



L'AVENIR DU RECOUVREMENT SOCIAL

Partie 2 – Les nouveaux enjeux du contrôle et de la lutte contre les fraudes

Février 2023



TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	3
LETTRE DE MISSION	7
SYNTHÈSE	9
LISTE DES RECOMMANDATIONS	20
AVANT-PROPOS	23
 CHAPITRE 1 - LE CONTRÔLE ET LA LUTTE CONTRE LES FRAUDES : UNE ACTIVITÉ STRATÉGIQUE, UNE EFFICACITÉ RÉELLE, DES NOUVEAUX DÉFIS	 25
1.1 – le contrôle en matière de prélèvements sociaux : enjeux, organisations et résultats	25
• 1.1.1 – Des objectifs pluriels	25
• 1.1.2 – L’organisation de l’activité de contrôle par les organismes de recouvrement : un pan stratégique de l’activité	30
• 1.1.3 - Les résultats du contrôle : une priorisation croissante donnée aux actions de lutte contre la fraude et un ciblage accru des contrôles	33
<i>1.1.3.1 - Des montants redressés suite à contrôle relativement stables depuis 2011, malgré une diminution régulière du nombre d’actions</i>	<i>33</i>
<i>1.1.3.2 - Une diminution des montants redressés suite aux contrôles d’assiette, qui s’explique principalement par une baisse du nombre d’actions menées</i>	<i>37</i>
<i>1.1.3.3 - Une attention plus grande portée sur la lutte contre le travail dissimulé, avec des résultats en amélioration</i>	<i>39</i>
<i>1.1.3.4 - Des résultats pour la MSA qui ne peuvent être directement comparables</i>	<i>41</i>
 1.2 - De nouvelles organisations du travail entraînent une dilution des responsabilités des employeurs, ainsi que de nouveaux risques	 42
• 1.2.1 - Des fraudes complexes, au croisement du travail illégal et de la grande criminalité, notamment par le jeu des sous-traitances en cascade et des entreprises éphémères	43
<i>1.2.1.1 - Fraude aux prestations et recours au travail dissimulé : deux motivations pour créer des entreprises éphémères dans une logique frauduleuse</i>	<i>44</i>
<i>1.2.1.2 - Des fraudes « multiples » souvent commises en bande organisée</i>	<i>46</i>
<i>1.2.1.3 - Des montages qui s’organisent souvent à l’échelle internationale</i>	<i>50</i>

- 1.2.2 – Le recours à diverses formes de mobilités transnationales vient complexifier le paysage en matière de pratiques économiques et de contrôle _____ 52
- 1.2.3 - Un accroissement constant du non-salariat porté par la microentreprise, et le développement de l'économie des plateformes, souvent associé à des statuts de micro-entrepreneur _____ 58

CHAPITRE 2 - DES ÉVOLUTIONS INDISPENSABLES POUR MIEUX CONTRÔLER ET LUTTER PLUS EFFICACEMENT CONTRE LA FRAUDE _____ 65

2.1 - Une organisation qui doit s'adapter aux fraudes les plus complexes _ 65

- 2.1.1 - Garantir une bonne prise en compte des fraudes à enjeux au sein de la branche recouvrement _____ 65
- 2.1.2 - Renforcer le contrôle les prélèvements obligatoires, en accroissant les synergies avec la DGFIP _____ 68
 - 2.1.2.1 - Approfondir les échanges sur le partage des informations issues des processus de contrôle, notamment lorsque le risque d'un impact sur l'autre sphère est identifié _____ 68*
 - 2.1.2.2 - Engager une réflexion sur la mise en place de délégations de contrôles _____ 70*
 - 2.1.2.3 - En amont des contrôles : partager le ciblage et la programmation des contrôles ____ 73*
 - 2.1.2.4 - En cours de contrôle : partager les informations au plus tôt _____ 73*
 - 2.1.2.5 - En aval des contrôles : autoriser plus largement qu'aujourd'hui des redressements sur la base des contrôles effectués par l'autre administration _____ 74*
- 2.1.3 - Garantir des synergies efficaces entre acteurs de la lutte contre le travail dissimulé _____ 76
 - 2.1.3.1 - Pleinement s'investir dans les groupes de travail transversaux mis en place sur la LCTI _____ 77*
 - 2.1.3.2 - Garantir des interactions efficaces au niveau local _____ 80*
 - 2.1.3.3 - Croiser les expériences et les parcours _____ 81*
- 2.1.4 - Améliorer la coopération entre organismes de sécurité sociale _____ 82
- 2.1.5 - Massifier les échanges d'information actuels pour optimiser le processus de lutte contre la fraude _____ 86
 - 2.1.5.1 - Autoriser l'accès à de nouvelles bases _____ 88*
 - 2.1.5.2 - A minima, accéder aux données détenues par l'administration fiscale lorsque l'assiette sociale y fait expressément référence _____ 89*
 - 2.1.5.3 - Mettre en place des croisements de fichiers entre organismes de sécurité sociale pour permettre les échanges sur les résultats des contrôles _____ 90*

2.2 - Des sujets à forts enjeux qui nécessitent la mise en place de stratégies adaptées _____ 90

- 2.2.1 - Mieux agir sur les fraudes complexes _____ 90
 - 2.2.1.1 - Se doter d'outils pour limiter les contournements transitant par des entreprises éphémères _____ 90*
 - 2.2.1.2 - Approfondir la stratégie sur la mise en cause des donneurs d'ordre _____ 94*
- 2.2.2 - Se doter d'une stratégie sur les mobilités internationales _____ 100
 - 2.2.2.1 - La lutte contre les détachements frauduleux : un cadre juridique complexe et contraignant _____ 100*
 - 2.2.2.2 - Des procédures longues et incertaines, mais qui produisent des résultats _____ 103*
 - 2.2.2.3 - Faire évoluer le cadre juridique européen ? un chemin long, non consensuel au niveau multilatéral, indispensable au niveau bilatéral _____ 108*



2.2.2.4 - Affiner la stratégie de contrôle sur les mobilités internationales	112
2.2.2.5 - Des dispositifs dérogatoires applicables aux impatriés et aux mobilités internationales intragroupes mis en œuvre, sans bilan disponible	115
2.2.2.6 - Intégrer dans la stratégie de contrôle la mobilisation des différents outils disponibles	118
2.2.2.7 - Limiter les risques de contournement de la règle en créant une obligation déclarative en cas de recours à des salariés détachés ou pluriactifs	120
2.2.2.8 - Une réorganisation du pilotage de la gestion des mobilités internationales qui devrait faciliter la mise en œuvre de ces orientations	120
• 2.2.3 - Une nouvelle approche du contrôle des travailleurs indépendants	122
2.2.3.1 - Trouver la voie pour un contrôle des travailleurs indépendants « classiques »	124
2.2.3.2 - Mieux contrôler les revenus des microentrepreneurs	125
2.2.3.3 - Poursuivre les travaux engagés sur le contrôle des travailleurs des plateformes	128
2.2.3.4 - Repenser la stratégie de contrôle des praticiens et auxiliaires médicaux	133

CHAPITRE 3 - LES IMPACTS DU CONTRÔLE SUR LES DROITS 137

3.1 - L'individualisation des droits suite à contrôle pour ajuster la retraite de base à la réalité du revenu : un dispositif appelé à monter en charge 137

3.2 - Un rehaussement des droits en matière de retraite et de prestation maladie dans certaines situations de travail dissimulé 143

- 3.2.1 - Des évolutions à venir avec la mise en place de la DSN de substitution 146
- 3.2.2 - Le cas particulier du rétablissement dans les droits dans les situations de détachement ou de pluriactivité 148

CONTRIBUTION DES MEMBRES 151

- Contribution de la Confédération fédérale des travailleurs chrétiens (CFTC) 153
- Contribution de la Confédération générale du travail (CGT) 157
- Contribution de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA) 159

ANNEXES 163

Annexe 1 – Contribution de Jonathan Bosredon, « Réflexions sur l'articulation contrôle fiscal/Urssaf » 165

Annexe 2 : liste des personnes auditionnées par le HCFiPS 177

 LETTRE DE MISSION*Le Premier Ministre*

Paris, le 20 JAN. 2022



Monsieur le Président,

J'ai reçu et lu avec beaucoup d'attention le rapport sur les finances sociales que vous venez de me remettre et qui nous donne des éléments d'éclairage utiles sur le pilotage des comptes sociaux dans le contexte de crise sanitaire. Je tenais à saluer la qualité des travaux menés sous votre égide par le Haut-Conseil du financement de la protection sociale (HCFIPS).

Comme vous le suggérez, je souhaite que ces travaux sur les principes et modalités du pilotage des finances sociales se prolongent, dans les mois qui viennent, d'un éclairage sur la gestion du recouvrement des cotisations et contributions sociales.

Trois points me semblent devoir notamment être abordés :

- L'organisation du recouvrement au regard des objectifs de coût de gestion, mais aussi de la simplicité pour les entreprises comme pour les travailleurs indépendants et de la performance tant dans l'accompagnement des acteurs économiques que dans le contrôle et la lutte contre la fraude. Cette réflexion prendra en compte les résultats de la mission « France recouvrement », mais aussi les synergies existantes ou à développer avec les autres branches de la protection sociale, notamment en optimisant l'utilisation des données individuelles contenues dans la DSN ;
- Les relations avec les entreprises, notamment en tirant les leçons de ce qui s'est passé depuis le début de la crise sanitaire. Vous examinerez notamment si certaines solutions mises en œuvre peuvent être pérennisées ;
- Les moyens de développer une action plus efficace en matière de lutte contre la fraude organisée sur les prélèvements sociaux, soit par le de travail dissimulé, soit par des montages sophistiqués.

Monsieur Dominique LIBAULT
Président du Haut Conseil du financement
de la protection sociale
18 place des Cinq Martyrs du Lycée Buffon
75014 Paris

Pour mener à bien ces différents travaux, vous pourrez vous appuyer sur les organismes de sécurité sociale et sur les différentes administrations chargées de ces questions. Vous pourrez notamment solliciter la DGFIP, en particulier aux fins de comparaison entre les pratiques mises en œuvre dans les URSSAF et dans les caisses de MSA, d'une part, et au sein de l'administration fiscale, d'autre part.

Afin que ces travaux puissent être utiles dans le cadre des futures COG, je vous saurais gré de produire votre rapport à la fin du premier semestre 2022.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes salutations les meilleures.



Jean CASTEX

Ce rapport constitue la seconde partie du travail sur l'avenir du recouvrement social engagé en janvier 2022 après saisine du HCFiPS par le Premier ministre ; une première partie de ce travail, qui portait notamment sur les enjeux et spécificités du recouvrement social, sur les transferts de collecte et sur la gestion globale des données sociales, avait donné lieu à un rapport remis le 12 juillet 2022¹.

Au regard des mutations de l'environnement économique, qui induisent des risques de dilution des responsabilités des cotisants, cette deuxième partie se concentre sur les nouveaux enjeux du contrôle et de la lutte contre les fraudes (1), sur les moyens d'améliorer la réponse des organismes de collecte² (2) et sur les conséquences du contrôle en matière de rétablissement des droits (3).

Conformément aux pratiques usuelles du haut Conseil, ce travail s'appuie sur de nombreuses auditions et sur des échanges avec les organismes et administrations concernés, qui sont ici remerciés pour leur participation.

I – LE CONTRÔLE ET LA LUTTE CONTRE LES FRAUDES : UNE ACTIVITÉ STRATÉGIQUE, UNE EFFICACITÉ RÉELLE, DES NOUVEAUX DÉFIS

1.1 – Le contrôle en matière de prélèvements sociaux : enjeux, organisations et résultats

Des objectifs pluriels

Le contrôle dans la sphère du recouvrement des prélèvements sociaux vise à s'assurer de la correcte application de la réglementation par les cotisants. Le HCFiPS tient à rappeler que le contrôle vise plusieurs objectifs essentiels à la soutenabilité et à la justice de la sécurité sociale.

Le premier d'entre eux est financier : il s'agit de repérer les cotisations éludées, du fait d'erreurs déclaratives ou de fraudes, et mettre ces créances en recouvrement afin de participer au maintien des ressources du système de protection sociale.

Le deuxième objectif est de veiller à garantir les conditions d'une saine concurrence entre les agents économiques, par le biais du caractère à la fois dissuasif (incitation au civisme social) et répressif (sanction des fraudes) du contrôle. Les prélèvements sociaux revêtent en effet une grande importance en la matière, compte tenu de leur poids dans l'ensemble des prélèvements obligatoires, de leur incidence sur l'appareil productif et de leurs caractéristiques (prélèvements qui concernent l'ensemble des revenus d'activité).

Le troisième tient à la nature même des cotisations, dont la vocation est d'ouvrir des droits sociaux aux assurés : le contrôle doit permettre de rétablir les droits sociaux des assurés, et plus globalement, participer à la détermination du « juste droit », dans une logique à la fois préventive (l'incitation au civisme social conduit les cotisants à déclarer correctement les revenus perçus ou versés qui servent au calcul des droits) et corrective (le contrôle permet de corriger les éventuelles erreurs déclaratives ou les fraudes en matière de revenus perçus ou versés, de manière à corriger les droits).

L'activité de contrôle doit donc concilier plusieurs objectifs, tout en s'inscrivant dans un cadre qui doit non seulement garantir, comme l'exige la Constitution, l'égalité devant la loi et devant les charges publiques, mais plus globalement prendre en compte la réalité économique et

¹ Pour plus de détails sur le contenu de la lettre de mission et du premier rapport, voir la synthèse disponible sur le site du HCFiPS.

² De par l'importance des masses financières en jeu, les préconisations synthétisées ici concernent essentiellement le réseau des Urssaf, mais les autres organismes de collecte (MSA), et plus généralement les autres acteurs en charge de la lutte contre les fraudes, sont également concernés.

sociale des cotisants ; la logique de sécurisation juridique du cotisant, qui régit l'ensemble de la relation entre les organismes de collecte et le cotisant et pas seulement l'activité de contrôle, se matérialise par la prise en compte de la complexité de la réglementation, du droit à l'erreur, de l'encadrement juridique des procédures, des garanties offertes au cotisant...

Un pan stratégique de l'activité des organismes de recouvrement

L'activité de contrôle s'est progressivement étoffée et diversifiée.

- D'abord et naturellement, en adaptant les pratiques et l'organisation pour tenir compte de l'évolution de la réglementation d'une part (notamment avec le développement des dispositifs d'exonérations et d'exemptions), et de l'extension du périmètre de la collecte d'autre part (contributions d'assurance chômage, cotisations d'assurance maladie et d'assurance retraite acquittées par les travailleurs indépendants...³).
- Ensuite, en renforçant sa stratégie en matière de travail dissimulé, les pratiques et leurs conséquences économiques et sociales étant, en la matière, différentes de ce qui relève des erreurs déclaratives et de l'activité de vérification.
- Parallèlement, les organismes ont développé des actions de prévention, qui s'inscrivent dans l'activité de contrôle (notamment s'agissant des dispositifs de participation et d'intéressement) ou de lutte contre la fraude (notamment en allant à la rencontre des cotisants pour sensibiliser les employeurs à l'importance de la déclaration de leurs salariés), mais qui ne donnent pas lieu à des redressements.
- Enfin, avec le droit à l'erreur d'une part, et la montée en charge depuis 2017 de la déclaration sociale nominative (DSN⁴), la notion de « fiabilisation » est devenue une préoccupation majeure, avec la mise en place progressive d'une sorte de *continuum* entre gestion des comptes (fiabilisation des déclarations au fil de l'eau par le gestionnaire de comptes) et activité de contrôle (vérification *ex-post* de la conformité de ces déclarations).

Compte tenu de ses spécificités, l'activité de contrôle et de lutte contre la fraude relève historiquement d'un corps de contrôle dédié, composé d'inspecteurs hautement qualifiés, auxquels ont été adjoints des contrôleurs pour effectuer le contrôle partiel sur pièce.

Une priorisation croissante donnée aux actions de lutte contre la fraude, et un ciblage accru des contrôles

L'activité de contrôle menée par les Urssaf, qu'elle relève des contrôles comptables d'assiette, des contrôles sur pièces ou de la lutte contre le travail illégal (LCTI), et qu'elle porte sur les employeurs ou sur les travailleurs indépendants, a permis de détecter en 2021 1,3 Md€ d'erreurs déclaratives, dont 1,2 Md€ de redressements et 0,1 Md€ de restitutions de cotisations aux employeurs. Au global, les montants redressés ont été relativement stables sur la période 2011-2021, compris entre 1,2 et 1,4 Md€ par an, avec des points hauts en 2012 et 2019, et des résultats plus faibles en 2020-2021 compte tenu notamment des conséquences de la pandémie sur l'activité économique et sur l'activité de contrôle.

³ Voir HCFiPS (2022), *l'avenir du recouvrement social*, pour plus d'éléments sur les transferts de collecte.

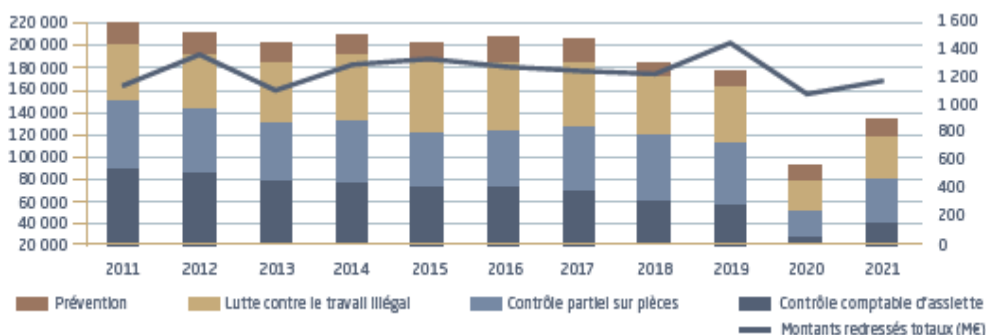
⁴ Voir HCFiPS (2022), *l'avenir du recouvrement social*.

Les montants redressés ont été globalement stables, en dépit d'une baisse du nombre d'actions liées au contrôle, baisse particulièrement marquée s'agissant des contrôles classiques (contrôles comptables d'assiettes, CCA), qui résulte pour partie d'un allongement de la durée moyenne des contrôles (stratégie de ciblage accru des contrôles qui conduit à contrôler des établissements ayant proportionnellement des risques déclaratifs plus importants, complexification de la réglementation, encadrement des pratiques et respect du droit des cotisants...).

Cette baisse du nombre de contrôles comptables, associée à des montants redressés stables en moyenne, conduit mécaniquement à observer une baisse des montants redressés hors LCTI entre 2011 et 2019.

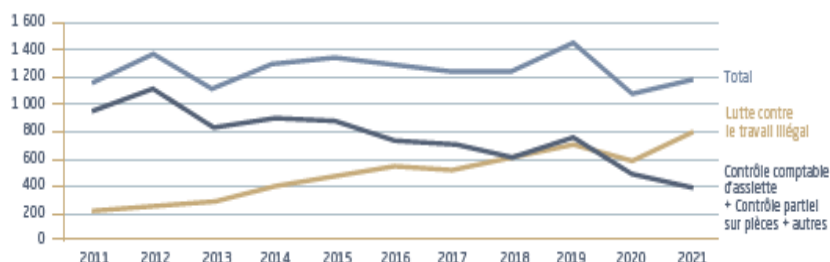
En revanche, les sommes redressées suite à des contrôles menés dans le cadre de la lutte contre la fraude ont fortement progressé entre 2011 et 2021, sans que le nombre d'actions ait été particulièrement dynamique, grâce à une hausse significative des redressements moyens opérés à ce titre. Ces évolutions illustrent probablement un ciblage accru des entreprises contrôlées dans le cadre de la LCTI, éventuellement en lien avec l'accès à de meilleures données (datamining) et à des signalements plus nombreux et plus pertinents des partenaires des Urssaf (inspection du travail, gendarmerie, DGFIP...) via la transmission de procès-verbaux qui peuvent être exploités par les Urssaf.

Nombre d'actions réalisées dans le cadre des contrôles, et montants redressés (M€, échelle de droite)



Source : Urssaf-CN

Nombre d'actions réalisées dans le cadre des contrôles, et montants redressés (M€, échelle de droite)



Source : Urssaf-CN

Les contrôles opérés sur les travailleurs indépendants ont été quasi inexistantes jusqu'à récemment, pour diverses raisons, tenant notamment aux difficultés majeures auxquelles le RSI et les URSSAF ont été confrontés à l'issue de la mise en place de l'interlocuteur social unique.

(ISU) en 2006, difficultés qui ont perduré jusqu'au milieu des années 2010, puis à la suppression du RSI et à l'intégration des travailleurs indépendants au sein du régime général entre 2018 et 2020. Le rapport du HCFiPS sur la protection sociale des travailleurs indépendants⁵ revenait en détail sur ces aspects, sur les évolutions réglementaires apportées depuis, et sur les organisations mises en place, tant au sein des Urssaf que de la MSA.

Le contrôle des prélèvements sociaux dans le secteur agricole

La CCMSA a des missions plus diversifiées que le réseau des Urssaf, dans la mesure où les caisses agricoles gèrent, depuis l'origine, un régime de salariés, mais aussi un régime de non-salariés, le régime des exploitants agricoles. Par ailleurs, de par son organisation sous forme de guichet unique, le contrôle ne porte pas que sur les prélèvements sociaux, et concerne l'ensemble des branches de ces deux régimes agricoles : maladie, AT-MP, famille, retraite, et même retraite complémentaire s'agissant des exploitants. Enfin, de par la taille du régime, il n'existe pas de corps d'inspecteurs dédié à la lutte contre la fraude.

Sur 2020 et 2021, la CCMSA indique que les actions de contrôles en matière de cotisations (14 518 actions en 2021) ont permis de procéder à des redressements pour 21,6 M€ en 2020 et 31,5 M€ en 2021, avec une fréquence de redressement de 20,5% en 2020 et de 31% en 2021.

1.2 - De nouvelles organisations du travail entraînent une dilution des responsabilités des employeurs, ainsi que de nouveaux risques

Si les organismes de recouvrement ont su adapter leurs pratiques en matière de contrôle et de lutte contre la fraude au fil du temps, le HCFiPS estime que certaines évolutions économiques relativement récentes sont susceptibles de créer ou d'amplifier les risques de fraude, en conduisant à une forme de dilution de la responsabilité quant au respect des obligations en matière sociale, qui a bien entendu des répercussions sur les modalités du contrôle et de la lutte contre la fraude.

Trois phénomènes, qui se caractérisent, du point de vue du contrôle, par un certain degré de complexité en matière de détection et de traitement de la fraude, méritent à ce titre une attention particulière.

Le développement de formes complexes de fraude, commise en bande organisée et s'appuyant sur des entreprises éphémères

Parmi les comportements frauduleux complexes à appréhender qui ont pu être mentionnés régulièrement lors des auditions du HCFiPS, le sujet de la sous-traitance en cascade et des montages complexes mettant en jeu des entreprises qualifiées d'« éphémères », constitue un enjeu particulièrement stratégique : la fraude s'appuie sur des entreprises dont la vocation est d'avoir une durée de vie limitée, le temps d'organiser la fraude et d'en retirer les bénéfices, et qui disparaissent avant qu'un contrôle ne soit opéré (ou au moment du contrôle). De fait, l'existence de ce type de sociétés ne facilite pas la détection des fraudes, puisque ces entreprises échappent largement aux plans de contrôles établis par les organismes sociaux, et rend quasi impossible le recouvrement des sommes éventuellement redressées, puisqu'elles disparaissent ou organisent leur insolvabilité dès le contrôle amorcé.

Dans certains cas, l'entreprise éphémère est constituée pour bénéficier frauduleusement de certaines prestations sociales qui ne sont accordées qu'en lien avec une activité déclarée (indemnités journalières maladies ou maternité, allocations chômage) ou d'une prise en

⁵ HCFiPS (2020), *La protection sociale des travailleurs indépendants*.

charge des salaires par l'Association pour la gestion du régime de garantie des créances de salariés (AGS). La structure est ainsi créée pour déclarer des activités ouvrant droit à prestations, pour le compte du créateur de l'entreprise ou pour d'autres personnes qui sont alors déclarées, même si les activités sont essentiellement fictives.

De fausses entreprises établies pour bénéficier de la prise en charge des salaires par l'AGS

Un exemple classique – et ancien – d'utilisation de sociétés éphémères concerne la fraude aux AGS. Le schéma consiste à créer une société, généralement avec un capital social limité, et à embaucher de « faux salariés », sans nécessairement qu'il y ait une activité économique réelle. Au bout de quelques mois, l'entreprise se place en liquidation judiciaire, les salariés se tournant alors vers l'AGS pour percevoir leurs créances salariales. Le schéma peut être plus ou moins élaboré (déclaration et paiement des salaires sur les premiers mois, avant interruption des versements quelques mois avant la procédure de liquidation judiciaire, afin de percevoir les arriérés de salaires ; combinaison de cette fraude avec l'ouverture de droits à l'assurance chômage et potentiellement à d'autres prestations sociales, telles que la prime d'activité ; « faux » statut de salarié du dirigeant « de fait » de l'entreprise pour bénéficier de la garantie des salaires pour son compte propre...).

Dans d'autres cas, l'activité est réelle, c'est-à-dire que l'entreprise a les apparences de la légalité et a une activité productive, mais les salariés sont totalement ou partiellement non-déclarés. Les dirigeants cherchent à réduire leurs coûts de production afin de proposer des tarifs inférieurs à ceux de la concurrence, en utilisant divers moyens : embauches de personnes en situation irrégulière sur le territoire national à qui ils peuvent proposer des conditions de travail et de rémunération non conformes au cadre réglementaire, non-déclaration de salariés, non-déclaration de certaines heures... Les montages complexes associés à ces pratiques peuvent parfois servir également à blanchir des sommes en espèces obtenues à l'occasion d'activités illégales.

Une organisation du travail dissimulé par la création d'une nébuleuse de sociétés à durée de vie limitée

L'Urssaf constate la création et la disparition rapide de plusieurs sociétés du BTP. Une enquête est ouverte et confiée aux gendarmes du groupe financier de la section de recherche de la gendarmerie qui effectue un important travail sur les comptes bancaires et les flux financiers de ces sociétés au terme duquel sont effectués des rapprochements entre plus d'une dizaine d'entreprises qui ont eu une durée de vie très limitée (de quelques mois à un an et demi). Ces entreprises forment une sorte de « nébuleuse », dont l'objectif est d'employer sans les déclarer environ 200 ouvriers. Les investigations débouchent sur l'arrestation d'une personne qui était soit gérant, soit employé des diverses sociétés suspectes qu'il a toutes créées avec l'aide de complices. Le préjudice a été chiffré par l'Urssaf à 710 000 €.

Le recours à la main d'œuvre non soumise à la sécurité sociale française

Le sujet des mobilités internationales et de ses conséquences sur les systèmes de protection sociale n'est pas nouveau, mais il est, depuis le début des années 2000, très présent dans le débat public, notamment par le biais du détachement et de la pluriactivité⁶ via le recours à des prestations de service internationale (PSI). Ces prestations de service donnent lieu au

⁶ Le détachement et la pluriactivité constituent deux exceptions au principe de rattachement du travailleur au régime de sécurité sociale de son État d'exercice prévu par les textes communautaires, Le HCFIPS rappelle que d'autres formes de mobilités internationales, certes probablement moins répandues, existent et peuvent faciliter des stratégies d'optimisation, parfois à la frontière de la fraude : dérogations au principe de l'État d'exercice pour certains cadres exerçant ponctuellement leur activité en France, mobilité de certaines professions libérales, émergence de nouvelles activités via Internet tels que les influenceurs, télétravail transfrontalier...

détachement par l'entreprise qui offre la prestation de travailleurs salariés, ou à l'auto-détachement de travailleurs non-salariés.

Ce dispositif, très encadré par le droit communautaire, est en soi complexe, notamment parce qu'il ne recouvre pas exactement la même chose du point de vue du droit du travail et du droit de la sécurité sociale, et parce qu'il est particulièrement difficile d'appréhender les dynamiques à l'œuvre, faute de données faisant réellement sens en matière de sécurité sociale et de la variété des modes d'exercice.

Compte tenu des difficultés évoquées pour mesurer le phénomène en lui-même, il n'est a *fortiori* pas possible d'évaluer l'ampleur de la fraude au détachement ou à la pluriactivité, mais des exemples récents montrent un risque élevé de sous-déclaration⁷.

Terra Fecundis et le recours à la main d'œuvre étrangère

Terra Fecundis est une société de droit espagnol qui met à disposition en France du personnel intérimaire dans des exploitations agricoles. Son activité fait l'objet de plusieurs contentieux, dont celui traité par le tribunal judiciaire de Marseille et qui porte sur la situation de travail de salariés employés sur la période de 2012 à 2015. Ces salariés sont venus travailler en France munis du certificat de détermination de législation applicable (formulaire A1) soit au titre du détachement (un peu plus de 2 006 certificats), soit au titre de la pluriactivité (un peu plus de 18 041 certificats), soit 20 047 certificats pour 8 172 salariés.

Les investigations ont débuté en 2012 par un contrôle de l'inspection du travail faisant suite au décès d'un salarié, mort d'épuisement et d'insolation dans un champ. Ce contrôle amène les inspecteurs du travail à s'intéresser aux conditions de travail, d'hébergement, au temps de travail, au temps de repos, au paiement de l'ensemble des heures et aux taux horaires de rémunération des salariés.

Une enquête de la police judiciaire est initiée en parallèle. S'agissant de l'activité de *Terra Fecundis*, les officiers de police judiciaire constatent que l'entreprise a une activité stable, habituelle et continue en France, une clientèle quasi exclusivement composée d'entreprises françaises et une infrastructure immobilière et, par suite, une obligation d'établissement en France. S'agissant des salariés, ils constatent, en lien avec l'Urssaf, que les salariés détachés se remplacent sur un même poste, pratique interdite par la réglementation européenne ; ceux intervenant dans le cadre de la pluriactivité n'exercent pas habituellement leur activité dans au moins deux États membres, ce qui est également en contradiction avec les règlements européens de coordination. De fait, les salariés travaillent uniquement en France, sans projet professionnel en Espagne lorsqu'ils y retournent.

Sur la base de ces constats, l'Urssaf PACA engage une demande de réexamen puis de retrait des certificats A1 auprès des autorités espagnoles. Cette procédure de dialogue se traduit par un échec : les autorités espagnoles refusent le retrait du formulaire, sans réelle justification. Prenant en compte l'échec de la procédure de conciliation et le contexte frauduleux, l'Urssaf adresse à *Terra Fecundis* une lettre d'observation, avec une notification de redressement. À ce stade, les formulaires A1 ne sont pas retirés, puisque seul le juge pénal peut procéder au retrait.

Le 8 juillet 2021, le tribunal judiciaire de Marseille, statuant en matière correctionnelle condamne *Terra Fecundis*, considérant que la société exerce son activité à titre continu en France et qu'à ce titre elle aurait dû s'établir en France. Les salariés détachés auraient dû être rattachés à la sécurité sociale française de même que les salariés pluriactifs, notamment en raison d'absence d'activité substantielle de l'entreprise en Espagne. S'agissant des certificats de détermination de la législation applicable, le tribunal procède au retrait des formulaires A1, par application de la jurisprudence *Altun*. Le tribunal déclare recevables les parties civiles, mais réserve sa décision sur les dommages et intérêts réclamés.

Le 10 juin 2022, le tribunal condamne *Terra Fecundis* à verser 80 M€ à l'Urssaf en « réparation du préjudice financier provoqué par le non-paiement des cotisations et contributions sociales ». Ce jugement fait l'objet d'un appel.

⁷ C'est notamment le cas dans le secteur aérien, avec le recours massif au détachement par les compagnies *low-cost*, dans le secteur agricole, ou encore dans le secteur de la construction.

Ils illustrent notamment le risque, probablement insuffisamment pris en compte jusqu'ici dans la stratégie de contrôle, de pratiques visant à contourner l'esprit et la lettre des textes européens en la matière, avec des entreprises qui n'ont pas seulement recours de manière ponctuelle à ces dispositifs dans certaines situations (notamment en cas de difficulté à trouver la main d'œuvre qualifiée) – ce qui est parfaitement légitime, mais organisent sciemment le recours dans la durée, sur le même poste de travail, à des travailleurs étrangers détachés – ce qui est contestable.

Le développement du non-salariat, porté par l'essor de la microentreprise et des activités transitant par des plateformes numériques

L'essor et le succès de la microentreprise d'un côté, et le développement des plateformes d'intermédiation mettant en relation les clients et des « travailleurs indépendants » (qui ne sont d'ailleurs pas nécessairement des microentrepreneurs) de l'autre⁸ peut être également préoccupant du point de vue du contrôle et de la lutte contre la fraude.

Comme cela avait été décrit par le HCFiPS dans son rapport de 2020, les risques de fraudes peuvent ne pas être négligeables, s'agissant de travailleurs qui disposent d'une certaine latitude pour déterminer leur revenu d'activité (et donc leur assiette de cotisations), et susceptibles de faire des arbitrages entre revenus d'activité et revenus du capital (bénéfices de leur société pour les travailleurs indépendants gérants de sociétés), entre activité déclarée et dissimulation d'activité, ou entre dépenses de l'entreprise et dépenses personnelles. Les travaux menés par l'Urssaf-CN dans le cadre de l'observatoire du travail dissimulé confirment les risques en matière de cotisations éludées s'agissant des travailleurs indépendants⁹, et plus particulièrement s'agissant des microentrepreneurs et des plateformes numériques d'intermédiation.

Une sous-déclaration importante par les microentrepreneurs exerçant leur activité dans le cadre de plateformes collaboratives

La loi prévoit l'obligation pour les opérateurs de plateforme d'adresser annuellement à l'administration fiscale un document récapitulant l'ensemble des opérations réalisées par les utilisateurs de ces sites ; les données collectées par la DGFIP sont ensuite transmises, annuellement, à l'Urssaf Caisse Nationale.

L'Urssaf CN procède à une comparaison entre ces données et celles déjà détenues dans le système d'information de la branche du recouvrement, notamment en vue d'identifier les individus n'ayant pas accompli les obligations qui s'imposent aux professionnels.

Un premier exercice de chiffrage a été réalisé en 2021 sur la population des utilisateurs de plateformes dont le SIREN communiqué par les plateformes est identifié dans le fichier Urssaf des microentrepreneurs. Il en ressort que, en 2021, les deux-tiers de la population étudiée a un chiffre d'affaires déclaré à l'Urssaf inférieur aux montants des transactions enregistrées par les plateformes ; près de la moitié d'entre eux n'ont rien déclaré. Cette part est de 90% pour les VTC et de 73% pour les livreurs à domicile. Les montants non ou sous-déclarés représentent 814 M€ en 2021, soit 144 M€ de cotisations. Le taux de cotisations éludées associé est de 43%. Il atteint 62% pour les VTC et 58% pour les livreurs.

⁸ Voir rapport du HCFiPS de 2020 sur la protection sociale des travailleurs indépendants.

⁹ HCFiPS (2022), *Compte-rendu de la réunion du 10 novembre 2022 de l'observatoire du travail dissimulé*, <https://www.strategie.gouv.fr/publications/observatoire-travail-dissimule-reunion-10112022>

Ces constats amènent le HCFiPS à proposer des évolutions des pratiques, mais aussi de l'environnement juridique, qui pourraient utilement être mises en œuvre afin de réduire les risques d'erreurs déclaratives et de fraudes.

II - DES ÉVOLUTIONS INDISPENSABLES POUR MIEUX CONTRÔLER ET LUTTER PLUS EFFICACEMENT CONTRE LA FRAUDE

Les travaux du HCFiPS ont porté sur deux types d'évolutions souhaitables : les premières sont de portée transversale et ont trait à l'organisation globale des contrôles, les secondes traitent des sujets spécifiques évoqués plus haut (fraudes complexes, mobilités internationales et travailleurs indépendants).

2.1 - Une organisation qui doit s'adapter aux fraudes les plus complexes

Au sein de la branche recouvrement du régime général, l'organisation du contrôle et de la lutte contre la fraude repose sur un dyptique, constitué d'un pilotage stratégique national, mis en œuvre opérationnellement par les organismes locaux. Contrairement à ce qui a pu être envisagé, le déploiement de pôles nationaux de compétences n'a pas été intégré à cette organisation, ce qui contraste avec d'autres schémas organisationnels (CNAF, gendarmerie nationale, inspection du travail...). Une meilleure structuration du pilotage de la lutte contre la fraude pourrait à ce titre être pertinente (recommandation n° 1).

S'agissant du contrôle « classique » (hors LCTI), une meilleure articulation entre la sphère sociale et la sphère fiscale (DGFIP) est nécessaire pour s'assurer un contrôle des prélèvements obligatoires exhaustif et plus performant (recommandation n°2)¹⁰. Une délégation des contrôles (le réseau qui contrôle un cotisant/redevable pouvant procéder à des redressements sur l'ensemble des prélèvements obligatoires, et pas seulement sur les prélèvements qui relèvent de sa sphère) pourrait être expérimentée (recommandation n°3) ; cela permettrait probablement une meilleure couverture du fichier, notamment sur les travailleurs indépendants aujourd'hui rarement contrôlés. Un meilleur partage des informations détenues par l'un ou l'autre des réseaux, en amont et au cours des contrôles, serait souhaitable afin de mieux cibler et organiser les contrôles et de connaître au plus tôt les situations à risque repérées par l'un des deux réseaux (recommandations n°4 et n°5). Le périmètre des redressements effectués par un des deux réseaux à partir des contrôles effectués par l'autre pourrait être étendu pour ne pas le limiter aux seuls cas de travail dissimulé (recommandation n°6).

S'agissant de la lutte contre la fraude, les synergies entre acteurs en charge de la lutte contre le travail dissimulé (Urssaf, MSA, mais aussi DGFIP, inspection du travail, gendarmerie, chancellerie...) pourraient être renforcées, en veillant à une participation active des organismes sociaux aux travaux de la MICAF, et en travaillant à l'interconnexion des formations et des parcours professionnels entre les différents services compétents en matière de LCTI (recommandations n°7 et 8).

Au sein de la sphère de la protection sociale, la coopération entre les organismes de collecte et les branches prestataires gagnerait à être renforcée, plusieurs terrains de fraude étant

¹⁰ Cette dynamique, amorcée durant la pandémie, doit être confortée et pérennisée, en réactualisant notamment les conventions existant entre les deux réseaux, tant au niveau national qu'au niveau local.

communs. S'agissant des fraudes détectées par les Urssaf, leur prise en compte par les caisses prestataires peut avoir des incidences sur le niveau des droits individuels (voir *infra*), tandis que certaines fraudes détectées par les CAF (fausse activité professionnelle) ou les CPAM (surfacturations des praticiens et auxiliaires médicaux) peuvent avoir des incidences sur les cotisations dues. Les organismes peuvent être amenés à s'échanger ces informations, mais ces échanges n'apparaissent pas systématiques d'une part, et ne sont pas toujours utilisés par l'organisme qui reçoit les informations d'autre part. Un renforcement des échanges d'information entre caisses, en insistant par exemple sur la dimension interbranche des prochaines COG, serait souhaitable (recommandations n°9 et 10)).

Ces évolutions nécessitent plus globalement un meilleur partage des données, en passant notamment d'une logique d'accès « individuel » à une logique d'échanges plus automatisés et « en masse », et en élargissant le périmètre des données accessibles¹¹, de manière à mieux détecter les fraudes complexes (recommandations n°11, 12,13 et 14).

2.2 – Des sujets à forts enjeux, qui nécessitent la mise en place de stratégies adaptées

Mieux agir sur les entreprises éphémères et approfondir la stratégie sur la mise en cause des donneurs d'ordre

Comme évoqué ci-dessus, les fraudes complexes mettent souvent en jeu des « entreprises éphémères ». Les acteurs en charge de la lutte contre la fraude ne méconnaissent pas cette problématique¹², mais le HCFiPS estime qu'il existe encore des possibilités trop nombreuses pour liquider rapidement et facilement ces structures, et qu'il est nécessaire d'aller au-delà de la personne morale pour s'intéresser aux personnes physiques qui organisent ces pratiques.

Une partie des difficultés pourrait être réduite, en identifiant au plus tôt les personnes responsables de ces montages, *via* des travaux de « datamining » d'une part, et une évolution des modalités d'accès au fichier des interdits de gérer. Des évolutions juridiques peuvent également être utiles, en imposant par exemple la fourniture d'une attestation de compte à jour lorsque l'entreprise procède à une liquidation amiable ou en rationalisant la procédure de publicité des transmissions universelles de patrimoine auprès d'entreprises étrangères, de telle sorte que les organismes aient connaissance de ces transmissions et puissent s'y opposer le cas échéant (recommandations n°15, 16 et 17).

Les donneurs d'ordre ont toutefois une responsabilité essentielle dans ces schémas de fraudes complexes. En la matière, les pouvoirs publics ont également pris des dispositions spécifiques pour tenir compte de cette responsabilité, notamment par le biais du dispositif de « solidarité financière ». Le HCFiPS recommande de définir plus précisément la stratégie de la branche recouvrement en matière de mobilisation de cet outil¹³ (recommandations 18). Le cadre juridique entourant ce dispositif de solidarité financière devrait également être redéfini afin de le rendre plus efficient, avec notamment pour objectif de responsabiliser le donneur d'ordre sur l'ensemble de la chaîne de sous-traitance (recommandation 19).

¹¹ L'accès aux données relatives à la TVA intracommunautaire ou aux chiffres d'affaires déclarés dans les liasses fiscales serait à ce titre fort utile.

¹² C'est d'ailleurs un des axes de travail de la MICAF, et des évolutions récentes (pouvoirs de cyber-enquêtes, transmission aux corps de contrôle des informations utiles par les greffiers des tribunaux de commerce...) vont dans le sens d'une meilleure prise en compte de cette problématique.

¹³ Recherche plus systématique du donneur d'ordre, application plus rigoureuse des sanctions...

Se doter d'une stratégie en matière de mobilités internationales

Comme évoqué plus haut, le cadre juridique relatif au détachement (et à la pluriactivité) est particulièrement complexe et contraignant. Si les démarches doivent être poursuivies pour faire évoluer les règles communautaires en la matière, le HCFiPS considère comme prioritaire de développer et de renforcer parallèlement les relations bilatérales entre organismes nationaux, de manière à s'assurer d'une meilleure gestion des dossiers concernant les mobilités internationales (recommandations n°20 et 21)¹⁴.

Au niveau national, il conviendrait surtout de se doter d'une stratégie de contrôle ciblant les entreprises recourant de manière récurrente aux détachements successifs sur un même poste et/ou à la pluriactivité, à l'opposé de l'esprit et de la lettre des textes communautaires (recommandation n°22). Cette stratégie serait d'autant plus efficiente si des obligations déclaratives incombaient aux employeurs s'agissant des salariés détachés ou pluriactifs exerçant leur activité dans leur établissement, et si les sanctions disponibles en matière de défaut de déclaration étaient plus systématiquement appliquées (recommandations n°24 et 25).

Renouveler l'approche du contrôle des travailleurs indépendants

Constatant la faiblesse du contrôle des travailleurs indépendants « classiques » (hors microentrepreneurs et praticiens et auxiliaires médicaux¹⁵ - PAM), notamment du fait d'un positionnement peu adapté de la branche recouvrement (illégitimité à aller sur le terrain de l'assiette qualifiée de « fiscale », faible intérêt en termes de « rendement » des contrôles), et malgré des évolutions récentes permettant de simplifier les démarches et donc de participer à une meilleure qualité des déclarations, le HCFiPS estime que la fiabilité des déclarations pourrait encore être améliorée en renforçant le rôle des tiers-déclarants (recommandation n°26). Comme évoqué plus haut, la couverture du fichier des indépendants pourrait probablement être étendue par l'autorisation de délégations des contrôles entre la sphère sociale et la sphère fiscale.

La problématique du contrôle pour les microentrepreneurs est différente, dans la mesure où l'assiette des prélèvements sociaux est plus simple à établir et à contrôler¹⁶. Toutefois, compte tenu de l'importance du phénomène de sous-déclaration (voir plus haut), le HCFiPS ne peut qu'encourager la systématisation des rapprochements entre déclarations fiscales et sociales des microentrepreneurs dans le cadre des campagnes de fiabilisation des revenus (recommandation n°27). Une autre voie pour fiabiliser au mieux les déclarations et limiter la tentation de sous-déclaration des revenus par les microentrepreneurs consisterait à obliger les entreprises qui ont recours, dans le cadre d'une prestation de service, à un microentrepreneur à déclarer les sommes correspondantes, sur le modèle de ce qui existe déjà pour les honoraires versés (recommandation n°28).

¹⁴ Au-delà du sujet du détachement et de la pluriactivité, d'autres dispositifs dérogatoires mobilisés pour gérer la mobilité internationale des salariés, notamment les cadres des grands groupes, ont été mis en place, mais aucun bilan n'a été effectué sur l'efficacité de ces dispositifs. Le HCFiPS souhaite que ces bilans puissent être effectués (recommandation n° 23).

