCO.

retraite complémentaire, le projet sera relancé, en liaison avec l'Agirc-Arrco, avec une première étape de déploiement d'ici la fin de la période conventionnelle », soit d'ici la fin de l'année 2017.

Il faut souligner que les services de l'AGIRC-ARRCO et de l'ACOSS, dans l'attente de l'évolution législative demandée, pour rendre juridiquement possible ces contrôles poursuivent activement leurs travaux pour définir les modalités opérationnelles d'un pilote et développer l'ensemble des outils nécessaires à cet effet et arrêter les processus de gestion adaptés.

L'objectif des travaux en cours est de définir un calendrier de mise en œuvre de ce chantier de contrôle par les URSSAF des cotisations de retraite complémentaire et les conditions de cadrage juridique, de nature à assurer l'indispensable sécurisation des opérations.

Les deux organismes sont fermement attachés à la mise en œuvre, dans un cadre rationnel et sécurisé, du dispositif de contrôle des cotisations de retraite complémentaire. Toutefois, comme l'a rappelé la Cour dans son rapport de mai 2016 « simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises », « malgré l'enjeu financier majeur qui s'y attache, les cotisations de retraites complémentaires des salariés ne font toujours l'objet d'aucun contrôle d'assiette, les dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 confiant cette mission aux URSSAF étant demeurée lettre morte » du côté de la DSS.