¹⁵ S'agissant des PAM, le HCFiPS constate que les pratiques frauduleuses qui peuvent être mises en évidence par la branche maladie dans le cadre de ses activités de contrôle ne donnent pas lieu à une transmission à la branche recouvrement d'une part, et ne débouchent pas sur une suspension des prises en charges des cotisations par la CNAM d'autre part. Le HCFiPS souhaite ainsi que soient tirées toutes les conséquences en matière sociale (suspension des prises en charge de cotisation, révision à la baisse des assiettes et donc des droits) des constats de fraude par les PAM (recommandations n°31 et 32).

¹⁶ L'assiette des microentrepreneurs correspond au chiffre d'affaire, alors que celle des indépendants « classiques » correspond au revenu professionnel net, c'est-à-dire au chiffre d'affaire minoré par les frais professionnels, y compris cotisations sociales.

Indépendamment des statuts différents que peuvent choisir les travailleurs indépendants, un nombre croissant d'entre eux exercent tout ou partie de leur activité via les plateformes numériques d'intermédiation. La loi de 2018 relative à la lutte contre la fraude a prévu la transmission à l'ACOSS des éléments fournis à l'administration fiscale, à des fins de rapprochement. Au-delà des premiers enseignements qui peuvent être tirés du rapprochement des données transmises par les plateformes et des revenus déclarés par les microentrepreneurs (voir plus haut), la qualité des informations transmises par les plateformes est inégale, et gagnerait à être renforcée. Pour limiter encore plus le risque de sous-déclaration, le HCFiPS estime nécessaire de renforcer le rôle de tiers-déclarant des plateformes (déclarations des sommes versées aux microentrepreneurs et qui constituent son chiffre d'affaire), et d'envisager d'étendre ce rôle des plateformes au précompte des prélèvements sociaux (recommandations n°29 et 30).

3 – UN ENJEU TRANSVERSAL : LES IMPACTS DU CONTRÔLE SUR LES DROITS

Comme évoqué en introduction, le contrôle doit également permettre de rétablir les droits des assurés. Le cadre juridique prévoit certes une individualisation des droits suite à contrôle pour ajuster le salaire porté au compte (qui sert au calcul des droits retraite) à la réalité du revenu, mais en pratique, cet enjeu n'est pas à ce jour suffisamment pris en compte.

Le HCFiPS recommande de systématiser les transmissions de données suite à contrôle entre les Urssaf et les Carsat¹⁷, et de mieux détailler l'impact du redressement global par salarié¹⁸ (recommandations n° 34, 35, 36).

Par ailleurs, avec la mise en place de la DSN de substitution¹⁹ à compter de 2023, les redressements opérés suite à contrôle pourraient donner lieu à une transmission automatique à l'ensemble des organismes sociaux ; le HCFiPS considère qu'il faudrait que les échanges de données individuelles soient étendues à l'ensemble des risques et à l'ensemble des régimes²⁰ (recommandations 33, 37).

Le rétablissement des droits dans les situations de mobilité internationale est un sujet complexe. Le HCFiPS souhaite davantage de prévention, afin que les situations d'établissements recourant au détachement illégal ne perdurent pas (recommandation 38). En cas de détachement licite, il convient de mettre en place des échanges avec les organismes de sécurité sociale étrangers pour vérifier que les cotisations et les droits sont correctement calculés (recommandation 39).

¹⁷ Le nombre de salariés concernés par des transmissions est en progression sur les trois dernières années, mais reste cependant relativement faible, (25 000 en 2021), notamment au regard du nombre de salariés correspondant au nombre de salariés des comptes contrôlés (2 532 385, avec un taux de fréquence des redressements de près de 70%).

¹⁸ Le redressement opéré suite à contrôle n'est pas toujours individualisable dans la mesure où le salarié n'est pas toujours connu ou qu'il n'est pas connu avec la précision nécessaire. Pour ouvrir des droits vieillesse, il convient de disposer soit du NIR du salarié, soit, *a minima*, de son nom, de son prénom et de sa date de naissance pour tenter une recherche dans le Système national de gestion des identifiants (SNGI). Or, de ce point de vue, les situations sont très différentes selon l'environnement du contrôle : si l'identification est aisée lors des contrôles d'assiette classiques, avec des salariés employés régulièrement, elle est souvent très malaisée lors des contrôles LCTI. De nouveaux outils ont été déployés au sein de la branche depuis 2019 afin de faciliter l'individualisation des redressements par les inspecteurs.

¹⁹ À compter de 2023, les organismes de collecte peuvent émettre directement des DSN à la place des employeurs, lorsque ces derniers ne corrigent pas d'eux-mêmes les erreurs déclaratives identifiées par les Urssaf à l'occasion de la transmission des DSN ultérieures, afin que le système global de gestion des données sociales puisse s'appuyer sur des éléments déclaratifs fiables.

²⁰ Les textes qui autorisent les Urssaf à recouvrer et à contrôler les cotisations sociales dues à d'autres régimes que le régime général ne prévoient rien en matière d'individualisation des droits.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Sur l'organisation de la branche recouvrement

Recommandation n° 1 : Poursuivre le déploiement de pôles de compétence nationaux (éventuellement pour partie déconcentrés) spécialisés sur les dossiers complexes et mutualisables au sein de l'ensemble du réseau, en appui aux organismes

Sur l'articulation entre la sphère sociale et la sphère fiscale (DGFIP)

Recommandation n° 2 : Prendre en compte la nouvelle impulsion DGFIP-Urssaf en réactualisant les conventions existant entre les services fiscaux et les Urssaf, tant au niveau national qu'au niveau local

Recommandation n° 3 : Engager une expérimentation sur la mise en place de délégations de contrôle, notamment sur le périmètre des travailleurs indépendants

Recommandation n° 4 : Partager les informations en amont des contrôles pour mieux cibler et organiser les contrôles

Recommandation n° 5 : Réfléchir à des modalités de partage d'informations en cours de contrôle pour connaître au plus tôt les situations à risque

Recommandation n° 6 : Étendre, au-delà de ce qui existe en matière de travail dissimulé, le périmètre des redressements effectués à partir des contrôles effectués par l'autre administration

Sur les synergies en matière de lutte contre la fraude

Recommandation n° 7 : Veiller à la participation active, dans la durée, des organismes sociaux aux groupes de travail pilotés par la Micaf pour permettre aux organismes de gérer au mieux les fraudes à enjeux

Recommandation n° 8 : Travailler à l'interconnexion des formations et des parcours professionnels entre les différents services compétents en matière de LCTI

Sur la coopération entre organismes de protection sociale

Recommandation n° 9 : Renforcer l'échange entre Urssaf et caisses prestataires sur les données transmises pour partager les suites données et améliorer, le cas échéant, le processus

Recommandation n° 10 : Renforcer l'interbranche dans le cadre des COG pour améliorer l'efficacité de la sphère sociale sur le traitement des fraudes

Sur les échanges de données

Recommandation n° 11 : Définir un cadre d'utilisation des données à des fins de croisements massifs (dans le cadre du datamining) pour mieux détecter les fraudes complexes

Recommandation n° 12 : Poursuivre les travaux sur les échanges de données sur la TVA intracommunautaire

Recommandation n° 13 : Mettre à disposition des Urssaf les données relatives au chiffre d'affaires contenues dans les liasses fiscales

Recommandation n° 14 : Automatiser les transmissions d'information sur les contrôles entre organismes sociaux

Sur les entreprises éphémères et la mise en cause des donneurs d'ordre

Recommandation n °15 : Imposer la fourniture d'une attestation de compte à jour lorsque l'entreprise procède à une liquidation amiable, de telle sorte qu'aucune entreprise ne puisse être liquidée si elle a des dettes vis-à-vis de l'Urssaf

Recommandation n °16 : Rationaliser la publicité des transmissions universelles de patrimoine auprès d'une entreprise étrangère, de telle sorte que les organismes aient connaissance de ces transmissions et puissent s'y opposer

Recommandation n °17 : Intervenir « au plus tôt » sur les sociétés éphémères en développant les travaux de datamining engagées par la branche recouvrement et en retravaillant sur les modalités d'accès au fichier des interdits de gérer

Recommandation n °18 : Définir une stratégie de branche relative à la mobilisation de la solidarité financière

Recommandation n °19 : Redéfinir le cadre juridique entourant la solidarité financière pour rendre le dispositif plus efficient, en responsabilisant notamment le donneur d'ordre sur la chaîne de sous-traitance

Sur la stratégie en matière de mobilités internationales

Recommandation n °20 : Rechercher les modalités d'un accord permettant de faire évoluer les règles européennes de sécurité sociale relatives aux mobilités internationales

Recommandation n °21 : Développer les relations bilatérales pour faciliter la gestion des dossiers

Recommandation n °22 : Préciser la stratégie de contrôle des entreprises recourant de manière récurrente au détachement, à l'opposé de l'esprit et de la lettre du détachement

Recommandation n °23 : Faire un bilan de la mise en œuvre des dispositifs dérogatoires relatifs à l'impatriation et aux mobilités internationales intragroupes

Recommandation n °24 : Mobiliser, dans des situations à définir, les sanctions existantes en matière de défaut de déclaration

Recommandation n °25 : Créer une obligation déclarative en cas de recours à des salariés détachés ou pluriactifs

Sur l'approche du contrôle des travailleurs indépendants

Recommandation n °26 : Engager des échanges avec les tiers déclarants en vue de garantir la meilleure adéquation possible entre déclarations fiscales et sociales

Recommandation n °27 : Systématiser les rapprochements entre assiette fiscale et assiette sociale des microentrepreneurs dans le cadre de campagnes de fiabilisation des revenus

Recommandation n °28 : Faire déclarer par les entreprises les sommes versées aux microentrepreneurs sur le modèle des dispositions existant pour les honoraires

Recommandation n °29 : Renforcer le recours des plateformes et des microentrepreneurs au dispositif de tiers déclarant et envisager son extension au précompte des cotisations

Recommandation n °30 : Renforcer la qualité de l'information diffusée par les plateformes en matière de sécurité sociale

Recommandation n °31 : A législation constante, pour chaque fraude identifiée, revoir l'assiette des cotisations des praticiens et auxiliaires médicaux

Recommandation n°32 : Modifier la législation pour permettre une remise en cause de la prise en charge des cotisations sociales des praticiens et auxiliaires médicaux en cas de fraude identifiée

Sur les impacts du contrôle sur les droits

Recommandation n°33 : Envisager les modalités de transmission des informations issues des contrôles entre organismes de protection sociale, de manière à rétablir le juste droit en matière de cotisations et de prestations à l'ensemble des organismes

Recommandation n°34 : S'assurer du caractère opérant du dispositif d'individualisation des droits lors de la prise en charge par les Urssaf des contrôles pour le compte de tiers

Recommandation n°35 : systématiser les transmissions de données suite à contrôle entre les Urssaf et les Carsat

Recommandation n°36 : Mieux détailler l'impact du redressement global par salarié

Recommandation n°37 : Avec la mise en œuvre de la DSN de substitution, réfléchir à une éventuelle extension du transfert de l'individualisation des droits à l'ensemble des risques

Recommandation n°38 : Renforcer la prévention pour que les situations d'établissements recourant au détachement illégal ne perdurent pas

Recommandation n°39 : Pour garantir les droits des salariés : vérifier, de manière aléatoire ou sur signalement, que des cotisations sont versées et que des droits sont ouverts pour la période de détachement dans le pays dans lequel le certificat de détachement a été émis

 AVANT-PROPOS

Le présent rapport constitue le second volet du travail amorcé par le HCFiPS en janvier 2022 sur l'avenir du recouvrement social, suite à une lettre de mission du Premier ministre (voir ci-dessus). Il porte sur le contrôle des prélèvements sociaux et la lutte contre la fraude par les organismes sociaux en charge du recouvrement de ces prélèvements, sans prétendre faire le tour de l'ensemble des sujets.

- Comme pour la première partie de ce travail, les travaux du HCFiPS concernent essentiellement le contrôle des cotisations et contributions assises sur les revenus d'activité, et ne se penchent donc pas sur d'autres prélèvements collectés par les organismes sociaux²¹ ou sur d'autres prélèvements affectés au financement de la protection sociale collectés par l'administration fiscale (TVA, taxe sur les salaires...).
- L'analyse porte sur les deux seuls réseaux de collecte disposant d'un corps de contrôle que sont les Urssaf d'une part, et les caisses de la mutualité sociale agricole d'autre part ; compte tenu des masses financières en jeu, l'accent est mis sur l'activité des Urssaf.
- Elle porte essentiellement sur les employeurs du secteur privé et les travailleurs indépendants, et laisse ainsi de côté les sujets relatifs aux employeurs publics²² (administrations, collectivités locales, entreprises publiques), ou à certaines populations spécifiques (particuliers employeurs, artistes-auteurs, marins...).
- Le rapport présente brièvement certains éléments relatifs aux résultats du contrôle ou à la mise en œuvre des procédures par les organismes, sans toutefois procéder à des analyses plus poussées en termes d'efficacité du contrôle ou de qualité des relations entre les organismes et les cotisants ; certains de ces éléments avaient été traités dans le rapport du HCFiPS de 2017 sur les relations des entreprises avec les organismes de protection sociale ou sur le rapport de 2020 sur la protection sociale des travailleurs indépendants.
- Enfin, sont également laissés de côté les impacts sur le contrôle des transferts de recouvrement opérés récemment ou à venir, et le recouvrement des créances issues des contrôles.

Ce rapport se décompose en trois chapitres :

- le premier chapitre revient sur les enjeux du contrôle et sur les mutations économiques à l'œuvre qui sont susceptibles de modifier l'activité du contrôle et de la lutte contre la fraude ;
- le deuxième chapitre porte sur les évolutions nécessaires pour mettre en œuvre une nouvelle stratégie de contrôle, et formule diverses préconisations ;
- le troisième chapitre s'intéresse aux conséquences du contrôle sur les droits sociaux.

²¹ Ne sont donc pas traités les sujets relatifs à la CSG-CRDS sur les revenus de remplacement, sur les revenus du capital ou des jeux, ou relatifs à divers prélèvements sociaux (prélèvements sur les indemnités de rupture, forfait social...) ou fiscaux (CSSS, taxes sur les laboratoires pharmaceutiques...).

²² Qu'il soit pour autant mentionné que le contrôle des employeurs publics est essentiel, au moins pour des raisons d'exemplarité.

CHAPITRE 1 - LE CONTRÔLE ET LA LUTTE CONTRE LES FRAUDES : UNE ACTIVITÉ STRATÉGIQUE, UNE EFFICACITÉ RÉELLE, DES NOUVEAUX DÉFIS

- [1] Ce chapitre constitue un diagnostic de la situation actuelle en matière de contrôle. Après avoir rappelé les enjeux associés au contrôle, les organisations mises en place et les résultats obtenus (1), il revient sur certaines mutations de l'environnement économique susceptibles de percuter l'activité de contrôle (2).

1.1 – LE CONTRÔLE EN MATIÈRE DE PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX : ENJEUX, ORGANISATIONS ET RÉSULTATS

1.1.1 – Des objectifs pluriels

- [2] Le code de la sécurité sociale ne définit pas clairement les objectifs du contrôle des prélèvements sociaux : la partie du code consacrée à ce thème (articles L. 243-7 à L. 243-13) est centrée sur la description du rôle des différents acteurs, des procédures à mettre en œuvre et des outils à disposition. Du côté fiscal, le BOFiP mentionne explicitement que « *le contrôle de l'impôt a pour objet de s'assurer que les contribuables se sont acquittés de leurs obligations et, le cas échéant, de réparer le préjudice causé au Trésor par les infractions aux dispositions prévues par le code général des impôts* », et que « *les erreurs [commises par les redevables et repérées lors des contrôles] doivent être corrigées par l'administration à qui il incombe de préserver les intérêts du trésor tout en assurant l'égalité des citoyens devant l'impôt* ».
- [3] On retrouve dans cette définition²³ l'idée de réparation, par l'administration (l'administration fiscale), d'un préjudice à la collectivité (le Trésor) dû au non-respect (intentionnel ou non) d'un ensemble cohérent de règles (le code des impôts).
- [4] En matière sociale, le contrôle doit permettre à l'administration en charge de cette mission (les organismes de collecte du régime général ou de la MSA²⁴) de repérer le non-respect (intentionnel, en cas de fraude, ou non) par les redevables (cotisants) d'un ensemble cohérent de règles (le code de la sécurité sociale) et de réparer, le cas échéant, le préjudice causé à la collectivité (les régimes de protection sociale²⁵), tout en garantissant l'égalité des citoyens devant les charges publiques. Si cette mission de contrôle est correctement menée par les

²³ D'autres définitions ont pu être données. François Écalte, sur son site Fipeco (<https://www.fipeco.fr/>), rappelle que le contrôle fiscal poursuit traditionnellement trois objectifs, un objectif budgétaire (recouvrement des impôts éludés), un objectif répressif (sanction des fraudes), et un objectif dissuasif (incitation au civisme fiscal par crainte des sanctions). Bruno Parent insiste sur la notion de consentement à l'impôt : « *déclarer ses revenus puis s'acquitter de la contribution aux charges publiques est l'expression concrète du consentement à l'impôt qui fonde le pacte républicain. Ces obligations sont, dans notre pays, très correctement respectées. Mais, bien sûr, des « déviations » existent. Détecter et corriger les manquements à la loi fiscale permet de consolider le civisme des contribuables face à des pratiques qui fragilisent le pacte social et portent atteinte tant à la concurrence entre les acteurs économiques qu'aux recettes publiques* » ; Bruno Parent (2018), « *Propos introductifs du Directeur général des finances publiques* », *Gestion & Finances Publiques*, n° 3, 2018/3, pages 33 à 34.

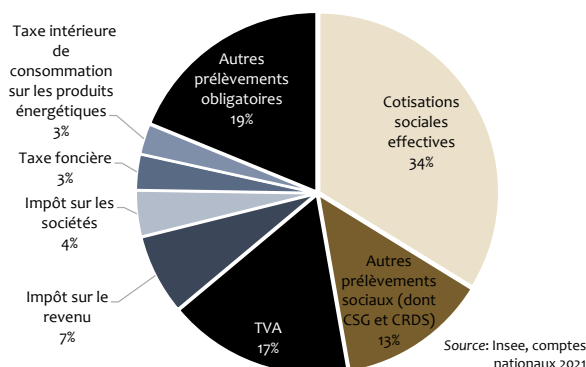
²⁴ Au sein de la sphère sociale, seuls ces deux organismes disposent de prérogatives en matière de contrôle.

²⁵ Au-delà des seuls régimes de base de sécurité sociale, qui bénéficient de ces actions de réparation du préjudice causé, le régime d'assurance chômage est effectivement concerné (depuis le transfert de la collecte aux Urssaf en 2010), alors que ce n'est jusqu'ici pas le cas pour le régime complémentaire des salariés du privé (Agirc-Arrco) ; sur ce point, le transfert de la collecte de ces cotisations aux Urssaf qui était prévu pour 2023-2024 devait également s'accompagner d'une extension du périmètre des contrôles des Urssaf aux cotisations de retraite complémentaire. Postérieurement à la rédaction de ce rapport, le HCFIPS prend note que le Gouvernement a renoncé au transfert de cette collecte dans le cadre du projet de loi de financement rectificatif de la sécurité sociale (PLFRSS) pour 2023.

organismes qui en ont la responsabilité, le contrôle revêt par ailleurs une dimension dissuasive d'une part, et participe au consentement au prélèvement social d'autre part.

- [5] Le contrôle des prélèvements sociaux vise donc notamment à préserver le bien commun par le maintien des ressources du système ; le HCFiPS estime toutefois que deux autres dimensions particulièrement importantes, et relativement propres à la sphère sociale, doivent y être ajoutées.
- [6] Tout d'abord, le prélèvement social possède plusieurs caractéristiques qui justifient une attention particulière pour garantir des conditions saines de concurrence entre acteurs économiques.
- [7] Premièrement, le prélèvement social représente une masse financière très importante²⁶ : les cotisations sociales effectives (34%) et les autres prélèvements sociaux (13%, notamment au titre de la CSG-CRDS, dont une partie assise sur les revenus du capital ou sur les jeux est toutefois collectée par la DGFIP) constituent le prélèvement obligatoire le plus important, assez largement devant la TVA (dont une fraction de 25,48% est affectée au financement de la branche maladie de la sécurité sociale et à la compensation des allègements généraux). Les autres recettes fiscales représentent des poids bien moins importants. Compte tenu des masses en jeu, un pourcentage d'erreur ou de fraude même modeste se traduit par des impacts financiers plus importants pour les acteurs concernés, ce qui peut modifier les conditions de la concurrence.

Structure des principaux prélèvements obligatoires en 2021 (en % du total)



- [8] Deuxièmement, ces prélèvements sont, pour l'essentiel, assis sur les revenus d'activité et pèsent directement sur les coûts de production, à la différence de la TVA (qui pèse sur la consommation), l'impôt sur le revenu (qui pèse sur les revenus nets des personnes physiques), ou l'impôt sur les sociétés (qui pèse sur les bénéfices). Le non-respect des règles par un agent économique (employeur, travailleur indépendant) en matière de prélèvement social peut donc affecter significativement ses coûts de production par rapport aux autres acteurs.

²⁶ Une première façon de mesurer les masses en jeu serait de s'appuyer sur les données issues de la comptabilité nationale par sous-secteurs des administrations publiques : en 2020, les prélèvements obligatoires de l'ensemble des administrations de sécurité sociale (ASSO) représentaient 24,5% du PIB, alors que les prélèvements obligatoires des administrations centrales pesaient 13,2% du PIB. Mais avec cette approche, les cotisations et contributions dues par les employeurs de la fonction publique d'État et leurs agents au titre de la retraite ne sont pas comptabilisées dans les ASSO, mais dans les administrations centrales. Par ailleurs, les prélèvements obligatoires des ASSO intègrent des recettes (TVA, droits de consommation, taxe sur les salaires, prélèvements sur les revenus du capital...) recouvrées par d'autres administrations, notamment DGFIP et douanes, tandis que certaines recettes (versement transport, versement libératoire de l'IR pour certains travailleurs indépendants...) collectées par les organismes sociaux (Urssaf et MSA) appartiennent aux collectivités territoriales (APUL) ou aux administrations centrales.

- [9] Troisièmement, à la différence de l'impôt sur le revenu, qui est progressif et donc concentré sur un pourcentage relativement faible de la population aux revenus les plus élevés, les prélèvements sociaux sont, pour l'essentiel, proportionnels aux revenus (prélèvement au premier euro) et concernent une part bien plus vaste de la population. Cela signifie que, notamment pour les travailleurs indépendants, le taux de prélèvement social peut être beaucoup plus élevé que ne l'est le taux de prélèvement fiscal, ce qui pourrait inciter, en l'absence de contrôle, à ne pas correctement déclarer ses revenus.
- [10] Ces trois caractéristiques confèrent au prélèvement social une importance particulière s'agissant de la création des conditions d'une saine concurrence entre acteurs, et plus généralement, en termes d'adhésion au système, de consentement à des prélèvements élevés, et de citoyenneté sociale. Dans ce cadre, il s'agit de lutter contre une certaine forme de tolérance à l'égard de la fraude sociale²⁷, notamment en termes de non-déclaration de certaines activités ou de salariés. Dans son rapport de 2007, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) notait que « *de tous les délinquants, celui qui fraude le fisc ou la sécurité sociale est certainement celui qui bénéficie de la plus grande mansuétude de la part du grand public* »²⁸. Les exemples de l'Italie ou de la Grèce, pays dans lesquels la fraude aux prélèvements obligatoires semble être une pratique répandue, fournissent des enseignements quant aux conséquences de ce type de tolérance²⁹, notamment durant la crise des dettes souveraines en 2011-2012.
- [11] Par ailleurs, la spécificité d'un certain nombre de prélèvements sociaux par rapport aux impôts et taxes, est que ces prélèvements ouvrent des droits sociaux aux assurés-cotisants. Le contrôle ne peut donc uniquement viser le maintien des ressources financières ou la création d'un environnement propice à une saine concurrence, il doit également avoir pour objectif de garantir ou rétablir les droits sociaux des assurés. Cet objectif fondamental peut lui-même se décliner de deux manières, tout aussi importantes.
- [12] La garantie des droits peut être en quelque sorte « préventive » : le contrôle, grâce à l'arsenal de sanctions ou de pénalités qu'il peut mobiliser en cas d'erreur, incite les entreprises à déclarer leurs salariés et à les déclarer correctement (il en est de même pour les indépendants, incités à déclarer correctement leurs revenus professionnels), et à s'acquitter des prélèvements dus. Grâce au principe des recettes affectées, les financements sont ainsi assurés, et les droits mieux garantis.

²⁷ L'enquête du Credoc menée en 2015 montrait par exemple que si 74% des personnes interrogées considéraient comme totalement inacceptable le fait de percevoir des prestations sociales auxquelles on n'a pas droit, ils n'étaient que 43% à considérer comme inacceptable le fait de faire travailler un salarié sans le déclarer. Plus récemment, une enquête menée par IPSOS pour le compte de la FEPEM, de l'Urssaf-CN et du HCFiPS a confirmé ces perceptions dans le cadre des activités menées auprès de particuliers employeurs : parmi les employeurs interrogés, 81% trouvaient totalement inacceptable de percevoir des prestations sociales auxquelles on n'a pas droit, et 78% d'employer quelqu'un au sein d'une entreprise sans le déclarer, mais ils n'étaient que 38% à trouver totalement inacceptable le fait d'employer quelqu'un à domicile (garde d'enfants, ménage, etc.) sans le déclarer. Pour les salariés employés par des particuliers, les résultats étaient similaires (respectivement 62%, 61% et seulement 27%). Voir HCFiPS <https://www.strategie.gouv.fr/publications/observatoire-travail-dissimule>, ou Ipsos (2021), <https://www.ipsos.com/fr-fr/1-particulier-employeur-sur-3-deja-pratique-la-sous-declaration>.

²⁸ CPO (2007), *La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle*, mars.

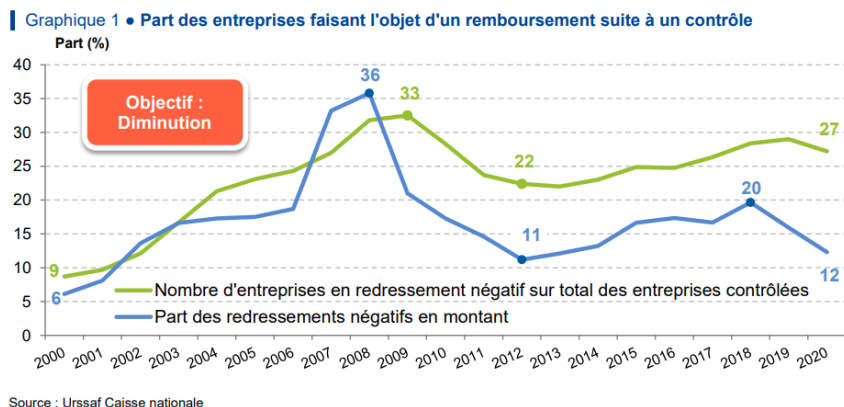
²⁹ Céline Antonin rappelait en 2010 que malgré les mesures prises dans les années 2000 pour mieux prendre en compte les revenus assujettis, les recettes fiscales grecques ont baissé de 2,25 points de PIB entre 2000 et 2007, principalement du fait de l'évasion fiscale (sous-déclaration des revenus estimée à 10%) et de l'importance de l'économie souterraine (estimée à 25% du PIB, contre 14% en moyenne pour les pays de l'OCDE ; Céline Antonin (2010), « La fatalité grecque : un scénario prévisible ? », *La lettre de l'OFCE*, n° 323, mardi 21 septembre. Le Sénat évoquait également l'importance de l'économie souterraine, et relevait qu'il existait un certain nombre d'obstacles administratifs à la collecte des impôts ainsi qu'une résistance d'une partie de la société grecque ; Jean-François Humbert et Simon Sutour (2011), *Rapport d'information sur la crise économique et financière en Grèce*, Rapport d'information du Sénat, n° 645, juin. La situation italienne est également souvent évoquée pour illustrer les problèmes issus d'une tolérance envers la fraude fiscale ou sociale ; voir par exemple : Claudio Sacchetto (2021), « Les mesures fiscales nationales et locales face à la crise de la covid en Italie », *Gestion et finances publiques*, n° 4.

- [13] La garantie des droits peut aussi être « corrective », postérieurement à un contrôle : le contrôle ne vise pas seulement à préserver les intérêts collectifs en corrigeant les déclarations des cotisants, il doit également permettre de préserver les intérêts individuels des assurés en veillant à rétablir les droits qui auraient été générés en l'absence d'erreur déclarative ou de fraude ; cet objectif vaut d'ailleurs dans les deux sens, avec une correction des droits sociaux qui peut être en faveur ou en « défaveur » de l'assuré selon les corrections apportées suite au contrôle³⁰. Cet aspect, encore assez peu effectif à ce jour, constitue un axe fort du présent rapport, abordé dans une dernière section.
- [14] Le contrôle inclut donc une pluralité d'objectifs à concilier au profit de l'ensemble des acteurs du système. Il s'inscrit par ailleurs dans un cadre qui doit non seulement garantir, comme l'exige la constitution, l'égalité devant la loi et devant les charges publiques, mais plus globalement prendre en compte la réalité économique et sociale des cotisants, avec notamment trois éléments majeurs qui s'inscrivent dans une logique de sécurisation juridique du cotisant, qui excède le champ du seul contrôle, avec une forme de *continuum* en matière de responsabilité des organismes de collecte dans lequel l'activité de contrôle n'intervient théoriquement qu'en dernier ressort, la sécurisation juridique du cotisant devant pour l'essentiel être assurée en amont.
- [15] Premièrement, la réglementation en matière de prélèvement sociaux est complexe³¹, et s'est complexifiée au fil des années, notamment avec l'introduction de dispositifs d'exonérations et d'exemptions de cotisations sociales. Le contrôle social, comme le contrôle fiscal d'ailleurs³², doit ainsi permettre de restituer des sommes qui auraient été indument versées par les cotisants, du fait de la complexité de la réglementation. De fait, les résultats du contrôle ne portent donc pas uniquement sur les montants redressés, mais aussi sur les montants restitués, qui peuvent représenter des sommes importantes (189 M€ en 2015 par exemple, voir *infra*). Les rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS) annexés aux PLFSS intègrent d'ailleurs un indicateur qui se veut être un proxy de cette complexité, et qui correspond à la part des entreprises faisant l'objet d'un remboursement suite à contrôle, en supposant que l'entreprise n'a pu se tromper en sa défaveur qu'en raison d'une trop grande complexité.

³⁰ Les travaux menés par la Drees et la CNAF dans le cadre de l'observatoire des impacts du travail dissimulé ont montré qu'une réintégration dans les déclarations des sommes éludées grâce à la sous-déclaration des salariés pouvait entraîner des mouvements différents, à la hausse ou à la baisse, sur certaines prestations sous conditions de ressources servies par la branche famille (schématiquement, moins de RSA et d'allocations familiales, mais potentiellement plus de prime d'activité). Voir HCFiPS (2021), *Note de synthèse de l'observatoire du travail dissimulé*. <https://www.strategie.gouv.fr/publications/observatoire-travail-dissimule>

³¹ Ce n'est pour autant pas une caractéristique propre aux prélèvements sociaux.

³² Le Bofip précise ainsi que « le contrôle permet également au service de rétablir l'imposition exacte de certains contribuables qui auraient été surtaxés par erreur ».



[16] En 2020, cette proportion était de 27%, mais au-delà du niveau, cet indicateur illustre la forte progression de la complexité entre 2000 et 2009, qui correspond à la période de montée en charge de la réduction générale dégressive sur les bas salaires³³.

[17] Afin de réduire les risques liés à cette complexité, des outils ont été mis en place : certains supposent des démarches de la part des cotisants, avec des résultats mitigés (possibilités de rescrits³⁴, réponse à des questions juridiques simples, contrôles à la demande, visites conseils³⁵...), d'autres sont mis à disposition des cotisants (création d'un bulletin officiel de la sécurité sociale –Boss-, centralisant la doctrine administrative relative aux prélèvements sociaux juridiquement opposable et en garantissant sa mise à jour, démarches de fiabilisation des déclarations via la DSN...).

[18] Cette complexité croissante a également conduit les pouvoirs publics à reconnaître l'existence d'un « droit à l'erreur » de la part du cotisant. Cela s'est d'abord fait de manière relativement informelle, en prévoyant une proportionnalité des sanctions en fonction de l'ampleur des erreurs commises par le déclarant, par exemple, ou la possibilité, pour les Urssaf, de ne pas appliquer les pénalités et majorations dans certaines situations.

[19] Plus récemment, ce droit à l'erreur a été reconnu plus institutionnellement, notamment dans le cadre de la loi pour un État au service d'une société de confiance³⁶. Si cette loi dépasse largement la sphère du recouvrement des prélèvements sociaux, elle se traduit très concrètement en la matière par le fait qu'une erreur, lorsqu'elle est commise sans intention frauduleuse et pour la première fois, ne sera plus sanctionnée : les majorations de redressement ou majorations de retard ne sont ainsi plus appliquées dans ces situations³⁷. Dans ce cadre, l'Urssaf publie par ailleurs la liste des erreurs les plus courantes, et fournit des conseils pour les éviter.

[20] Enfin, l'encadrement des procédures de contrôles a été progressivement renforcé, pour tenir compte de la charge qu'un contrôle (notamment un contrôle sur place) représente pour les cotisants. L'encadrement a d'abord consisté à décrire précisément les procédures, de manière

³³ L'augmentation observée entre 2013 et 2019 ne fait pas l'objet d'un commentaire spécifique dans le REPSS.

³⁴ Le nombre de demandes de rescrits a été relativement faible jusqu'en 2016 (590 demandes), mais a significativement progressé depuis, pour atteindre 1 507 en 2019 et 1 726 en 2021, illustrant probablement les effets des modifications réglementaires qui encadrent le dispositif : élargissement et simplification du champ d'application du rescrit, requalification possible en rescrit d'une réponse à une question juridique complexe, rescrit de branche permis depuis 2017...).

³⁵ Les visites conseils et les contrôles à la demande pour les entreprises ayant procédé à une première embauche au cours des 18 derniers mois ont été rénovés récemment, et n'ont pour le moment pas généré beaucoup de demandes.

³⁶ Loi ESSOC du 10 août 2018, qui comporte en réalité deux piliers, le premier relatif au droit à l'erreur, et le second relatif à la simplification des démarches : référent unique pour certaines démarches, décalage des horaires d'ouverture de certains services publics, allègement des démarches, dématérialisation, extension du principe de « dites-le nous une fois », etc.

³⁷ En l'occurrence, lorsque le cotisant a méconnu pour la première fois une règle ou qu'il a commis une erreur dans le cadre de sa déclaration et qu'il la corrige de lui-même ou après avoir été invité à le faire par l'Urssaf.

à garantir l'équité entre cotisants par des pratiques homogènes sur le territoire. Depuis 2007, une charte du cotisant contrôlé a été mise en place pour expliciter les démarches et les droits et devoirs du cotisant et de l'organisme en charge du contrôle³⁸. Cette charte doit être remise par l'inspecteur ou le contrôleur en amont du contrôle.

- [21] Le tableau ci-dessous synthétise les principales évolutions des objectifs fixés par l'État à la branche recouvrement du régime général, et illustre à la fois la déclinaison des objectifs dans les quatre dimensions évoquées (financement du système, conditions de saine concurrence, garantie des droits des assurés et sécurisation juridique des cotisants), et la manière dont ils ont évolué au fil des conventions d'objectifs et de gestion (COG).

Évolution des principaux objectifs relatifs au contrôle et à la lutte contre la fraude figurant dans les conventions d'objectifs et de gestion (COG)

Objectifs		COG 2006-2009	COG 2010-2013	COG 2014-2017	COG 2018-2022
Financement	Sécuriser le financement de la sécurité sociale	Une constante : trouver l'équilibre entre ciblage et couverture du fichier			
			Introduction progressive d'objectifs de recouvrement en matière de travail dissimulé		
Saine concurrence	Assurer les conditions d'une concurrence équitable			Développement progressif des actions de contrôle sur les travailleurs indépendants	
		Adaptation et renforcement progressif de la lutte contre les fraudes internationales			
		Une constante : trouver l'équilibre entre ciblage et couverture du fichier			
Droits des salariés	Préserver les salariés dans leurs droits		Introduction progressive de la prise en compte des droits des assurés dans la stratégie de contrôle		
Sécurisation juridique	Sécuriser juridiquement les cotisants dans l'application de la réglementation		Mise en place progressive de l'objectif de fiabilisation des déclarations avant contrôle dans une logique de sécurisation au plus tôt des cotisants et rapprochement progressif des objectifs de fiabilisation et de contrôle		

1.1.2 – L'organisation de l'activité de contrôle par les organismes de recouvrement : un pan stratégique de l'activité

- [22] Si l'essentiel de l'activité des organismes en charge de la collecte des prélèvements sociaux³⁹ porte sur le recouvrement des cotisations et contributions sociales et la gestion des comptes des cotisants, l'activité de contrôle et de lutte contre la fraude constitue un aspect très important de leurs missions, compte tenu de la sensibilité du sujet.
- [23] Le contrôle permet de s'assurer de la correcte application de la réglementation par les cotisants, en repérant des éléments non conformes, qu'ils résultent d'erreurs de calculs, d'erreurs déclaratives, ou de fraudes (caractérisées par la notion d'intentionnalité, parfois difficile à démontrer).
- [24] Le contrôle en matière de cotisations sociales visait historiquement à s'assurer que les assiettes (la masse salariale, s'agissant des salariés du secteur privé) à partir desquelles sont calculées les cotisations et contributions sociales étaient correctement déterminées par les

³⁸ https://www.urssaf.fr/portail/files/live/sites/urssaf/files/documents/Charte_du_cotisant_contrôle.pdf

³⁹ Historiquement, il ne s'agissait que des cotisations sociales. Progressivement, les missions se sont étendues à des contributions sociales non génératrices de droits contributifs (CSG, CRDS, puis forfait social, contributions diverses sur les indemnités de rupture...), voire de taxes (taxes sur les laboratoires pharmaceutiques). Le présent rapport porte essentiellement sur les cotisations et contributions sociales.

employeurs d'un point de vue comptable, par le biais de contrôles comptables d'assiette (CCA) ou de contrôles partiels sur pièce (CPAP)⁴⁰.

[25] Progressivement, cette approche a évolué et s'est diversifiée :

- d'abord, et tout naturellement, en adaptant en permanence les pratiques et l'organisation pour tenir compte de l'évolution de la réglementation en matière de prélèvements sociaux⁴¹, et de l'extension du périmètre de la collecte⁴² ;
- ensuite, en renforçant la stratégie spécifique relative au travail dissimulé ou illégal⁴³, car les pratiques et leurs conséquences économiques et sociales sont très différentes de ce qui relève des erreurs déclaratives et de l'activité de vérification qui était la mission originelle des corps de contrôle⁴⁴. En plus des contrôles comptables d'assiette sur place ou sur pièce, des actions spécifiques sont menées par des inspecteurs spécialisés dans le cadre de la lutte contre le travail illégal (LCTI, voire *infra*) ;
- parallèlement, les organismes ont développé des actions de prévention, qui s'inscrivent dans l'activité de contrôle (notamment s'agissant des dispositifs de participation et d'intéressement) ou de lutte contre la fraude (notamment en allant à la rencontre des cotisants, lors d'événements exceptionnels tels que des salons professionnels, des compétitions sportives, des festivals... pour sensibiliser les employeurs à l'importance de la déclaration de leurs salariés), mais qui ne donnent pas lieu à des redressements ;
- enfin, avec le droit à l'erreur d'une part, et la montée en charge depuis 2017 de la DSN⁴⁵, la notion de « fiabilisation », déjà mentionnée dans la COG 2010-2013, est devenue une préoccupation majeure dans la COG 2018-2022, avec une articulation entre gestion des comptes (fiabilisation « au fil de l'eau » par le gestionnaire de comptes des déclarations déposées par les cotisants) et activité de contrôle (vérification *ex-post* de la conformité de ces déclarations).

[26] Compte tenu de ses spécificités, l'activité de contrôle et de lutte contre la fraude relève historiquement d'un corps de contrôle dédié, composé d'inspecteurs hautement qualifiés, auxquels ont été adjoints des contrôleurs pour effectuer le contrôle partiel sur pièce.

L'organisation du contrôle et de la lutte contre la fraude dans la branche recouvrement du régime général⁴⁶

Au niveau national

- La Dirrec (direction de la réglementation, du recouvrement et du contrôle) pilote les stratégies de contrôle et de lutte contre la fraude au travers d'une sous-direction qui comprend trois départements : le département contrôle, le département de prévention et de lutte contre la fraude (voir *infra*) et le département maîtrise d'ouvrage du contrôle.

⁴⁰ Vérification du traitement du plafond, des rémunérations accessoires, des frais professionnels, des avantages en nature...

⁴¹ Notamment en vérifiant la conformité des calculs liés aux exonérations de cotisations sociales et aux exemptions d'assiette, avec un sujet particulièrement sensible depuis le début des années 2000, lié au calcul de la réduction générale sur les bas salaires.

⁴² Contrôle de la contribution CMU, du versement transport, des taxes sur les laboratoires pharmaceutiques, des contributions d'assurance chômage... et s'agissant des Urssaf, des travailleurs indépendants depuis 2016, des artistes-auteurs depuis 2019-2020, et des marins depuis 2020-2021. Plus récemment, ce champ a été étendu à la contribution due au titre de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH, 2021) et à la contribution au titre de la formation professionnelle (2022).

⁴³ Voir section 2.1.3 pour l'explicitation de la différence entre ces deux notions.

⁴⁴ Cela ne signifie pas que dans le cadre d'un contrôle « classique », des fraudes ne peuvent être détectées et traitées, mais que l'essentiel de la fraude ne peut être repérée avec les outils classiques du contrôle et l'approche traditionnelle.

⁴⁵ Voir HCFIPS (2022), *l'avenir du recouvrement social*.

⁴⁶ Pour plus de détails sur l'organisation de la branche et la stratégie développée au fil des années, voir notamment Emmanuel Dellacherie (2019), « La branche recouvrement et la lutte contre le travail dissimulé – un changement de paradigme pour affronter de nouveaux défis », *Droit social*, n° 9, septembre.

Les stratégies de contrôle et de LCTI sont diffusées chaque année aux organismes locaux par l'Urssaf CN. En outre, depuis 2012, un accompagnement personnalisé est opéré, pour chaque région, par un interlocuteur désigné au sein de la Dirrec.

- Une instance nationale de contrôle (l'INC) assure le pilotage des activités liées aux politiques de contrôle et de lutte contre la fraude au sein du réseau. Elle est le lieu privilégié d'échanges, de diffusion des bonnes pratiques et de définition de plans d'actions stratégiques. Elle réunit les pilotes régionaux du contrôle sur la base d'une fréquence bimestrielle. Animée par la Dirrec, elle permet la présentation, le partage et la diffusion des directives et des socles de politique nationale ainsi que la définition des conditions opérationnelles de leur mise en œuvre.

Au niveau local

- Chaque région dispose d'un pilote régional du contrôle placé sous l'autorité du directeur régional de l'Urssaf, qui représente la région au sein de l'Instance Nationale du Contrôle. Sous l'égide du directeur régional, il suit la réalisation du plan régional et l'activité de contrôle et prend les mesures de mise en adéquation des charges et des ressources.

- Les inspecteurs et contrôleurs sont placés sous l'autorité de l'Urssaf. La branche recouvrement compte environ 1 500 postes d'inspecteurs et 200 postes de contrôleurs du recouvrement⁴⁷. Environ 12% des inspecteurs sont dédiés à la lutte contre le travail dissimulé.

L'organisation de la lutte contre la fraude

- Un réseau de correspondants LCTI a été mis en place à compter du 1^{er} octobre 2006, avec comme objectif de coordonner les actions LCTI, d'apporter un appui méthodologique et organisationnel aux inspecteurs et d'impulser les actions partenariales avec les acteurs engagés dans la lutte contre le travail illégal⁴⁸.

- Première étape de spécialisation, ce réseau s'est vu transformé lors de la régionalisation du réseau des Urssaf, via la création de structures régionales composées d'inspecteurs du recouvrement affectés à temps plein à la lutte contre les fraudes. Le socle de l'Urssaf régionale prévoyait ainsi que « *des ressources à hauteur de 12 à 15% des ETP du contrôle (Inspecteurs et assistants) apparaissent un seuil réaliste et raisonnable à l'occasion de la mise en œuvre de ces préconisations* ».

- Ce même socle disposait qu'un management dédié à cette activité devait être mis en place, ainsi que des organisations administratives adaptées (assistance et secrétariat spécialisé), sous la responsabilité du pilote régional. Il soulignait enfin que « *l'organisation dédiée à la lutte contre la fraude ne devait pas avoir pour effet d'écarter les inspecteurs du recouvrement "généralistes" de la problématique du travail dissimulé. En effet, lors d'un contrôle CCA, une infraction de travail illégal peut être détectée et doit être traitée. Il s'agit là d'un enjeu majeur de qualité du CCA. Un passage de témoin et une transmission des affaires dans le cadre d'une coproduction entre généraliste et spécialiste est souhaitable dès lors que le dossier est jugé complexe ou à fort enjeu, ce qui n'exclut pas un traitement de l'infraction par le généraliste s'il dispose des compétences requises* ».

Une organisation amenée à évoluer avec l'émergence de la fiabilisation

La montée en charge de la DSN et les nouvelles possibilités qu'offre ce support déclaratif en matière de fiabilisation des déclarations des employeurs, tout comme les évolutions récentes menées dans le périmètre des travailleurs indépendants (déclaration fiscale et sociale unique, transmissions à la DGFIP par les plateformes collaboratives des informations relatives aux activités menées par les collaborateurs...), ont permis de développer une nouvelle approche destinée à réduire les erreurs déclaratives et le non-respect des obligations déclaratives : la fiabilisation.

Cette activité, consistant à vérifier la cohérence et l'exactitude des éléments déclaratifs et à revenir vers le cotisant pour lui signaler d'éventuels écarts à la norme, est en effet menée par les gestionnaires de comptes, ou s'agissant des microentrepreneurs, par des équipes dédiées, et pas par des inspecteurs ou des contrôleurs. Pour autant, elle participe bien effectivement à la correction des erreurs « non-frauduleuses », en amont d'éventuels contrôles, dans une sorte de *continuum* visant à améliorer la qualité des déclarations.

⁴⁷ Il s'agit d'effectifs au sens budgétaire du terme, mais les effectifs réellement mobilisés sur le contrôle sont moindres, compte tenu des temps de formation, de congés...

⁴⁸ Bilan de la COG 2006-2009, IGAS.

- [27] Pour diverses raisons, tenant notamment à l'organisation sous forme de « guichet unique » en charge de l'ensemble de la protection sociale des exploitants et salariés agricoles et à un effet « taille »⁴⁹, l'organisation en matière de contrôle est sensiblement différente au sein de la MSA.

L'organisation du contrôle et de la lutte contre la fraude dans les régimes agricoles

La CCMSA a des missions plus diversifiées que le réseau des Urssaf, dans la mesure où les caisses agricoles gèrent, depuis l'origine, un régime de salariés, mais aussi un régime de non-salariés, le régime des exploitants agricoles. Par ailleurs, de par son organisation sous forme de guichet unique, le contrôle ne porte pas que sur les prélèvements sociaux, et concerne l'ensemble des branches de ces deux régimes agricoles : maladie, AT-MP, famille, retraite, et même retraite complémentaire s'agissant des exploitants.

Le réseau dispose de 247 agents, compétents sur l'ensemble du périmètre du contrôle externe (cotisations et prestations sociales). Des contrôleurs ne sont pas spécialisés en travail dissimulé, car les effectifs sont trop peu nombreux pour entrer dans une logique de spécialisation. La moitié des contrôles de travail dissimulé est réalisée dans un cadre partenarial. La CCMSA ne dispose pas de corps de contrôle national, spécialisé sur certaines thématiques de fraudes.

- [28] En pratique, l'activité de contrôle est organisée de manière à atteindre deux objectifs distincts, qui ne sont pas toujours aisément conciliables :

- la couverture du fichier, qui consiste à porter l'attention sur l'ensemble des cotisants, et pas seulement sur les types de cotisants ou les secteurs les plus fraudogènes, dans une logique d'incitation aux pratiques vertueuses d'une part, et d'équité en termes de probabilité pour un cotisant d'être contrôlé d'autre part.
- la recherche d'un rendement financier, qui passe par des contrôles ciblés sur les acteurs ou secteurs *a priori* les moins vertueux, afin de décourager les pratiques les plus coûteuses socialement et financièrement, objectif d'autant plus prégnant dans un contexte de finances sociales structurellement déficitaires depuis 20 ans.



1.1.3 - Les résultats du contrôle : une priorisation croissante donnée aux actions de lutte contre la fraude et un ciblage accru des contrôles

Avertissement : les données relatives au contrôle mobilisées ici concernent les exercices 2011 à 2021 ; sauf exception, les données relatives aux exercices 2020 et 2021 ne font pas l'objet d'analyses spécifiques, compte tenu des impacts de la pandémie sur l'activité économique en général et sur l'activité de contrôle par les organismes de collecte d'autre part.

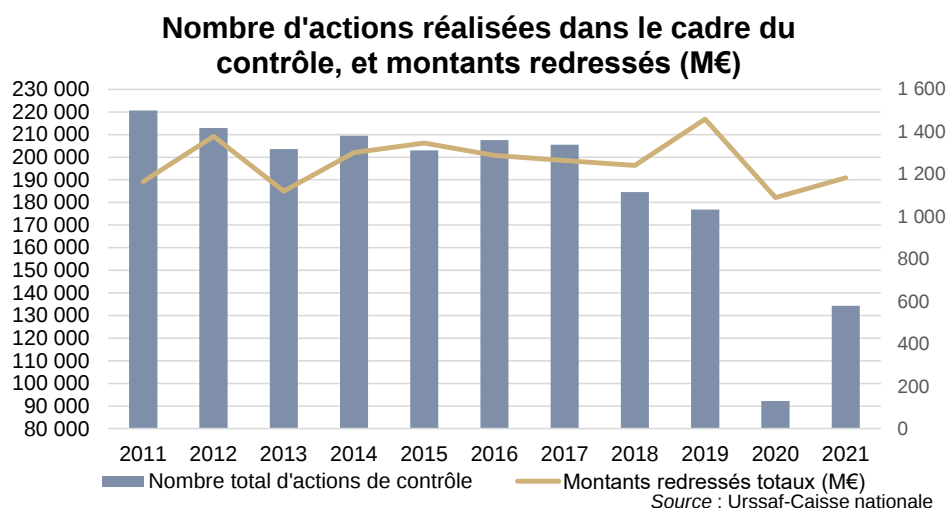
1.1.3.1 - Des montants redressés suite à contrôle relativement stables depuis 2011, malgré une diminution régulière du nombre d'actions

- [29] L'activité de contrôle menée par les Urssaf, qu'elle relève des contrôles comptables d'assiette, des contrôles sur pièces ou de la LCTI, et qu'elle porte sur les employeurs ou sur les travailleurs indépendants, a permis de détecter en 2021 1,3 Md€ d'erreurs déclaratives, dont

⁴⁹ Le réseau des caisses de la MSA collecte annuellement environ 10 Md€ de cotisations sociales et de CSG auprès des employeurs et exploitants agricoles (sur un total de 31 Md€ de produits, en tenant compte des impôts et taxes, des transferts entre régimes et des produits financiers ou exceptionnels), là où le réseau des Urssaf collecte directement près de 350 Md€ de prélèvements sociaux divers auprès des cotisants (sur un total de près de 500 Md€ de produits, en tenant compte des impôts et taxes collectés par les services fiscaux, des transferts et autres produits).

1,2 Md€ de redressements, et 0,1 Md€ de restitutions (voir encadré). Au global, les montants redressés ont été relativement stables sur la période (+0,2% par an en moyenne), compris entre 1,2 Md€ et 1,4 Md€ par an, avec des points hauts en 2012 et 2019, et des résultats plus faibles en 2020-2021.

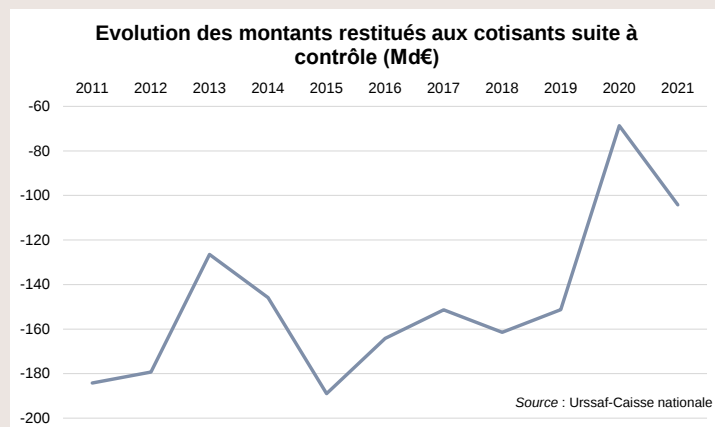
[30] Pour autant, le nombre d'actions menées a baissé de 4,8% par an en moyenne sur la période 2011-2021, et de 2,7% entre 2011 et 2019 (en neutralisant les exercices 2020-2021).



Les restitutions en faveur des entreprises

Les opérations de contrôle peuvent donner lieu à des restitutions en faveur du cotisant. Comme évoqué plus haut, l'ampleur de ces restitutions donne une indication du degré de complexité du système, dans la mesure où seule une trop grande complexité peut expliquer que le cotisant se trompe en sa défaveur.

Les sommes restituées aux employeurs⁵⁰ suite à contrôle sont en baisse depuis 2011 (104 M€ en 2021, contre 184 M€ en 2011), mais les données de 2020 et 2021 peuvent refléter une moindre activité de contrôle d'une part, et une moindre ampleur des erreurs résultant de la pandémie d'autre part (moindre activité, et recours au dispositif d'activité partiel proportionnellement plus important pour les salariés avec des salaires plus faibles, qui entrent dans le champ de la réduction générale). Sur la période 2011-2019, ces sommes restituées semblent toutefois légèrement en baisse (151 M€ en 2019).



D'après les données de l'Urssaf, l'origine principale de ces restitutions concerne la réduction générale de cotisations sur les bas salaires (30% de l'ensemble des restitutions).

⁵⁰ Les sommes restituées aux travailleurs indépendants suite à contrôle sont négligeables, inférieures à 1 M€ par an.

[31] Ces chiffres fournis par l'Urssaf-CN⁵¹ doivent être mis en regard de plusieurs éléments.

[32] Tout d'abord, il ne s'agit pas d'une évaluation de l'ampleur des cotisations et contributions sociales éludées, qui font l'objet d'un travail d'évaluation distinct, dont les résultats font l'objet de communications annuelles dans le cadre de l'Observatoire du travail dissimulé hébergé par le HCFiPS⁵². D'après ces évaluations, le manque à gagner pour les Urssaf (y compris contributions d'assurance chômage) peut être compris entre 5,6 Md€ et 7,1 Md€ (entre 2,2% et 2,7% de la totalité des cotisations dues). Ce montant lui-même ne correspond pas à une évaluation des cotisations et contributions sociales éludées au titre de la seule fraude, puisqu'il englobe une estimation relative au seul travail dissimulé (entre 1,7% et 2,1% des cotisations dues) et une estimation du manque à gagner hors actions de lutte contre le travail dissimulé (entre 0,5% et 0,6%).

L'impact du travail dissimulé sur les cotisations du secteur privé

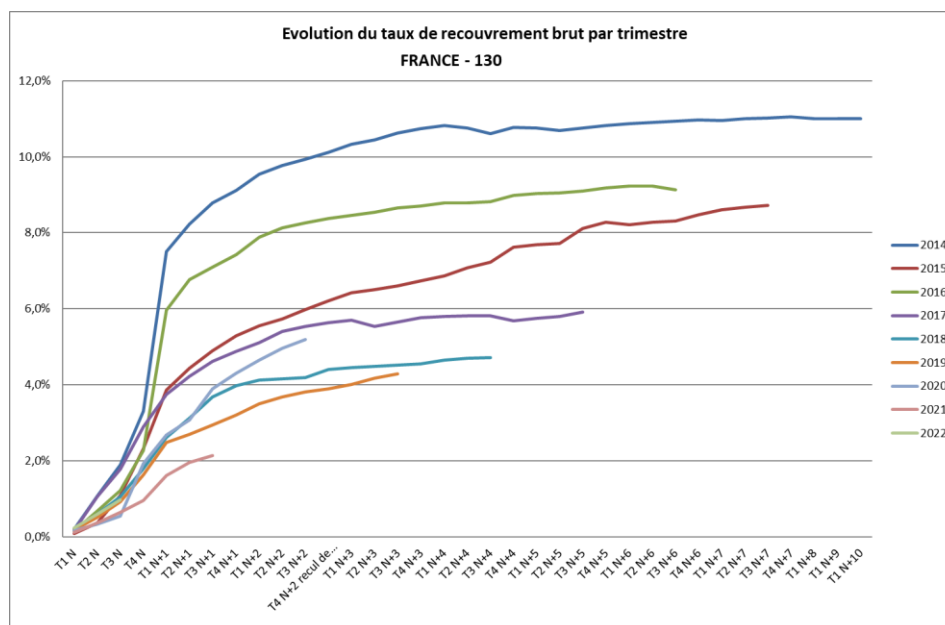
	en taux *	en montant (milliards d'euros)	
		Champ Urssaf hors assurance chômage	Champ Urssaf y compris assurance chômage
Travail dissimulé (LCTI)	1,7% à 2,1%	3,9 à 4,9	4,3 à 5,4
Hors travail dissimulé (CCA)	0,5% à 0,6%	1,2 à 1,5	1,3 à 1,7
dont Redressements	0,7% à 0,8%	1,7 à 1,9	1,8 à 2
dont Restitutions	-0,2% à -0,1%	-0,45 à -0,36	-0,48 à -0,38
Manque à gagner total	2,2% à 2,7%	5,1 à 6,4	5,6 à 7,1

Source : Urssaf-CN, Observatoire du travail dissimulé, HCFiPS

[33] Ensuite, il ne s'agit pas non plus de sommes recouvrées, dans la mesure où le redressement qui peut être opéré à l'issue d'un contrôle ne donne pas toujours lieu à un recouvrement effectif des sommes dues, pour diverses raisons (notamment en cas de liquidation de l'entreprise), ou peut nécessiter du temps avant que ces sommes ne soient recouvrées (notamment en cas de contentieux). D'après l'Urssaf-CN, les montants recouverts au titre de la LCTI (y compris dommages et intérêts) se sont élevés à 54 M€ en 2021, soit un montant supérieur à l'objectif fixé dans la COG et similaire à celui constaté avant la pandémie, mais qui ne représente que 7% des montants totaux redressés en 2021 par les Urssaf au titre de la LCTI. Toujours d'après les informations communiquées au HCFiPS par la branche, le taux de recouvrement national des créances LCTI par rapport aux seuls dossiers LCTI déposés en 2021 n'est que de 1%, mais ce ratio augmente avec le temps : en 2021, ce taux dépassait les 11% pour les dossiers déposés avant 2015.

⁵¹ Le HCFiPS note au passage que les données très riches transmises par la caisse nationale ne donnent pas lieu à des publications régulières sur le site internet Urssaf.org, en dehors de documents extrêmement synthétiques (« les Essentiels »).

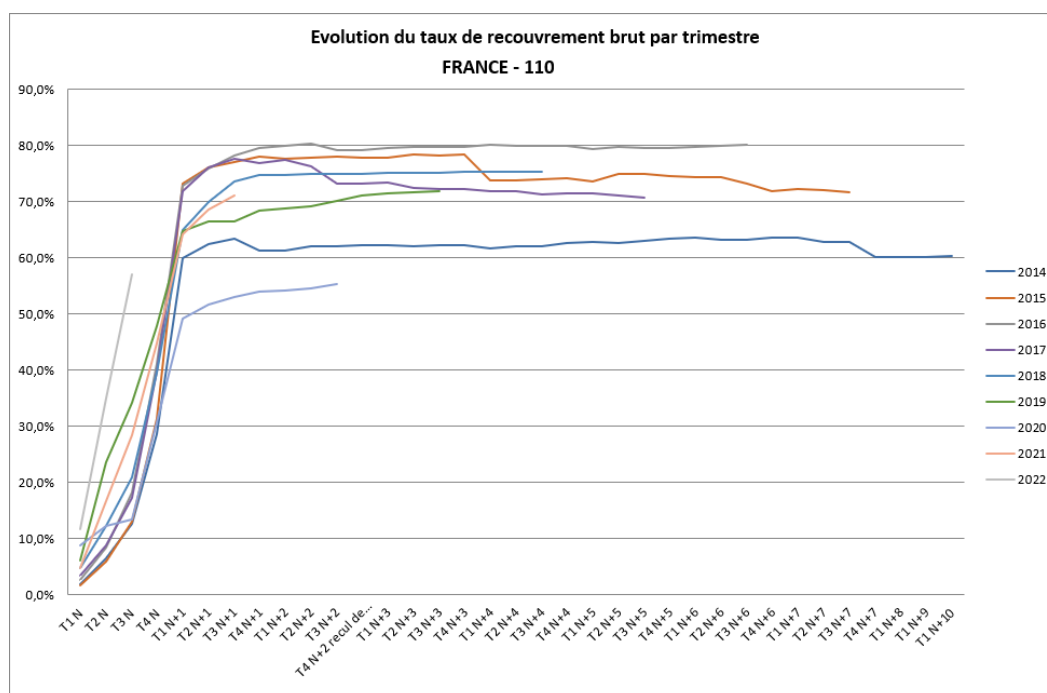
⁵² Voir HCFiPS (2022), « Note sur l'impact du travail dissimulé », <https://www.strategie.gouv.fr/publications/observatoire-travail-dissimule-reunion-10112022>. Le HCFiPS rappelle par ailleurs que l'amélioration de l'efficacité des contrôles a des vertus dissuasives, ce qui devrait se traduire par un ralentissement de la dynamique des sommes éludées ; à ce titre, les campagnes de contrôles aléatoires jouent un rôle important, du fait de ses vertus pédagogiques. Des campagnes plus régulières permettraient également de mesurer dans le temps si les sommes éludées ralentissent effectivement.



Source : Urssaf-CN

Note : ces données ne concernent que le recouvrement des créances nées d'actions de lutte contre le travail illégal.

[34] Hors LCTI, le recouvrement des créances issues des contrôles est en revanche bien meilleur, compris entre 60 et 80% selon les millésimes des créances concernées⁵³. En 2021, les Urssaf avaient ainsi recouvré 350 Md€ suite à des actions de contrôle hors LCTI.



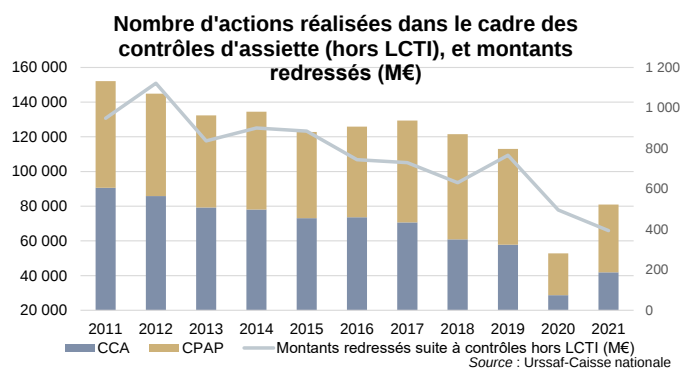
Source : Urssaf-CN

⁵³ Il est difficile, concernant les sommes non recouvrées, de distinguer ce qui relève du non recouvrement des créances et ce qui résulte de recours perdus ; la baisse du taux de recouvrement de ces créances au-delà de 3 ans illustre probablement des remboursements accordés aux cotisants suite à des litiges perdus.

- [35] L'écart entre montants redressés et montants recouvrés peut s'expliquer par plusieurs éléments, mais il illustre notamment, pour ce qui concerne les seules actions menées dans le cadre de la lutte contre la fraude, les difficultés auxquelles sont confrontées les organismes de collecte face aux « entreprises éphémères », qui disparaissent ou organisent leur insolvabilité en amont ou au moment du contrôle (voir *infra*).
- [36] Enfin, comme évoqué plus haut, les années 2020 et 2021 doivent être interprétées avec précaution, compte tenu des impacts de la pandémie sur l'activité économique (confinements, fermetures administratives...), sur les opérations de contrôle par les Urssaf (suspension des activités de contrôle en 2020, sauf en matière de travail dissimulé, contrôles à distance privilégiés jusqu'au 1^{er} juillet 2021...), et sur la nature possible des comportements frauduleux (fraude à l'activité partielle notamment, traitée notamment par l'inspection du travail, erreurs déclaratives ou fraudes sur les exonérations Covid...).
- [37] Ces données masquent par ailleurs des dynamiques et performances différentes selon qu'il s'agit des contrôles d'assiette classiques ou des actions de lutte contre la fraude.

1.1.3.2 - Une diminution des montants redressés suite aux contrôles d'assiette, qui s'explique principalement par une baisse du nombre d'actions menées

- [38] Hors LCTI et actions de prévention (qui concernent essentiellement les accords de participation et d'intéressement), les montants redressés suite à contrôle des assiettes sont très nettement en baisse, et ce avant même la pandémie de 2020, passant de 950 M€ en 2011 à 766 M€ en 2019 et 394 M€ en 2021. Cette baisse reflète la réduction régulière du nombre d'actions menées hors LCTI (-3,6% par an en moyenne entre 2011 et 2019), et notamment des contrôles comptables d'assiettes sur place (réduction d'un tiers du nombre de contrôles, soit -5,5% par an en moyenne), qui engendre l'essentiel des redressements hors LCTI. Parallèlement, le nombre de contrôles partiels d'assiettes sur pièces⁵⁴ a été plus stable avant la pandémie (-1,4% en moyenne).



⁵⁴ Pour améliorer sa présence auprès de l'ensemble des cotisants, la stratégie de la branche a pu s'appuyer, depuis la fin des années 2000, sur un nouvel outil : les contrôles partiels d'assiette sur pièces (CPAP). Ces contrôles, essentiellement effectués par des contrôleurs du recouvrement (métier créé dans le cadre de la COG 2006-2009), ciblent principalement les employeurs présentant un faible risque d'irrégularité : employeurs avec peu de salariés (TPE), administrations et collectivités territoriales, et depuis 2016, travailleurs indépendants.

La fréquence de régularisations sur ce type de contrôle était de 18% en 2021, taux relativement stable sur la décennie 2010 et très inférieur à la fréquence de régularisations sur les contrôles sur place (70%), ce qui illustre le moindre risque financier associé à ces catégories de cotisants, et justifie l'adoption d'outils adaptés, et notamment de procédures de contrôles allégées.

[39] Logiquement, à nombre d'établissements stable, la baisse du nombre de contrôles hors LCTI se traduit par une diminution du taux de couverture du fichier : les données brutes relatives à la couverture du fichier (exprimées en pourcentage des cotisations liquidées ayant fait l'objet d'un contrôle comptable d'assiette) montrent une très nette baisse depuis 2011, ce taux étant passé de 18% en 2011 à 7,4% en 2021.

[40] D'après l'Urssaf-CN, la baisse du nombre de contrôles hors LCTI s'explique par plusieurs éléments :

- une extension de la durée moyenne des contrôles, qui serait passée de 1,8 à 2,7 jours entre 2014 et 2021, et qui entrainerait une diminution mécanique du nombre d'entreprises contrôlées en CCA de 33% ; en 2017, dans son rapport sur l'évaluation de la COG 2014-2017, l'IGAS⁵⁵ notait déjà que *« l'allongement des temps de contrôle (+28% depuis 2009, +15% depuis 2014 en moyenne) a contribué à l'infléchissement du nombre d'opérations. La politique de sécurisation juridique et contentieuse, qui se traduit par un plus grand formalisme des actes, le renforcement des garanties du cotisant contrôlé (cf. charte), et la complexité des prélèvements sociaux⁵⁶ ont, entre autres, participé de cet allongement »*. L'IGAS soulignait alors que *« l'absence d'étude disponible sur la pesée des opérations empêche toutefois de conclure définitivement au caractère exclusivement exogène de celui-ci »*. Les extensions successives du périmètre de la collecte, notamment depuis 2018-2020, pourraient contribuer à ce que cette tendance se poursuive dans les années à venir ;
- une stratégie assumée de déploiement d'autres types d'actions (contrôles sur pièces, prévention, LCTI), qui représentent une part croissante des actions (même si leur nombre n'a pas augmenté significativement) ;
- un ciblage accru des entreprises contrôlées, les données montrant une corrélation inverse entre le nombre de contrôles et les taux de redressement.

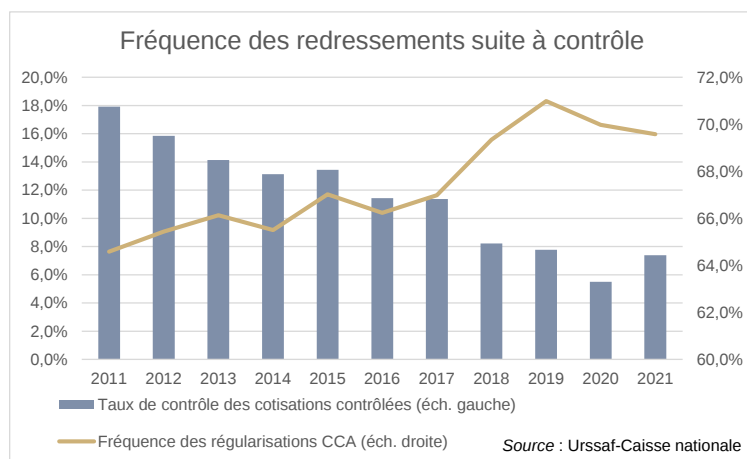
[41] Le ciblage accru des entreprises contrôlées ne se traduit toutefois pas par une augmentation des redressements moyens opérés suite à contrôle, qui oscille entre 5 000 € et 7 700 € selon les exercices⁵⁷, mais s'accompagne bien d'une augmentation de la fréquence des régularisations (nombre de contrôles ayant entraîné une restitution ou un redressement rapporté au nombre total de contrôles hors LCTI), qui passe de 64,6% en 2011 à 71% en 2019. Autrement dit, il semble que la stratégie des Urssaf ait consisté à réduire le nombre de contrôle sur les cotisants présentant les enjeux déclaratifs les moins importants : le nombre de contrôles aurait ainsi baissé significativement plus pour les TPE (-3,1% par an en moyenne entre 2012 et 2019) et les PME (-4,7%), alors qu'il est resté stable pour les grandes entreprises (-0,4%) et qu'il a progressé sur les très grandes entreprises⁵⁸ (+7,6% par an en moyenne).

⁵⁵ IGAS (2017), *Rapport sur l'évaluation de la COG 2014-2017 de l'Acos*, 2017-009R.

⁵⁶ Avant 2020, plusieurs évolutions du cadre juridique ont pu participer à cette complexification : exonérations et taux réduits sur le forfait social, extension des allègements généraux et réduction des taux maladie et famille, modifications des dispositifs d'exonérations ciblées

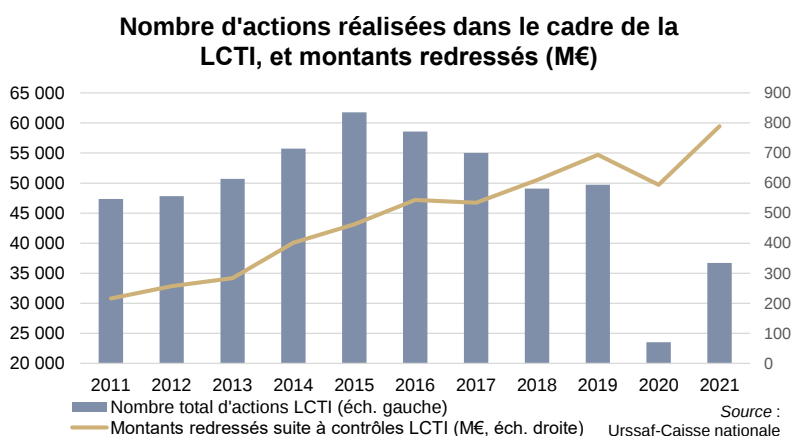
⁵⁷ L'indicateur « montant moyen de redressement » n'est peut-être pas l'indicateur le plus pertinent pour apprécier la complexité croissante des vérifications et les conséquences sur l'allongement sur le temps de contrôle. Le montant moyen de redressement est en effet très fortement affecté par le montant des redressements sur les grands comptes, qui ont plutôt tendanciellement baissé sur les 10 dernières années, alors qu'on a en revanche une très forte hausse des taux de redressement sur les TPE-PME, notamment avec le développement du datamining, qui peut être liée à une augmentation du temps de contrôle moyen sur les TPE entre 2009 (0,8 jour) et 2021 (1,8 jour). Une analyse par segment (taille d'entreprise) serait nécessaire.

⁵⁸ En matière de contrôles comptables d'assiette, les très petites entreprises (moins de 10 salariés) représentent 87% du fichier contrôlable, et ont compté pour 62% des contrôles effectués en 2021. Si elles ne représentent que 7% des cotisations contrôlées via un CCA, les redressements opérés à l'issue de ces contrôles pèsent pour 23% des redressements totaux. A l'inverse, les très grandes entreprises (plus de 2 000 salariés) représentent 0,3% du fichier contrôlable, mais 23% des cotisations contrôlables, et pèsent pour 19% des redressements opérés.



1.1.3.3 - Une attention plus grande portée sur la lutte contre le travail dissimulé, avec des résultats en amélioration

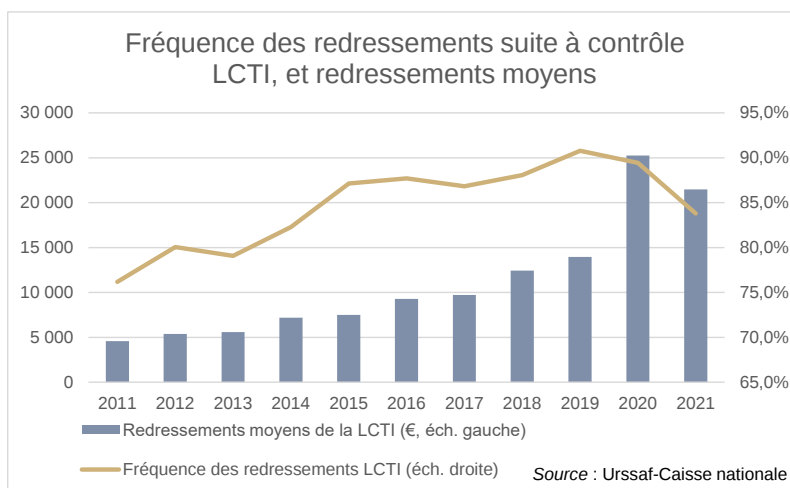
[42] Contrairement aux contrôles d'assiettes, les sommes redressées suite à contrôles menés dans le cadre de la LCTI sont très dynamiques, passant de 0,2 Md€ en 2011 à 0,8 Md€ en 2021. Ces résultats reflètent deux éléments.



[43] Premièrement, en termes d'activité, le nombre de contrôles menés dans le cadre de la LCTI a progressé entre 2011 et 2015, avant de diminuer entre 2015 et 2019. La branche semble ainsi avoir privilégié les actions de lutte contre la fraude plutôt que les contrôles d'assiette sur cette décennie⁵⁹.

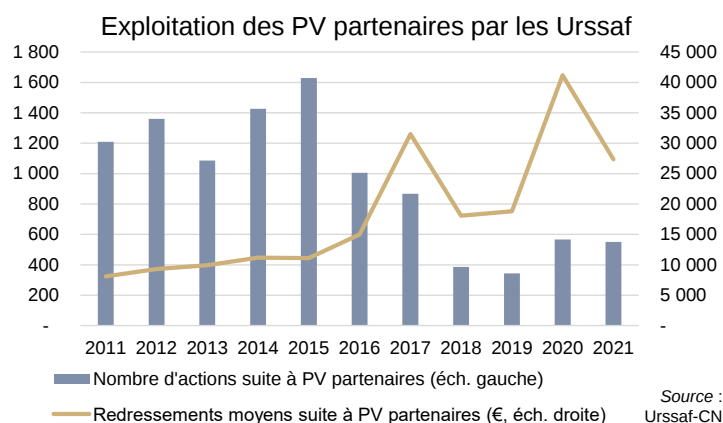
[44] Deuxièmement, le rendement moyen des actions LCTI a été multiplié par quatre entre 2011 (4 570 €) et 2021 (21 500 €), tandis que la fréquence des redressements est passée de 76,2% en 2011 à 90,8% en 2019 (83,8% en 2021).

⁵⁹ S'agissant de la LCTI, il n'existe pas d'indicateur de couverture du fichier, puisqu'il est impossible d'identifier *a priori* un nombre d'entreprises ayant recours à la fraude.



[45] Ces données illustrent probablement un ciblage accru des entreprises contrôlées dans le cadre des actions LCTI, éventuellement en lien avec :

- l'accès à de meilleures données pour effectuer le ciblage, qui devrait encore s'accroître avec la mobilisation de données complémentaires et la meilleure prise en compte des données figurant en DSN, dans une logique de datamining (voir chapitre suivant) ;
- ou à des signalements plus nombreux et plus pertinents des partenaires des Urssaf (inspection du travail, DGFIP, gendarmerie...) ; les données fournies par l'Urssaf-CN sont toutefois ambivalentes. D'un côté, le nombre de PV transmis aux Urssaf par les partenaires a certes augmenté entre 2011 et 2015, mais il s'est ensuite fortement réduit, notamment en 2018 et 2019, principalement en raison d'un changement de doctrine de la part des partenaires (inspection du travail notamment, voir chapitre 2). D'un autre côté, le montant moyen des redressements suite à exploitation des PV partenaires a été multiplié par 3 entre 2011 et 2021, illustrant probablement un meilleur ciblage des partenaires.



Le contrôle des travailleurs indépendants

Les contrôles opérés sur les travailleurs indépendants ont été quasi inexistantes jusque récemment, pour diverses raisons, tenant notamment aux difficultés majeures auquel le RSI et les URSSAF ont été confrontés à l'issue de la mise en place de l'interlocuteur social unique (ISU) en 2006, difficultés qui ont perduré jusqu'au milieu des années

2010, puis à la suppression du RSI et à l'intégration des travailleurs indépendants au sein du régime général entre 2018 et 2020.

Le rapport du HCFiPS de 2020 sur la protection sociale des travailleurs indépendants revenait en détail sur ces aspects, sur les évolutions réglementaires apportées depuis, et sur les organisations mises en place, tant au sein des Urssaf que de la MSA.

Les derniers résultats fournis par les Urssaf montrent que :

- Le nombre d'actions de contrôle comptable (CPAP) sur les TI a fortement baissé en 2020 et 2021 (4 710 puis 6 554, contre 15 000 à 20 000 sur les trois exercices précédents), du fait des orientations retenues durant la pandémie qui ont très logiquement consisté à suspendre les contrôles comptables en 2020, et à réserver en 2021 les contrôles comptables aux travailleurs indépendants adossés à des comptes employeurs n'étant pas en situation de fragilité.

- Les montants contrôlés, tout comme les montants redressés et restitués, ont également diminué : en 2021, les redressements au titre des contrôles d'assiettes se sont élevés à 1,7 M€ (0,1 M€ pour les restitutions).

- Le taux de couverture, déjà relativement faible à la veille de la pandémie (0,76% en 2019), du fait d'un nombre élevé de cotisants avec des enjeux financiers individuels bien plus faibles que du côté des employeurs, a logiquement baissé (0,32%).

En revanche, le nombre d'actions menées auprès des indépendants dans le cadre de la LCTI a significativement progressé en 2021 (1 854 actions), même par rapport aux années précédant la pandémie (1 335 en 2019). Les montants redressés (68 M€) ont naturellement augmenté fortement en lien avec le nombre d'actions. D'après l'Urssaf-CN, ces chiffres illustrent notamment la mobilisation des inspecteurs et contrôleurs du recouvrement sur les situations de dissimulation d'activité par les microentrepreneurs, actions qui représentent près des deux tiers des redressements opérés sur les indépendants. Cette mobilisation des inspecteurs sur ce segment de la population des cotisants résulte elle-même de ciblage dans le secteur de la construction d'une part, et de la révélation d'anomalies durant des contrôles comptables d'assiette engagés dans le cadre d'une analyse de la sous-traitance d'autre part.

1.1.3.4 - Des résultats pour la MSA qui ne peuvent être directement comparables

[46] Le HCFiPS ne dispose pas, s'agissant des activités de contrôle et de lutte contre le travail illégal par les caisses de la MSA, de données sur longue période. Par ailleurs, comme évoqué plus haut, la MSA procède historiquement à des actions de contrôles sur les salariés et sur les non-salariés d'une part, et sur l'ensemble de la protection sociale et pas seulement les cotisations. Enfin, de par la taille du régime, il n'existe pas de corps d'inspecteur dédié à la lutte contre la fraude.

[47] Sur 2020 et 2021, la CCMSA indique que les seules actions de contrôles en matière de cotisations (14 518 actions en 2021) ont permis de procéder à des redressements pour 21,6 M€ en 2020 et 31,5 M€ en 2021, avec une fréquence de redressement de 20,5% en 2020 et de 31% en 2021 (là aussi supérieure à l'objectif COG de 18,5%). Le taux de couverture du fichier était de 12,4% en 2021 (supérieur à l'objectif COG de 10%).

[48] Ces données concernent à la fois les salariés et les exploitants agricoles.

[49] S'agissant des salariés, les actions menées sont décidées dans le cadre de plans annuels d'action, avec des stratégies par segments (segment 1 : grandes entreprises, segment 2 : entreprises en LUCEA (versement en lieu unique), segment 3 : autres employeurs). Sur ce troisième segment, l'essentiel des actions menées a concerné la complétude de la DSN⁶⁰ et l'examen des exonérations et aides accordées au titre du Covid-19 ; une part importante des

⁶⁰ Ce type d'action peut s'apparenter à de la fiabilisation, plus qu'à du contrôle.

redressements concerne toutefois la réduction générale sur les bas salaires et l'exonération accordée au titre des travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi (TODE).

- [50] Pour les exploitants agricoles, les actions portent surtout sur les exploitants ayant recours au dispositif du micro-bénéfice agricole (équivalent de la microentreprise), avec des redressements relativement élevés à ce titre (2 M€ en 2021).
- [51] En matière de LCTI, les actions menées portent essentiellement sur la sous-déclaration des horaires et le détachement de salariés, avec des redressements qui ont respectivement atteint 2,6 M€ et 5,4 M€ en 2021.

- [52] Les organismes de recouvrement ont su adapter leurs pratiques en matière de contrôle et de lutte contre la fraude au fil du temps et des évolutions de l'environnement économique et de la réglementation, et ont pu montrer une certaine efficacité en la matière. Toutefois, les évolutions récentes de l'environnement économique et des pratiques en matière d'organisation du travail modifient la donne et nécessitent une évolution de la structuration et des objectifs de l'activité contrôle.

■ ■ 1.2 - DE NOUVELLES ORGANISATIONS DU TRAVAIL ENTRAÎNENT UNE DILUTION DES RESPONSABILITÉS DES EMPLOYEURS, AINSI QUE DE NOUVEAUX RISQUES

- [53] Le HCFiPS estime que certaines évolutions économiques relativement récentes sont susceptibles de créer ou d'amplifier les risques de fraude, et percutent l'activité de contrôle réalisée par les organismes en charge de la collecte⁶¹. Ces évolutions se matérialisent par de nouvelles pratiques en termes d'organisation du travail, notamment permises par l'essor du numérique, des mobilités internationales des personnes physiques comme des capitaux facilités, ou de la sous-traitance⁶². Pour le HCFiPS, ces pratiques peuvent conduire à rendre plus difficile l'identification des fraudeurs en tant que personnes physiques, et à une forme de dilution de la responsabilité quant au respect des obligations en matière sociale, qui a bien entendu des répercussions sur l'efficacité du contrôle et de la lutte contre la fraude.
- [54] Trois phénomènes, qui se caractérisent, du point de vue du contrôle, par un certain degré de complexité⁶³ en matière de détection et de traitement de la fraude, méritent une attention particulière :

⁶¹ La Cour des comptes avait également porté son attention sur ces nouveaux enjeux de la fraude, permises par des évolutions technologiques et économiques, et appelait également à concentrer les efforts sur la fraude organisée. Voir Cour des Comptes (2018), *La lutte contre la fraude aux cotisations sociales*, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-01/09-lutte-contre-fraude-aux-cotisations-sociales-Tome-2.pdf>

⁶² Le sujet de la sous-traitance est très régulièrement évoqué dans le débat public pour illustrer les transformations à l'œuvre en matière d'organisation du travail et de la production. Le phénomène semble s'être massivement développé dans les années 1980-1990, mais continuerait de progresser depuis les années 2000. Toutefois, d'après l'Insee, « *actuellement, la statistique publique ne livre sur ce thème qu'un nombre limité de données disparates, presque exclusivement tournées vers la sous-traitance confiée et incomplètes pour comprendre la sous-traitance dans sa globalité, et les dernières enquêtes d'initiative nationale traitant de la sous-traitance datent de 2002* ». Une nouvelle enquête a été mise en place en 2021 pour combler ces lacunes, mais les résultats ne sont pas encore disponibles.

⁶³ On peut légitimement se demander si cette plus grande complexité est la résultante des seules évolutions technologiques ou économiques, ou si elle reflète en partie une diminution des fraudes « simples », notamment grâce à la réduction du recours aux

- le développement de formes complexes de fraude, commises en bande organisée et s'appuyant sur des schémas de sous-traitance en cascade et l'existence d'entreprises éphémères ;
- le recours à la main d'œuvre étrangère, notamment dans le cadre du détachement, et plus globalement, les possibilités offertes par des mobilités internationales facilitées ;
- l'essor de la microentreprise et des activités transitant par des plateformes numériques.



1.2.1 - Des fraudes complexes, au croisement du travail illégal et de la grande criminalité, notamment par le jeu des sous-traitances en cascade et des entreprises éphémères

- [55] Parmi les comportements frauduleux complexes à appréhender qui ont pu être mentionnés régulièrement lors des auditions du HCFiPS, le sujet de la sous-traitance en cascade et des montages complexes mettant en jeu des entreprises qualifiées d'« éphémères », constitue un enjeu particulièrement stratégique : la fraude s'appuie sur des entreprises dont la vocation est d'avoir une durée de vie limitée, le temps d'organiser la fraude et d'en retirer les bénéfices, et qui disparaissent avant qu'un contrôle ne soit opéré (ou au moment du contrôle). De fait, l'existence de ce type de sociétés ne facilite pas la détection des fraudes, puisqu'elles échappent largement aux plans de contrôles établis par les organismes sociaux, et rend quasi impossible le recouvrement des sommes éventuellement redressées, puisqu'elles disparaissent ou organisent leur insolvabilité dès le contrôle amorcé.
- [56] Le phénomène n'est pas nouveau en soi, et il n'est pas certain non plus qu'il soit réellement en phase d'essor, l'absence de définition précise de ce qu'est une entreprise éphémère⁶⁴ et de données statistiques ne permettant pas de le mesurer.
- [57] Il ne fait en revanche aucun doute qu'il s'agit dans ces situations de fraudes avérées, puisque le créateur entreprend de créer sa société uniquement à des fins frauduleuses et sur un temps limité pour réduire les risques de se faire contrôler et ne pas avoir à fournir de bilan à l'administration fiscale. À ce titre, il convient de bien distinguer ces situations de cas, relativement classiques⁶⁵, d'entreprises liquidées peu de temps après leur création (au bout d'un an ou deux d'activité), pour diverses raisons légitimes (difficultés de trésorerie, inadaptation des effectifs, statut inadapté...).
- [58] Les réformes engagées depuis quelques années pour faciliter la création d'entreprises (création du statut d'autoentrepreneur, ou de statuts simplifiés tels que la SASU ou l'EURL, simplification des démarches au guichet, modification des barèmes pour limiter le poids des cotisations minimales, création puis élargissement de l'exonération accordée aux créateurs et repreneurs d'entreprises...), justifiées par la nécessité de créer un environnement propice au développement du tissu économique, a néanmoins pu faciliter la tâche des fraudeurs ayant à un moment besoin d'une structure juridique pour accomplir leurs forfaits.

espèces, à la certification des logiciels de caisses enregistreuses dans les commerce, ou à l'enrichissement des procédures déclaratives diverses.

⁶⁴ Dans certains cas, le caractère éphémère de la structure résulte de l'action des corps de contrôle : c'est au moment du contrôle par un inspecteur de l'Urssaf par exemple que l'entreprise va se placer en liquidation judiciaire et organiser son insolvabilité. En l'absence de contrôle, elle aurait pu poursuivre son « activité » plus longtemps.

⁶⁵ D'après l'Insee, près de 20% des entreprises ne sont plus actives 2 ans après leur création. Voir Audrey Dorolle (2021), « En 2019, 61 % des entreprises classiques créées cinq ans plus tôt sont toujours actives », *Insee Première*, n° 1852, avril.

[59] Les quelques exemples suivants⁶⁶ montrent que plusieurs objectifs peuvent être poursuivis en utilisant ces structures éphémères, et illustrent le caractère parfois très complexe des montages réalisés.

1.2.1.1 - Fraude aux prestations et recours au travail dissimulé : deux motivations pour créer des entreprises éphémères dans une logique frauduleuse

[60] Dans certains cas, l'entreprise éphémère est constituée **pour bénéficier frauduleusement de certaines prestations sociales** qui ne sont accordées qu'en lien avec une activité déclarée (indemnités journalières maladies ou maternité, allocations chômage) ou d'une prise en charge des salaires par l'AGS (Association pour la gestion du régime de garantie des créances de salariés⁶⁷). La structure est ainsi créée pour déclarer des activités ouvrant droit à prestations, pour le compte du créateur de l'entreprise ou pour d'autres personnes qui sont alors déclarées, même si les activités sont essentiellement fictives.

Des exemples de montages en lien avec des entreprises éphémères destinées à déclarer des activités totalement ou partiellement fictives

La création de fausses microentreprises pour percevoir des prestations sociales

Des signalements émanant des organismes sociaux concernant des attributions suspectes de prestations sociales dans les alentours d'une commune des Hauts de France ont conduit les organismes réunis au sein du CODAF à mener une action conjointe sur ce secteur, réunissant DDFiP, CAF, RSI, CPAM, Inspection du travail, police nationale et police de l'air et des frontières.

Les investigations ont permis d'identifier 800 fraudeurs présumés, pour beaucoup des femmes d'origine étrangère (principalement d'Europe de l'est), qui s'étaient déclarées sous le statut d'autoentrepreneur (sans réelle activité derrière), afin de percevoir des prestations sociales. Des dossiers de grossesse étaient ensuite notifiés à la CPAM afin de percevoir des indemnités journalières maternité. Ces fausses grossesses étaient déclarées via des dossiers frauduleux (faux papiers d'identité, faux certificats de naissance). D'autres prestations ont pu être indûment versées par la CAF. Au total, le préjudice a été établi à environ 1,7 M€.

Environ 750 faux autoentrepreneurs ont vu leurs prestations sociales annulées, plusieurs obligations de quitter le territoire ont été prononcées, et 3 personnes soupçonnées d'être les responsables de cette escroquerie commise en bande organisée ont fait l'objet de poursuites.

De fausses entreprises établies pour bénéficier de la prise en charge des salaires par l'AGS

Un exemple classique – et ancien- d'utilisation de sociétés éphémères concerne la fraude aux AGS. Le schéma consiste à créer une société, généralement avec un capital social limité, et à embaucher de « faux salariés », sans nécessairement qu'il y ait une activité. Au bout de quelques mois, l'entreprise se place en liquidation judiciaire, les salariés se tournant alors vers l'AGS pour percevoir leurs créances salariales. Le schéma peut être plus ou moins élaboré.

- déclaration et paiement des salaires sur les premiers mois, avant interruption des versements quelques mois avant la procédure de liquidation judiciaire, afin de percevoir les arriérés de salaires ; combinaison de cette fraude

⁶⁶ Ces exemples sont issus des échanges que le HCFiPS a pu avoir avec plusieurs acteurs en charge de la lutte contre le travail illégal. N'étant pas tous publics, ils ont naturellement été anonymisés et ne sont pas sourcés.

⁶⁷ L'AGS est créée, en application de la loi du 27 décembre 1973, par le CNPF (Conseil National du Patronat Français, actuel MEDEF), la CGPME (Confédération des Petites et Moyennes Entreprises) et la CNMCCA (Confédération Nationale de la Mutualité de la Coopération du Crédit Agricole). Dès sa création, la gestion opérationnelle du régime de garantie est confiée à l'Unédic par l'AGS, dans le cadre d'un mandat de gestion (Délégation Unédic AGS). L'AGS a vocation à accompagner les entreprises en procédure collective et leurs salariés (notamment en procédant à l'avance de fonds nécessaire au paiement des salaires antérieurs...) et à aider les entreprises à rebondir. Le régime est financé par une cotisation à la charge des employeurs. Suite à des dysfonctionnements majeurs au sein de la délégation Unedic AGS (DUA), la scission entre AGS et Unedic a été décidée, et devrait entrer en vigueur d'ici juillet 2023.

avec l'ouverture de droits à l'assurance chômage (et potentiellement à d'autres prestations sociales, telles que la prime d'activité) ;

- embauches de CDD de longue durée (24 mois) et placement en liquidation après quatre mois d'activité, afin de percevoir de l'AGS les salaires correspondant aux 20 derniers mois de contrat restant, le processus de liquidation judiciaire se traduisant par une rupture anticipée du contrat de travail qui oblige normalement l'employeur (et donc l'AGS en cas de procédure collective) à verser l'intégralité des salaires que les salariés aurait dû percevoir jusqu'au terme du contrat⁶⁸ ;

- « faux » statut de salarié du dirigeant « de fait » de l'entreprise pour bénéficier de la garantie des salaires pour son compte propre : le faux salarié réclamant le versement par l'AGS de ses créances salariales avait été gérant depuis plusieurs années de plusieurs sociétés, toutes placées en liquidation judiciaire et clôturées pour insuffisance d'actif, et « exerçait » au sein d'une entreprise créée quelques mois seulement après la liquidation de la précédente société, avec un capital social très limité, et qui était « dirigée » par deux anciens salariés de cette précédente société, qui n'avaient pas les compétences pour occuper ces fonctions⁶⁹ ;

- en juillet 2014, la délégation AGS identifie et porte à la connaissance de l'OCLTI⁷⁰ un montage frauduleux mettant en cause une entreprise de domiciliation et plusieurs sociétés éphémères. Ces dernières se domiciliaient à la même adresse, peu de temps avant leur liquidation judiciaire. Leurs caractéristiques communes : courte existence, gérants multiples, salariés déclarés rétroactivement, parfois après la mise en liquidation judiciaire, et défaut systématique de règlement des cotisations sociales. Les faux salariés portent leur cas au conseil des prud'hommes, dont les décisions servent de base au relevé de créances établi par le mandataire judiciaire, donnant lieu au paiement de prestations. Le taux anormalement élevé de sociétés à la même adresse a éveillé les soupçons. La combinaison d'indices comme la présence des associés de la société domiciliaire dans les sociétés éphémères et leurs difficultés systématiques au moment de leur domiciliation ont permis l'ouverture d'une enquête préliminaire⁷¹.

[61] Dans d'autres cas, l'activité est réelle, c'est-à-dire que l'entreprise a les apparences de la légalité et a une activité productive, mais les salariés sont totalement ou partiellement non-déclarés. Les dirigeants cherchent à **réduire leurs coûts de production** afin de proposer des tarifs inférieurs à ceux de la concurrence, en utilisant divers moyens : embauches de personnes en situation irrégulière sur le territoire national à qui ils peuvent proposer des conditions de travail et de rémunération non conformes au cadre réglementaire, non-déclaration de salariés, non-déclaration de certaines heures...

Des exemples de montages en lien avec des entreprises éphémères destinées à ne pas déclarer tout ou partie de l'activité réelle

Une apparence de légalité par la déclaration d'un petit nombre de salariés en DPAE puis en DSN

La société X effectue des déclarations mensuelles pour une masse salariale totale de 62 609 € au titre de la présence d'au plus 5 salariés (dont le gérant de droit). La société réalise cette même année un chiffre d'affaires de plus de 4,5 M€. Toujours au cours de la même année, la société procède à des sorties financières pour un montant global de 4 348 173 €. Parmi les dépenses engagées, il est constaté que la société procède à l'émission de 2 301 virements pour une somme totale de 3 714 036 €. Parmi ces virements 2 109 sont à destination de personnes physiques pour un montant total de 3 021 936 €. Environ 52 bénéficiaires (salariés non déclarés) sont identifiés.

Des sociétés éphémères contournent la législation sur le travail temporaire

Les sociétés éphémères ont alors une activité de prêt de main d'œuvre, tout en échappant à la réglementation imposée aux sociétés de travail temporaire, en ne reversant pas les cotisations sociales obligatoires, en ne déclarant pas leurs salariés et en ayant une durée de vie éphémère, l'activité étant aussitôt reprise par une nouvelle société animée par les mêmes personnes, sous couvert d'un nouveau « gérant de paille ».

⁶⁸ Assemblée Nationale (2006), Rapport d'information n° 3529.

⁶⁹ Cour de cassation, civile, Chambre sociale, 6 janvier 2021, 19-19.491.

⁷⁰ Office central de lutte contre le travail illégal, voir chapitre 2.

⁷¹ AGS (2014), Rapport d'activité.

1.2.1.2 - Des fraudes « multiples » souvent commises en bande organisée

- [62] La création d'une entreprise « éphémère » ne constitue pas en soi une fraude : au moment de sa création, personne d'autre que le créateur ne peut savoir la durée de vie de la société ou son objet réel ; pour qu'elle soit utile à la fraude organisée, elle doit au moins au début avoir les apparences de la légitimité : à ce titre, elle déclarera l'adresse de son siège social, sa raison sociale, le nom du dirigeant, la constitution du capital social, et tout autre démarche obligatoire auprès du centre de formalité des entreprises (CFE), du registre des commerces et sociétés (RCS) ou du répertoire des métiers.
- [63] C'est après sa création que l'entreprise « éphémère » est utilisée à des fins frauduleuses, en recourant à de multiples types de fraude (fraudes à la domiciliation, fraudes documentaires sur l'identité du dirigeant, fausses factures, faux et usages de faux, fausses prestations de services...), dont certaines relèvent du travail dissimulé et/ou, plus largement, du travail illégal.
- [64] Compte tenu de la complexité des montages associés, ce type de fraude ne peut aisément être le fait d'un seul individu ; à ce titre, ces fraudes s'inscrivent souvent dans le cadre d'activités criminelles commises en bande organisée⁷².

Des exemples de montages complexes commis en bande organisée

Une organisation du travail dissimulé par la création d'une nébuleuse de sociétés à durée de vie limitée

L'Urssaf constate la création et la disparition rapide de plusieurs sociétés du BTP. Une enquête est ouverte et confiée aux gendarmes du groupe financier de la section de recherche de la gendarmerie qui effectue un important travail sur les comptes bancaires et les flux financiers de ces sociétés au terme duquel sont effectués des rapprochements entre plus d'une dizaine d'entreprises qui ont eu une durée de vie très limitée (de quelques mois à un an et demi). Ces entreprises forment une sorte de « nébuleuse », dont l'objectif est d'employer sans les déclarer environ 200 ouvriers. Les investigations débouchent sur l'arrestation d'une personne qui était soit gérant, soit employé des diverses sociétés suspectes qu'il a toutes créées avec l'aide de complices. Le préjudice a été chiffré par l'Urssaf à 710 000 €.

Des déménagements après 2 à 3 années d'exercice pour échapper aux contrôles planifiés par les Urssaf

À l'occasion de procédures internes de validation de procès-verbaux de travail dissimulé portant sur plusieurs entreprises ayant minoré leurs déclarations, une Urssaf de la région « A » constate que plusieurs de ces sociétés indiquaient avoir leur siège social dans une autre région (région « B »), à la même adresse. Une requête sur cette adresse permet d'identifier un grand nombre de sociétés, dont le siège social au moment de leur création n'était pas établi à cette même adresse, ni même dans cette région « B ». En ciblant le requêtage sur les entreprises nouvellement domiciliées à cette adresse et ayant été créées dans la région « A », les services de l'Urssaf constatent des pratiques similaires : des dirigeants créateurs ayant visiblement une même origine (pays d'Europe de l'Est), des activités essentiellement dans le BTP, des rémunérations déclarées inférieures au SMIC mensuel pour chacun des salariés, un « déménagement » de la société à une même adresse dans la région « B », en général au bout de 2 ans d'existence afin d'échapper aux planifications des contrôles par l'Urssaf, déménagement accompagné d'une cession totale des parts sociales à un nouvel « associé » qui en devient le dirigeant...

Les investigations menées à la suite de ces soupçons permettent de mettre à jour un système de fraude visant à obtenir des marchés dans le secteur du BTP en pratiquant des tarifs agressifs, rendus possibles par le fait de ne déclarer qu'une partie du personnel et une partie des salaires dus compte tenu du travail réalisé. La fraude commence dès la création de l'entreprise en région « A », le déménagement en région « B » n'ayant pour seul objectif que de « disparaître » des fichiers de l'Urssaf de la région « A » et d'échapper ainsi au criblage.

Il est également apparu que les « dirigeants repreneurs » n'avaient, pour une majorité d'entre eux, jamais exercé d'activité en France, et qu'ils prenaient officiellement la direction de plusieurs de ces entreprises (jusqu'à 10), sans qu'aucune rémunération ne soit déclarée en contrepartie de l'exercice du mandat social, généralement sur une

⁷² L'article 132-71 du Code pénal définit la bande organisée comme « tout groupement formé ou toute entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'une ou plusieurs infractions ». La référence à la notion d'organisation est essentielle en ce qu'elle comporte une aggravation par rapport aux infractions commises « simplement » en réunion, car la réunion n'implique pas nécessairement une entente préalable.

période de 18 mois avant un nouveau changement. Par ailleurs, ces entreprises ne déclarent aucun salaire versé après leur déménagement, et les dirigeants officiels ne sont pas connus des établissements bancaires détenteurs des comptes de la société, le « dirigeant créateur » étant toujours l'interlocuteur des banquiers.

De fait, le « dirigeant reprenneur » fait écran vis-à-vis des administrations et corps de contrôle, tandis que le « dirigeant créateur » n'informe pas de ces changements et du rôle du « dirigeant reprenneur » ses clients, banquiers, fournisseurs, etc.

L'entreprise continue ainsi ses activités en région « A », souvent auprès des mêmes clients, sans déclarer aucun salaire à l'Urssaf de la région « B », et en établissant des factures sur le même modèle que celui utilisé à la création de l'entreprise, avant le déménagement. Les sommes perçues sont entre autres utilisées pour faire des retraits et rémunérer en cash les salariés, voire les « dirigeants reprenneurs ».

Un sous-traitant du BTP sert de société de « décaisse » pour rémunérer les salariés clandestins d'autres entreprises du secteur

Une société de la région parisienne se présente comme une entreprise de sous-traitance dans le secteur du BTP. Comptablement, ses produits semblent cohérents, avec un chiffre d'affaires de 7 M€ en un an, principalement en provenance d'autres PME du BTP. En revanche, les charges présentent plusieurs anomalies : aucun achat de matériel en lien avec son activité, émission de nombreux chèques de faible montant, au profit de particuliers n'ayant pas fait l'objet de DPAE ; importantes dépenses sans lien avec l'activité : 700 K€ d'achat de montres de luxe ; 240 K€ d'achat de véhicules en Allemagne ; 750 K€ de virements vers la Hongrie et vers Chypre, donnant lieu ensuite à des flux vers la Chine. L'enquête judiciaire, menée conjointement avec l'Urssaf, établit que le gérant possédait plusieurs sociétés, qu'il mettait à disposition d'autres entreprises du secteur comme sociétés de décaisse pour payer des travailleurs non déclarés, dissimuler des fonds à l'administration fiscale ou générer des espèces occultes. Ses sociétés étaient liquidées avant leurs 18 mois d'existence, afin de ne pas avoir à déclarer de bilan à l'administration fiscale. Sur l'ensemble de ses sociétés, il aurait dissimulé 2 M€ à l'Urssaf et détourné 2,3 M€⁷³.

[65] Le schéma ci-dessous, réalisé au fur et à mesure d'investigations menées notamment par les inspecteurs de l'Urssaf PACA et présenté au HCFiPS, illustre la complexité et la sophistication des montages constitués par les fraudeurs dans le secteur du gardiennage et du BTP. L'enquête, s'appuyant sur des écoutes téléphoniques et des perquisitions, a permis de démontrer le recours à des pratiques commerciales agressives qui ont conduit les diverses entreprises concernées à minorer leurs déclarations aux Urssaf (entre autres). La fraude était motivée par l'appât du gain, rendu possible par l'obtention de marchés à prix défiant toute concurrence, tarification rendue possible par le non-respect des règles du financement de la protection sociale et des droits des salariés. Pour être pérenne, la fraude suppose de disposer de plusieurs entreprises donneurs d'ordre et de plusieurs sous-traitants participant plus ou moins activement à la fraude, et d'être en mesure de « liquider » une structure lorsqu'elle fait l'objet d'un contrôle.

Une nébuleuse de sociétés éphémères identifiée à l'issue des investigations de l'Urssaf PACA

Si elle n'a pas vocation à être commentée ici en détail, cette représentation graphique transmise par l'Urssaf PACA permet de visualiser plusieurs éléments notables qui peuvent être pointés.

- Un grand nombre d'entreprises « donneurs d'ordre » (DO) ayant contracté avec plusieurs entités appartenant au même groupe (identifiées comme sous-traitants, STR), entités localisées essentiellement à Marseille
- Des sociétés « donneurs d'ordre » ayant parfois à leur tête des « hommes de paille » (le dirigeant « de fait » de l'entreprise IEK serait l'époux de la dirigeante officielle)
- D'anciens salariés des donneurs d'ordre exerçant pour le compte des sous-traitants (« salariés responsables »)
- Des liens personnels et familiaux entre certains dirigeants (époux, conjointe, connaissance, « ancienne copine »)
- Des pratiques frauduleuses nombreuses : faux RIB, fausses factures, vol de carte nationale d'identité...

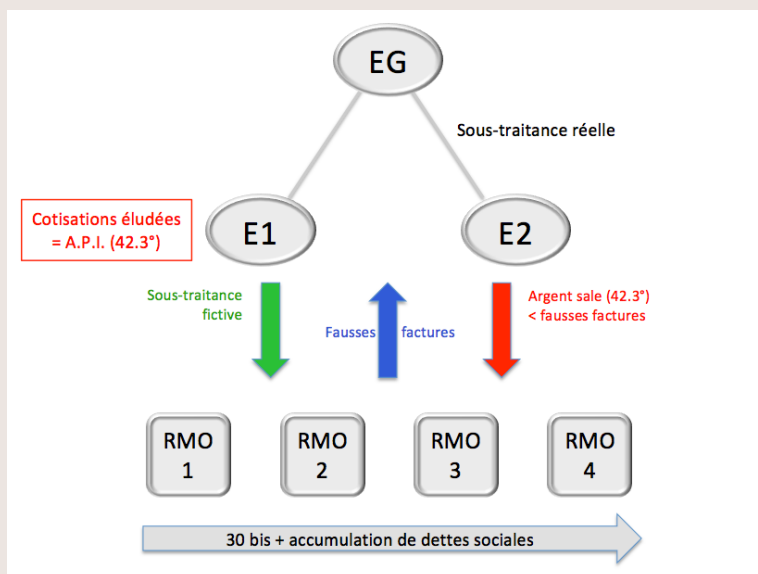
⁷³ TRACFIN (2018), Rapport d'analyse 2017-2018.

- [66] Ce type de montage frauduleux commis en bande organisée peut n'être motivé que par l'appât du gain ; mais il peut aussi, sans changer fondamentalement de mode d'organisation, être motivé par la nécessité de blanchir des sommes importantes détenues en cash, sommes accumulées souvent dans le cadre d'activités illicites, qui peuvent donner lieu à des montages financiers qui dépassent largement les frontières nationales.
- [67] Entendu en séance plénière par le HCFiPS, Didier Godechoul, directeur du département Dumping à l'Office national de sécurité sociale (ONSS) de Belgique (l'équivalent de l'Urssaf-CN), a présenté de manière détaillée un exemple de fraude massive commise en bande organisée qui s'appuie sur des entreprises éphémères, de faux contrats de sous-traitance, des fausses factures, etc., dans une logique de blanchiment d'argent issu d'activités illicites.

Une vaste escroquerie en droit social dans le milieu de la construction en Belgique

Cette escroquerie consiste à faire croire qu'un tiers est l'employeur du personnel occupé, et de faire supporter par ce tiers le paiement des cotisations sociales et autres sommes dues par l'employeur véritable. Ce montage criminel peut être décrit comme suit :

Les entrepreneurs généraux concluent des contrats d'entreprise en vue de la réalisation de marchés publics ou privés. Ces entrepreneurs généraux font généralement appel à des sous-traitants pour effectuer certaines tâches. Le schéma reprend les entrepreneurs généraux tout en haut de la pyramide (EG). Dans ce dossier, ces entrepreneurs ne sont pas mis en cause. Les entreprises générales font appel à d'autres entreprises de construction comme sous-traitants (E1, E2, ...) ;



Ces sous-traitants, réels, ayant pignon sur rue, vont faire appel eux-mêmes à des sociétés qu'ils vont présenter comme étant leurs propres sous-traitants. Or la sous-traitance de 2^{ème} niveau n'est qu'une fiction : les sociétés n'ont pas d'activité véritable, elles n'ont aucune activité commerciale, elles sont établies à des adresses fictives et elles sont dirigées par des hommes de paille. Pourtant ce sont ces personnes morales qui sont immatriculées comme employeurs auprès de l'ONSS, et à ce titre, qui effectuent les déclarations d'embauche des travailleurs auprès de l'ONSS et versent aux travailleurs leur rémunération nette. Sur le schéma, ces sociétés sont des « réservoirs de main d'œuvre » (« **RMO** »).

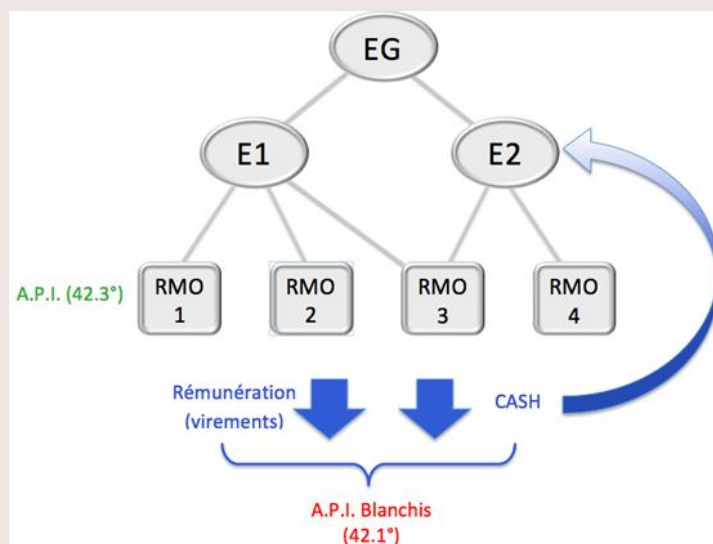
Les sociétés fictives ne payent pas un euro de cotisations sociales (patronales ou salariales). Au contraire, elles accumulent les dettes pour tomber en faillite assez vite et être remplacées ensuite par une nouvelle société du même acabit. Les travailleurs sont répartis dans plusieurs sociétés fictives et sont transférés dans d'autres sociétés de la structure (**RMO 1, RMO 2, etc.**) au même rythme. Elles sont créées de manière à former une vaste structure permettant aux véritables employeurs (**E1, E2...**) d'éluder les cotisations sociales dues en contrepartie du travail des salariés.

Le système assure tout de même – du moins jusqu'à un certain point- une couverture sociale aux travailleurs occupés, puisque ceux-ci sont formellement déclarés, ce qui limite la probabilité qu'ils signalent ces situations.

Un tel système ne fonctionne pas tout seul : il est sous-tendu par un système de fausses factures prétendument établies par les sous-traitants fictifs à destination de leurs prétendus donneurs d'ordres (donc entre les RMO et les employeurs E1, E2, ...), qui peuvent ainsi justifier les versements de fonds effectués sur les comptes bancaires des sous-traitants fictifs. Ces fonds, qui sont les seules rentrées d'argent de ces sociétés fictives puisqu'elles n'ont aucune activité commerciale réelle, vont ensuite ressortir des comptes bancaires des RMO sous deux formes :

- d'abord sous forme de virements bancaires destinés aux travailleurs. C'est la partie « claire » de leur rémunération. L'opération rend « propres » les fonds tirés de la fausse facturation, puisque les rémunérations sont la contrepartie du travail réel des salariés déclarés ;

- ensuite sous forme de retraits en liquide au départ des comptes des différentes sociétés fictives utilisées comme RMO. Ces retraits en liquide constituent un procédé de blanchiment car en réalité, l'argent liquide retourne à son véritable propriétaire, à savoir l'auteur des faux, véritable employeur des personnes mises au travail ; cet argent liquide est destiné à payer la partie « noire » de la rémunération des travailleurs, d'une part, et à rémunérer les intermédiaires (sorte de commission) ayant permis/organisé le montage frauduleux.



1.2.1.3 - Des montages qui s'organisent souvent à l'échelle internationale

[68] Ce système, également connu des organismes français, revêt bien souvent une dimension internationale.

Les réseaux de sociétés éphémères restent l'outil principal pour blanchir les fonds illicites via des canaux bancaires⁷⁴

Les principaux vecteurs de blanchiment des fonds bancarisés issus des escroqueries et de la fraude sont les réseaux de sociétés éphémères – ou sociétés-taxis – destinés à transférer les fonds vers l'étranger.

Tracfin traite régulièrement des cas significatifs de tels circuits d'évasion de fonds. Ainsi, plusieurs dossiers d'ampleur ont été judiciairisés en 2017 et 2018.

Un réseau de sociétés éphémères est constitué de plusieurs niveaux :

- En amont de la chaîne se trouvent les sociétés clientes disposant de capitaux à blanchir.

⁷⁴ Tracfin (2018), *Tendances et analyse des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en 2017-2018*, page 31.



– Un premier étage est constitué de sociétés-taxis installées en France, ayant ouvert des comptes bancaires en France.

– Un second étage, dit « relais » ou « rebond », est constitué de sociétés taxi immatriculées dans des pays européens, le plus souvent en Europe de l'Est (Hongrie, Pologne, Bulgarie, Slovaquie, Pays Baltes...), mais également au Portugal, aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni. Ces sociétés détiennent des comptes bancaires dans leur pays d'immatriculation et plusieurs pays voisins.

– Les flux sont finalement dirigés pour l'essentiel vers l'Asie (Chine, Hong Kong), mais aussi vers le Moyen-Orient ou certains pays du bassin méditerranéen (Israël, Turquie).

Ces réseaux ne font pas appel à des produits financiers complexes. Leur efficacité repose sur la qualité d'exécution des actions conduites aux divers niveaux : multiplication des sociétés intermédiaires et des comptes bancaires; recrutement des gérants de paille ; fractionnement et croisement des flux. Les sociétés de premier et de second niveau procèdent entre elles à de nombreux virements croisés pour donner l'impression d'une activité économique réelle et rendre le phénomène d'évasion des fonds moins détectable. Le renouvellement permanent des entités juridiques et des comptes bancaires ainsi que le nombre et la rapidité des transferts de fonds rendent ces réseaux difficiles à cartographier.

L'ampleur et la plasticité de ces réseaux rendent leur traitement judiciaire complexe. Il impose des choix d'enquête, tant pour assurer la robustesse d'une procédure pénale que pour ménager les moyens d'enquête.

[69] Ces pratiques semblent être particulièrement mobilisées dans le cadre du blanchiment de l'argent issu du trafic de stupéfiants. Comme évoqué par D. Godechoule, se développe depuis quelques années en Belgique, et probablement ailleurs en Europe, un « marché du cash », lié à plusieurs phénomènes.

[70] En premier lieu, le développement des instruments de paiement scripturaux⁷⁵ et le déclin – relatif – de la monnaie fiduciaire a pu participer à un tarissement du cash dans l'économie. Or on a vu dans les exemples précédents que l'utilisation d'espèces est souvent nécessaire pour le bon fonctionnement des fraudes, puisqu'une partie de la rémunération versée au salarié doit être versée en cash. Les fraudeurs qui souhaitent utiliser ce type de mécanisme pour compresser les coûts de production en ne déclarant pas tout ou partie de leurs salariés ou des rémunérations qu'ils leurs versent ont donc un besoin vital d'espèces.

[71] En second lieu, l'essor des transactions effectuées via des instruments de paiement scripturaux facilite la traçabilité des flux financiers, tandis que les moyens mis en œuvre pour lutter contre la criminalité et les fraudes se sont traduits par une plus grande vigilance des acteurs économiques, et notamment des banques, tenues de signaler à TRACFIN lorsqu'elles ont un doute sur les mouvements bancaires réalisés par leurs clients⁷⁶. Autrement dit, il est plus difficile aujourd'hui qu'hier, pour un trafiquant, d'utiliser réellement le cash généré par son activité illicite : en dehors de menues dépenses, qui peuvent toujours être réalisées avec de la monnaie fiduciaire sans éveiller les soupçons, il est de plus en plus difficile, voire impossible, d'acquérir une voiture, un logement, un yacht ou tout autre achat important, en réglant en espèces.

⁷⁵ Les moyens de paiement scripturaux désignent l'ensemble des dispositifs qui permettent le transfert de fonds suite à la remise d'un ordre de paiement. Contrairement à la monnaie fiduciaire constituée des pièces et billets, les moyens de paiement scripturaux permettent de payer sans manipuler d'argent.

⁷⁶ Le « traçage » des flux financiers peut néanmoins être compliqué par des montages internationaux : comme le précise Tracfin, des sociétés éphémères « taxis » sont l'un des principaux vecteurs des réseaux criminels dans la phase de blanchiment des fonds, en particulier pour transférer des fonds vers l'étranger. Dans la plupart des cas, le produit de l'escroquerie collecté en France (par exemple les sommes issues de la dissimulation d'activité), est transféré sur des comptes bancaires de rebond ouverts dans un ou plusieurs pays européens, avant d'être envoyé en Asie, étape après laquelle la traçabilité des fonds a une portée réduite et ne peut plus être garantie. TRACFIN (2021), Activité et analyse 27/7/2022.

[72] Ce double phénomène peut conduire les trafiquants, possédant beaucoup d'espèces mais ne sachant pas comment les utiliser, et les fraudeurs souhaitant sous-déclarer leurs travailleurs mais ayant besoin d'espèces pour les rémunérer, à s'entendre. Il est ainsi possible que les économies européennes soient, à des degrés divers, confrontées à une mutation du profil des fraudeurs, et donc des fraudes, notamment en termes d'échelle : là où pouvaient coexister auparavant, sans nécessairement se côtoyer, deux types de populations non respectueuses du droit (des criminels pratiquant des activités illicites, parfois dangereuses, d'un côté, et des entrepreneurs peu scrupuleux motivés par l'appât du gain et prêts à ce titre à ne pas déclarer intégralement les activités réalisées d'autre part), l'émergence d'un « marché du cash » les amène à nouer des relations. La « petite » fraude classique aux cotisations sociales se retrouverait de plus en plus imbriquée dans des réseaux criminels plus vastes et susceptibles de recourir à la violence.

1.2.2 – Le recours à diverses formes de mobilités transnationales vient complexifier le paysage en matière de pratiques économiques et de contrôle

[73] Le sujet des mobilités internationales et de ses conséquences sur les systèmes de protection sociale n'est pas nouveau⁷⁷, mais il est, depuis le début des années 2000, très présent dans le débat public, notamment avec l'essor du détachement.

[74] Avant de revenir sur ce sujet spécifique, il convient de rappeler que d'autres formes de mobilités internationales, certes probablement moins répandues, existent et peuvent faciliter des stratégies d'optimisation, parfois à la frontière de la fraude. Sans les développer ici, on peut par exemple évoquer :

- Le recours au dispositif de « pluriactivité », qui correspond à l'exercice simultané ou en alternance d'activités sur le territoire de deux ou plus États membres de l'Union européenne (ou de l'espace économique européen), et qui, comme le détachement, constitue une exception au principe d'unicité de la législation applicable⁷⁸ ;
- La mobilité des cadres des grands groupes multinationaux : rémunération des dirigeants qui peut être en partie versée par des entités du groupe basées dans des pays tiers, ou dérogations au principe de l'État d'exercice pour l'affiliation aux régimes obligatoires pour certains cadres exerçant ponctuellement leur activité en France⁷⁹...
- La mobilité de certaines professions libérales, qui déclarent exercer leurs activités dans un ou plusieurs États, sans qu'il soit aisé de vérifier que les revenus déclarés

⁷⁷ Des débats déjà anciens portent sur le recours à la main d'œuvre immigrée dans certains métiers en tension, et sur ses conséquences en termes d'emploi, de cotisations et de prestations sociales, de non-déclaration des travailleurs immigrés...

⁷⁸ Article 13 du règlement n° 883/2004. Schématiquement, en cas d'activité salariée dans deux États membres ou plus, le salarié relève du régime de sécurité sociale de son État de résidence s'il exerce une part substantielle de son activité (au moins 25% de son temps de travail ou de sa rémunération), ou à défaut d'activité substantielle, si son employeur est établi en dehors de l'UE, ou dans l'État où se trouve le siège social du ou des employeurs. En cas d'activité non salariée, c'est le critère de l'activité substantielle qui sert à déterminer la législation applicable.

⁷⁹ Deux dispositifs en particulier s'inscrivent dans cette logique. Le premier, mis en place en 2009, permet à des salariés ayant vocation à travailler dans plusieurs filiales d'un groupe, de disposer d'une couverture sociale au sein du groupe, cette couverture sociale étant assurée dans la durée via le recours à des assurances privées proposées en Suisse. Le second, mis en place en 2018 dans le contexte du Brexit, avec pour volonté un renforcement de l'attractivité de la Place de Paris, permet dans certains cas une dispense d'affiliation aux régimes obligatoires de retraite français (base et complémentaire). Ces deux dispositifs sont décrits plus en détail dans le chapitre 2.

dans les différents États d'exercice correspondent bien aux activités réalisés dans ces États ;

- L'émergence de nouvelles activités *via* internet qui brouille les concepts entre État d'exercice de l'activité et État de résidence ou de déclaration des revenus ; c'est par exemple le cas des « influenceurs », dont l'activité peut tout à fait être réalisée depuis n'importe quel pays, alors même que la « clientèle » est essentiellement française.
- Également permis par le développement des outils numériques, le télétravail a connu ces dernières années un essor exceptionnel, notamment du fait de la pandémie et des différentes mesures de confinement des populations qui ont dû être adoptées dans une large partie des pays européens. Pour l'essentiel des salariés, les modalités d'exercice de l'activité (en télétravail ou en présentiel) n'ont aucun impact sur la sphère sociale. Mais deux sujets peuvent contribuer à brouiller encore les frontières :
 - Le « télétravail transfrontalier » partiel : la réglementation européenne prévoit que le salarié soit rattaché au régime social de l'État membre dans lequel son employeur a son siège, sauf s'il exerce une partie substantielle (supérieure à 25%) de son activité dans l'État membre dans lequel il réside. Dans le cas d'un salarié français, exerçant en France mais résidant en Belgique par exemple, le passage de une à deux journées de télétravail signifie qu'il devrait théoriquement être rattaché à la sécurité sociale belge⁸⁰, quand bien même son employeur est établi en France, ce qui aurait des conséquences en termes de démarches, mais aussi de rémunération et de coût du travail (cotisations différentes), d'étendue de la couverture sociale, etc.
 - Ce sujet pourrait avoir des répercussions plus importantes encore avec le développement de formes plus intensives et plus éloignées de télétravail, notamment dans les activités liées au numérique : un certain nombre de pays européens (Portugal, Espagne notamment) proposent désormais des formalités simplifiées pour les indépendants ou les salariés travaillant dans le secteur du numérique, afin qu'ils s'installent sur des durées plus longues dans leur pays, tout en continuant à exercer leur activité auprès de clients ou d'employeurs établis à l'étranger. Si ce sujet ne pose pas directement de problème s'agissant des indépendants (qui demeurent rattaché à la sécurité sociale de l'État où est établi le siège de leur entreprise), le cas des salariés peut être plus structurant : quelle législation appliquer ? Qu'en est-il des accidents du travail et maladies professionnelles ?

[75] Au-delà de ces quelques sujets spécifiques, qui mériteraient probablement d'être approfondis, le sujet majeur réside dans le détachement, *via* le recours à des prestations de service internationale (PSI). Ces prestations de service donnent lieu au détachement par l'entreprise qui offre la prestation de travailleurs salariés, ou à l'auto-détachement de travailleurs non-salariés.

[76] Ce dispositif, très encadré par le droit communautaire, est en soi complexe.

⁸⁰ En pratique, les États membres ont décidé de ne pas modifier les règles en vigueur avant la pandémie et l'essor du télétravail, dans l'attente de négociations sur d'éventuelles modifications du cadre réglementaire.

[77] En premier lieu, il ne recouvre pas exactement la même chose du point de vue du droit du travail et du droit de la sécurité sociale (voir ci-dessous).

Encadré : principales règles prévalant en matière de détachement en droit du travail et en droit de la sécurité sociale

	Droit du travail	Droit de la sécurité sociale
Conditions relatives à l'employeur qui détache	Etre régulièrement établi dans le pays d'origine ; y justifier d'une activité significative, stable et continue (la création d'un établissement dans un Etat membre dans le seul but de détacher ses salariés est prohibée).	Exercer des activités substantielles autres que des activités de pure administration interne sur le territoire de l'Etat membre dans lequel l'employeur qui détache est établi.
Obligations incombant à l'entreprise qui détache	Garantir, dans le pays d'accueil, au salarié détaché l'application du "noyau dur", tel que défini par le code du travail (libertés individuelles et collectives dans la relation de travail ; règles applicables en matière de discriminations, de protection de la maternité, d'exercice du droit de grève ; de durée du travail, de rémunération, de santé et à la sécurité au travail, de remboursements effectués au titre de frais professionnels correspondants à des charges de caractère spécial inhérentes à sa fonction ou à son emploi supportés par le salarié détaché, lors de l'accomplissement de sa mission, en matière de transport, de repas et d'hébergement...).	Acquitter les cotisations de sécurité sociale dans le pays d'envoi.
Obligations déclaratives de l'entreprise qui détache	Transmettre, avant le début de la prestation , une déclaration à l'inspection du travail, permettant à cette dernière de disposer des informations relatives à l'identification des salariés détachés, à l'entreprise qui les emploie et aux conditions dans lesquelles doit s'effectuer la prestation. La déclaration doit être effectuée pour chaque prestation à partir du télé service « SIPS I ».	Demander un formulaire A1 attestant de la législation applicable. auprès de l'institution de sécurité sociale de l'Etat dans lequel est domiciliée l'entreprise qui détache. Le formulaire peut être délivré de manière rétroactive . Il doit pouvoir être présenté, par le salarié ou par l'employeur, à l'organisme compétent du pays dans lequel le salarié est détaché, pour confirmer sa situation au regard de la sécurité sociale et indiquer dans quel pays les cotisations de sécurité sociale doivent être versées.
Obligations incombant à l'entreprise auprès de laquelle le salarié est détaché		Ne pas recourir au détachement pour pourvoir des postes permanents ou exécuter des contrats à durée indéterminée par des détachements successifs de travailleurs différents, affectés aux mêmes postes, à des fins identiques
Conditions relatives au salarié détaché	a) Travailler habituellement pour le compte d'un employeur établi à l'étranger : la relation de travail doit être nouée avant le détachement et se poursuivre pendant toute la durée du détachement avec l'employeur ; b) Conserver sa relation de travail avec son employeur pendant le détachement c) Exécuter son travail de façon temporaire en France : une fois leur mission effectuée, les salariés détachés doivent reprendre leur activité au sein de leur entreprise d'origine	Avoir été soumis à la législation de sécurité sociale de l'Etat membre d'établissement de l'employeur depuis au moins un mois avant le détachement A l'issue d'une période de détachement : délai minimal de deux mois à compter de la date de fin de la période de détachement avant qu'une nouvelle période de détachement concernant le même travailleur, les mêmes entreprises et le même Etat membre puisse être autorisée.
Durée du détachement	Pas de limitation dans le temps, mais si le détachement dure plus de 12 mois (ou 18 mois, par exception), l'employeur doit respecter l'ensemble des dispositions du code du travail français, sauf celles relatives à la conclusion et à la rupture du contrat de travail	La durée prévisible du détachement ne doit pas excéder 24 mois

[78] Ensuite, il est particulièrement difficile d'appréhender les dynamiques à l'œuvre, faute de données faisant réellement sens et de la variété des modes d'exercice.

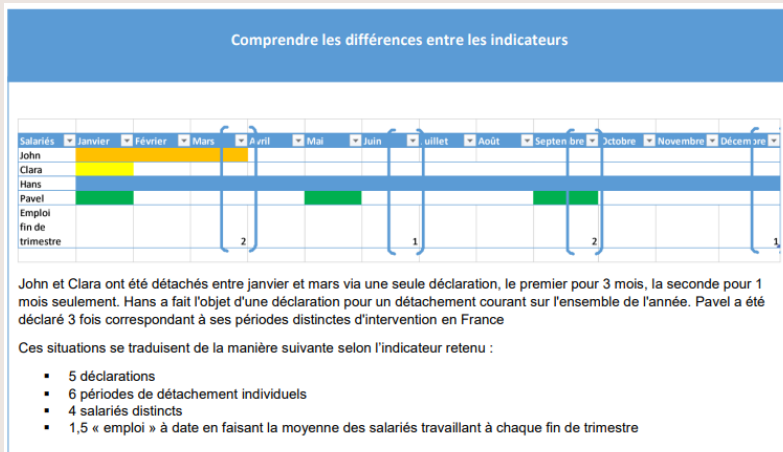
L'évaluation du phénomène du détachement dans la sphère « travail »

Les travaux menés par la DGT et la DARES pour la sphère travail montrent que les données sont désormais construites autour de trois indicateurs retraçant autant de réalités différentes :

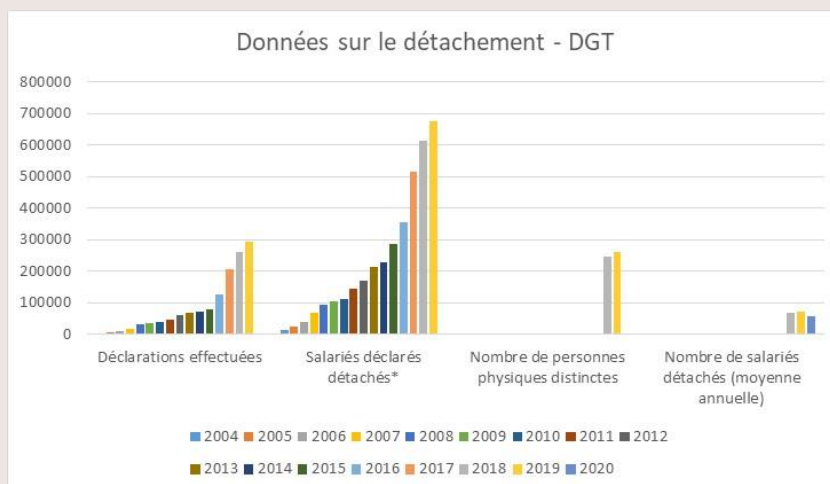
- Le nombre de détachements effectués par des entreprises établies à l'étranger (« salariés déclarés détachés ») : 675 300 périodes de détachements individuels ont été recensés en 2019⁸¹.

- Le nombre de salariés détachés (« nombre de personnes physiques distinctes ») : l'indicateur permet d'estimer le nombre de travailleurs réellement concernés par le détachement, en ne comptant qu'une seule fois un salarié même s'il a été détaché plusieurs fois sur l'année : 261 300 salariés ont été détachés au moins une fois en 2019⁸².

- Le nombre de salariés détachés en moyenne annuelle, sachant qu'une minorité de salariés détachés travaille sur l'ensemble de l'année : 72 600 travailleurs détachés en France par des entreprises établies à l'étranger ont ainsi été présents en moyenne un jour donné en 2019.



Ainsi, alors que le nombre de « salariés déclarés détachés » apparaît élevé et en forte hausse, le nombre de salariés détachés, calculé en moyenne annuelle, est beaucoup plus bas et relativement stable (mais il n'est disponible que sur courte période et l'année 2020 est, en raison de la pandémie et de la fermeture des frontières, une année très perturbée).

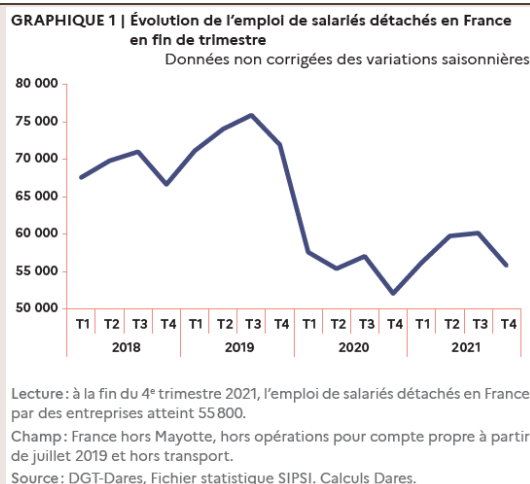


Des données plus récentes⁸³ montrent que le nombre de salariés détachés en 2021 est inférieur de 21% par rapport à 2019, et se stabilise à un niveau inférieur à ce qui était observé avant la pandémie.

⁸¹ Champ : France hors Mayotte, hors opérations pour compte propre à partir de juillet 2019, hors attestations de transport. Source : Fichier statistique SIPSI, DGT-DARES – calculs Dares.

⁸² Avant la constitution de la base SIPSI, il était impossible de réaliser cette estimation du nombre de personnes concernées et le chiffre n'est donc pas disponible pour les années précédentes

⁸³ Yacine Boughazi et Gwenn Parent (2022), « L'emploi de salariés détachés en 2021 », *Dares Résultats*, n° 50, octobre.



Quelle que soit la série, la progression « économique » du détachement est difficile à isoler alors que d'autres facteurs « poussent » les chiffres à la hausse⁸⁴. En particulier :

- le service de télé-déclaration SIPSI⁸⁵ permet d'enregistrer un plus grand nombre de déclarations alors que les remontées issues de l'enquête qui servait précédemment au calcul étaient pour certaines incomplètes ;
- la réglementation est sans doute mieux respectée, du fait d'une meilleure connaissance des formalités et du service de télé-déclaration mais aussi du renforcement des contrôles et des sanctions depuis 2015⁸⁶ ;
- un contexte plus général de plus grande sensibilisation des services de contrôle comme des employeurs sur la question du détachement.

Ce travail statistique n'a pas été réalisé à ce jour sur la sphère « sécurité sociale ». Les données disponibles sont issues des données collectées par le CLEISS qui recense le nombre de formulaires A1 reçus, données issues du rapport annuel de la Commission administrative et, en tant que de besoin, complétées par les informations dont le Cleiss dispose⁸⁷.

Comme pour la sphère travail, ces données ne reflètent pas directement la dynamique économique du détachement – et leur évolution –notamment récente- peut difficilement être commentée avec certitude : seuls les détachements formalisés via l'émission d'un formulaire A1 sont recensés⁸⁸ ; les détachements recensés peuvent être de durées très variables⁸⁹, concerner un même salarié s'il fait l'objet de plusieurs formulaires de détachement dans l'année pour des périodes différentes, refléter des stratégies différentes selon les États (recours privilégié au détachement ou à la pluriactivité⁹⁰), témoigner d'évolutions de pratiques administratives, ...

⁸⁴ Yacine Boughazi et Gwenn Parent (2021), « Qui sont les travailleurs détachés en France ? », *Dares Analyses*, n° 34, juin.

⁸⁵ Le téléportail SIPSI (Système d'information des Prestations de Service Internationales), administré par la Direction Générale du Travail (DGT) dans un but de contrôle et de pilotage du travail détaché par ses services d'inspection, a été ouvert en 2016, afin de remplacer les déclarations sous format papier qui avaient cours jusqu'alors. Le portail fournit en temps réel le décompte des déclarations actives et des salariés détachés sur le territoire national. Il é été refondu en juillet 2019.

⁸⁶ La contravention pénale qui n'était quasiment jamais appliquée pour défaut de déclaration a été remplacée par une amende administrative.

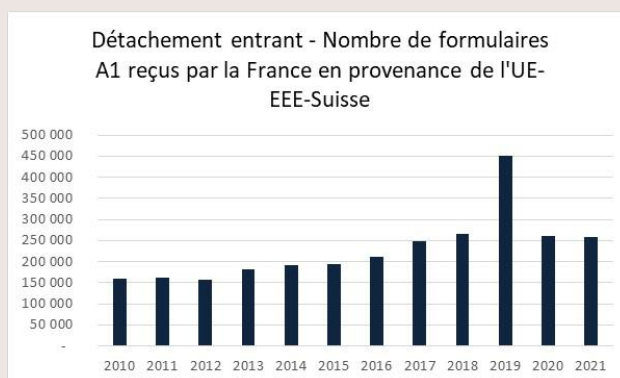
⁸⁷ En effet, même si celle-ci n'est pas totalement exhaustive, le Cleiss exploite une base de données SIRDAR alimentée par les formulaires « entrants » que les organismes étrangers de sécurité sociale lui transmettent.

⁸⁸ Or un détachement peut avoir lieu sans que les institutions en soient informées, le formulaire pouvant être attribué avec effet rétroactif.

⁸⁹ « Si le détachement de plus d'un an reste marginal en termes de nombre de formulaires, la durée cumulée des détachements de plus d'un an représente près de 25 % de la durée cumulée de l'ensemble des détachements pour les détachements entrants sur le territoire français. » « La régulation du détachement intra-européen des travailleurs : état des lieux, freins et marges de manœuvre », Arnaud Emeriau, *Regards*, 2020.

⁹⁰ 1,36 million de formulaires A1 ont été délivrés à des personnes relevant de l'article 13 (pluriactivité). Le principal État membre émetteur est la Pologne, qui a délivré plus de 387 000 DP A1, soit près d'un tiers des certificats A1 délivrés à des personnes exerçant des activités dans deux ou plusieurs États membres. Au-delà, seule l'Espagne a fourni plus de 100.000 DP A1 sur la base de l'article 13. Le nombre de DP A1 délivrés aux personnes couvertes par l'article 13 est passé de 168 279 en 2010 à quelque 1,36 million en 2019. « Il s'agit d'une croissance remarquable sur une période relativement courte ». La Pologne a eu une forte incidence sur l'augmentation totale du nombre de DP A1 délivrées conformément à l'article 13 entre 2010 et 2019. En 2010, la Pologne avait délivré seulement 44 018 DP A1 conformément à l'article 13. Ce nombre a continué à augmenter chaque année,

À titre d'exemple, le rebond très important constaté en 2019 est imputé pour une large part au détachement entrant en provenance d'Allemagne, sans lien *a priori* avec une quelconque dynamique « de fond » : selon le CLEISS⁹¹, « la très forte hausse du flux entrant en 2019 (+69%) est liée quasi exclusivement à l'Allemagne dont la délivrance de formulaires A1 vers la France a bondi de près de 300% en l'espace d'un an, particulièrement pour les missions inférieures ou égales à 10 jours. Ce phénomène peut s'expliquer du fait que les employeurs allemands sont de mieux en mieux informés sur les procédures d'obtention des documents portables A1, particulièrement s'agissant des missions de courte durée (les séminaires par exemple), et par le renforcement en 2019 des dispositions de contrôles et d'amendes dont ils peuvent faire l'objet en cas de non délivrance de ce formulaire lors du détachement de leurs travailleurs⁹² ».



Source : CLEISS-Recueil statistique

On doit ajouter que les données issues des sources « travail » et des sources « sécurité sociale » ne sont, par construction, pas identiques puisque les notions de détachement ne sont pas identiques dans les deux sphères.

Ainsi, des personnes peuvent être « détachées » en vertu du droit de la sécurité sociale, mais pas au sens de la directive sur le détachement des travailleurs. Par exemple, les travailleurs indépendants ne sont pas couverts par la directive travail. De même, les travailleurs qui sont envoyés temporairement travailler dans un autre État membre, mais qui ne fournissent pas de services, ne sont pas couverts par la directive. C'est le cas, par exemple, des travailleurs en voyage d'affaires, qui participent à des conférences, des réunions, des foires, qui suivent une formation, etc. Inversement, des personnes peuvent être détachées en vertu de la directive sans l'être au sens de la sécurité sociale. Par exemple, les travailleurs qui exercent une activité dans deux ou plusieurs États membres peuvent relever des conditions de la directive sur le détachement des travailleurs alors qu'ils relèvent de la pluriactivité en matière de sécurité sociale. En outre, les durées de détachement ne sont pas similaires entre la sphère travail et la sphère sécurité sociale.

[79] Compte tenu des difficultés évoquées pour mesurer le phénomène en lui-même, il n'est *a fortiori* pas possible d'évaluer, même approximativement l'ampleur de la fraude au détachement (ou à la pluriactivité), mais des exemples récents montrent un risque élevé de sous-déclaration. C'est notamment le cas dans le secteur aérien, avec le recours massif au détachement par les compagnies *low-cost*, dans le secteur agricole, avec l'exemple emblématique de l'entreprise *Terra Fecundis* qui avait recours au dispositif de la pluriactivité

de sorte qu'en 2019, pas moins de 387 400 formulaires ont été délivrés par cet État. *Posting of workers Report on A1 Portable Documents issued in 2019*, Commission européenne.

⁹¹ CLEISS Recueil statistique 2019.

⁹² Voir « La régulation du détachement intra-européen des travailleurs : état des lieux, freins et marges de manœuvre », Arnaud Emeriau, *Regards*, 2020 : « Ce chiffre peut s'expliquer en partie par le fait que la France a introduit en 2017 une obligation de produire le formulaire A1 ou toute preuve que la demande a été faite dans le cadre d'un contrôle. »

en faisant travailler en France des salariés sud-américains rattachés au régime social espagnol, ou encore dans le secteur de la construction⁹³.

[80] Ces exemples, qui seront évoqués plus en détail dans la partie 2, illustrent les risques associés à ces dispositifs de mobilité internationale, mais aussi les difficultés réelles auxquelles sont confrontés les corps de contrôle.

[81] Ils illustrent notamment le risque, probablement insuffisamment pris en compte jusqu'ici dans la stratégie de contrôle, de pratiques visant à contourner l'esprit et la lettre des textes européens en la matière, avec des entreprises qui n'ont pas seulement recours de manière ponctuelle à ces dispositifs dans certaines situations (notamment en cas de difficulté à trouver la main d'œuvre qualifiée⁹⁴), mais organisent sciemment le recours dans la durée à des travailleurs étrangers détachés.

1.2.3 - Un accroissement constant du non-salariat porté par la microentreprise, et le développement de l'économie des plateformes, souvent associé à des statuts de micro-entrepreneur

[82] Le HCFiPS, dans son rapport de 2020 sur la protection sociale des travailleurs indépendants⁹⁵, revenait en détail sur l'essor du nombre de travailleurs indépendants depuis le milieu des années 2000, après plusieurs décennies de baisse due principalement à la réduction du nombre d'exploitants agricoles.

[83] Cet essor était notamment mis sur le compte de la création du dispositif de la microentreprise, et de son succès croissant, notamment après 2017 et le doublement des plafonds encadrant le dispositif⁹⁶.

[84] Les dernières données disponibles confirment ces dynamiques. D'après le Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI⁹⁷), les effectifs de cotisants indépendants ont progressé de 8,6% en 2021, avec une forte dynamique des effectifs de microentrepreneurs (+15,3% en 2021, +17,6% en 2020), et une dynamique très modérée des autres catégories d'indépendants (+1,8% en 2021).

⁹³ D'après la Dares, 45% de l'emploi de salariés détachés en France se situait dans le secteur de la construction. Voir Dares (2022), « L'emploi de salariés détachés en 2021 », *Dares Résultats*, n° 50, octobre 2022.

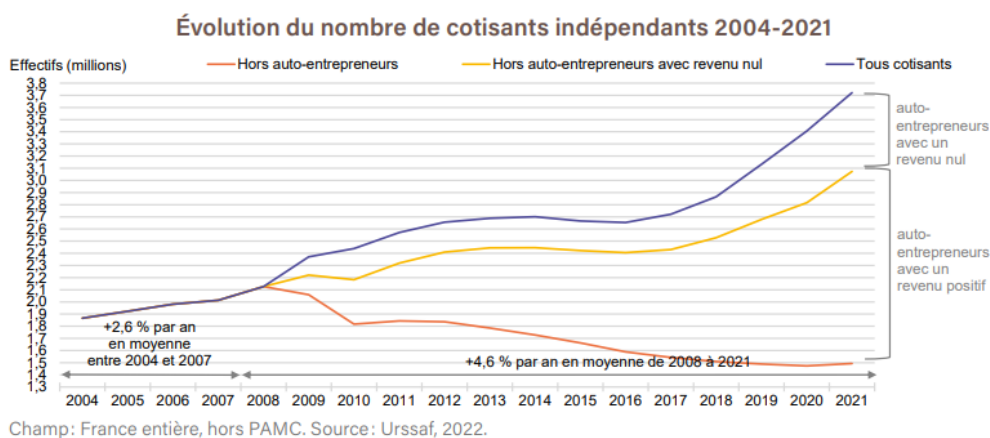
⁹⁴ Cet argument est souvent évoqué pour justifier le recours à des prestations de service internationale se traduisant par le détachement de salariés. Voir par exemple l'enquête réalisée par le Credoc, à l'initiative de l'EN3S, du CLEISS, de l'Urssaf-CN, de la Dares et du HCFiPS, qui montre que pour beaucoup d'entreprises interrogées (dans les secteurs de la construction et de la métallurgie, et établies en Ile-de-France et dans le Grand-Est) ayant recours à ces prestations de service internationale, la tension sur la main d'œuvre qualifiée et/ou d'expérience et la non-substitution possible du travail détaché à d'autres formes d'emploi sont les premiers facteurs de recours au détachement international. Voir l'étude sur le site de l'EN3S : <https://en3s.fr/recherche-et-publications/etudes-et-projets-de-recherche/etude-sur-le-detachement-entrant/>

⁹⁵ HCFiPS (2020), La protection sociale des travailleurs indépendants, septembre.

⁹⁶ Pour mémoire, un indépendant peut opter pour le régime fiscal et social simplifié de la microentreprise tant que son chiffre d'affaire annuel demeure inférieur à un seuil, seuil dépendant du type d'activité (commerce, prestations de service commerciale ou artisanale, profession libérale). En 2018, ces seuils ont été doublés pour renforcer encore l'attractivité du dispositif. Ces seuils, réévalués tous les trois ans, sont désormais de 176 200 € pour les activités commerciales, et de 72 600 € pour les autres catégories.

⁹⁷ CPSTI (2022), Les travailleurs indépendants et leur protection sociale en chiffres, Edition 2022/Données 2021, <https://www.urssaf.org/files/Statistiques/Nos%20c3%a9tudes%20et%20analyses/Travailleurs%20ind%20c3%a9pendants/Nationale/2022/Les%20TI%20et%20leur%20PS%202022-synthetique.pdf>

[85] De fait, en 2021, 56% des indépendants relevant de la sécurité sociale des indépendants (hors PAMC, artistes-auteurs et marins-pêcheurs) étaient des microentrepreneurs, répartis à part égale ou presque entre commerçants, artisans et professions libérales.



[86] L'essor et le succès de la microentreprise s'accompagnent du développement des plateformes d'intermédiation, mettant en relation les clients et des « travailleurs indépendants », qui ne sont d'ailleurs pas nécessairement des microentrepreneurs.

[87] Ce phénomène de « plateformisation », qui fait l'objet d'une vaste littérature et soulève d'importantes questions en termes de protection sociale, longuement évoquées dans le rapport du HCFiPS de 2020, est toutefois difficile à appréhender d'un point de vue statistique. Dans un rapport consacré à ce sujet, le Sénat⁹⁸ évoquait « *un manque criant de données statistiques actualisées [qui] empêche d'appréhender correctement le phénomène de plateformisation* ». En l'absence de données fiables, consensuelles et actualisées, on peut simplement évoquer le chiffre de 200 000 collaborateurs de plateformes qui circule souvent s'agissant de ce phénomène⁹⁹.

[88] D'autres éléments permettent d'illustrer les dynamiques à l'œuvre ; le taux de croissance des créations de microentreprises dans les secteurs du transport et de l'entreposage (qui inclut le secteur des VTC), par exemple, est supérieur à 20% par an depuis 2015.

Taux de croissance des créations de micro-entreprises dans la catégorie « transport et entreposage » de 2015 à 2020

2015	2016	2017	2018	2019	2020
48,6 %	71,5 %	34,5 %	80,5 %	21,9 %	36,9 %

Source : Mission d'information du Sénat, d'après les données de l'Insee

[89] Le mouvement de « plateformisation » ne semble pas devoir se limiter aux secteurs traditionnels dans lesquels il s'est développé initialement (mobilité, logistique, services de proximité), et concerne désormais également les secteurs des services aux entreprises, de l'aide à la personne ou des services à domicile... Il concerne également le secteur agricole, avec notamment la pratique du « woofing ».

⁹⁸ Voir rapport Sénat (2021), *L'ubérisation de la société*.

⁹⁹ Nicolas Amar et Louis-Charles Viossat (2016), *Les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale*, mai.

La « plateformisation » et le secteur agricole

La problématique des plateformes numériques peut trouver une certaine réalité en agriculture, et avoir des répercussions en termes de travail dissimulé mises en évidence via le site « le bon coin » ou au travers de locations saisonnières proposées sur des sites de réservation en ligne constituant des actes de prolongement d'activité, etc.

Le « woofing », pratique qui concerne exclusivement le secteur agricole, consiste à accueillir dans une ferme ou une exploitation agricole des personnes majeures, qui peuvent être amenées à participer occasionnellement à certaines tâches en échange du gîte et du couvert. Le woofing constitue une réelle préoccupation, dans la mesure où il ne correspond à aucun statut légal, le woofeur n'étant pas un salarié et n'ayant pour la CCMSA à ce titre aucune couverture sociale : des échanges annuels sont organisés avec Woof France et la CCMSA pour clarifier le caractère acceptable des pratiques¹⁰⁰.

- [90] Si ce double phénomène (plateformisation et microentreprise) relativement récent et en plein essor peut être préoccupant du point de vue du contrôle et de la lutte contre la fraude, c'est pour plusieurs raisons.
- [91] Comme évoqué plus haut, le contrôle des travailleurs indépendants n'a repris que récemment, compte tenu des **dysfonctionnements** qui ont durablement marqué la prise en charge du recouvrement des indépendants par les Urssaf avec l'ISU, la suppression du RSI, puis la crise sanitaire.
- [92] Le contrôle de ces populations est par ailleurs souvent jugé **chronophage** : en l'absence de tiers déclarant généralisé, et compte tenu de l'importance du nombre d'individus à contrôler, le risque de dispersion des moyens est réel. D'après les données de l'Urssaf-CN, le taux de couverture du fichier des travailleurs non-salariés était de 0,32% en 2021 (0,76% en 2019 avant la pandémie), alors que le taux de couverture du fichier des employeurs était de 6,96% en 2021.
- [93] Par ailleurs, une grande partie des indépendants ne générant que de faibles revenus, le contrôle peut ne pas être **rentable**. Toujours d'après les données de l'Urssaf-CN, sur les 6 554 actions de contrôle partiel sur pièces menées auprès de travailleurs indépendants, seules 12% ont donné lieu à régularisation, pour un montant moyen redressé de 2 110 €. Du côté des employeurs, sur les 41 850 actions de contrôle comptable d'assiette, près de 70% d'entre elles ont débouché sur une régularisation, avec un redressement moyen de 11 953 €.
- [94] Pour autant, comme cela avait été décrit par le HCFiPS dans son rapport de 2020, les risques de fraudes peuvent ne pas être négligeables, s'agissant de travailleurs qui disposent d'une certaine latitude pour déterminer leur revenu d'activité (et donc leur assiette de cotisations), et sont susceptibles de faire des arbitrages entre revenus d'activité et revenus du capital (bénéfices de leur société), entre activité déclarée et dissimulation d'activité, ou entre dépenses de l'entreprise et dépenses personnelles¹⁰¹.

¹⁰⁰ « Dès lors que le WWOOFer effectue une prestation de travail réalisée dans un lien de subordination et moyennant le versement d'une rémunération y compris uniquement sous forme d'avantages en nature, vous ne vous inscrivez plus dans le cadre du WWOOFing et vous vous exposez à des poursuites pour travail dissimulé. Des contrôles peuvent être menés par la MSA et les autres corps de contrôle compétents en matière de lutte contre le travail illégal (DIRECCTE, gendarmerie, officiers de police judiciaire notamment) ». Voir CCMSA, <https://www.msa.fr/lfp/embauche/woofing>

¹⁰¹ De fait, les salariés ne disposent pas de ce type de latitude, même s'ils peuvent parfois être d'accord avec leur employeur pour que tout ou partie de leur activité ne soit pas déclarée. En dehors de ces situations, leurs revenus d'activités sont précisés dans le contrat de travail et encadrés par le droit du travail (salaire minimum, négociations collectives).

Les risques inhérents aux travailleurs indépendants¹⁰²

Dans son rapport de 2020, le HCFiPS évoquait plusieurs risques spécifiques associés aux travailleurs indépendants, en distinguant par ailleurs les microentrepreneurs des travailleurs indépendants « classiques ».

Des erreurs déclaratives à la fraude

		TI classique	ME
Erreurs déclaratives		Risque <i>mais déjà tiers intervenants</i>	Risque <i>faible : simplicité de la règle important : peu de tiers intervenants</i>
Dissimulation de revenus	Majoration artificielle des charges	Risque	Pas de sujet déclaration CA
	Dissimulation de recettes	Risque	Risque <i>risque notamment lié aux seuils, amoindri depuis le relèvement des seuils, pour les ME</i>
Qualification erronée du revenu	Qualification de revenus d'activité en revenus du capital	Risque	Pas de sujet
Qualification erronée du régime d'appartenance	Déclaration d'une activité principale en activité secondaire...	Risque	Pas de sujet
Qualification erronée de l'activité	Salariat déguisé via les plateformes ou le régime de la micro-entreprise	?	Risque
Dissimulation d'activité	Absence d'immatriculation au registre du commerce, au répertoire des métiers...	Risque	Risque
	Auto-détachement de travailleurs non-salariés	Risque	Risque

La **sous-déclaration de chiffre d'affaires** consiste à ne pas porter en comptabilité tous les revenus retirés d'une activité. Le rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires de 2010¹⁰³ cite à ce titre plusieurs exemples de condamnations de personnes physiques pour dissimulation de recettes : négociant en gros de fruits et légumes qui procédait à des ventes sans factures à des détaillants, alors que, dans le même temps, il revendait aux collectivités les marchandises de qualité inférieure, à bas prix et avec factures, de façon à minorer le bénéfice net dégagé par son activité.

Cette sous-déclaration peut être plus ou moins « aisée » selon les secteurs d'activité et la part des paiements en liquide dans les recettes : ainsi, dans des secteurs d'activité où les denrées sont périssables, une part des ventes payées en liquide peut-elle être passée dans un compte de pertes¹⁰⁴. Certaines activités donnant lieu à de multiples paiements en espèces pour des montants faibles peuvent également se prêter plus facilement à une sous-déclaration que d'autres donnant lieu à des transactions financières moins nombreuses mais pour des montants plus importants.

À côté de la minoration des recettes, la réduction de l'assiette peut également passer par une **majoration artificielle des charges**, et notamment des frais généraux.

Cette majoration des charges est d'autant plus aisée que la frontière entre sphère professionnelle et sphère privée est « poreuse », surtout lorsque le lieu de travail et le lieu de résidence sont identiques. « *L'incertitude découlant de cette zone grise permet de faire passer certaines dépenses personnelles pour des frais de fonctionnement de l'entreprise et de minorer les impôts dus*¹⁰⁵ ».

Enfin, le choix du positionnement dans tel ou tel statut ou régime peut être générateur de sous-déclaration.

Ainsi, les chefs d'exploitation agricole, selon qu'ils se déclarent exploitants à titre principal ou secondaire, n'acquittent pas les mêmes taux de cotisation ; de même, ils ne bénéficient pas des mêmes exonérations selon la filière d'appartenance... La qualification de revenus d'activité en revenus du capital peut permettre une importante optimisation fiscale.

¹⁰² Rapport du HCFiPS de 2019 sur la protection sociale des travailleurs indépendants.

¹⁰³ CPO, « La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle », mars 2007.

¹⁰⁴ Cour des Comptes, La fraude aux prélèvements obligatoires, novembre 2019.

¹⁰⁵ Cour des Comptes, La fraude aux prélèvements obligatoires, op.cit.

[95] Les travaux menés par l'Urssaf-CN dans le cadre de l'observatoire du travail dissimulé confirment les risques en matière de cotisations éludées s'agissant des travailleurs indépendants.

- À partir de l'extrapolation des contrôles aléatoires menés depuis 2017 sur le champ des travailleurs indépendants non microentrepreneurs, l'Urssaf évaluait l'ampleur de la perte de recettes à 250 M€, et la fréquence des redressements à 10% des contrôles effectués¹⁰⁶.
- Avec la même méthodologie (extrapolation à partir de contrôles aléatoires), la part des cotisations éludées pour les microentrepreneurs serait comprise entre 17% et 26% en 2020, pour une perte de recettes comprise entre 0,5 Md€ et 1 Md€ en 2020.

[96] Au-delà de ces résultats construits à partir de contrôles aléatoires, l'émergence des plateformes constitue un enjeu majeur, en fournissant de nouvelles opportunités d'évaluation de la sous-déclaration d'une part, et de fiabilisation et de redressement d'autre part (voir chapitre 2), grâce notamment à la traçabilité des relations entre plateformes et indépendants. Cette **traçabilité** est surtout intéressante pour la population des microentrepreneurs, dans la mesure où les sommes reversées par les plateformes à leurs collaborateurs microentrepreneurs correspondent exactement à leur assiette de cotisations (chiffre d'affaires). Les résultats des travaux menés par l'Urssaf-CN en la matière ont également été présentés dans le cadre de l'observatoire du travail dissimulé (voir encadré).

Une sous-déclaration importante par les microentrepreneurs exerçant leur activité dans le cadre de plateformes collaboratives¹⁰⁷

Les dispositions de l'article 242 bis du Code général des impôts issues de l'article 10 de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude prévoient notamment l'obligation pour les opérateurs de plateforme d'adresser annuellement à l'administration fiscale un document récapitulant l'ensemble des opérations réalisées par les utilisateurs de ces sites. En application de l'article L.114-19-1 du code de la sécurité sociale, les données collectées par la DGFIP sont ensuite transmises, annuellement, à l'Urssaf Caisse Nationale.

L'Urssaf CN procède à une comparaison entre ces données et celles déjà détenues dans le système d'information de la branche du recouvrement, notamment en vue d'identifier les individus n'ayant pas accompli les obligations qui s'imposent aux professionnels (affiliation et déclaration des revenus ou chiffres d'affaires) – ce pour initier une demande de régularisation, et potentiellement déclencher une procédure de contrôle ou de lutte contre le travail illégal.

En pratique – et comme évoqué en 2021-, la qualité des données transmises par les plateformes est à ce stade insuffisante pour procéder à une évaluation globale des cotisations éludées, même si elle s'améliore chaque année. Certaines plateformes fournissent encore des informations partielles ou erronées, voire omettent de déclarer. Certaines données sont manquantes pour effectuer des croisements simples, en particulier lorsque l'activité exercée ne nécessite pas l'obtention d'un SIREN¹⁰⁸ : le croisement ne peut alors être réalisé que sur le nom, le prénom, la date de naissance, l'adresse email (si on dispose de ces informations), le NIR ne faisant pas partie des informations communiquées¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Voir HCFiPS (2021), *Compte-rendu de la réunion du 10 décembre 2020 de l'observatoire du travail dissimulé*. Ces résultats ne reflètent pas l'ampleur total du risque sur ce segment de la population, dans la mesure où les contrôles aléatoires sur les travailleurs indépendants sont effectués sur la base de contrôles partiels sur pièces, par définition moins poussés que les contrôles comptables d'assiette (CCA) réalisés sur place, et peu adaptés à la détection du travail dissimulé.

¹⁰⁷ HCFiPS (2022), *Compte-rendu de la réunion du 10 novembre 2022 de l'observatoire du travail dissimulé*, <https://www.strategie.gouv.fr/publications/observatoire-travail-dissimule-reunion-10112022>

¹⁰⁸ Le numéro SIREN (ou système d'identification du répertoire des entreprises) sert à identifier l'entreprise en tant qu'entité. Il s'agit d'un code unique et invariable tout au long de la vie de l'entreprise.

¹⁰⁹ Tel est le cas en particulier pour la location de meublés.

Selon les situations, les enjeux sont différenciés : l'absence d'immatriculation en cas de dépassement du seuil d'assujettissement au prélèvement constitue une problématique majeure pour les loueurs de meublés. D'autres activités, comme les VTC ou la

Un premier exercice de chiffrage¹¹⁰ a été réalisé en 2021 et reproduit en 2022 sur la population des utilisateurs de plateformes dont le SIREN communiqué par les plateformes (ou fiabilisé par l'Urssaf) est identifié dans le fichier Urssaf des microentrepreneurs¹¹¹. Il en ressort que, en 2021, les deux-tiers de la population étudiée a un chiffre d'affaires déclaré à l'Urssaf inférieur aux montants des transactions enregistrées par les plateformes ; près de la moitié d'entre eux n'ont rien déclaré. Cette part est de 90% pour les VTC et de 73% pour les livreurs à domicile. Les montants non ou sous-déclarés représentent 814 M€ en 2021, soit 144 M€ de cotisations. Le taux de cotisations éludées associé est de 43%. Il atteint 62% pour les VTC et 58% pour les livreurs.

	Secteur d'activité (d'après l'APE)	Nombre d'auto-entrepreneur utilisateurs de plateformes (milliers)		Part d'AE dont le CA déclaré à l'URSSAF est inférieur aux montants des plateformes (%)	Dont AE n'ayant rien déclaré à l'URSSAF (%)	Dont AE ayant sous-déclaré à l'URSSAF (%)	Chiffre d'affaires non déclaré (M€)	Cotisations étudiée (M€)	Taux de cotisations éludées
	TOTAL 2021	201,2	100,0 %	66,0	32,6	33,4	813,8	144,2	43 %
	Commerce	14,4	11,7 %	50,5	19,2	29,5	94,4	13,1	31 %
	VTC	17,6	14,3 %	89,6	25,6	62,6	236,2	47,6	62 %
	Livraison	121,5	98,7 %	72,6	38,9	35,5	349,0	59,2	58 %
	Activité spécifique, scientifique & tech.	12,6	10,2 %	43,5	22,9	17,3	24,4	4,8	18 %
	Autre	35,1	28,6 %	41,2	23,2	19,0	109,7	19,6	22 %

Source : Urssaf Caisse Nationale à partir des données des plateformes collaboratives, déclarations AE/Urssaf

[97] Si l'existence d'erreurs déclaratives ou de fraudes commises par des travailleurs indépendants n'est pas un phénomène nouveau, les mutations de l'activité économique permises par les évolutions réglementaires (création du dispositif de la microentreprise) et technologiques (création de plateformes d'intermédiation, géolocalisation) ont participé au développement de formes de fraudes qui doivent faire l'objet d'attentions particulières.

[98] Le contrôle et la lutte contre les fraudes en matière de prélèvements sociaux constituent des enjeux majeurs, pour les organismes de collecte au premier chef, mais plus largement pour l'ensemble du système de protection sociale, pour que les objectifs de maintien des ressources, de garanties des droits des assurés, de saine concurrence et de sécurisation juridique des cotisants puissent être atteints.

[99] Les corps de contrôle (et plus largement, les agents des organismes de collecte, dans la mesure où les démarches de fiabilisation des déclarations, qui participent d'un même objectif, ne sont pas réalisées par des inspecteurs ou des contrôleurs), que ce soit ceux des Urssaf ou des caisses de la MSA, obtiennent en la matière des résultats réels, et leur action doit à ce titre être saluée.

livraison, sont *a priori* moins concernées par les défaillances d'immatriculation, celle-ci y étant, de droit comme de fait, un préalable à l'activité. Pour ces activités, l'évasion sociale repose plus particulièrement sur la sous-déclaration, voire la non-déclaration des revenus perçus via les plateformes.

¹¹⁰ Ce chiffrage ne doit pas être additionné à l'évaluation sur les microentrepreneurs issue des contrôles aléatoires. Il est inclus dans celle-ci.

¹¹¹ Les microentrepreneurs devant en principe déclarer à l'Urssaf la totalité de leur chiffre d'affaires, sans déduire leurs charges (y compris les commissions des plateformes), le chiffre d'affaires déclaré à l'Urssaf par le micro-entrepreneur doit en principe être au moins égal au montant des transactions (réalisées en qualité de personne morale) communiquées par les plateformes. Il peut être strictement supérieur si une partie du chiffre d'affaires du micro-entrepreneur est réalisé hors plateformes ou sur une plateforme qui n'a pas respecté l'obligation de communication à la DGFIP.

- [100] Néanmoins, certaines mutations économiques à l'œuvre depuis plusieurs années, permises notamment par des évolutions réglementaires ou technologiques, constituent des enjeux aujourd'hui majeurs en termes d'activité de contrôle. Comme évoqué ci-dessus, le HCFiPS pointe notamment le phénomène des entreprises éphémères et des fraudes complexes, souvent commises en bande organisée et à une échelle parfois internationale, le développement de formes de mobilités internationales nouvelles, et l'essor de la microentreprise et des plateformes numériques d'intermédiation.
- [101] Ces constats amènent le HCFiPS à proposer, dans les chapitres suivants, des évolutions des pratiques, mais aussi de l'environnement réglementaire, qui pourraient utilement être mises en œuvre afin de réduire les risques d'erreurs déclaratives et de fraudes.



CHAPITRE 2 - DES ÉVOLUTIONS INDISPENSABLES POUR MIEUX CONTRÔLER ET LUTTER PLUS EFFICACEMENT CONTRE LA FRAUDE

- [102] Afin d'aborder les évolutions du contrôle, deux grands axes ont été retenus. Si ce chapitre est centré sur les opérations de contrôle (entendu au sens large, y compris fiabilisation), il est cependant nécessaire de rappeler ici l'importance de la prévention et du droit à l'erreur.
- [103] Une première section est consacrée aux aspects transversaux : organisation du contrôle et de la lutte contre la fraude (LCTI), et échanges d'information. L'organisation du contrôle et de la LCTI est abordée au travers de quatre axes : organisation interne aux réseaux en charge du recouvrement ; synergie avec l'administration fiscale pour le contrôle des prélèvements obligatoires ; synergie avec les partenaires en charge de la lutte contre le travail illégal ; relations entre organismes de sécurité sociale pour mieux identifier et traiter les cas de fraude.
- [104] Une seconde sous-partie est centrée sur des problématiques spécifiques. La lutte contre les fraudes complexes est abordée au travers du traitement d'une part des entreprises éphémères, d'autre part des donneurs d'ordre. La mobilité internationale est évoquée au travers des questions de détachement et de pluriactivité, mais aussi des dispositifs dérogatoires spécifiques (impatriés, mobilité internationale intra-groupe). La question du contrôle des travailleurs indépendants est traitée au travers de deux axes : l'un, dans la continuité du rapport sur les travailleurs indépendants, distingue le traitement des travailleurs indépendants classiques, des microentrepreneurs et des plateformes (avec des expérimentations prometteuses sur les microentrepreneurs et les plateformes) ; l'autre est consacré au sujet spécifique des praticiens et auxiliaires médicaux.



2.1 - UNE ORGANISATION QUI DOIT S'ADAPTER AUX FRAUDES LES PLUS COMPLEXES



2.1.1 - Garantir une bonne prise en compte des fraudes à enjeux au sein de la branche recouvrement

- [105] Comme évoqué dans la première partie de ce document, l'organisation du contrôle et de la lutte contre la fraude repose, au sein de la branche recouvrement du régime général, sur un dyptique, constitué d'un pilotage stratégique national, mis en œuvre opérationnellement par les organismes locaux. Contrairement à ce qui a pu être envisagé¹¹², l'organisation du contrôle et de la lutte contre la fraude n'a pas intégré, sauf exception¹¹³, le déploiement de pôles nationaux de compétences.

¹¹² La COG Acof 2014-2017 prévoyait par exemple de déployer des pôles « opérationnels » nationaux d'expertise et d'appui sur la fraude transnationale, visant une meilleure coordination de l'action de la branche et une amélioration de sa performance sur les fraudes à dimension internationale. Ces pôles, compétents sur l'ensemble du territoire, devaient apporter expertise et appui méthodologique aux Urssaf à l'occasion d'actions de contrôle (action 7.2.2.6).

¹¹³ Une cellule d'investigations sur internet a été créée en 2008 et a été confiée à l'Urssaf Ile de France. À l'origine, constituée par deux contrôleurs du recouvrement et un responsable Contrôle, elle comptait en 2020 5 contrôleurs du recouvrement, un Responsable de Service et un assistant contrôle. Elle a pour missions de détecter les situations de fraude (dissimulation d'activité) sur internet, d'identifier les internautes exerçant une activité non déclarée, d'évaluer le chiffre d'affaires dissimulé, d'étudier les dénonciations de particuliers sur une activité numérique potentiellement dissimulée, d'exercer une veille sur l'activité numérique permettant de faire remonter des typologies nouvelles de fraudes ou de niches sociales et de transmettre des signalements aux organismes compétents et concernés si nécessaire (DGFIP, URSSAF). De même, et à titre d'exemple, l'Urssaf Champagne

[106] Cette structuration contraste avec de nombreux schémas organisationnels qui intègrent une spécialisation opérationnelle nationale (parfois organisée de manière déconcentrée) sur les sujets de fraude, jugée performante pour appréhender les montages complexes. À titre d'exemple, une structure centralisée existe depuis 2005 au sein de la Gendarmerie Nationale, l'Office central de lutte contre le travail illégal¹¹⁴, avec deux missions : une mission d'appui, dont l'objet est de centraliser, analyser et assister les services opérationnels¹¹⁵ et une mission d'investigations – l'office prend alors en charge des enquêtes confiées par les magistrats¹¹⁶. Tracfin¹¹⁷ centralise, sous l'autorité du Ministère de l'Économie, les déclarations de soupçons que les professionnels assujettis¹¹⁸ sont tenus, par la loi, de lui déclarer. En 2015, la Direction Générale du Travail a mis en place le Groupe national de veille, d'appui et de contrôle (GNVAC)¹¹⁹ aux fins de coordonner les actions nécessitant un pilotage national mais aussi d'intervenir dans les actions dites d'envergure, visant principalement le travail illégal ou les entreprises complexes ou à établissements multiples. Plus récemment la CNAF a créé, en 2021, un service national¹²⁰ de lutte contre les fraudes à enjeux : si le réseau des caisses d'allocations familiales disposait déjà de contrôleurs chargés de détecter les fraudes individuelles¹²¹, la mise en place du SLFE répondait à la nécessité de s'attaquer à des fraudes « à enjeux »¹²², plus complexes, élaborées par des bandes organisées, avec une approche excédant le périmètre du fichier de chacune des Caf¹²³.

Ardenne a une compétence sur certains types de plateformes, l'Urssaf PACA se spécialise sur les opérations de régularisation associées aux micro entrepreneurs.

¹¹⁴ Créé par le décret n°2005-455 du 12 mai 2005, l'office est compétent sur la lutte contre les infractions relatives au travail illégal sous toutes ses formes, à l'exploitation par le travail, à la fraude en matière sociale.

¹¹⁵ Article 3 du décret n°2005-455. L'office est chargé : « 1° D'animer et de coordonner, à l'échelon national et au plan opérationnel, les investigations de police judiciaire relatives aux infractions entrant [dans son champ de compétence] ; 2° D'observer et d'étudier les comportements les plus caractéristiques des auteurs et complices ; 3° De centraliser les informations relatives à ces formes de délinquance en favorisant leur meilleure circulation ; 4° D'assister, (...) les unités de la gendarmerie nationale et les services de la police nationale, les directions et services de tous les autres ministères intéressés et les organismes de protection sociale ainsi que Pôle emploi (...). »

¹¹⁶ Article 4 du décret n°2005-455. L'office intervient : « 1° A la demande des autorités judiciaires lorsque la désignation de l'office apparaît nécessaire ; 2° A la demande des unités de la gendarmerie, des services de la police, des directions et services des autres ministères concernés et des organismes de protection sociale ainsi que de Pôle emploi ; 3° D'initiative, chaque fois que les circonstances l'exigent. »

¹¹⁷ Créé par décret le 9 mai 1990, Tracfin a d'abord été dédié à la seule lutte contre le blanchiment de capitaux issus principalement des trafics et le financement du terrorisme, puis a vu son champ de compétence s'élargir à la lutte contre les fraudes aux finances publiques (fraude fiscale en 2009 et fraude sociale en 2012).

¹¹⁸ À savoir les banques : ces dernières sont obligées de rédiger une déclaration de soupçon quand elles sont face à un transfert de fonds dont elles ne peuvent justifier la provenance.

¹¹⁹ Le GNVAC est rattaché à la direction générale depuis le 01/09/2022 et comprend 6 agents en 2022.

¹²⁰ Le PLFSS pour 2023 prévoit que des agents des organismes de la protection sociale, spécialement commissionnés à cet effet, soient dotés de prérogatives de police judiciaire, avec la possibilité de rechercher sous pseudonyme des indices d'escroquerie aggravée et de faux, lorsque ces infractions sont commises en ayant recours à un moyen de communication électronique. Au sein de la Cnaf, ces pouvoirs seront confiés aux contrôleurs du Snlfe. Ils pourront ainsi procéder à des auditions selon les règles des articles 28 et 61-1 du Code de Procédure Pénale : notification des droits de la personne auditionnée, notamment assistance possible d'un avocat et d'un interprète. Les procès-verbaux d'audition seront transmis aux Procureurs de la République s'il y a lieu.

¹²¹ 680 contrôleurs répartis dans les 101 Caf.

¹²² Une fraude est définie « à enjeux » lorsqu'elle est susceptible d'entraîner un préjudice supérieur à dix fois la fraude moyenne, qu'elle est commise par une bande organisée qui utilise un mécanisme original, innovant et sophistiqué.

¹²³ Dans le même sens, la CNAF s'est dotée de task force chargées de coordonner certains contrôles : « le recours aux task-forces nationales permet depuis 2018 à l'Assurance Maladie d'agir avec réactivité – et de sanctionner plus efficacement – en cas de suspicion de fraude majeure ou complexe (en raison de nature des acteurs ou dispersion sur le territoire). Une task force regroupant les experts nationaux et les équipes de terrain a, par exemple, été déployée dès l'automne 2020 pour pouvoir coordonner avec efficacité le contrôle de plusieurs centres de santé ophtalmologiques appartenant à un même réseau et implanté dans plusieurs départements : elle a ainsi permis de mieux cadrer et accélérer les contrôles menés, réduisant par deux le temps nécessaire de ceux-ci par rapport à la durée standard (9 mois vs 18 mois). En 2022, des task-forces ont été mises en place pour coordonner le contrôle de centres de santé dentaires appartenant à 5 réseaux différents. » CNAF, La lutte contre la fraude à l'assurance maladie. Évaluation, prévention, détection, contrôles, sanctions : un continuum d'actions qui se renforcent, 2022

¹²³ Hors LCTI.

L'exemple du groupe national de veille, d'appui et de contrôle de la Direction Générale du Travail

Créé par le décret du 20 mars 2014, le GNVAC¹²⁴ est une unité d'intervention opérationnelle, qui a pour objet de mener ou d'apporter un appui à des opérations nécessitant une expertise particulière, un accompagnement des services, un contrôle spécifique ou une coordination des contrôles¹²⁵. Sans se substituer aux services territoriaux de contrôle pour les opérations qu'elles peuvent prendre en charge efficacement, le GNVAC peut être amené à coordonner des actions qui nécessitent un pilotage national et intervenir sur des opérations d'envergure, quand l'action territoriale n'est à elle seule pas de nature à répondre efficacement aux phénomènes en cause.

Une fonction de veille : celle-ci s'exerce principalement à partir des remontées périodiques des services déconcentrés ; il s'agit de repérer les phénomènes frauduleux émergents et d'identifier les facteurs de réussite dans l'action des services de contrôle, y compris dans ses dimensions de coopération interinstitutionnelle, comme les difficultés auxquelles peuvent se heurter les agents de contrôle. Elle donne lieu régulièrement à des productions thématiques diffusées aux services d'inspection du travail (exemple : construction navale, secteur aérien, « plateformes » de mise en relation, industrie agro-alimentaire...).

Une fonction d'appui : le GNVAC intervient régulièrement en appui des services de contrôle de l'inspection du travail : il accompagne les agents de l'inspection dans la conduite d'un dossier, la stratégie à envisager. Il apporte des éléments de synthèse sur un dossier dont l'agent n'a qu'une vue partielle, éléments de synthèse parfois joints à des procédures locales.

Une fonction de coordination : Pour le traitement de dossiers d'ampleur (plurirégionale notamment), le GNVAC assure la coordination de l'action des services de contrôle. Ainsi a-t-il pu assurer récemment une coordination pluri régionale visant à mettre en œuvre des arrêts temporaires d'activité (art. L. 8272-2 du Code du travail) à l'égard d'une entreprise de travail temporaire étrangère exerçant une activité habituelle, stable et continue en France. Par ailleurs, nombre de dossiers initiés par le GNVAC, notamment en matière de travail illégal, sont judiciairisés au sein des juridictions interrégionales spécialisées (JIRS)¹²⁶.

Source : DGT

[107] La très grande complexité des montages frauduleux, leur évolutivité, la nécessité d'intervenir sur un territoire qui excède le champ géographique de chaque organisme¹²⁷, la technicité juridique de certains dossiers, le développement de l'économie numérique pourraient justifier une réflexion de la branche recouvrement du régime général et de la CCMSA¹²⁸ sur l'opportunité de déployer des pôles de compétence nationaux (éventuellement pour tout ou partie déconcentrés), en appui aux organismes, spécialisés sur les dossiers complexes, mutualisables au sein de l'ensemble du réseau¹²⁹ et de nature à permettre une meilleure coopération avec les autres acteurs de la lutte contre la fraude.

Recommandation n° 1 : Poursuivre le déploiement de pôles de compétence nationaux (éventuellement pour partie déconcentrés) spécialisés sur les dossiers complexes et mutualisables au sein de l'ensemble du réseau, en appui aux organismes

¹²⁴ Le GNVAC comprend le bureau de liaison qui assure la coopération administrative entre États membres en matière de détachement.

¹²⁵ Article R. 8125-15 du code du travail.

¹²⁶ Les JIRS traitent des dossiers de délinquance organisée au niveau interrégional. Elles sont chargées des plus gros dossiers de délinquance et de criminalité organisées aussi bien en matière générale qu'économique et financière.

¹²⁷ Il est à noter que la possibilité d'intervenir hors du périmètre d'un organisme est ouverte par les textes : ainsi pour les contrôles comptables d'assiette, l'article L.213-1 du CSS dispose que chaque organisme assume le contrôle des cotisations, versements et contributions, sauf pour les éléments dont le contrôle est confié par la loi à un autre organisme, ce que précise l'article D213-1-1 du même code : « la délégation de compétences en matière de contrôle entre unions de recouvrement prend la forme d'une convention générale de réciprocité ouverte à l'adhésion de l'ensemble des unions, pour une période d'adhésion minimale d'un an, renouvelable par tacite reconduction. Le directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale est chargé d'établir cette convention et de recevoir les adhésions ». CNAM, *La lutte contre la fraude à l'assurance maladie. Évaluation, prévention, détection, contrôles, sanctions : un continuum d'actions qui se renforcent*, 2022.

¹²⁸ La CCMSA a indiqué souhaiter aller en ce sens.

¹²⁹ Cette spécialisation étant déjà à l'œuvre dans la démarche de datamining.

- [108] Les travaux menés dans le cadre de la préparation de la prochaine convention d'objectifs et de gestion visent, en ce sens, à renforcer la structuration du pilotage de la lutte contre le travail dissimulé, avec une alternative : i) confier à une Urssaf désignée à cet effet le pilotage d'un contrôle de dimension nationale, avec l'appui de la Caisse nationale ; ii) confier le pilotage du contrôle national à la Caisse nationale. Cette évolution se fondera sur les expérimentations en cours sur certains dossiers majeurs.
- [109] Une cellule d'analyse des risques émergents pourrait sans doute utilement accompagner cette évolution, *via* une analyse systématique des possibilités de détournement associées aux nouvelles législations ou à un environnement modifié.



2.1.2 - Renforcer le contrôle des prélèvements obligatoires, en accroissant les synergies avec la DGFIP

- [110] Le contrôle des prélèvements obligatoires¹³⁰ est historiquement centré autour des deux grands réseaux que constituent la DGFIP, d'une part, les Urssaf d'autre part (et plus marginalement, au regard de son champ de compétence spécialisé, la MSA)¹³¹.
- [111] Au sein de ces réseaux, comme souligné par Jonathan BOSREDON lors de son audition devant le HCFiPS¹³², *« les corps de contrôle représentent structurellement des ressources « rares » (au meilleur sens du terme), qui découlent de l'accumulation d'un capital humain individuel et collectif, d'organisations construites progressivement au fil d'expériences concrètes autour d'agents hautement formés, qui a sans doute peu d'équivalent »*. Au-delà des stratégies de chacun des réseaux pour maximiser leurs potentiels respectifs, le renforcement des synergies entre DGFIP et Urssaf doit permettre d'accroître le *« potentiel croisé »* de leurs corps de contrôle.
- [112] Plusieurs pistes ont été évoquées. Quelques-unes sont ici privilégiées.

2.1.2.1 - Approfondir les échanges sur le partage des informations issues des processus de contrôle, notamment lorsque le risque d'un impact sur l'autre sphère est identifié

- [113] *« Les coopérations entre les deux sphères existent depuis longtemps et se déploient en marchant alternativement sur deux jambes : textes juridiques et mise en œuvre opérationnelle »*¹³³. Ces coopérations ont notamment pour objet d'enrichir les plans de contrôle, de faciliter la réalisation de certains contrôles (par exemple lorsque certaines données ne sont disponibles que chez l'un des partenaires) ou de déterminer des actions coordonnées. Elles reposent sur un cadre déterminé nationalement, et décliné au niveau local, *via* des conventions signées entre services fiscaux et Urssaf, conventions qui précisent les

¹³⁰ La référence aux « prélèvements obligatoires » est ici utilisée à titre de simplification : le document ne fait en effet pas référence à l'ensemble des prélèvements obligatoires, puisqu'il n'intègre notamment pas les prélèvements contrôlés par les douanes.

¹³¹ Les autres réseaux se sont centrés sur des opérations de fiabilisation, sans compétence de vérification « sur place », avec comme objectif, par ailleurs utile, de s'assurer de la cohérence interne aux déclarations et de l'adéquation entre déclarations et paiement.

¹³² Audition de Jonathan BOSREDON le 8 septembre 2022 – Voir également annexe au présent rapport.

¹³³ Jonathan BOSREDON, Annexe au présent rapport.

modalités concrètes de partenariat¹³⁴ (pilotage stratégique, organisation opérationnelle, circuits et conditions d'échange de l'information¹³⁵).

- [114] A dire d'experts, la mise en œuvre de ce cadre, très efficace sur certains territoires, peut l'être moins sur d'autres, étant pour partie dépendante des relations interpersonnelles qui se nouent entre services.
- [115] L'impulsion aujourd'hui portée par les deux têtes de réseau, autour d'une nouvelle « feuille de route » partagée, évoquée par Jérôme FOURNEL lors de son intervention devant le HCFIPS¹³⁶, devrait permettre d'homogénéiser les pratiques. Comme souligné par le Directeur Général des Finances Publiques, « *les réseaux se parlent beaucoup plus qu'ils ne se parlaient avant. De fait, la feuille de route a enclenché un mouvement, non seulement de signature de chartes au niveau local, dans la quasi-totalité des départements désormais, mais plus largement un travail concret, sur le terrain, de rapprochement, d'échanges.* » Comme évoqué par Yann-Gaël AMGHAR¹³⁷, le secret fiscal, souvent prétexte à une absence de communication, n'est plus aujourd'hui un frein au partage de données dès lors, bien sûr, qu'il s'exerce dans le respect des textes¹³⁸. Ce positionnement contraste avec le diagnostic qui avait été porté par le HCFIPS en 2020, dans son rapport sur la protection sociale des travailleurs indépendants. Le HCFIPS notait alors que les échanges entre organismes de recouvrement sociaux et administration fiscale devaient être « profondément repensés », leur intensité étant « insuffisante et peu adaptée ». Cette évolution doit être saluée.
- [116] Cette nouvelle impulsion nationale devra s'accompagner d'un changement culturel profond qui devrait s'incarner dans la réactualisation des conventions existantes - désormais effectivement portée-, de même que dans la systématisation de leur déclinaison territoriale. Cet objectif est bien identifié par les deux réseaux : le nouveau cadre de conventionnement devrait être mis en place prochainement¹³⁹ après un temps consacré à un échange technique sur les données disponibles dans les deux réseaux¹⁴⁰ ainsi qu'au partage des plans de contrôle locaux.

¹³⁴ Convention DGFIP-DSS-OSS-pôle emploi de 2008 ; circulaire DGFIP-ACOSS relative à la coopération en vue de la lutte contre la fraude au niveau régional et interrégional, de 2011 déclinée dans une note conjointe aux deux réseaux du 20 juin 2012 ; convention DNEF – OSS du 6 novembre 2019. A ces conventions nationales s'ajoutent une dizaine de conventions territoriales avec tout ou partie des organismes. Ainsi la convention nationale du 16 décembre 2011 conclue entre la DGFIP et l'Acoss précisant les modalités de partenariat entre les directions du contrôle fiscal et le réseau des Urssaf a-t-elle été déclinée au niveau local, avec, à titre d'exemple, une première convention de partenariat signée entre l'Urssaf Ile de France et la Dircofi le 14 septembre 2012, réactualisée le 7 novembre 2019 ; de même, une convention entre la DRFiP de PACA et l'Urssaf PACA a-t-elle été signée le 3 juillet 2019.

¹³⁵ À l'issue des contrôles, mais aussi éventuellement en amont, par exemple lorsque l'un des partenaires constate des anomalies qui ne relèvent pas de leur compétence, mais de celle du partenaire. La question d'un transfert plus automatique du résultat des contrôles peut éventuellement être posée, comme l'évoque Jonathan BOSREDON dans sa note. Il sera sans doute nécessaire de l'évoquer si le bilan de la feuille de route actuelle s'avère insatisfaisant.

¹³⁶ Séance plénière du 9 juin 2022.

¹³⁷ Séance plénière du 9 juin 2022.

¹³⁸ Article L152 du livre des procédures fiscales : « *Les agents des administrations fiscales communiquent aux organismes et services chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale, (...) les informations nominatives nécessaires :3° à l'appréciation des conditions d'assujettissement aux cotisations et contributions ;4° à la détermination de l'assiette et du montant des cotisations et contributions ainsi qu'à leur recouvrement (...)* ». Les possibilités de mise en œuvre des dispositions prévues par l'article L. 152 du LPF sont limitées par le cadre réglementaire (article R*152-1 du LPF) qui restreint la communication d'informations nominatives aux cas dans lesquels l'organismes en fait « la demande » à l'administration fiscale interdisant ainsi tout échange prenant la forme d'un flux régulier d'informations.

¹³⁹ Aucune date n'est arrêtée, à date, quant à la finalisation des futurs cadres conventionnels.

¹⁴⁰ La présentation, réciproque, des différentes sources de données a été réalisée. Elle se poursuivra par une analyse détaillée du contenu de ces bases de données afin de mettre en place des flux d'échanges sécurisés pour les informations les plus intéressantes (il s'agit de bien déterminer les objectifs de l'échange et les modalités d'industrialisation de l'échange de données). Le nombre d'informations et d'utilisations a conduit les deux réseaux à conclure à la pertinence de conventions thématiques.

Recommandation n° 2 : Prendre en compte la nouvelle impulsion DGFIP-Urssaf en réactualisant les conventions existant entre les services fiscaux et les Urssaf, tant au niveau national qu'au niveau local

- [117] Cette dynamique doit se traduire –et se traduit déjà- dans des actions très concrètes sur le terrain, comme l'organisation de rencontres entre les directions des organismes, mais également entre les équipes¹⁴¹, de nature à sensibiliser efficacement les collaborateurs des deux réseaux à ces problématiques d'échanges.
- [118] Il est à noter que les échanges sont aujourd'hui cantonnés à l'Urssaf et à la DGFIP. Le secteur agricole reste à l'écart. Le HCFiPS souhaite insister sur la nécessité de l'intégrer dans les évolutions en cours.

2.1.2.2 - Engager une réflexion sur la mise en place de délégations de contrôles

- [119] Sur cette base d'échanges, il pourrait être envisagé d'aller plus loin dans la coopération, en mettant en place des délégations de contrôle entre les deux réseaux, certains agents étant doublement agréés au titre des Urssaf, d'une part et de la DGFIP, d'autre part, de telle sorte qu'ils puissent, à l'occasion de contrôles, effectuer des redressements pour le compte tant de l'administration fiscale que des Urssaf.
- [120] Une telle approche serait particulièrement souhaitable pour les travailleurs indépendants¹⁴² faute de contrôles suffisants sur cette population, tant en nombre qu'en approfondissement, et compte tenu, d'une part de la nécessité d'optimiser le rendement dès lors que les enjeux financiers unitaires sont nécessairement limités, d'autre part de la très grande proximité de l'assiette applicable¹⁴³. Dans son rapport de 2020 sur la protection sociale des travailleurs indépendants, le HCFiPS avait d'ailleurs suggéré d'« *expérimenter plusieurs schémas de partage des compétences ou de coordination renforcée des politiques de contrôle entre administration fiscale et Urssaf, afin d'identifier le plus efficient et de le généraliser* »¹⁴⁴. Il y était souligné la nécessité de bien prendre en compte, dans cette réflexion, les enjeux différents du contrôle des travailleurs indépendants pour chacune des sphères considérées, notamment parce que les prélèvements sociaux sont dus par tous les indépendants et générateurs de droits, alors que seule une partie des intéressés paie l'impôt sur le revenu.

Faire évoluer les partages de compétence – Rapport du HCFiPS sur la protection sociale des travailleurs indépendants

Au-delà du nécessaire renforcement des échanges, une nouvelle répartition des rôles entre organismes de recouvrement de la sphère sociale et administration fiscale pourrait être réfléchie.

Plusieurs scénarios semblent pouvoir être expertisés.

Si l'on raisonne du point de vue de la seule assiette, l'administration fiscale pourrait jouer un rôle de premier niveau dans le contrôle des travailleurs indépendants : (...) les Urssaf effectuent pour l'essentiel un contrôle formel sur ce sujet, en tous cas pour les travailleurs indépendants « classiques ».

¹⁴¹ Prévue par exemple dans la convention liant l'Urssaf Ile de France et la Dircofi.

¹⁴² Les éléments qui suivent ne concernent pas les exploitants agricoles, gérés par les caisses de MSA.

¹⁴³ Voir section consacrée au contrôle des travailleurs indépendants.

¹⁴⁴ Recommandation n°34.

Si l'on raisonne du point de vue des enjeux, les organismes sociaux ont sans doute un intérêt direct à agir plus important que l'administration fiscale, dans la mesure où les indépendants doivent tous s'acquitter de prélèvements sociaux, mais également en raison du lien entre cotisations et prestations et de la nécessité de déterminer le statut social, pour fixer à la fois le régime de cotisations et les droits associés.

Cette différence d'intérêt semble particulièrement forte pour les microentrepreneurs, avec le dispositif du versement libératoire de l'impôt, mais aussi eu égard à la faiblesse des revenus déclarés –qui peut laisser penser qu'une large partie des intéressés est non imposable. De ce point de vue, il pourrait être envisagé de renverser la logique « historique », au moins pour les microentrepreneurs, en considérant que le contrôle de ces derniers relève de manière prioritaire des organismes sociaux et en mettant en application la règle selon laquelle ces contrôles peuvent emporter des conséquences pour l'administration fiscale.

Le HCFiPS estime ainsi qu'une meilleure articulation entre les deux administrations pourrait être recherchée, et faire l'objet d'expérimentations pour trouver la meilleure organisation possible, plusieurs schémas pouvant être testés concomitamment.

Selon un premier scénario, l'administration fiscale pourrait se voir confier l'intégralité du contrôle et des redressements, sociaux et fiscaux, des travailleurs indépendants « classiques » déclarant au réel, tandis que la branche recouvrement se verrait confier la mission du contrôle et des redressements sociaux et fiscaux des microentrepreneurs.

Selon un autre scénario, les Urssaf pourraient se voir confier le contrôle et les redressements sociaux et fiscaux de l'ensemble des travailleurs indépendants, ou de ceux ayant déclaré des revenus inférieurs à un seuil, afin de vérifier ce qu'implique pour la branche recouvrement le contrôle de ces populations en matière de formation notamment.

Ces schémas de partage de compétences peuvent susciter des difficultés juridiques et procédurales, qu'il conviendrait d'analyser de manière approfondie.

À défaut de partage des compétences, une coordination des contrôles beaucoup plus étroite devrait être organisée, probablement avec une gouvernance *ad hoc*.

Quelle que soit l'hypothèse, cette répartition des tâches ou cette organisation plus intégrée des contrôles suppose que des objectifs partagés et des indicateurs communs soient créés pour s'assurer que les différents réseaux de recouvrement s'acquittent effectivement de tâches qui leur sont confiées et que de cette organisation découle une meilleure efficacité.

[121] Dans son analyse du sujet, Jonathan BOSREDON va dans le même sens en évoquant l'intérêt d'une expérimentation de ce type sur deux sujets, soit frontières, soit peu investis :

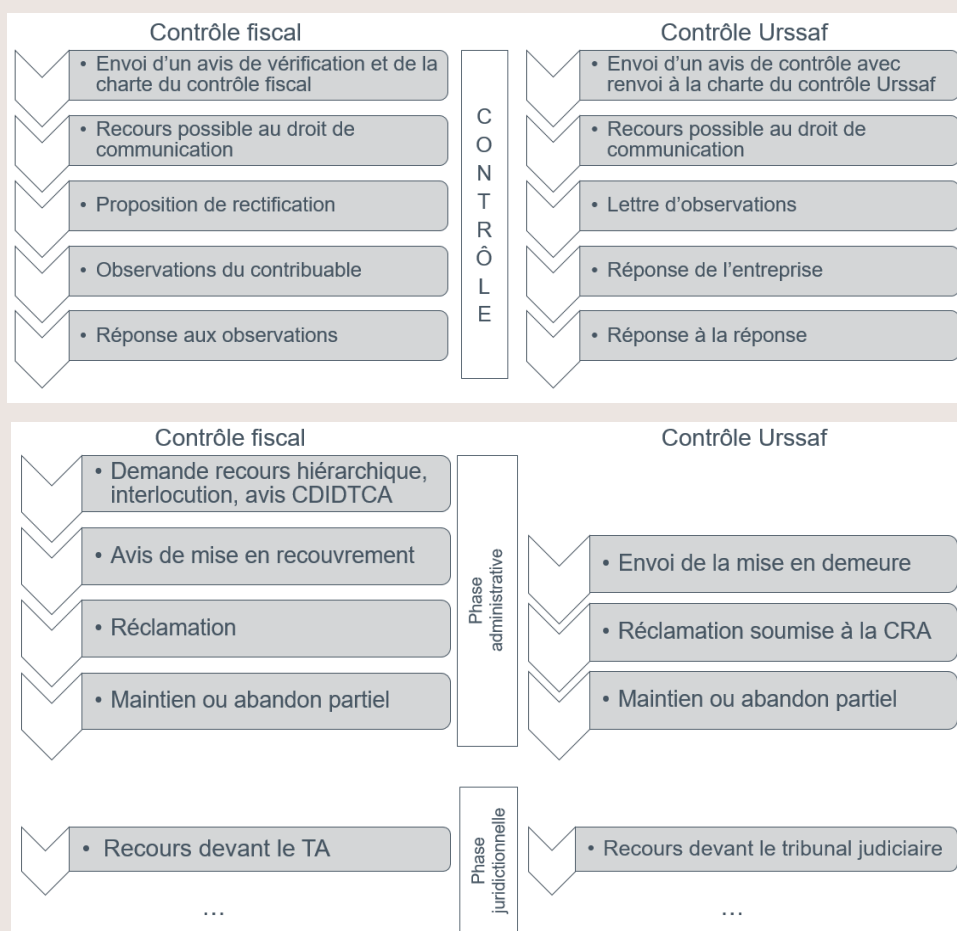
- Les sommes perçues par les dirigeants, en vue de leur assujettissement à la CSG. De fait, il n'est pas toujours évident de déterminer *ex ante* si de telles sommes relèvent de la CSG sur les revenus d'activité ou sur les revenus du patrimoine ;
- Les revenus des travailleurs indépendants, y compris agricoles, qui représentent eu égard à leur nombre, à la diversité de leur situation et aux risques d'évasion qui découlent de la nature de leur activité, une population importante pour le contrôle et pour lesquels les assiettes des prélèvements coïncident fondamentalement dans les deux sphères.

[122] Cette orientation ne fait pas consensus aujourd'hui. Au-delà de questions statutaires (les agents de l'administration fiscale sont des fonctionnaires alors que les inspecteurs de recouvrement sont des agents de droit privé) qui ne semblent pas dirimantes (les inspecteurs du recouvrement contrôlent d'ores et déjà tous types de prélèvements –impôts ou cotisations– sans que leur statut ne pose problème), plusieurs difficultés sont mises en exergue : la formation des vérificateurs et des inspecteurs n'est pas identique ; les procédures sont dissemblables ; les droits des cotisants / contribuables ne sont pas garantis à l'identique dans les deux sphères.

[123] De fait, une telle approche est nécessairement subordonnée à plusieurs prérequis, mais ceux-ci ne semblent pas *a priori* indépassables. Ainsi, rien ne s'oppose à ce que les vérificateurs qui interviendraient dans la sphère dont ils ne sont pas originaires suivent une formation spécifique¹⁴⁵. S'agissant des garanties offertes aux contribuables / cotisants, l'étude de Jonathan BOSREDON montre que, s'agissant des règles du contrôle, et malgré deux corpus de règles distincts, « *les mêmes exigences menant aux même types de solutions (et les administrations s'influençant néanmoins), les choses sont beaucoup plus proches qu'on ne pourrait le croire* ». « *Le contrôle Urssaf s'insère entièrement dans l'équivalent, en matière fiscale, de la « vérification de comptabilité » et de la « procédure contradictoire » existante en matière fiscale* ».

Procédure contradictoire en matière de contrôle fiscal et de contrôle Urssaf¹⁴⁶

Le schéma ci-dessous montre, qu'au-delà de différences de vocabulaire, les procédures sont très largement identiques, en particulier dans la phase de contrôle. Les écarts constatés le sont, non dans la phase de contrôle, mais dans les phases administratives et juridictionnelles : « *il est possible qu'à l'issue de ce même contrôle, puis du traitement des réclamations formulées auprès de la CRA Urssaf ou de la DDFiP, le contribuable obtienne une décharge des prélèvements correspondants auprès d'une sphère mais pas de l'autre. Néanmoins, cela est tout à fait courant aujourd'hui dans des situations assez voisines (décharge pour certaines années et pas d'autres par exemple) et ceci est logique : d'un côté (LO/PR) on parle avant tout de qualification des faits et de l'autre (mise en recouvrement) de conséquences à tirer sur des prélèvements qui diffèrent.* »



¹⁴⁵ Comme le note l'Urssaf Caisse Nationale, ce point n'est pas anodin : la formation des inspecteurs généralistes dure actuellement 19 mois et le maintien des compétences ainsi que l'acquisition de nouvelles compétences nécessitent une politique de formation continue et un temps d'auto-formation important.

¹⁴⁶ Jonathan BOSREDON, présentation devant le HCFiPS- 8 septembre 2022



- [124] Le HCFiPS ne prétend bien sûr pas être en capacité d'examiner intégralement cette question. En revanche il souhaite souligner l'intérêt à travailler cette question et ses conditions de mise en œuvre (harmonisation des législations, des procédures...), dans un contexte où, comme cela a été relevé ci-avant, certains secteurs deviennent très fraudogènes, nuisant aux conditions économiques de juste concurrence et à l'accès aux droits de pans importants d'assurés. Cette solution, qui permettrait d'accroître la couverture du fichier et donc de lutter contre ces phénomènes, ne doit pas être négligée.

Recommandation n °3 : Engager une expérimentation sur la mise en place de délégations de contrôle, notamment sur le périmètre des travailleurs indépendants

- [125] En complément des délégations de contrôle, plusieurs pistes peuvent être poursuivies en amont, en cours ou en aval des contrôles.

2.1.2.3 - En amont des contrôles : partager le ciblage et la programmation des contrôles

- [126] Chacun des réseaux a développé une démarche de datamining, visant à analyser et recouper les informations dont il dispose aux fins d'y repérer, de la manière la plus pertinente possible, des profils de fraude¹⁴⁷. Un partage des profils ainsi déterminés pourrait s'avérer très utile, pour encore améliorer les phases de ciblage des contrôles. Un échange pourrait également être envisagé sur la planification des contrôles. Ces deux orientations sont d'ores et déjà intégrées dans la feuille de route DGFIP – Urssaf CN.

Recommandation n °4 : Partager les informations en amont des contrôles pour mieux cibler et organiser les contrôles

2.1.2.4 - En cours de contrôle : partager les informations au plus tôt

- [127] L'objectif est ici de faire en sorte que les informations utiles à chacune des sphères, détenues par les uns, soient « au plus vite » communiquées aux autres. Compte tenu de la durée des contrôles, il peut en effet arriver que les transmissions d'information soient opérées en limite de prescription – ce qui rend ces transmissions inefficaces, en tous cas pour le passé.
- [128] Plusieurs pistes ont été évoquées sur ce point par Jonathan BOSREDON, dans le document qu'il a élaboré pour le HCFiPS, en particulier :
- Une information systématique par les agents chargés du contrôle d'un réseau des situations dans lesquelles ils repèrent, selon eux, des manquements au regard des règles que l'autre réseau contrôle ;
 - Une transmission des lettres d'observations ou des propositions de rectifications à l'autre réseau, ces documents comportant des constats détaillés et objectifs, quand

¹⁴⁷ Ces travaux mettent en œuvre des techniques d'apprentissage automatique qui ont pour but d'identifier, par des méthodes statistiques ou mathématiques, les critères caractérisant une personne fraudeuse et établir ainsi un profil de fraude qui sera appliqué à une population cible. Sur ce point, voir également section consacrée aux échanges de données.

bien même ils ne sont pas définitifs (devant être soumis à contradictoire). Au vu de l'importance du sujet, ces échanges devraient explicitement être prévus dans la loi – qui pourrait prévoir les garanties associées à cet échange (par exemple, un traçage systématique de l'échange, l'exclusion des chefs de redressement sans équivalent dans le champ social et dans le champ fiscal...).

Recommandation n°5 : Réfléchir à des modalités de partage d'informations en cours de contrôle pour connaître au plus tôt les situations à risque

2.1.2.5 - En aval des contrôles : autoriser plus largement qu'aujourd'hui des redressements sur la base des contrôles effectués par l'autre administration

- [129] Il pourrait être envisagé d'autoriser les Urssaf (ou les services fiscaux) à redresser sur la base d'un contrôle effectué par les services fiscaux (ou les Urssaf). À la différence de la délégation, l'inspecteur ne procéderait pas au contrôle et au redressement pour les deux sphères ; il redresserait dans son seul champ de compétence, mais transmettrait à l'autre organisme les résultats de son contrôle, l'organisme pouvant procéder au redressement sur cette base ou décider de s'en abstenir ou de procéder à un nouveau contrôle en son nom.
- [130] On peut noter que deux dispositifs déjà opérationnels pourraient inspirer une telle démarche.
- [131] S'agissant des travailleurs indépendants, les contrôles fiscaux sont signalés aux Urssaf via des fiches dites « RIALTO »¹⁴⁸. Environ 3 000 bulletins (fiches RIALTO) sont transmis annuellement aux Urssaf : ils permettent de procéder à des rectifications d'assiette. Les dispositions du décret de 2016¹⁴⁹ –qui prévoient notamment que les Urssaf doivent transmettre à l'administration fiscale leurs rectifications d'assiette- n'ont en revanche pas été intégrées dans les processus de travail.
- [132] S'agissant de la lutte contre le travail dissimulé, les organismes de recouvrement sont fondés à calculer et chiffrer le montant des cotisations et contributions sociales éludées à partir des procès-verbaux établis par les partenaires¹⁵⁰ : les URSSAF peuvent procéder au redressement de l'assiette des cotisations et contributions sociales sur la seule base des constats figurant dans les procès-verbaux de travail dissimulé, et ce quel qu'en soit le service verbalisateur¹⁵¹. Même s'il reste de « second ordre » par rapport au nombre global d'actions

¹⁴⁸ Sur la base de la convention de 2008 ; il n'y a pas de convention similaire pour la CCMSA.

¹⁴⁹ L'article 9 du décret n° 2016-941 du 8 juillet 2016 relatif au renforcement des droits des cotisants a précisé que l'administration fiscale devait informer les URSSAF des rectifications d'assiette auxquelles elle procédait : « *En cas de rectification par l'administration fiscale des revenus retenus pour le calcul des cotisations et contributions de sécurité sociale, cette dernière en informe les organismes compétents qui peuvent procéder à la révision du montant des cotisations (...)* ». Cette information s'effectue conformément aux dispositions de l'article L152 du livre des procédures fiscales. L'article R.243-59-5 du code de la sécurité sociale, créé par l'article 16 du décret n° 2016-941 précise : « *Lorsque la personne contrôlée est un travailleur indépendant et lorsque le revenu sur lequel sont assises les cotisations et contributions sociales après leur redressement par les organismes effectuant le recouvrement diffère des éléments qui ont été déclarés à l'administration fiscale et dont les organismes chargés du contrôle ont connaissance, ces derniers informent, après l'envoi de l'avertissement ou de la mise en demeure prévus à l'article L. 244-2, l'administration fiscale de ce revenu et lui transmettent les documents mentionnés aux premier et cinquième alinéas du III de l'article R. 243-59, au deuxième alinéa du IV de ce même article ainsi qu'à l'article R. 142-4 du présent code* ». Cette disposition est applicable au régime agricole » (Article R724-9 du code rural).

¹⁵⁰ Dispositif introduit depuis la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2008.

¹⁵¹ Par application de l'article L. 8271-8-1 du Code du travail. Le cas échéant, les textes permettent également l'application du dispositif d'annulation d'exonérations et de réductions de charges sociales sur la seule exploitation des procès-verbaux.



LCTI et au montant moyen de redressement, ce dispositif, lorsqu'il est mobilisé, a une réelle efficacité, avec un taux de régularisation financière directe qui excède souvent les 80%.

L'exploitation des procès-verbaux partenaires en matière de LCTI

Les données relatives à l'exploitation des PV partenaires¹⁵² en matière de LCTI illustrent plusieurs phénomènes.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre d'actions suite à PV partenaires	1 209	1 361	1 086	1 426	1 629	1 005	867	386	343	566	550
Nombre total d'actions LCTI des Urssaf (y.c. prévention)	47 371	47 839	50 700	55 738	61 757	58 578	55 007	49 099	49 723	23 517	36 734
Ratio PV / nombre total d'actions LCTI (y.c. prévention)	2,6%	2,8%	2,1%	2,6%	2,6%	1,7%	1,6%	0,8%	0,7%	2,4%	1,5%
Nombre d'actions LCTI ciblées des Urssaf	7 648	7 118	7 956	7 149	5 610	5 560	5 183	5 006	5 335	4 421	5 569
Ratio PV / nombre total d'actions LCTI ciblées	15,8%	19,1%	13,7%	19,9%	29,0%	18,1%	16,7%	7,7%	6,4%	12,8%	9,9%
Nombre d'actions avec régularisation suite à PV partenaires	1 130	1 192	983	1 308	1 530	938	820	340	274	441	461
Part des actions avec régularisation suite à PV partenaires dans le total des actions suite à PV partenaires (%)	93%	88%	91%	92%	94%	93%	95%	88%	80%	78%	84%
Montants redressés PV partenaires (M€)	9,2	11,1	9,8	14,6	17,0	14,1	25,8	6,1	5,1	18,2	12,6
Redressements moyens suite à PV partenaires	8 112	9 319	9 927	11 186	11 102	15 000	31 516	18 073	18 791	41 170	27 360

Tout d'abord, le nombre d'actions menées suite à l'exploitation de ces PV partenaires a significativement baissé à partir de 2016, et surtout 2018, par rapport aux années précédentes. D'après l'Urssaf-CN, ces évolutions reflètent notamment des évolutions réglementaires (abrogation de l'article L. 133-8 du CSS autorisant les contrôleurs du recouvrement à exploiter ces PV partenaires) ou des pratiques des partenaires (stratégie concertée de la DGT et de la Chancellerie visant à privilégier les sanctions administratives plutôt que les procédures classiques de travail dissimulé). Après quelques années « basses », l'exploitation des procès-verbaux partenaires par les URSSAF s'est accrue en 2020, sous l'effet de l'extension de l'agrément des contrôleurs du recouvrement à la LCTI (arrêté du 17 septembre 2019) qui, donnant une base juridique à l'exploitation de ces procès-verbaux par ces agents du contrôle, a permis une reprise progressive de cette activité.

Ensuite, la chronique montre que dans la très grande majorité des cas, des redressements peuvent immédiatement être effectués sur la base de l'exploitation de ces PV partenaires (plus de 80% des cas), la part restante supposant la réalisation d'une action de contrôle ciblée pour disposer d'éléments complémentaires.

Enfin, les montants redressés suite à l'exploitation des PV partenaires ont retrouvé, en fin de période, des niveaux supérieurs à ceux observés au début de la décennie, après deux années de plus faible « rendement » (2018-2019) qui s'explique notamment par le très faible nombre de PV transmis par les partenaires (voir *supra*). En revanche, les montants moyens de ces redressements ont fortement augmenté sur la période, passant de 10 000 € en moyenne entre 2011 et 2015 à plus de 25 000 € en moyenne entre 2016 et 2021. Cette hausse du rendement moyen sur la seconde partie de la période examinée est naturellement tirée vers le haut par des années « exceptionnelles » (2017, 2020), mais, même en dehors de ces années atypiques, les montants moyens de redressement apparaissent significativement supérieurs sur cette deuxième phase, illustrant l'efficacité de ces pratiques. À titre de comparaison, les redressements moyens réalisés suite aux actions ciblées de LCTI des Urssaf (hors PV partenaires) s'élevaient à 21 500 € en 2021 (en progression constante sur toute la décennie).

[133] Une réflexion serait très opportune quant à l'extension de cette démarche à un contexte de contrôle comptable ou à de nouvelles assiettes (on peut penser aux contrôles de chiffres d'affaires qu'il serait intéressant de mobiliser dans le cadre du contrôle de la C3S).

Recommandation n°6 : Étendre, au-delà de ce qui existe en matière de travail dissimulé, le périmètre des redressements effectués à partir des contrôles effectués par l'autre administration

¹⁵² Ne sont pas retracés le nombre de PV partenaires reçus.



2.1.3 - Garantir des synergies efficaces entre acteurs de la lutte contre le travail dissimulé

[134] Comme cela est le cas dans la plupart des pays¹⁵³, la recherche et le constat des infractions au titre du travail dissimulé¹⁵⁴ relèvent d'un grand nombre d'acteurs (inspecteurs et contrôleurs du travail, officiers et agents de police judiciaire, agents des impôts et des douanes, agents des organismes de sécurité sociale et des caisses de mutualité sociale agricole...)¹⁵⁵ qui interviennent en fonction de leurs compétences respectives et selon des approches différenciées, plus ou moins axées sur la verbalisation.

Des compétences juridiques différentes en matière de travail illégal

	Urssaf / MSA	DGFIP	Inspection du travail	Police/ gendarmerie
Travail dissimulé				
Marchandage				
Prêt illicite de personnel				
Emploi d'un étranger démuné de titre de travail				
Cumul irrégulier d'emplois				
Fraude aux revenus de remplacement				

(1) Les agents de contrôle des Urssaf sont compétents sur le seul travail dissimulé.

Les organismes peuvent en revanche intervenir sur les délits de marchandage, prêt illicite de personnel, emploi d'un salarié démuné de titre de travail lorsque ces infractions leur sont signalées : pour annuler les réductions ou exonérations de cotisations de sécurité sociale ou de minoration de l'assiette de ces cotisations (Article L133-4-2 du CSS) ; pour mettre en recouvrement les cotisations et contributions qui leur sont dues sur la base des informations contenues dans les procès-verbaux partenaires.

[135] Ainsi, alors que l'inspection du travail ou la gendarmerie et la police sont très actives sur les constats de travail dissimulé (l'inspection du travail dresse 25% des procès-verbaux¹⁵⁶, la gendarmerie, 21% et la police 19%¹⁵⁷), les services fiscaux sont très peu présents sur ce terrain¹⁵⁸, se concentrant sur les conséquences fiscales du travail illégal. À la différence des services fiscaux, les Urssaf et les caisses de MSA sont très engagées sur les constats de travail dissimulé (avec 50 674 actions engagées par les Urssaf en 2019 et 32% des verbalisations) ; dans ce cadre, et comme les services fiscaux, elles recherchent une évaluation des préjudices subis, en vue de procéder à des redressements, et dans la mesure du possible au recouvrement des sommes éludées.

¹⁵³ « La Plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré a réalisé une étude comparative sur l'organisation de la lutte dans chaque État membre. Il en ressort que dans la plupart des cas, la structure la plus fréquemment adoptée consiste en une approche « en silos » dans laquelle plusieurs départements ministériels, services administratifs ou agences sont responsables des différents aspects de la politique de lutte contre le travail non déclaré, selon des objectifs qui leur sont propres. ». Pour une description des organisations dans les différents pays, voir Conseil d'Orientation pour l'emploi, *Le travail non déclaré*, février 2019.

¹⁵⁴ Le travail dissimulé n'est qu'une des infractions au travail illégal, aux côtés de cinq autres infractions : marchandage, prêt illicite de main-d'œuvre, emploi d'étranger non autorisé à travailler, cumuls irréguliers d'emplois, fraude ou fausse déclaration aux prestations.

¹⁵⁵ La liste en est fixée à l'article L. 8271-1-2 du code du travail (inspecteurs et contrôleurs du travail, officiers et agents de police judiciaire, agents des impôts et des douanes, agents des organismes de sécurité sociale et des caisses de mutualité sociale agricole, administrateurs et les officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes, fonctionnaires des corps techniques de l'aviation civile, fonctionnaires ou agents de l'État chargés du contrôle des transports terrestres ainsi que les agents de Pôle emploi).

¹⁵⁶ Avec 49 522 interventions au titre du travail illégal sur un total de 299 996 en 2019, soit environ 17% des interventions et 24 623 interventions au titre du détachement, soit 8% des interventions. *Inspection du travail : Bilan 2019 et 2020, perspectives 2021*. https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/dossier-de-presse_inspection_du_travail_2021.pdf

¹⁵⁷ PNLT 2019-2021 : comme précisé dans le document, ces chiffres doivent être appréciés avec prudence : issus des saisies effectuées par les différents services dans le logiciel TADES, ils peuvent « se différencier, parfois très nettement, des volumes mesurés par les systèmes internes propres à chaque corps de contrôle. »

¹⁵⁸ Le PNLT 2019-2021 fait état de moins de 1% de verbalisations à l'initiative des Impôts (0,2% en 2019) et des Douanes (0,1%).

2.1.3.1 - Pleinement s'investir dans les groupes de travail transversaux mis en place sur la LCTI

- [136] La fragmentation des responsabilités et des approches nécessite une coordination de la lutte contre le travail non déclaré. Celle-ci est assurée, au plan opérationnel, par la MICAF¹⁵⁹.
- [137] Créée par le décret du 15 juillet 2020¹⁶⁰, la mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF) est chargée de veiller à la bonne coordination de l'ensemble des partenaires engagés dans la lutte contre la fraude aux finances publiques, qu'elle se rapporte aux prélèvements obligatoires fiscaux et prélèvements sociaux, aux autres recettes des collectivités publiques ou aux prestations sociales¹⁶¹.
- [138] Structure légère à vocation transversale¹⁶², la MICAF a pour objet de structurer les différentes sphères de l'action publique autour d'enjeux communs, sur un certain nombre de thématiques qui réunissent l'ensemble des acteurs concernés pour essayer de mettre en place rapidement des outils qui peuvent être communs et utiles à tous¹⁶³. Selon les termes employés par le chef de la MICAF, Eric BELFAYOL, lors de son audition devant le HCFiPS, « *la logique est de croiser, de casser cette vision parfois restreinte que chacun peut avoir de la fraude - chacun étant enfermé dans son modèle -, puisque ce sont les mêmes fraudeurs - les mêmes mécanismes, qui souvent opèrent* ».
- [139] Cette structuration s'effectue dans le cadre de groupes opérationnels nationaux anti-fraude (GONAF)¹⁶⁴. Ces groupes réunissent, en copilotage avec des directions cheffes de file¹⁶⁵, les services centraux (ministères des finances, des affaires sociales, de la justice, de l'intérieur, du travail), les organismes de protection sociale ainsi que les services d'enquêtes administratifs et judiciaires, mais aussi les parquets des juridictions concernées et notamment celui de la JUNALCO (juridiction chargée de la lutte contre la criminalité organisée).
- [140] Ils ont pour objet de favoriser le décloisonnement des approches par le partage d'informations et d'analyses, l'élaboration des stratégies d'actions et d'enquêtes coordonnées en favorisant notamment une meilleure articulation des actions administratives et judiciaires, d'identifier et de proposer des évolutions juridiques et technologiques nécessaires au renforcement de l'efficacité de la lutte contre la fraude aux finances publiques.

¹⁵⁹ Il revient au comité interministériel anti-fraude présidé par le Premier ministre et qui comprend le ministre chargé du budget, ainsi que les ministres chargés du travail, de la sécurité sociale, de la santé, de la justice, de l'intérieur, de l'immigration, de l'agriculture et des transports de définir ou redéfinir, en tant que de besoin, les thématiques et orientations d'actions prioritaires sur la base des propositions de la MICAF, après concertation avec l'ensemble des partenaires concernés.

¹⁶⁰ Décret relatif à la coordination interministérielle en matière de lutte contre la fraude et à la création d'une mission interministérielle de coordination anti-fraude. La MICAF succède à la délégation interministérielle à la lutte contre la fraude (DNLF). Elle est placée auprès du Ministre en charge du budget par délégation du Premier Ministre.

¹⁶¹ Elle contribue également à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne et a, à ce titre, des échanges opérationnels avec l'Office européen de lutte anti-fraude.

¹⁶² Les personnels -7 agents- sont originaires de plusieurs sphères de l'action publique : sécurité sociale, services fiscaux, magistrature, etc.

¹⁶³ Comme évoqué par Eric BELFAYOL lors de sa présentation devant le HCFiPS, l'objet de la MICAF est ainsi très différent de celui de la DNLF : sous l'égide de la DNLF, la coordination reposait sur la base d'un plan, parfois très difficile à mettre en œuvre, souvent moins axé sur la coordination interministérielle que sur la concaténation de priorités que chacune des administrations portait de sa propre initiative. Désormais priorité est donnée aux coordinations opérationnelles et aux stratégies d'action partagées.

¹⁶⁴ Fraude à la TVA ; contrefaçon ; trafics de tabac ; fraude fiscale et sociale commise via le e-commerce ; travail illégal et la fraude fiscale connexe ; fraudes fiscales et sociales commises via des sociétés éphémères frauduleuses ; fraude à la résidence ; fraude documentaire et à l'identité ; adaptation des moyens d'enquêtes aux enjeux du numérique ; recherche d'un meilleur recouvrement des créances en matière de fraude aux finances publiques.

¹⁶⁵ Par exemple, la Direction générale du Travail pour le GONAF « Travail illégal », la DGFIP pour le GONAF « Sociétés éphémères », la Direction de la modernisation et de l'administration territoriale du ministère de l'intérieur pour le GONAF « Fraude documentaire ».

Un exemple de transversalité : la lutte contre la fraude à l'activité partielle

Le contrôle de l'activité partielle est particulièrement illustratif de la nécessaire transversalité dans la lutte contre la fraude.

Le dispositif d'activité partielle a été massivement déployé par les pouvoirs publics afin de soutenir l'emploi durant la crise sanitaire : entre le 1^{er} mars et le mois de juillet 2020, 30,8 millions de salariés ont été placés en activité partielle, sur des durées variables, soit 13,2 millions d'équivalent temps plein. Sur cette période, plus de 5 millions de demandes d'autorisation préalable d'activité partielle ont été déposées par les entreprises¹⁶⁶.

Les travaux menés conjointement par les ministères de la justice, de l'intérieur, du travail et de l'économie, des finances et de la relance, et les contrôles et constats effectués par les services de l'État et les organismes de sécurité sociale (Urssaf caisse nationale, CCMSA), ont mis au jour l'émergence d'une criminalité financière liée à la crise sanitaire.

Outre les fraudes commises par les entreprises exerçant une activité économique réelle, ont été constatées des demandes frauduleuses d'indemnisation introduites par l'usurpation de l'identité d'entreprises existantes¹⁶⁷, la création d'entreprises éphémères ou la réactivation d'entreprises « dormantes », dépourvues de toute activité économique réelle et / ou radiées du RCS.

Une première mobilisation rapide, de l'inspection du travail, de la DGEFP et des Urssaf

La première mesure prise consistant en une validation automatique des décisions et le paiement des allocations dans un délai de 10 jours, un plan de contrôle *a posteriori* a été déployé dès le mois de mai 2020 associant la DGT, la DGEFP et l'URSSAF. Une instruction dédiée signée par la ministre chargée du travail a été diffusée le 5 mai 2020, suivie du plan de contrôle le 14 mai, pour une mise en œuvre effective à compter du 25 mai. Une instance nationale de suivi du plan de contrôle réunissant la DGEFP, la DGT, l'ASP (Agence de services et de paiement) et l'URSSAF CN a été installée le 11 juin 2020. Le premier plan de contrôle mis en œuvre à compter du 14 mai 2020 visait un objectif de 50 000 contrôles¹⁶⁸. Une instruction commune de la Direction générale du travail et de l'ACOSS du 31 juillet 2020 est venue préciser les modalités d'échanges d'information et de coopération entre les services d'inspection du travail et les inspecteurs de la branche recouvrement. Une seconde instruction en date du 7 juillet 2021 a été adressée aux DREETS leur demandant d'établir une feuille de route pour un second plan de contrôle à mettre en œuvre dès l'été 2021¹⁶⁹. Une instance nationale de pilotage se réunit périodiquement (dix fois au 27/09/2021) pour suivre l'exécution des plans de contrôle, adapter le cas échéant les stratégies de contrôle, impulser l'action des services.

Une judiciarisation des dossiers frauduleux dans le cadre d'une coopération forte avec le ministère de la justice

Durant l'année 2020, 360 procès-verbaux ou signalements ont été transmis aux parquets. Ceux-ci ont été invités par une dépêche de la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du 19 août 2020 à rester particulièrement attentifs aux fraudes à l'activité partielle. Les JIRS (juridictions inter régionales spécialisées) ont été invitées à informer la Juridiction nationale chargée de la lutte contre la criminalité organisée des affaires significatives. Ainsi, pour exemple, un signalement effectué par l'URACTI de la DREETS d'Occitanie, complété de plaintes successives de l'ASP de Limoges, a été pris en compte par la JUNALCO, l'OCLTI et la section de recherches de Toulouse ayant été désignés comme services d'enquête. Cette saisine recense actuellement près de 7 000 faits dénoncés correspondant à de multiples escroqueries, fraudes ou tentatives, pour des montants chiffrés à plus de 110 M€ sollicités et 61 M€ versés ; 22 M€ ont pu être récupérés après retour de fonds par certains établissements bancaires ou par des saisies sur comptes réalisées par les services d'enquête (6,1 M€), auxquels s'ajoutent plus de 1,8 M€ saisis en numéraire ou objets de valeur.

Source : PNLTI 2019-2021

¹⁶⁶ Le coût pour les finances publiques a été estimé à 21 Md€ pour la période courant de mars à juillet 2020.

¹⁶⁷ Par l'utilisation de leurs raisons sociales et de leurs SIRET.

¹⁶⁸ En valeur cumulée au 30/08/2021, 65 240 contrôles *a posteriori* avaient été réalisés (source DGEFP) mobilisant les services d'inspection du travail à raison de 13 000 interventions.

¹⁶⁹ Ce second plan de contrôle nourri des enseignements du premier, vise plus particulièrement les tentatives d'escroquerie qui ont pris des formes diverses sur la première période (usurpation de SIRET, hameçonnage, salariés fictifs) ; les fraudes relevant du travail illégal, demandes d'indemnisation d'heures dont le volume est supérieur au nombre d'heures réellement chômées ainsi que les situations de cumul entre activité partielle et travail effectif (présentiel ou télétravail).

- [141] La plupart des GONAF intéressent les organismes en charge du recouvrement des cotisations, à l'instar des groupes « travail illégal et fraude fiscale connexe » (voir encadré), « sociétés éphémères » (qui a produit un guide de détection à destination des acteurs de terrain, a proposé des évolutions de textes et procédé à différents échanges opérationnels sur les sociétés de domiciliation), « lutte contre la fraude fiscale et sociale commise via l'e-commerce », « adaptation des moyens d'enquêtes aux enjeux du numérique » (qui traite des problématiques d'accès aux fichiers ou s'est saisi de la question des pouvoirs de cyber enquêtes des organismes de protection sociale), « recherche d'un meilleur recouvrement des créances en matière de fraude aux finances publiques »¹⁷⁰.
- [142] Le HCFiPS souhaite insister sur l'intérêt des administrations sociales et des organismes à participer à ces groupes qui offrent de réelles ouvertures sur la lutte contre la fraude complexe, à la fois pour porter des évolutions législatives, partager les pratiques et mutualiser certains dossiers et qui offrent une réelle ouverture sur les domaines de la justice et de la police judiciaires. La transversalité portée par cette démarche est essentielle : isolés, les organismes ne peuvent agir que sur la fraude « classique » et le risque est grand de laisser « de côté » les plus gros dossiers.

Recommandation n°7 : Veiller à la participation active, dans la durée, des organismes sociaux aux groupes de travail pilotés par la Micaf pour permettre aux organismes de gérer au mieux les fraudes à enjeux

- [143] Cette recommandation intervient dans un contexte où l'investissement de la sphère sociale dans ces groupes est réel –les administrations et caisses nationales y participent activement-, mais parfois difficile : le nombre de groupes pouvant intéresser les acteurs de la LCTI peut poser des problèmes de charge de travail, pointés par certains d'entre eux.
- [144] Par ailleurs, la lutte contre la fraude ne se résume pas aux travaux pris en charge par les Gonaf. Alors que ces derniers sont, comme cela vient d'être dit, des instances de coordination à portée essentiellement opérationnelle, plusieurs administrations interviennent, en lien avec l'impulsion interministérielle apportée par la Micaf, sur le pilotage de certains pans de la lutte contre la fraude : ainsi, dans le périmètre qui nous intéresse, la Direction Générale du Travail est en charge de l'élaboration de la stratégie en matière de lutte contre le travail dissimulé, au travers de l'élaboration et du suivi du Plan National de lutte contre le travail illégal. La Direction de la sécurité sociale pilote, quant à elle, un plan d'action à destination des caisses de sécurité sociale, défini dans le cadre de la feuille de route qui lui a été fixée par ses trois ministres de tutelle le 9 décembre 2020¹⁷¹. Il est à noter qu'au cours des auditions, le HCFiPS a pu parfois noter une certaine confusion quant à la perception du rôle précis de chacun des acteurs.

¹⁷⁰ Dans le cadre de ce dernier GONAF, une expérimentation a été mise en place entre l'AGRASC, la MICAF et les organismes sociaux en vue d'améliorer le recouvrement des créances sociales et notamment celles des Urssaf. Pour mémoire, l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) est un établissement public administratif placé sous la double tutelle des ministères de la justice et du budget dont la création a été prévue par la loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale. Créée en 2010, l'Agence vise à améliorer la gestion des avoirs saisis et confisqués par la justice et, par son rôle d'assistance aux magistrats, à favoriser les saisies et confiscations malgré la technicité de la matière.

¹⁷¹ Pour les organismes du recouvrement, le plan vise à renforcer l'évaluation de la fraude, développer les méthodes de ciblage (datamining), accentuer la lutte contre la fraude dans le cadre de la mobilité internationale (détachement et pluriactivité), renforcer le contrôle des travailleurs indépendants et de l'économie numérique, optimiser le recouvrement des créances issues de la lutte contre le travail illégal.

2.1.3.2 - Garantir des interactions efficaces au niveau local

- [145] La coordination et la transversalité passent, au niveau local, par les Comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF), pilotés par la MICAF.
- [146] Créés depuis 2010¹⁷², ils réunissent, sous la co-présidence du préfet de département et du procureur de la République du chef-lieu du département, les services de l'État (police, gendarmerie, administrations préfectorale, fiscale, douanière et du travail) et les organismes locaux de protection sociale (Pôle emploi, URSSAF, caisses d'allocations familiales, d'assurance maladie et de retraite, MSA), avec pour mission d'améliorer la connaissance réciproque entre les services, d'organiser des opérations conjointes et des échanges de renseignements, de proposer des formations et de partager les expériences afin d'améliorer l'efficacité de la lutte contre toutes les fraudes.
- [147] Les CODAF apparaissent comme un lieu d'échange entre les différents métiers concourant à la LCTI. Il est généralement souligné l'intérêt de ces comités en termes de mise en réseau, avec l'identification des partenaires compétents, en termes de partages de connaissance (sur les compétences et les moyens d'action de différents acteurs de la LCTI) ou de pratiques.
- [148] Leur action fait moins consensus au plan opérationnel : comme évoqué dans le rapport HCFPS de juillet 2017, « *le dynamisme et le nombre de contrôles conduits par les Codaf dépendent souvent des procureurs et/ou des préfets qui les président* », mais aussi de relations interpersonnelles plus ou moins fructueuses. Dans ce contexte, plusieurs interlocuteurs ont souligné la dispersion des objectifs assignés aux Codaf, l'absence de feuille de route partagée au niveau local, et par suite, les risques d'incohérence entre les objectifs poursuivis par les Codaf et ceux poursuivis par chacun des réseaux. Par ailleurs, l'absence d'outil partagé a été pointée comme une source d'inefficacité. De même a été souligné un manque de connaissance, de retour et d'enseignement autour du suivi judiciaire des procédures pénales de travail illégal.
- [149] Une circulaire du Premier Ministre en date du 27 avril 2020 a reprécisé les priorités des Codaf. Elle a assigné aux comités des objectifs renforcés en termes de fraudes fiscales et douanières et de fraude aux prestations sociales. En matière de LCTI, elle a prôné un renouvellement des priorités, rappelant l'importance des contrôles coordonnés dans les secteurs prioritaires (BTP, HCR, agriculture, sécurité privée...) et soulignant la nécessaire lutte contre les fraudes complexes (notamment les faux détachements). Cette même circulaire a insisté sur les nécessaires transmissions d'informations entre services.
- [150] Un bilan de cette circulaire et de son opérationnalité devra être effectué. À ce stade, elle ne semble pas avoir réellement modifié la perception des acteurs sur le mode d'intervention des Codaf en matière de travail illégal, dont l'hétérogénéité reste fortement soulignée (certains interlocuteurs ont ainsi évoqué la non tenue du Codaf pendant plus de deux ans, la transmission tardive des PV partenaires, voire des problèmes de confidentialité dans les échanges). Les relations bilatérales ou trilatérales entre agents en charge du contrôle demeurent parfois privilégiées, les services des autres administrations étant sollicités en tant que de besoin. Elles sont efficaces lorsque des liens inter administratifs ont pu être créés, ce qui est fortement dépendant de la volonté des acteurs, mais aussi de leur capacité à faire. La charge de travail des parquets – et par suite leur difficulté à prendre en charge les sujets de

¹⁷² La création des CODAF repose sur un décret du 25 mars 2010, pris à la suite d'expérimentations conduites depuis 2008. Ces dernières mettaient en évidence la nécessité d'appréhender de manière plus transversale la problématique de la fraude aux finances publiques en instituant des réseaux partenariaux ancrés territorialement. Les comités opérationnels départementaux anti-fraude sont désormais prévus par le décret n° 2020-872 du 15 juillet 2020, et par l'arrêté du 12 octobre 2020 fixant leur composition. <https://www.economie.gouv.fr/micaf/missions-des-codaf>



travail dissimulé au regard du très grand nombre d'objectifs qui leur sont assignés- a en particulier été soulignée par la plupart des personnes rencontrées.

Des exemples de sollicitations

La police et à la gendarmerie sont sollicitées par les Urssaf, au titre de leur mission de maintien de l'ordre, pour sécuriser des contrôles délicats, notamment en cas de risque « physique » possible lors de l'intervention ou pour contraindre quelqu'un qui refuserait de se rendre à une convocation.

Au-delà, et sur des contrôles très lourds, la présence de la police ou de la gendarmerie permettent des filatures, des perquisitions ou des gardes à vue, par exemple lorsque l'Urssaf recherche l'instigateur de la fraude dans des montages complexes : dans ces cas, le contrôle se fait généralement dans le cadre d'une co-saisine initiée par le Procureur.

[151] Dans ce contexte, une meilleure formalisation du travail au sein des CODAF a été souhaitée par certains : la création d'espaces de travail informatiques communs a notamment été évoquée par plusieurs interlocuteurs, pour permettre un meilleur suivi de dossiers qui nécessitent la complémentarité de prérogatives opérationnelles (Urssaf, Dreets) et judiciaires (parquet, services d'enquête...).

2.1.3.3 - Croiser les expériences et les parcours

[152] Dans cet environnement complexe, la capitalisation des parcours et des expériences est un atout certain tant au niveau national qu'au niveau local. Ce croisement peut s'imaginer à différents niveaux : formations partagées (initiales / continues)¹⁷³, recrutement des profils issus d'autres administrations, voire détachement d'agents dans d'autres administrations. Des réalisations existent d'ores et déjà en la matière : tous les interlocuteurs les jugent très efficaces.

La gestion des ressources humaines dans le domaine de la lutte contre la fraude

Des formations communes

Certains organismes ont fait part de formation partagées entre services en charge de la LCTI. La MICAF a mis en place un catalogue de formations interservices afin de favoriser le développement d'une culture croisée « lutte contre la fraude » entre les différents réseaux institutionnels. Cette offre de formation est organisée autour de 6 thématiques : la détection des fraudes, la maîtrise des outils d'investigation, la lutte contre le travail illégal, la lutte contre la fraude aux prestations sociales, la lutte contre les fraudes douanières, la lutte contre la fraude au budget de l'Union Européenne.

Des recrutements issus des différents réseaux professionnels par les Urssaf et par la Cnaf

Le service national de lutte contre la fraude à enjeux (SNLFE) a été doté de 30 contrôleurs spécialisés. Le choix de recrutement, qui s'est inspiré de pratiques du réseau du recouvrement, a consisté à mixer des profils d'origines professionnelles diverses et complémentaires (CAF, Urssaf, services des impôts, gendarmerie, police etc.) pour pouvoir croiser les regards sur les dossiers et mieux mobiliser, grâce ça une connaissance « intime » des partenaires, l'ensemble des services compétents pour le traitement des dossiers.

Des profils en provenance d'autres administrations sont recrutés sur les postes d'inspecteurs Urssaf depuis quelques années : ainsi, des gendarmes¹⁷⁴ font régulièrement partie des recrutements d'inspecteurs, en raison de

¹⁷³ Ainsi, la MSA participe-t-elle aux formations des élèves officiers de la gendarmerie.

¹⁷⁴ Mais aussi des fonctionnaires du ministère de la Défense hors gendarmerie.

la dimension pénale des contrôles LCTI. Les intéressés suivent la formation initiale d'inspecteur comme tout stagiaire.

Des mises à disposition de personnels

Même si cela reste très marginal, la branche recouvrement met un agent à la disposition de Tracfin et de l'Office central de lutte contre le travail illégal. S'agissant par exemple de Tracfin, l'inspecteur du recouvrement assure les fonctions « d'agent de liaison social » : il facilite les échanges à la fois au niveau national et local et apporte un soutien technique et une expertise aux enquêteurs du Service. L'officier de liaison social a accès aux notes de renseignements adressées à l'Urssaf CN. Dans ce cadre, il vérifie la cohérence de l'information transmise en vue d'une meilleure exploitation de celle-ci. L'officier de liaison social dispense des formations aux agents du Service sur la fraude sociale. Il apporte son expertise à l'élaboration de projets d'études d'intérêt commun nécessitant à la fois une connaissance de la législation et des pratiques de gestion, de contrôle et de recouvrement en matière sociale¹⁷⁵.

Recommandation n°8 : Travailler à l'interconnexion des formations et des parcours professionnels entre les différents services compétents en matière de LCTI



2.1.4 - Améliorer la coopération entre organismes de sécurité sociale

- [153] Plusieurs terrains de fraude sont communs aux caisses prestataires¹⁷⁶ et à la branche recouvrement¹⁷⁷.
- [154] Du côté des caisses prestataires, plusieurs types de fraudes peuvent avoir une incidence sur le recouvrement. À titre d'illustration, on peut citer les surfacturations effectuées par les praticiens et auxiliaires médicaux (voir ci-après). On peut également mentionner certaines fraudes à la fausse activité professionnelle repérées les CAF (plus de 600 affaires ont été détectées dans ce cadre par le Service national de lutte contre la fraude à enjeux de la CNAF, durant sa première année d'activité, pour un enjeu financier de 12 000€ par dossier). Faute de données nationales consolidées sur le sujet, il n'est pas certain que la transmission de ces constats de fraudes à destination des Urssaf soit systématisée. La CNAF recense pour sa part 6 482 signalements transmis aux Urssaf entre le 1^{er} janvier et le 30 septembre 2022. L'Urssaf CN ne dispose pas de bilan qualitatif sur l'utilisation de ces données. Il en est de même pour la Cnaf qui ne dispose pas non plus d'une vision consolidée de l'utilisation que font les Caf des signalements reçus des Urssaf, et n'a, en outre, pas connaissance des informations transmises par les Caf.
- [155] S'agissant des fraudes détectées par les Urssaf, leur prise en compte par les caisses prestataires peut avoir des incidences sur le niveau des droits individuels¹⁷⁸. Si les URSSAF transmettent aux autres organismes de sécurité sociale des signalements faisant suite à des constats de situations de travail dissimulé, rien ne permet, là non plus, de s'assurer que cette transmission est systématique et, *a fortiori*, qu'ils sont systématiquement traités. On peut noter en tous cas de fortes fluctuations dans les niveaux de transmission : après une forte baisse

¹⁷⁵ « Tracfin, acteur de la lutte contre la fraude aux finances publiques », *Gestion & Finances Publiques*, 2018. <https://www.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2018-3-page-86.htm>

¹⁷⁶ Si le propos est ici centré sur les organismes de sécurité sociale, il pourrait être étendu à la protection sociale et notamment à Pôle emploi.

¹⁷⁷ Les échanges sur cette section ont été menés pour l'essentiel avec la branche recouvrement et avec la CNAF. La Carsat Auvergne y a été associée sur le volet relatif au rétablissement dans les droits (qui fait l'objet d'un chapitre spécifique).

¹⁷⁸ Voir partie consacrée au rétablissement dans les droits.



des transmissions effectuées par les Urssaf en 2018 et 2019, le nombre de signalements a réaugmenté à compter de 2020¹⁷⁹.

Signalements transmis par les Urssaf aux caisses prestataires

Signalements aux caisses prestataires L114-15 CSS

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de signalements	8840	n.d	5035	6634	4669	5101	2151	2448	2641	4970	4200

Source : Urssaf CN

Le déploiement du nouvel outil des inspecteurs –qui comprend un contrôle bloquant sur l'édition de la fiche destinée aux organismes de protection sociale lorsque des salariés ont été identifiés- a contribué à rappeler aux inspecteurs la nécessité d'éditer ce document. La réalisation et l'édition de ce document sont devenus beaucoup plus systématiques à compter de 2020.

Signalements reçus par la CNAF : l'exemple de la CAF de l'Hérault

Les fiches OPS transmises par l'URSSAF Languedoc Roussillon à la CAF de l'Hérault sont systématiquement examinées par la CAF et une suite est donnée dès lors qu'il s'agit d'un allocataire CAF.

Sur la période de 03.2021 au 12.10.2022 (derniers signalements reçus le 05.07.2022) :

Sur un nombre total de situations signalées par l'URSSAF de 198, 99 situations avaient été ou étaient allocataires de la Caf de l'Hérault. Sur ces 99 situations :

- 70 dossiers ont été exploités :
 - 25 régularisations directes ont été effectués ;
 - 43 contrôles sur place ont été lancés ;
 - 2 dossiers ont fait l'objet d'un contrôle et d'une régularisation directe
- 29 dossiers identifiés en CAF n'ont pas donné lieu à un traitement :
 - 27 correspondaient à des situations sans impact sur le dossier caf (dossiers radiés, pas de droits valorisés...)
 - 2 dossiers correspondaient à des situations avec droits suspendus

Sur les 99 dossiers de situations de non-allocataires dans la Caf de l'Hérault, 14 correspondaient à des allocataires d'autres Caf ; un signalement a été adressé ces Caf pour les informer.

Impacts financiers suite régularisation par la Caf (situation au 10.10.2022) :

- Montant d'indus : 310 643.94 €
- Montant des rappels : 43 666.31 €
- Nombre de fraudes : 126
- Sanctions : 8 avertissements – 89 pénalités – 2 plaintes

Source : Cnaf¹⁸⁰

[156] Les données fournies par la Cnaf montrent l'utilité du dispositif en termes de détection de situations « anormales ». Dans ces conditions, un approfondissement des relations interbranches apparaît souhaitable. Plusieurs pistes sont envisageables.

[157] Au plan opérationnel, et afin d'améliorer l'interface entre caisses prestataires et Urssaf, il sera intéressant de faire le bilan de plusieurs expérimentations, tout juste lancées ou en cours. Deux expérimentations devraient permettre d'enrichir le contenu des données transmises à la Caf par l'Urssaf : des échanges sont en cours sur ce point, d'une part, entre la Caf du Var et l'Urssaf PACA d'une part, entre la Caf du Val d'Oise et l'Urssaf Ile de France, d'autre part. Dans ce cadre, les inspecteurs du recouvrement de l'Urssaf Ile de France effectuent

¹⁷⁹ De son côté la CCMSA a transmis aux partenaires 172 signalement au titre du travail illégal, auxquels s'ajoutent 2974 signalements au titre de la fraude aux prestations.

¹⁸⁰ Éléments transmis au HCFIPS le 16.11.2022.

désormais, avant transmission à la Caf, une recherche dans le RNCPS¹⁸¹ et EOPSS¹⁸² afin de mettre à disposition de la Caf le détail des prestations sociales perçues. Une expérimentation visant à définir les modalités d'échanges des résultats des opérations de fiabilisation des ressources des travailleurs indépendants (Caf vers Urssaf et Urssaf vers Caf) obtenus dans le cadre d'un contrôle ou diverses opérations de fiabilisation vient par ailleurs d'être lancée entre l'Urssaf Languedoc Roussillon et la Caf des Pyrénées Orientales.

Quelques éléments sur l'expérimentation menée en Ile de France

L'expérience de partenariat entre la branche recouvrement et la branche famille menée depuis 2021 dans le Val d'Oise a pour objet d'améliorer la pertinence des signalements émis par l'Urssaf Ile-de-France afin que la CAF puisse en tenir compte pour ses propres actions de lutte contre la fraude.

L'exploitation des listes de salariés « dissimulés » en vue d'éventuels signalements aux caisses prestataires est réalisée de la façon suivante :

- L'inspecteur du recouvrement communique un fichier avec les références IBAN des salariés dissimulés qui ont bénéficié de règlements par virement de la part de la société contrôlée.
- Avec FICOBA, à partir de la référence IBAN du salarié, l'identité du titulaire du compte bancaire est identifiée à savoir : son nom, prénom, date et lieu de naissance ainsi que son adresse de résidence.
- À partir des éléments recueillis, la cellule LCTI de l'Urssaf récupère le numéro de sécurité sociale dans EOPSS et vérifie s'il a bénéficié de prestations sociales (CMU, APL, RSA).

Des fichiers sont ainsi constitués, par sociétés contrôlées, et transmis aux différents responsables d'inspection pour une diffusion auprès des caisses prestataires (Caf, Cnam, Pôle emploi). Ils répertorient les différents salariés identifiés ayant perçus des prestations. S'agissant de signalements, il appartient à chaque caisse de procéder ensuite à des investigations complémentaires sur les situations individuelles.

Dans le cadre de cette expérimentation, l'Urssaf Ile-de-France a transmis à la CAF du Val d'Oise 74 dossiers individuels associés à 8 entreprises ayant été verbalisées pour travail dissimulé.

Sur les 74 dossiers signalés, 56 dossiers ne font pas l'objet de contrôles pour les raisons suivantes : la situation salariée de l'allocataire est déjà connue de la caisse ; les revenus constatés par l'inspecteur URSSAF n'ont pas d'incidence sur les droits de l'allocataire ; l'allocataire ne perçoit pas de prestations à critères de ressources.

18 signalements peuvent être pris en compte et nécessitent des démarches complémentaires par les contrôleurs de la Caf. Ces démarches complémentaires visent à sécuriser les informations reçues (droits de communication bancaire, existence d'un lien entre l'allocataire et la gérance de l'entreprise incriminée) ; procéder aux investigations classiques de la branche lors d'un contrôle sur place ; déterminer le caractère intentionnellement frauduleux ou non de la part de l'allocataire ; préparer le dossier pour la commission administrative « fraude » de la CAF (qui réunit contrôleurs, service juridique, service recouvrement, et le Conseil départemental).

Il ressort de ces démarches que :

- La majorité de ces allocataires perçoivent des prestations à critères de ressources dont les barèmes d'attribution sont très élevés, de type AF / CF / PAJE (entre 30 000 € et 99 000 € annuels) : pour ces prestations, l'intégration des ressources constatées n'a que peu d'incidence financière.

¹⁸¹ Le Répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) a vocation à regrouper, sur la base du numéro d'inscription au répertoire (NIR ou « numéro de Sécu »), des données sur l'identification des bénéficiaires, l'affiliation (rattachement administratif aux organismes), la nature des risques couverts, des avantages servis et des adresses déclarées pour les percevoir.

¹⁸² Le portail EOPSS permet aux partenaires de la CNAV dûment habilités d'accéder en consultation aux systèmes nationaux gérés par la Direction du Système d'Information National des Données Sociales de la CNAV aux traitements et services suivants : - la consultation du RNIAM (Répertoire National Inter-régimes des Bénéficiaires de l'Assurance Maladie) ; - le DNA Web, qui correspond à la saisie, au contrôle et à la transmission à la CNAV des Déclarations Nominatives Annuelles ; - l'Identification Assuré, assurant la consultation du SNGI (Système National de Gestion des Identifiants) de la CNAV ; - l'e-learning Identification, permettant la formation à l'utilisation du SNGI ; - la Consultation Compte Assuré, assurant la Consultation du SNGC (Système National de Gestion des Carrières) de la CNAV ; - le RNCPS qui fournit un service de consultation du Répertoire National Commun de la Protection Sociale (délibération n°2009-211 du 30 avril 2009) ; - le RFO, qui fournit un service de consultation du référentiel des organismes à partir du RNCPS ; - l'EIRR, qui fournit un service de consultation du répertoire des Échanges Inter-Régimes de Retraite à partir de CCA (délibération n°2009-562 du 24 septembre 2009) ; - l'Inscription déléguée, qui correspond à la gestion déléguée aux partenaires des habilitations d'accès de leurs personnels aux services offerts par EOPSS.

- 9 allocataires sont bénéficiaires de minimas sociaux. Les revenus constatés par l'inspecteur concernent la période 2018 à 2019, hors de l'historique de la CAF. Ainsi, la CAF ne peut créancer ces revenus sur ces périodes sans déclaration d'une fraude par la commission pluridisciplinaire et avec l'accord du Conseil Département (organisme gestionnaire du RSA) qui autorisera la levée de prescription biennale.

L'expérimentation semble ainsi montrer l'intérêt des signalements effectués par les Urssaf aux caisses prestataires, même si des progrès pourraient encore être réalisés, en matière de fiabilisation des informations transmises (pour éviter à la CAF de refaire certaines investigations), et de cohérence quant aux périodes sur lesquelles le travail dissimulé a été révélé (le système d'information de la CAF peut « aisément » traiter des redressements sur une période allant jusqu'à 24 mois, mais plus difficilement au-delà).

Source : CNAF

[158] Sur l'aspect organisationnel, les travaux engagés par la direction de la sécurité sociale sur la mutualisation des contrôles – qui avaient pour objectif de procéder à une exploitation systématique des résultats obtenus par les autres organismes - n'ont pas été formalisés : leur reprise pourrait être envisagée¹⁸³. Sur ce volet, la lettre ministérielle du 15 octobre 2008 précisait que les caisses prestataires devaient mettre en place un circuit de retour d'information à destination des Urssaf « *afin que les agents de la branche recouvrement ayant procédé aux signalements puissent s'assurer de l'utilité de cette procédure* ». Ce circuit n'a pas été mis en œuvre. Une réflexion devrait être utilement engagée entre les caisses sur ce point : la structuration d'un bilan partagé périodique permettrait, non seulement, de prendre connaissance des suites données, mais aussi d'identifier les éventuels besoins d'ajustements ou difficultés à résoudre. Comme le remarque l'Urssaf Caisse nationale, « *l'absence de retour des caisses prestataires ne contribue sans doute pas à la dynamique de la transmission des [informations]*. »

Recommandation n°9 : Renforcer l'échange entre Urssaf et caisses prestataires sur les données transmises pour partager les suites données et améliorer, le cas échéant, le processus

[159] Sous l'angle du pilotage, la prochaine génération de COG pourrait comporter un volet ayant trait au renforcement des échanges interbranches – ce pour garantir l'effectivité des échanges et la mutualisation des résultats des contrôles. On peut remarquer sur ce point que ce sujet a progressivement disparu des conventions, l'interbranche s'estompant au profit de l'interministériel.

¹⁸³ Les travaux avaient abouti à la rédaction d'un document qui posait les principes de la mutualisation des résultats de contrôles. Ils n'étaient pas allés jusqu'à définir les informations qui devaient être transmises et le format de ces échanges. Il reste donc un important travail à conduire avec les caisses. L'exploitation des informations transmises par les partenaires suppose en effet que ces informations correspondent à celles qui sont effectivement utilisées dans le cadre des contrôles de la caisse qui les reçoit. Or aujourd'hui le langage utilisé, et les méthodes de contrôle, varient sensiblement d'une branche à l'autre. Idéalement, mutualiser les résultats de contrôle nécessiterait aussi que les échanges soient automatisés. Le développement d'un outil à cet effet est toutefois complexe, dans un contexte où les outils métiers utilisés par les différentes branches ne sont pas conçus dans une optique d'échange et d'interopérabilité.

Les partenariats entre branches de la sécurité sociale au travers des COG AcoSS

2010-2013	mettre en place des processus unifiés pour l'exploitation des procès-verbaux et des signalements établis par les partenaires de la branche dans la lutte contre les fraudes
	poursuivre le développement des signalements envoyés aux partenaires
	Indicateur : Nombre de situations de travail dissimulé transmises par la branche aux organismes prestataire
2014-2017	Simplifier l'exploitation des signalements de fraude émanant des partenaires et des tiers
2018-2022	

Recommandation n°10 : Renforcer l'interbranche dans le cadre des COG pour améliorer l'efficacité de la sphère sociale sur le traitement des fraudes

2.1.5 - Massifier les échanges d'information actuels pour optimiser le processus de lutte contre la fraude

[160] Face à des fraudes de plus en plus complexes, les agents de contrôle doivent pouvoir recouper leurs informations par la consultation des bases de données d'organismes sociaux, fiscaux ou douaniers, mais aussi de la sphère travail. Des progrès très importants ont été réalisés dernièrement sur ce point.

[161] Dans le cadre de leurs missions relatives à la lutte contre le travail illégal, les agents des Urssaf disposent désormais d'un accès en consultation à plusieurs bases de données tenues par d'autres administrations¹⁸⁴. Ainsi ont-ils été habilités, fin 2020, à consulter la base du détachement du ministère du Travail – SIPSI- relative aux détachements. Après avoir bénéficié de l'accès au fichier de gestion des comptes bancaires Ficoba dès 2010¹⁸⁵, ils accèdent, depuis 2021¹⁸⁶ à trois autres bases gérées par la DGFIP : BNDP (patrimoine), Ficovie (assurance-vie) et Patrim (immobilier). Ces accès permettent à la fois d'approfondir les investigations (voir encadré) et d'évaluer les capacités de recouvrement¹⁸⁷.

Les bases de la DGFIP et de la DGT accessibles aux Urssaf dans le cadre de la LCTI

La base SIPSI¹⁸⁸ retrace les déclarations préalables de détachement que tout employeur établi hors de France et qui prévoit d'effectuer une prestation de service sur le territoire français doit transmettre avant le début de son intervention en France de ses salariés à l'inspection du travail du lieu de réalisation de la prestation .

¹⁸⁴ La loi du 23 octobre 2018 prévoit, parallèlement, un accès des agents de l'administration fiscale au Répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS).

¹⁸⁵ Contrairement aux trois autres bases de données, Ficoba est ouvert aux agents des Urssaf au-delà de la seule LCTI (il est ouvert aux agents en charge du recouvrement amiable et forcé). Le droit d'accès à Ficoba est régi par l'arrêté du 14 juin 1982 relatif à l'extension d'un système automatisé de gestion du fichier des comptes bancaires qui prévoit deux dispositions en son article 4 : sont autorisés à recevoir communication des informations gérées par le fichier des comptes bancaires et assimilés :

- les organismes et services chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale, les institutions de retraite complémentaire chargées de déterminer l'assiette, le montant et le recouvrement des cotisations et contributions.

- les agents des organismes mentionnés aux articles L. 213-1 (...) du code de la sécurité sociale et ceux mentionnés à l'article L. 724-7 du code rural et de la pêche maritime sont autorisés, dans la limite des dérogations à la règle du secret professionnel prévues par la loi, à en vertu de l'article L. 135 ZK du livre des procédures fiscales, soit « pour les besoins de l'accomplissement de leurs missions de contrôle et de recouvrement portant sur les infractions prévues à l'article du code du travail ».

¹⁸⁶ Convention d'accès aux applications de la DGFIP par l'AcoSS signée le 22 juin 2021.

¹⁸⁷ La LFSS pour 2023 ouvre en outre aux agents en charge du recouvrement des créances LCTI la possibilité d'interroger les banques sur les soldes des comptes détenus par les débiteurs.

¹⁸⁸ Les données personnelles de SIPSI ne peuvent être communiquées qu'aux destinataires suivants : agents de contrôle de l'inspection du travail et personnes chargées de la coordination de leur action, agents des autorités étrangères et bureaux de liaison mentionnés à l'article 3 de la directive 2014/67/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014, agents de contrôle des services compétents en matière de lutte contre le travail illégal à raison et dans les limites de leurs attributions en

Le fichier des comptes bancaires (FICOBA)¹⁸⁹ recense l'ensemble des comptes bancaires ouverts en France et contient des informations (nom, prénom, adresse, date et lieu de naissance) sur leurs titulaires, qu'ils soient ou non-résidents français¹⁹⁰. Une recherche FICOBA est une clé d'entrée habituelle pour mettre en évidence un montage frauduleux complexe en identifiant les comptes détenus par les personnes physiques et morales qui interviennent dans ce montage, ce qui permet par la suite de retracer les flux financiers, l'organisation économique réelle au-delà des apparences contractuelles. Elle est particulièrement pertinente dans le cadre d'une enquête sur des pratiques de fausse sous-traitance, qui sont récurrentes dans certains secteurs (BTP, transport routier de marchandises...). À titre d'exemple, l'agent de contrôle ayant récupéré les documents de facturation pourra vérifier à travers une recherche FICOBA, que le donneur d'ordre paie les matériaux ou les outils de son pseudo sous-traitant, indice d'une dépendance qui, associé à d'autres indices, peut justifier de considérer le donneur d'ordre comme employeur de fait des salariés de son pseudo sous-traitant. L'identification de comptes bancaires en France est aussi susceptible d'être un indice particulièrement intéressant dans une enquête visant à démontrer que l'entité du prestataire étranger est économiquement organisée et dirigée sur le sol national¹⁹¹.

La base FICOVIE¹⁹² recense les contrats de capitalisation et d'assurance-vie souscrits auprès d'organismes d'assurance établis en France et contient les données d'identification des souscripteurs, assurés et bénéficiaires de ces contrats, que ces personnes soient ou non résidentes françaises. Ce fichier contient également des informations financières relatives à ces contrats au 1^{er} janvier de chaque année et, s'agissant uniquement des contrats d'assurance-vie, à la répartition des sommes entre les bénéficiaires à la suite du décès de l'assuré¹⁹³. L'accès à FICOVIE permet de déceler des montages financiers visant notamment à dissimuler les sommes issues des infractions commises : les contrats d'assurance vie sont en effet susceptibles d'être utilisés en matière de travail illégal comme support au blanchiment des sommes frauduleusement perçues¹⁹⁴.

La base nationale des données patrimoniales (BNDP) recense les informations patrimoniales contenues dans les documents déposés par les redevables ou leur représentant dans les services des impôts des entreprises et les services en charge de la publicité foncière et de l'enregistrement. Ces informations sont notamment relatives à l'identité et l'adresse des parties, le cas échéant aux références cadastrales et aux adresses des biens immobiliers ou aux descriptifs des biens mobiliers ainsi qu'au montant des transactions¹⁹⁵. L'accès direct à la Base Nationale des données patrimoniales permet d'identifier les biens meubles et immeubles détenus par personnes physiques ou morales éventuellement impliquées dans les infractions de travail illégal, notamment d'éventuelles dissimulations d'actifs produits directs ou indirects de ces infractions¹⁹⁶.

« Patrim » ou « Estimer un bien » recense les informations concernant les ventes de biens immobiliers, pour les besoins d'évaluation des biens, de termes de comparaison et d'études de marché. Les informations consultables sont notamment l'adresse et les références cadastrales des biens ainsi que le montant des ventes ; l'accès à Patrim permet d'identifier et évaluer les immeubles susceptibles d'être en lien avec les infractions de travail illégal¹⁹⁷.

[162] Alors que les agents des Urssaf n'accédaient aux données détenues par l'administration fiscale que par la voie d'un droit de communication nominatif sur une demande individuelle, la loi du 23 octobre 2018 a autorisé, un accès direct aux fichiers afin « *d'améliorer la rapidité et*

matière de lutte contre le travail illégal, agents des services statistiques nationaux et régionaux du ministère chargé du travail pour les besoins de la réalisation de statistiques anonymes, agents du CLEISS pour les besoins et dans les limites des missions désignées internationales à cet organisme pour l'application des règlements et accords et européens de sécurité sociale.

<https://www.sipsi.travail.gouv.fr/legals>

¹⁸⁹ FICOBA a été créé en 1971 et informatisé en 1982 en application de l'arrêté du 19 mai 1980 relatif à la mise en place d'un système automatisé de gestion du fichier des comptes bancaires. L'ouverture des accès à FICOBA, qui a débuté en 2008 pour les premiers organismes, a été finalisée en 2010 pour toutes les caisses nationales: ACOSS, CNAF, CNAMTS, CNAV, CCMSA, RSI et CNIEG. L'accès en est également ouvert à Pôle emploi depuis l'arrêté ministériel du 17 octobre 2013. Le fichier est régi par les dispositions de l'article 1649 A du code général des impôts et des articles 164 FB et suivants de l'annexe 4 du code général des impôts.

¹⁹⁰ FICOBA ne permet pas en elle-même d'avoir des informations sur le contenu des comptes : le fichier ne recense pas les opérations effectuées sur le compte ou sur son solde.

¹⁹¹ Étude d'impact de la loi n°2018-898 du 23 octobre 2018.

¹⁹² Régie par l'article 1649 ter du code général des impôts, la base a été créée par la loi de finances rectificative pour 2013. Elle est opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 2016.

¹⁹³ Décret n° 2022-392 du 18 mars 2022.

¹⁹⁴ Étude d'impact de la loi n°2018-898 du 23 octobre 2018.

¹⁹⁵ Décret n° 2017-19 du 9 janvier 2017.

¹⁹⁶ Étude d'impact de la loi n°2018-898 du 23 octobre 2018.

¹⁹⁷ Étude d'impact de la loi n°2018-898 du 23 octobre 2018.

la qualité des investigations indispensables à la mise en évidence des fraudes complexes et organisées »¹⁹⁸. Cet accès direct s'effectue néanmoins dossier par dossier, sans possibilité de croisement de masse entre les bases de données du recouvrement et les bases de données fiscales. Le même principe s'applique aux données SIPSI sur le détachement¹⁹⁹.

[163] Certains interlocuteurs ont évoqué l'idée de renforcer ces croisements de fichiers pour échanger les données de manière massive et les utiliser, non seulement en cours et à l'appui des contrôles, mais aussi en amont des contrôles pour parfaire les ciblage.

[164] Ceci est d'ores et déjà l'objectif formalisé en matière de détachement : si les Urssaf travaillent aujourd'hui à un outil permettant d'une part d'améliorer les informations détenues par la sécurité sociale en la matière²⁰⁰, d'autre part de réaliser des consultations croisées entre cette base rénovée et celle de l'inspection du travail²⁰¹, l'enjeu est, en 2023²⁰², « *d'explorer l'opportunité de croisements en masse (datamining) entre ces (...) bases, la DSN et d'autres bases pertinentes afin d'identifier des situations à risque de fraude* »²⁰³ et de se doter d'une véritable capacité de ciblage²⁰⁴.

Recommandation n °11 : Définir un cadre d'utilisation des données à des fins de croisements massifs (dans le cadre du datamining) pour mieux détecter les fraudes complexes

2.1.5.1 - Autoriser l'accès à de nouvelles bases

[165] Parallèlement, l'accès à de nouvelles bases est souvent évoqué²⁰⁵, en particulier l'accès à la base de traitement de la TVA intracommunautaire. L'accès aux informations contenues dans cette base permettrait notamment de mieux approcher les situations de détachement inadéquat, en facilitant l'appréciation du critère d'« activité substantielle » réalisée dans l'État d'envoi par l'entreprise qui détache des travailleurs –ce critère devant être respecté pour pouvoir recourir au détachement²⁰⁶.

¹⁹⁸ Étude d'impact de la loi n°2018-898 du 23 octobre 2018.

¹⁹⁹ La refonte de SIPSI en juillet 2019 a permis à la DGT d'offrir à l'ensemble des corps de contrôle une solution opérationnelle (« API ») leur permettant d'interroger la base à partir d'une interface propre à leur organisation.

²⁰⁰ Outil CLASS (Contrôle de la législation applicable de sécurité sociale), en substitution de la base de données SIRDAR (système informatisé de recherche des détachements autorisés et réguliers) exploitée par le Cleiss) : ces deux outils recensent les formulaires de détachement émis, en matière de sécurité sociale, par les autorités des États membres. La nouvelle base bénéficiera de la mise en œuvre des échanges électroniques au niveau européen entre institutions de sécurité sociale (Electronic Exchange of Social Security Information - EESSI), ce qui va lui assurer une plus grande exhaustivité des informations transmises.

²⁰¹ Le premier lot du projet CLASS doit permettre la réalisation de consultations croisées entre la base CLASS et la base SIPSI, par le développement d'une IHM commune d'accès à la nouvelle base de détachement et SIPSI. Au-delà de l'IHM commune, il est également prévu que l'Urssaf Caisse nationale fournisse aux partenaires une API leur permettant d'interroger la base CLASS, ce qui permettrait aux agents de l'inspection du travail d'utiliser leur propre interface existante pour croiser SIPSI et CLASS.

²⁰² Une fois satisfaits les besoins prioritaires qui consistent à évaluer le potentiel ainsi que les limites (qualité des données issues des échanges EESSI) de CLASS, à permettre des croisements unitaires entre SIPSI et CLASS répondant aux besoins immédiats des agents de contrôle.

²⁰³ PNLT.

²⁰⁴ Comme précisé par l'Urssaf CN, après la mise à disposition de la base Class en consultation, il est prévu une seconde phase visant à optimiser le ciblage en déversant les données Class dans l'entrepôt de données de l'outil datamining : des appariements de données seront ainsi possibles.

²⁰⁵ Au-delà des points évoqués dans le présent paragraphe, la DGT a regretté l'absence d'avancée concrète sur l'accès des agents de contrôle habilités LTI aux déclarations préalables à l'embauche du régime agricole.

²⁰⁶ Voir section sur le détachement.

La base de traitement de la TVA intracommunautaire

Depuis le 1^{er} janvier 1993, les États membres ont mis en place un système commun d'échange de renseignements qui permet de recueillir des renseignements relatifs aux assujettis et aux opérations intracommunautaires²⁰⁷. Les agents de la DGFIP et de la DGDDI peuvent aujourd'hui consulter, via l'application TTC (Traitement de la TVA intracommunautaire), la liste des assujettis français et des autres États membres. Cette consultation permet d'obtenir, à partir du numéro d'identification TVA, l'ensemble des informations relatives à un assujetti (numéro de TVA intracommunautaire des fournisseurs et des clients européens, montant des acquisitions et de ventes).

[166] L'accès des Urssaf à cette base est aujourd'hui envisagé dans le cadre de la feuille de route Acof-DGFIP, selon un calendrier cohérent avec le transfert de cette base de la DGDDI à la DGFIP²⁰⁸.

Recommandation n°12 : Poursuivre les travaux sur les échanges de données sur la TVA intracommunautaire

[167] De même l'accès direct aux liasses fiscales (ou, à tout le moins, aux données relatives au chiffre d'affaires comprises dans les liasses fiscales), a été évoqué. En effet, si elles souhaitent connaître le chiffre d'affaires d'une entreprise à l'occasion d'un contrôle comptable d'assiette, les Urssaf doivent demander la liasse fiscale aux entreprises. Lorsqu'elles ne l'obtiennent pas, elles doivent alors requérir cette liasse fiscale auprès de l'administration fiscale. Une obtention en amont de ces éléments permettrait non seulement de simplifier ce processus, mais aussi un meilleur ciblage des opérations de contrôle. Ainsi, une simple comparaison, au sein d'un secteur professionnel, du chiffre d'affaires et du nombre de salariés déclarés par chacune des entreprises permettrait de détecter assez aisément des entreprises « à risque » de dissimulation, en identifiant celles des entreprises qui déclarent un très petit nombre de salariés rapporté à leur chiffre d'affaire.

Recommandation n°13 : Mettre à disposition des Urssaf les données relatives au chiffre d'affaires contenues dans les liasses fiscales

2.1.5.2 - *A minima*, accéder aux données détenues par l'administration fiscale lorsque l'assiette sociale y fait expressément référence

[168] Les organismes de recouvrement sont amenés à contrôler des assiettes qui font directement référence à des données gérées par l'administration fiscale. Tel est le cas pour les travailleurs

²⁰⁷ Article 21 du règlement 904/2010.

²⁰⁸ Dans son rapport public de 2019 (*La lutte contre la fraude au travail détaché : un cadre juridique renforcé, des lacunes dans les sanctions*), la Cour des Comptes mentionnait des difficultés juridiques à recourir aux informations portées par cette base : « en réponse aux demandes ponctuelles des services de contrôle, [la direction générale des douanes et des droits indirects et les services fiscaux] peuvent fournir des données, mais qui ne peuvent, en l'état du droit communautaire, constituer des éléments de preuve dans le cadre d'une procédure pénale sans l'accord du pays d'origine. Actuellement, la Commission européenne n'est pas disposée à élargir l'accès à cette base au-delà des infractions à la TVA pour laquelle celui-ci est déjà possible. Elle renvoie à des accords bilatéraux à conclure avec nos partenaires sur la question des infractions au droit du travail et au droit d'établissement. » La Cour en déduisait que « la conduite de contrôles conjoints avec les services fiscaux peut constituer une solution pour exploiter ces données » et préconisait d'assurer aux services de contrôle l'accès aux données sur la TVA intracommunautaire, en lien avec les services fiscaux, par le biais d'accords bilatéraux ou de la nouvelle Autorité européenne du travail.

indépendants, pour lesquels assiette sociale et assiette fiscale sont identiques, ou pour certains dispositifs d'allègements de cotisations comme les « jeunes entreprises innovantes »²⁰⁹. Dans ces situations, les Urssaf doivent être en capacité de contrôler l'ensemble de l'assiette et d'accéder à l'ensemble des données disponibles au sein de l'administration fiscale.

2.1.5.3 - Mettre en place des croisements de fichiers entre organismes de sécurité sociale pour permettre les échanges sur les résultats des contrôles

- [169] Les échanges entre OSS sur leurs contrôles, dès lors qu'ils auront été intégrés dans les feuilles de route de chacun des organismes, devront impérativement être accompagnés d'un développement de l'outillage, un traitement manuel, tel qu'il existe encore largement aujourd'hui, étant logiquement inefficace.

Recommandation n °14 : Automatiser les transmissions d'information sur les contrôles entre organismes sociaux

- [170] Au-delà des partages de données, on notera, l'importance et la diversification croissante des outils dont disposent les agents en charge du contrôle des organismes pour s'adapter à la dématérialisation des échanges. Pour prendre un exemple récent sur le sujet, la LFSS pour 2023 dote les inspecteurs de nouvelles compétences en matière de cyber-enquête aux fins de constater des infractions de travail illégal commises en ayant recours à un moyen de communication électronique.

Attribuer de nouvelles compétences de cyber-enquête à certains agents de contrôle des caisses de recouvrement (URSSAF et MSA) pour la recherche du travail illégal sur internet

La mesure vise à accorder aux agents de contrôle des prérogatives leur permettant, aux fins de constater des infractions de travail illégal commises en ayant recours à un moyen de communication électronique, de rechercher des indices sur internet sous pseudonyme (participer à des échanges électroniques, être en contact avec les personnes susceptibles d'être les auteurs des infractions, extraire, recueillir et conserver les éléments de preuve et les données sur les personnes susceptibles d'être les auteurs des infractions)²¹⁰.

■ ■ 2.2 - DES SUJETS A FORTS ENJEUX QUI NECESSITENT LA MISE EN PLACE DE STRATÉGIES ADAPTÉES

■ ■ 2.2.1 - Mieux agir sur les fraudes complexes

2.2.1.1 - Se doter d'outils pour limiter les contournements transitant par des entreprises éphémères

- [171] Comme évoqué dans la première partie de ce document, la lutte contre les montages complexes, qui diluent les responsabilités, est essentielle et, à ce titre, la question des

²⁰⁹ Ainsi, l'entreprise doit avoir réalisé des dépenses de recherche représentant au moins 15 % des charges fiscalement déductibles ; son capital social doit être détenu de manière continue à 50 % au moins par des personnes physiques ou certaines personnes morales. L'Urssaf CN précise que des échanges sont en cours de programmation avec la Dgfi sur ce point.

²¹⁰ Étude d'impact PLFSS 2023.

entreprises éphémères et de leur traitement dans le cadre de la lutte contre le travail dissimulé a été systématiquement évoquée par les professionnels du contrôle rencontrés dans le cadre de l'élaboration de ce rapport. Ce phénomène est caractérisé par l'utilisation de sociétés inscrites au registre du commerce et des sociétés dans le but de commettre diverses fraudes au détriment des finances publiques (fraudes fiscales et sociales). Leur durée de vie, par définition limitée –souvent moins de 18 ou 24 mois-, rend difficile la détection précoce des agissements délictuels, les montages frauduleux n'étant, le plus souvent, repérés que trop tardivement, après disparition de la société. De fait, « *ces entreprises n'ont pas le temps d'être contrôlées qu'elles ont déjà fermé leurs portes* ».

[172] Le traitement des entreprises éphémères est l'un des axes de travail de la MICAF, comme Eric BELFAYOL a pu le rappeler devant le HCFiPS²¹¹. Dans le cadre des travaux du GONAF « *Lutte contre les fraudes aux finances publiques commises via des sociétés éphémères frauduleuses* », la MICAF a consolidé un guide de détection et de contrôle de ces sociétés éphémères frauduleuses. Élaboré en partenariat étroit avec la DGFIP, l'OCLTI, la Direction Générale du Travail, l'URSSAF Caisse Nationale, l'AGS²¹², la DGCCRF et la DACS, ce guide à vocation opérationnelle est destiné aux agents de contrôle des administrations et organismes concernés par la lutte contre les fraudes induites par l'existence de ces sociétés, de telle sorte que l'ensemble des compétences puissent être mobilisées sur ce sujet.

[173] Ce partage de bonnes pratiques est évidemment hautement souhaitable. Il ne règle pas toutefois ce que les agents en charge du contrôle considèrent comme l'une des difficultés majeures dans le traitement de ce sujet, à savoir la très grande facilité de création et de radiation des sociétés²¹³. Le HCFiPS n'a naturellement pas compétence pour se prononcer sur cette question de manière générale.

[174] S'agissant des créations, le Haut Conseil note avec intérêt la disposition introduite dans le PLFSS pour 2023 autorisant les greffiers des tribunaux de commerce, qui peuvent disposer de renseignements utiles à la lutte contre le travail illégal, à communiquer celles-ci aux acteurs de la lutte contre la fraude aux cotisations sociales.

Les greffiers des tribunaux de commerce et la détection des entreprises éphémères

Dans le cadre de leur mission de tenue des registres légaux (registre du commerce et des sociétés, registre des bénéficiaires effectifs notamment), les greffiers des tribunaux de commerce recueillent de nombreuses informations juridiques, économiques et financières sur les entreprises, puisque, lors de sa constitution, d'éventuelles modifications ou de sa disparition, l'entreprise est tenue de faire des déclarations au greffe en y joignant les pièces justificatives, sur lesquelles le greffier exerce un contrôle de conformité.

La remise de faux documents lors de l'inscription d'une société au registre du commerce et des sociétés (fausses pièces d'identité, fausses publications aux journaux d'annonces légales, attestations de dépôt de fonds falsifiées,...), mais également des modifications de statut, des changements fréquents de siège social et/ou de gérance sur de courtes périodes, des cessions de parts sociales multiples précédant une liquidation judiciaire peuvent constituer pour le greffier des indices lui faisant soupçonner qu'une société a été créée ou reprise dans le seul but d'être le support à des fraudes.

La transmission des informations ainsi recueillies par les greffiers des tribunaux de commerce aux agents des organismes de protection sociale ou de l'État compétents en matière de fraude sociale faciliterait les contrôles par une identification précoce des sociétés potentiellement frauduleuses²¹⁴.

²¹¹ HCFiPS Séance du 8 septembre 2022.

²¹² Association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés.

²¹³ Certains organismes ont pu également souligner les difficultés de recouvrement – avec des outils qui s'avèrent peu efficaces : ainsi dans le cadre de la saisie conservatoire, l'organisme doit prévenir le cotisant qu'il va faire l'objet d'une saisie, ce qui lui permet de s'organiser pour faire « disparaître » les actifs avant saisie.

²¹⁴ Étude d'impact PLFSS pour 2023.

[175] S'agissant des radiations, le HCFiPS a entendu avec intérêt deux propositions qui viseraient à mieux encadrer juridiquement la cessation d'activité et mériteraient sans doute d'être approfondies.

Recommandation n°15 : Imposer la fourniture d'une attestation de compte à jour lorsque l'entreprise procède à une liquidation amiable, de telle sorte qu'aucune entreprise ne puisse être liquidée si elle a des dettes vis-à-vis de l'Urssaf

Imposer la fourniture d'une attestation de compte à jour lorsque l'entreprise procède à une liquidation amiable

Une société peut prendre fin pour différents motifs listés par le code civil²¹⁵, notamment par le biais d'une dissolution anticipée décidée par les associés²¹⁶. Une fois dissoute, l'entreprise entre dans une phase de « liquidation ». Durant la période de liquidation, la société en liquidation est représentée par un liquidateur amiable choisi par l'entreprise – le liquidateur peut être le dirigeant ou son associé²¹⁷. Ce liquidateur doit recenser les actifs, les évaluer et les céder. Avec l'argent recouvré, il doit apurer les passifs et rembourser toutes les dettes, notamment la dette sociale dont il a connaissance : la législation lui impose en effet d'être à jour dans le règlement de ses dettes pour procéder à sa liquidation. À l'issue de cette procédure, il doit fournir un certain nombre de documents (annonce légale relative à la dissolution, déclaration de radiation d'une entreprise personne morale, certification de la conformité des comptes de liquidation, demande de radiation du RCS auprès du greffe). Le greffier du tribunal de commerce procède *in fine* à la radiation.

Aucune attestation de « compte à jour » fournie par l'Urssaf n'est exigée dans le processus. En conséquence, certaines entreprises peuvent être radiées alors qu'elles ont des dettes sociales si le liquidateur a passé outre ces dettes. La responsabilité du liquidateur peut certes être engagée dans ces situations dès lors qu'il est établi que celui-ci « ne pouvait ignorer l'existence » de la dette sociale non prise en compte²¹⁸. Mais le temps d'engager cette responsabilité, l'entreprise ou le liquidateur ont pu organiser leur insolvabilité – ce qui rend le recouvrement des créances impossible. C'est notamment ce qui se passe dans les situations de travail dissimulé, les entreprises recourant à la liquidation amiable en cours de contrôle et finalisant souvent cette liquidation amiable avant que le contrôle ne soit achevé.

L'Urssaf IDF est confrontée à au moins 100 situations de liquidation amiable par an mettant en échec le recouvrement. Le préjudice y est évalué à 70 M€ par année.

L'obligation de fourniture d'une attestation de compte à jour par le dirigeant de l'entreprise au tribunal de commerce pourrait être une condition préalable à sa liquidation. Ainsi, toute liquidation amiable deviendrait impossible tant que le cotisant ne serait pas à jour de ses cotisations et dettes envers l'Urssaf.

Recommandation n°16 : Rationaliser la publicité des transmissions universelles de patrimoine auprès d'une entreprise étrangère, de telle sorte que les organismes aient connaissance de ces transmissions et puissent s'y opposer

²¹⁵ Aux termes de l'article 1844-7 du Code civil, la société prend fin : 1° par l'expiration du temps pour lequel elle a été constituée, sauf prorogation effectuée conformément à l'article 1944-6 ; 2° par la réalisation ou l'extinction de son objet ; 3° par l'annulation du contrat de société ; 4° Par la dissolution anticipée décidée par les associés ; 5° par la dissolution anticipée prononcée par le tribunal à la demande d'un associé pour justes motifs notamment en cas d'inexécution de ses obligations par un associé, ou de mésentente entre associés paralysant le fonctionnement de la société ; 6° par la dissolution anticipée prononcée par le tribunal dans le cas prévu à l'article 1844-5 ; 7° par l'effet d'un jugement ordonnant la clôture de la liquidation judiciaire pour insuffisance d'actif ; 8° pour toute autre cause prévue par les statuts.

²¹⁶ En vertu de l'article 1844-8 du Code civil.

²¹⁷ Article L. 237-3 du Code de commerce.

²¹⁸ Il existe également une action en annulation de la liquidation mais la société aura également eu tout le loisir d'organiser son insolvabilité.

Publication au bulletin officiels des annonces civiles et commerciales (BODACC) de la transmission universelle de patrimoine au profit d'une société de droit étranger

Certaines entreprises qui font l'objet d'une opération de contrôle de travail dissimulé organisent la disparition de leurs actifs en recourant à la transmission universelle de patrimoine (TUP)²¹⁹ au profit d'une société de droit étranger : elles modifient leurs statuts et transfèrent toutes les parts sociales entre les mains d'un seul associé, en l'occurrence une société de droit étranger n'ayant aucun établissement en France, puis procèdent à la dissolution de la société, ce qui entraîne automatiquement la transmission de l'ensemble du patrimoine à l'associé unique.

La publication de cet événement se limite à un journal d'annonces légales local et n'est pas nécessaire au niveau du BODACC.

Or, dans les faits, les organismes de recouvrement exploitent exclusivement les annonces publiées dans le BODACC. Les annonces publiées dans les journaux d'annonces légales locaux ne sont pas portées à leur connaissance, ce que certains fraudeurs ont assimilé. Enfin, le délai de 30 jours assez court ajoute à la difficulté pour l'organisme de former opposition.

Cette situation peut inciter à procéder à une modification de l'article 1844.5 du Code Civil en obligeant la publication de l'événement dans le BODACC et en alignant le délai d'opposition avec celui pour déclarer une créance dans le cadre des procédures collectives, soit 60 jours à compter de cette publication.

Une proposition alternative pourrait d'imposer la publication des annonces légales dans des journaux rendant ces annonces légales accessibles sur internet.

[176] Au-delà, il semble particulièrement intéressant de dépasser le sujet de la personne morale – qui peut disparaître- et de s'intéresser à la personne physique qui porte la personne morale, et qui, pour sa part, ne disparaît pas. En effet, comme évoqué *supra*, derrière les sociétés éphémères, on retrouve souvent les mêmes personnes physiques qui créent, liquident ou recréent des entreprises. Les Urssaf se mobilisent aujourd'hui sur cette approche, en croisant, dans leur nouvel outil de datamining consacré au travail dissimulé, les déclarations préalables à l'embauche, les DSN et l'identité des dirigeants convaincus de fraude ou connus pour ouvrir et fermer des entreprises de manière régulière : ce croisement peut permettre d'identifier des gérants de fait, dont certains peuvent être interdits de gérer ; dans une analyse de risques, il peut justifier l'ouverture d'un contrôle. Ce type d'action sur les personnes permet d'agir en amont, lorsque la société est « vivante » et donc de grandement faciliter la qualification et le traitement de la fraude qui peut être ainsi traitée au plus tôt, évitant qu'elle ne prospère²²⁰.

[177] Il est à noter que le fichier des « interdits de gérer » -qui existe depuis 2016²²¹- pourrait contribuer à cette démarche. En effet, comme le note le PNLTI 2019-2021, « *la condamnation*

²¹⁹ Prévue à l'article 1844.5 du code civil, la dissolution d'une société entraîne en principe sa liquidation. Cependant, lorsqu'une société a un seul associé qui est une personne morale (c'est-à-dire une autre société - en pratique une société par actions simplifiée unipersonnelle (SASU) ou une entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL)-, la dissolution a lieu sans passer par la liquidation, mais par une transmission universelle du patrimoine (TUP) : l'associé unique rédige un procès-verbal dans lequel il décide de la dissolution avec TUP. Les créanciers de la société dissoute peuvent s'opposer à la dissolution dans un délai de 30 jours à compter de la publication de la dissolution faite dans un support d'annonces légales. Ce délai commence le lendemain du jour de cette publication. En cas d'opposition, le gérant ou le dirigeant de la société non encore dissoute est assigné devant le tribunal de commerce du lieu du siège social de la société dissoute. Une fois saisi, le tribunal va prendre l'une des décisions suivantes : rejeter l'opposition du créancier ; ordonner le remboursement des créances, ordonner la constitution de garanties.

²²⁰ On pourrait sans doute imaginer également, encore plus en amont, des signaux d'alerte allant au-delà de ces seuls rapprochements, au moment de l'immatriculation de l'entreprise. Certains évoquent par exemple l'idée de concaténer un certain nombre de signaux détectables dès la création de l'entreprise : siège social, documents fournis identiques ou similaires à ceux fournis par d'autres entreprises, gérant déjà rémunéré dans une ou plusieurs autres entreprises, faiblesse du capital initial, compte en ligne dans une néo banque..., estimant que cette perspective est envisageable au niveau du guichet unique de formalités des entreprises.

²²¹ Créé par la loi du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives, ce fichier automatisé est opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2016. Il est prévu aux articles L128-1 et suivants du code de commerce : « Afin de lutter contre les fraudes, de prévenir la commission des infractions prévues aux et L. 654-15 du présent code et de favoriser l'exécution des mesures d'interdiction de gérer prononcées par les juridictions judiciaires, le Conseil national des greffiers des

d'une personne physique à une interdiction de gérer s'accompagne souvent de la poursuite par cette même personne d'une activité mise soit par l'intermédiaire de prête-noms soit dans le cadre d'autres fonctions au sein de la même entreprise soit dans le cadre d'une autre personne morale. »

- [178] Cependant, l'accès au fichier des interdits de gérer se fait juridiquement par consultation individuelle auprès des greffiers des tribunaux de commerce²²². Cela ne permet ni d'avoir un accès direct au fichier (comme c'est désormais le cas pour les fichiers tenus par la DGFIP), ni *a fortiori* de procéder aux croisements de données, qui seraient nécessaires à une détection *a priori* des risques. Sur ce dernier point, l'article L. 128-4 du code du commerce dispose d'ailleurs très clairement qu'aucune interconnexion ne peut être effectuée entre le fichier national automatisé des interdits de gérer et tout autre fichier ou traitement de données à caractère personnel détenu par une personne quelconque ou par un service de l'État ne dépendant pas du ministère de la justice.

Recommandation n°17 : Intervenir « au plus tôt » sur les sociétés éphémères en développant les travaux de datamining engagés par la branche recouvrement et en retravaillant sur les modalités d'accès au fichier des interdits de gérer

2.2.1.2 - Approfondir la stratégie sur la mise en cause des donneurs d'ordre

- [179] Dans la mise en œuvre des fraudes complexes et organisées, la question de la responsabilité du donneur d'ordre est essentielle comme cela a été illustré dans la première partie de ce rapport²²³. Aussi un arsenal juridique existe-t-il de longue date sur ce sujet.

La responsabilité du donneur d'ordre : un encadrement juridique important

« Dès l'origine de l'introduction, dans la législation française, des premières dispositions destinées à lutter contre ce qui est appelé aujourd'hui le travail illégal, le souci du législateur a été de pouvoir rechercher la responsabilité du bénéficiaire de la prestation effectuée en marge de la légalité, c'est-à-dire du donneur d'ordre qui a passé directement la commande, qui en bénéficie et qui la paie. Il a toujours été considéré que cette mise en cause était légitime et essentielle à l'efficacité de la lutte contre les formes les plus marquées du travail illégal : le donneur d'ordre choisit son cocontractant, il fixe, voire impose, les prix, compte tenu de son envergure financière et économique, et il est souvent plus solvable que son prestataire dont la durée de vie peut être, de surcroît, éphémère. Les conditions et les modalités de mise en cause du donneur d'ordre, principalement définies par le

tribunaux de commerce est autorisé à mettre en œuvre un fichier national automatisé des interdits de gérer. La tenue de ce fichier est une mission de service public assurée par le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce à ses frais et sous sa responsabilité. Sont inscrites dans ce fichier les faillites personnelles et les autres mesures d'interdiction de diriger, de gérer, d'administrer ou de contrôler, directement ou indirectement, une entreprise commerciale, industrielle ou artisanale, une exploitation agricole, une entreprise ayant toute autre activité indépendante ou une personne morale prononcées à titre de sanction civile ou commerciale ou à titre de peine et résultant des décisions juridictionnelles passées en force de chose jugée. Ne sont pas inscrites les sanctions disciplinaires. Le fichier mentionne le jugement ou l'arrêt ayant prononcé la mesure ».

Les agents des organismes nationaux et locaux de sécurité sociale, individuellement désignés et spécialement habilités par le directeur ou responsable de l'organisme dont ils relèvent peuvent être destinataires des informations contenues dans ce fichier (article R128-6 du code de commerce).

²²² Le conventionnement n'est pas aujourd'hui opérationnel. Une étude de faisabilité a été effectuée en interne Urssaf-CN : elle avait indiqué le nécessaire développement d'un système de sécurité spécifique pour pouvoir accéder au FNIG. Les développements n'ont pu être prioritaires compte tenu de la crise sanitaire et de la mise en place d'accès à d'autres bases partenaires. L'Urssaf-CN note que le principe de constitution d'un fichier au format pdf constitue un frein à l'optimisation du dispositif. Toutefois, une réflexion est en cours dans le cadre du projet datamining pour intégrer les informations du FNIG dans les modèles datamining.

²²³ La question de la responsabilité du donneur d'ouvrage n'est pas traitée dans ce document.

Code du travail²²⁴, se sont précisées et développées au fil du temps »²²⁵ ; une jurisprudence abondante est venue en préciser la portée.

Dans un arrêt de principe²²⁶, la Cour de cassation a considéré que « l'interdiction de recourir sciemment à du travail dissimulé emportait pour conséquence que le donneur d'ordre [devait] prouver qu'il a accompli, à l'égard de son sous-traitant délinquant, les diligences qui s'imposent à tout professionnel pour s'assurer que ce contractant n'effectue pas de travail dissimulé. (...). Complétant cette analyse²²⁷, la Cour de Cassation a notamment pu souligner qu'une Cour d'appel a correctement statué lorsqu'elle « relève que les prévenus, qui se sont abstenus, lors de la signature des contrats avec les travailleurs indépendants, de procéder aux vérifications prévues par [le code du travail], savaient, pour avoir eux-mêmes employé des ouvriers salariés, que, compte tenu de la rémunération versée à leurs cocontractants et du coût de l'heure de travail, ces derniers ne pouvaient réaliser de bénéfices qu'en ne déclarant que partiellement les heures réellement effectuées ».

[180] Cet arsenal juridique crée une double responsabilité du donneur d'ordre : pénale et financière²²⁸. La responsabilité financière²²⁹ repose à titre principal²³⁰ sur l'obligation de vigilance, notion introduite par la loi du 31 décembre 1991 et progressivement renforcée²³¹. Cette obligation de vigilance s'applique à tous les donneurs d'ordre²³², dès lors que le montant du marché est égal ou supérieur à 5 000 €²³³. Elle consiste, pour le donneur d'ordre, à vérifier la régularité de la situation de son cocontractant en exigeant de son co-contractant la remise

²²⁴ La responsabilité du donneur d'ordre est aujourd'hui posée par l'article L. 8221-1 du code du travail, aux termes duquel est interdit « le fait de recourir sciemment, directement ou par personne interposée, aux services de celui qui exerce un travail dissimulé ».

²²⁵ La mise en cause du donneur d'ordre et du maître d'ouvrage au service de la lutte contre le travail illégal, Hervé GUICHAOUA, Directeur du travail, *Le Droit Ouvrier*, 2012.

²²⁶ Cour de Cassation, Chambre criminelle, du 4 novembre 1997, 96-86.211.

²²⁷ Hervé GUICHAOUA, *op.cit.*

²²⁸ La Cour de cassation considère que les vérifications effectuées par le donneur d'ordre au titre de la solidarité financière ne suffisent pas à l'exonérer de sa responsabilité pénale, dès lors que des éléments objectifs laissent à penser que le risque de travail dissimulé est, *a priori*, avéré (Cour de Cassation, Chambre criminelle, du 11 mars 1997, 95-82.009). Dit autrement, « la mise en cause financière du donneur d'ordre et du maître d'ouvrage s'ajoute à leur responsabilité pénale. Elle est indépendante de celle-ci, ce qui en fait l'un de ses intérêts » ; voir Hervé GUICHAOUA, *op.cit.*

²²⁹ Pour rappel la solidarité financière peut être engagée dans 3 cas : lorsque le donneur d'ordre ou le maître d'ouvrage est définitivement condamné pour le « délit de recours sciemment » au travail dissimulé (art. L. 8222-2 du code du travail) ; lorsque le maître d'ouvrage averti d'une situation de travail dissimulé n'est pas intervenu pour y mettre fin et, ainsi, n'a pas satisfait à son obligation de diligence (art. L. 8222-5 du code du travail) ; lorsque le donneur d'ordre n'a pas satisfait à son obligation de vigilance (art. L. 8222-1 du code du travail).

²³⁰ S'ajoute à cette obligation de vigilance une obligation de diligence : aux termes de l'article L. 8222-5 du code du travail, le donneur d'ordre, informé par écrit par un agent de contrôle ou par un syndicat ou une association professionnels ou une institution représentative du personnel, de l'intervention du cocontractant, d'un sous-traitant ou d'un subdélégué en situation irrégulière, doit enjoindre aussitôt à son cocontractant de faire cesser sans délai cette situation. À défaut, il est tenu solidairement avec son cocontractant au paiement des impôts, taxes, cotisations, rémunérations et charges. Cette obligation ne s'applique pas au particulier qui contracte pour son usage personnel, celui de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité, concubin, de ses ascendants ou descendants.

²³¹ La loi n° 911383 du 31 décembre 1991 renforçant la lutte contre le travail clandestin et la lutte contre l'organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers en France a ainsi introduit la disposition suivante : « Art. L.324-13-1. - Toute personne condamnée pour avoir recouru directement ou par personne interposée aux services de celui qui exerce un travail clandestin est tenue solidairement avec ce dernier : "1° Au paiement des impôts, taxes et cotisations obligatoires dus par celui-ci au Trésor et aux organismes de protection sociale ; "2° Le cas échéant, au remboursement des sommes correspondant au montant des aides publiques dont il a bénéficié ; "3° Au paiement des rémunérations et charges dues par celui-ci à raison de l'emploi de salariés n'ayant pas fait l'objet d'au moins deux des formalités prescrites au 3° de l'article L. 324-10. "Les sommes dont le paiement est exigible en application des alinéas précédents sont déterminées au prorata de la valeur des travaux réalisés, des services fournis, du bien vendu et de la rémunération en vigueur dans la profession ». La loi du 11 mars 1997 a étendu la solidarité financière au paiement des pénalités et des majorations, ainsi qu'aux indemnités dont pourrait être bénéficiaire un salarié dissimulé. Elle a obligé le donneur d'ordre à s'assurer, lors de la conclusion d'un contrat, que son sous-traitant s'acquitte de ses obligations sociales. La loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie a renforcé cette obligation en imposant le principe d'un contrôle semestriel et ce jusqu'à la fin du contrat. Ainsi, le donneur d'ordre ne pourra pas être dégagé de ses obligations pour s'être contenté d'un seul contrôle initial de son sous-traitant. En vertu de ce même texte, une infraction passée faisant l'objet d'un procès-verbal peut désormais engager la responsabilité du donneur d'ordre.

²³² Y compris les particuliers pour leurs besoins personnels, avec toutefois des obligations allégées pour contrats conclus (un seul des documents requis pour les donneurs d'ordre « classiques » suffit pour justifier de l'exercice de son devoir de vigilance).

²³³ Montant global de la prestation hors taxes, même si celle-ci fait l'objet de plusieurs paiements ou facturations.

d'un certain nombre de documents (en particulier extrait K-bis attestant de l'immatriculation au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers, attestation de vigilance, délivrée par l'Urssaf²³⁴), ce dès la conclusion du contrat ainsi que tous les 6 mois jusqu'à la fin de l'exécution de ce contrat. Au-delà de ces obligations formelles, le donneur d'ordre se doit de vérifier la capacité du sous-traitant à réaliser les travaux confiés²³⁵.

[181] En cas de manquement à son obligation de vigilance, le donneur d'ordre est susceptible d'être solidairement tenu au paiement des cotisations obligatoires, pénalités et majorations dues par son sous-traitant ou cocontractant²³⁶, dès lors que ce dernier a fait l'objet d'un procès-verbal pour délit de travail dissimulé : l'organisme créancier peut agir, soit directement et uniquement à l'encontre de l'auteur du travail dissimulé, soit de façon cumulative auprès de l'auteur de l'infraction et du donneur d'ordre, soit exclusivement à l'encontre du donneur d'ordre, sans que l'URSSAF ait à démontrer l'impossibilité du recouvrement à l'égard de l'auteur de l'infraction.

[182] Des mesures administratives complètent les sanctions pénales et la solidarité financière. Ainsi, lorsqu'il est constaté que le donneur d'ordre n'a pas rempli l'une des obligations relatives à l'obligation de vigilance et que son cocontractant a, au cours de la même période, exercé un travail dissimulé par dissimulation d'activité ou d'emploi salarié, l'organisme de recouvrement procède à l'annulation des réductions ou exonérations des cotisations ou contributions dont le donneur d'ordre a bénéficié au titre des rémunérations versées à ses salariés²³⁷. D'autres sanctions coexistent hors du champ de la protection sociale (exclusion automatique des

²³⁴ Conformément à l'article D. 8222-5 du code du travail, « La personne qui contracte (...) est considérée comme ayant procédé aux vérifications imposées par l'article L. 8222-1 si elle se fait remettre par son cocontractant, lors de la conclusion et tous les six mois jusqu'à la fin de son exécution : 1° Une attestation de fourniture des déclarations sociales et de paiement des cotisations et contributions de sécurité sociale prévue à l'article L. 243-15 émanant de l'organisme de protection sociale chargé du recouvrement des cotisations et des contributions datant de moins de six mois dont elle s'assure de l'authenticité auprès de l'organisme de recouvrement des cotisations de sécurité sociale. 2° Lorsque l'immatriculation du cocontractant au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers est obligatoire ou lorsqu'il s'agit d'une profession réglementée, l'un des documents suivants : a) Un extrait de l'inscription au registre du commerce et des sociétés (K ou K bis) ; b) Une carte d'identification justifiant de l'inscription au répertoire des métiers ; c) Un devis, un document publicitaire ou une correspondance professionnelle, à condition qu'y soient mentionnés le nom ou la dénomination sociale, l'adresse complète et le numéro d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers ou à une liste ou un tableau d'un ordre professionnel, ou la référence de l'agrément délivré par l'autorité compétente ; d) Un récépissé du dépôt de déclaration auprès d'un centre de formalités des entreprises pour les personnes en cours d'inscription. »

L'attestation de vigilance délivrée par l'Urssaf mentionne l'identité de l'entreprise, le fait que l'employeur est à jour de ses obligations sociales sur les six derniers mois échus, le nombre de salariés et le total des rémunérations que le cocontractant a déclarées lors de sa dernière échéance. Le donneur d'ordre peut vérifier l'authenticité du document qui lui est fourni, en saisissant sur le site urssaf.fr le numéro de sécurité mentionné sur l'attestation.

L'obligation de vigilance du donneur d'ordre doit être également satisfaite pour les cocontractants étrangers, qui doivent notamment fournir leur numéro de TVA intracommunautaire (dans le cas général), un document attestant de la régularité de sa situation à l'égard du règlement européen portant sur la coordination des systèmes de Sécurité sociale, ou d'une convention internationale de Sécurité sociale.

²³⁵ « La mention de l'effectif et du montant des rémunérations déclarés doit permettre au donneur d'ordre de s'assurer que le cocontractant est capable de réaliser les travaux qu'il souhaite lui confier. En cas de doute, il appartient au donneur d'ordre d'obtenir de la part de son cocontractant l'assurance, par tous moyens (exemples : intentions d'embauche, recours à l'intérim...), qu'il a la capacité d'accomplir ces travaux. Dans le cas où le sous-traitant ou le prestataire est verbalisé ou condamné pour travail dissimulé, et à défaut de s'être assuré de la cohérence entre les déclarations effectuées par le cocontractant et le volume d'emploi nécessaire à l'exécution des travaux, le donneur d'ordre peut voir sa responsabilité engagée pour avoir recouru sciemment et directement aux services d'une personne qui exerce un travail dissimulé. Une condamnation pénale entraînerait alors sa solidarité financière. » Circulaire interministérielle du 16 novembre 2012 relative à l'attestation de vigilance.

²³⁶ Sur la seule période où le défaut de vigilance est établi.

²³⁷ Article L. 133-4-5 du code de la sécurité sociale. La même règle s'applique pour l'obligation de diligence.

L'Urssaf peut procéder, dans la limite de la prescription applicable, à l'annulation des exonérations de cotisations, lorsque les rémunérations versées au cours du mois ou dues aux salariés concernés sont au moins égales Smic. Si les rémunérations dissimulées dues ou versées au cours du mois sont inférieures à ce montant, l'annulation des exonérations sera réduite en proportion. Dans tous les cas, l'annulation des exonérations sociales applicables aux rémunérations est plafonnée à 15 000 € pour les personnes physiques et 75 000 € pour les personnes morales. L'annulation peut porter sur chacun des mois au cours desquels l'obligation de vigilance n'a pas été mise en œuvre.

marchés publics pendant cinq ans²³⁸, remise en cause des aides préalablement accordées et perçues au cours des douze derniers mois précédant l'établissement du procès-verbal²³⁹...).

La modification des règles relatives aux annulations de cotisations dans le PLFSS pour 2023

« Le donneur d'ordre manquant de vigilance est solidairement tenu de payer les sanctions, y compris les annulations d'exonérations et de réductions de cotisations et contributions sociales, mises en œuvre à l'égard de son sous-traitant. Mais il se voit aussi appliquer une seconde fois cette annulation, en propre, en tant que donneur d'ordre. Pèse donc sur lui deux fois la même sanction, sans considération de la gravité des faits commis. De plus, cette seconde sanction ne s'adapte pas à la gravité des faits commis par le sous-traitant. En revanche, alors que le sous-traitant contrôlé peut bénéficier d'une modulation à la baisse des sanctions pour inciter au règlement rapide du redressement, cette modulation n'est pas applicable au donneur d'ordre qui est tenu de payer la même dette du fait de la solidarité financière²⁴⁰ ». Pour répondre à ces difficultés, le PLFSS pour 2023 introduit une modulation de la pénalité destinée au donneur d'ordre non vigilant en intégrant un élément de gravité dans la méconnaissance de son obligation de vigilance et de gravité dans le montant de la fraude²⁴¹.

[183] Ce cadre général posé, la mise en œuvre de la solidarité financière est une opération complexe, tant pour les entreprises que pour les organismes de recouvrement.

[184] L'obligation de vigilance qui incombe aux donneurs d'ordre n'est pas un devoir purement formel : au-delà des documents qu'ils doivent exiger de leurs co-contractants, les donneurs d'ordre doivent, comme évoqué ci-dessus, s'assurer de la capacité « réelle » du sous-traitant à réaliser les travaux confiés. Or l'attestation de vigilance ne permet pas, « à coup sûr », de s'assurer de cette réalité. Les salariés mentionnés sur le document fourni par l'Urssaf sont, par essence, des salariés connus au travers des déclarations effectuées par l'entreprise auprès de l'Urssaf : cet élément ne permet pas de dire que ces salariés seront toujours présents pendant la période de sous-traitance. Si le nombre de salariés apparaît anormalement bas au regard des travaux qui doivent être engagés, des salariés nouveaux peuvent être engagés ; certes, le donneur d'ordre peut, dans cette situation, demander des assurances à son sous-traitant, mais sans garantie, *a fortiori* si celui-ci dit recourir lui-même à de la sous-traitance ou à de l'intérim. Si le nombre de salariés mentionnés dans la déclaration Urssaf semble compatible avec la prestation attendue, rien ne garantit que ces salariés seront utilisés pour les seuls besoins de la prestation considérée : le sous-traitant peut avoir d'autres marchés auxquels consacrer une partie de sa main d'œuvre. Sur la solidité financière de la société sous-traitante, l'attestation de « compte à jour » ne permet pas de s'assurer qu'elle n'a pas contracté de dette. Elle garantit « simplement » qu'elle est en règle avec l'Urssaf qui, si l'entreprise avait une dette, a accepté des délais de paiement et que l'échéancier est respecté.

[185] Ces limites objectives à la mise en œuvre de la solidarité financière ne signifient pas que le dispositif soit inadéquat. Elles imposent en revanche une mise en pratique nécessairement

²³⁸ Article 27 de la loi n° 97-210 du 11 mars 1997 relative au renforcement de la lutte contre le travail illégal : la condamnation pénale d'un donneur d'ordre ou d'un maître d'ouvrage pour avoir recouru à une entreprise qui pratique du travail dissimulé ou emploie un salarié étranger sans titre de travail entraîne leur exclusion automatique des marchés publics pendant cinq ans.

²³⁹ Article L8272-1 du code du travail : « Lorsque l'autorité administrative a connaissance d'un procès-verbal relevant une des infractions constitutives de travail illégal mentionnées à l'article L. 8211-1, elle peut, eu égard à la gravité des faits constatés, à la nature des aides sollicitées et à l'avantage qu'elles procurent à l'employeur, refuser d'accorder, pendant une durée maximale de cinq ans, certaines des aides publiques en matière d'emploi, de formation professionnelle et de culture à la personne ayant fait l'objet de cette verbalisation. Cette décision de refus est prise sans préjudice des poursuites judiciaires qui peuvent être engagées. L'autorité administrative peut également demander, eu égard aux critères mentionnés au premier alinéa, le remboursement de tout ou partie des aides publiques mentionnées au premier alinéa et perçues au cours des douze derniers mois précédant l'établissement du procès-verbal. »

²⁴⁰ Étude d'impact PLFSS pour 2023.

²⁴¹ Sont prévus deux niveaux de pénalités : un premier niveau « normal » dans les cas où le donneur d'ordre méconnaîtrait pour la première fois son obligation de vigilance ; un second niveau de pénalités « aggravées » en cas de récidive.

mesurée dès lors que l'action excède le constat d'un défaut de vigilance purement formel : comment garantir que les éléments fournis par le sous-traitant sont justes ? Jusqu'où faut-il actionner la solidarité financière sur une activité partiellement dissimulée ? Comment équilibrer l'action entre le sous-traitant et son donneur d'ordre, plus solvable ? Les résultats présentés par les Urssaf en la matière –avec un nombre d'actions relativement réduit, des montants financiers moyens recouverts assez faibles- témoignent sans doute de cette mesure – voire d'une certaine réserve à recourir à un dispositif qui peut faire l'objet de nombreuses contestations par le donneur d'ordre et qui est lourd en gestion : le processus de mise en œuvre de la solidarité financière implique, en effet, pour chaque donneur d'ordre mis en cause, une formalisation calée sur le processus applicable aux contrôles (lettres d'observation, contradictoire...).

[186] Dans ce contexte, il semble très souhaitable que la branche recouvrement définisse une stratégie de mise en œuvre de ce dispositif.

La mise en œuvre de la solidarité financière par les Urssaf

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
URSSAF	Nombre d'engagements de la solidarité financière								
	319	271	472	486	279	304	580	340	293
	Montants des créances mises en recouvrement au titre de la solidarité financière (en M€)								
	40	25	14,6	13,8	22	15	30,7	15,2	9,7
	Montant moyen (en euros)								
	12 539	9 225	3 093	2 840	7 885	4 934	5 293	4 471	3 311
MSA	Nombre d'engagements de la solidarité financière								
	6	45	3	16	6	3	19	6	n.d.

Source : Bilan DNLF - MICA

Recommandation n°18 : Définir une stratégie de branche relative à la mobilisation de la solidarité financière

[187] Pour faciliter l'exercice de la solidarité financière, certains ont suggéré, à l'occasion de ces travaux, que les Urssaf aborderaient plus aisément la question si elles disposaient d'éléments en provenance des entreprises sur les transactions financières correspondant à des opérations de sous-traitance. Ces informations leur permettraient de mieux appréhender le comportement global du donneur d'ordre mais surtout du sous-traitant (par exemple lorsque l'intégralité de l'activité du sous-traitant est manifestement incompatible avec le nombre de salariés déclarés).

[188] Pour faciliter le recouvrement des sommes, d'autres ont pu évoquer l'intérêt à étendre la solidarité financière au-delà du seul co-contractant de rang 1. Dans les sous-traitances en cascade et en cas d'insolvabilité de l'entreprise recourant à du travail dissimulé, cette limitation peut réduire la capacité à atteindre une entreprise solvable. Donner la possibilité de remonter dans la chaîne de sous-traitance, jusqu'au donneur d'ordre initial si nécessaire, permettrait ainsi de mieux garantir la créance, au prix néanmoins d'une gestion administrative relativement lourde.

[189] Plus globalement, afin de limiter les montages financiers complexes avec de la sous-traitance en cascade, et ainsi faciliter et l'exercice de la solidarité financière et le recouvrement des sommes dues à ce titre, certains ont proposé d'interdire à une entreprise sous-traitante d'interdire elle-même de sous-traiter plus d'un tiers du travail qui lui est confié sans l'autorisation du donneur d'ordre et/ou du maître d'ouvrage²⁴².

²⁴² « Afin de lutter contre la sous-traitance en cascade incontrôlée, votre rapporteur préconise d'interdire à une entreprise sous-traitante de sous-traiter plus d'un tiers du travail sans l'autorisation du donneur d'ordre. Cette mesure, inspirée de la loi italienne,

- [190] D'autres ont enfin noté que la question du donneur d'ordre et plus globalement de la sous-traitance pose la question de la compétence infractionnelle des URSSAF. Celle-ci est aujourd'hui limitée au travail dissimulé (d'activité / d'emploi). Avec le développement de multiples situations d'emploi faisant intervenir des intermédiaires (schémas de fausses sous-traitance, montages complexes en matière de plateforme), une réflexion pourrait être menée sur un élargissement de cette compétence au prêt de main d'œuvre illicite et au marchandage²⁴³ pour mieux appréhender ces nouvelles situations.
- [191] Un tel élargissement pourrait en effet contribuer à une meilleure prise en charge par les URSSAF et MSA de fraudes reposant sur des montages complexes et ce, avant leur judiciarisation. Cet élargissement pourrait ainsi favoriser la mise en évidence d'indices précis et concordants révélant de tels montages constitutifs des infractions susvisées, ce qui permettrait des dépôts de plainte plus exhaustifs et permettrait peut-être une plus grande réactivité de l'institution judiciaire et des services d'enquêtes judiciaires souvent peu spécialisés en la matière. Une telle extension est aussi de nature à favoriser une plus grande « montée en compétence » de certains agents des URSSAF et MSA et d'aider à une meilleure structuration interne des services en charge de ces questions.
- [192] Cela pourrait aussi favoriser de nouvelles synergies opérationnelles avec la sphère judiciaire fondées sur des stratégies communes d'action plus rapides et effectives en matière de prêt illicite de main d'œuvre et de marchandage. L'article 28 alinéa 3 du CPP permet en effet, d'office ou sur instructions du procureur de la République, que des agents de services publics auxquels des lois spéciales attribuent certains pouvoirs de police judiciaire (les agents des URSSAF et MSA compétents en matière de travail dissimulé appartiennent à cette catégorie) puissent concourir à la réalisation d'une même enquête avec des officiers et agents de police judiciaire, le cas échéant, en les assistant dans les actes auxquels ils procèdent. Cet article constitue sans doute un levier intéressant à mobiliser davantage pour faire face à des montages souvent éphémères.
- [193] Ces suggestions ne peuvent être travaillées au fond dans le cadre du présent rapport. Elles témoignent cependant d'un besoin de réfléchir à nouveau aux contours d'un mécanisme complexe.

Recommandation n°19 : Redéfinir le cadre juridique entourant la solidarité financière pour rendre le dispositif plus efficient, en responsabilisant notamment le donneur d'ordre sur la chaîne de sous-traitance

est également de nature à mieux lutter contre les fraudes, et notamment contre le travail dissimulé. Votre rapporteur s'interroge sur l'opportunité d'aller plus loin et de requérir également l'autorisation du maître d'ouvrage. Cette préconisation ne fait pas consensus parmi les acteurs auditionnés. D'aucuns estiment qu'elle pourrait avoir un effet pervers : les entreprises sous-traitantes pourraient avoir intérêt à réaliser le travail en interne et à moins solliciter leur chaîne de sous-traitance. Les modalités concrètes de cette proposition gagneraient donc à être débattues par l'ensemble des parties prenantes ». Assemblée Nationale (2019), « Rapport d'information sur les relations entre les grands donneurs d'ordre et les sous-traitants dans les filières industrielles », n° 2076, p. 47.

²⁴³ Le marchandage correspond à un prêt de personnel à but lucratif ayant pour effet de causer un préjudice au salarié ou d'éluder l'application de dispositions légales ou conventionnelles. Le prêt de main d'œuvre illicite est une opération exclusive de prêt de main d'œuvre à but lucratif réalisé en dehors du cadre du travail temporaire.



2.2.2 - Se doter d'une stratégie sur les mobilités internationales

[194] Le contrôle des situations de détachement et de pluriactivité est aujourd'hui l'un des éléments saillants des politiques de lutte contre la fraude, et notamment du plan d'action de lutte contre la fraude sociale 2021-2023 : il s'agit de l'un des objectifs portés par la MICAF vis-à-vis des CODAF et de l'un des éléments importants du plan national de lutte contre le travail illégal porté par la direction générale du travail, la lutte contre le détachement frauduleux y étant élevée au rang d'objectif prioritaire²⁴⁴. Du côté du réseau des URSSAF, la lutte contre les fraudes au détachement, et en particulier aux montages de faux détachements, s'est accentuée depuis 2018 : les redressements se sont élevés à 38 M€ en 2019 et 33 M€ en 2020²⁴⁵. Ce renforcement de l'investissement des Urssaf sur le sujet (matérialisé dans des objectifs spécifiques donnés aux directeurs du réseau) s'effectue dans un contexte juridiquement complexe.

2.2.2.1 - La lutte contre les détachements frauduleux : un cadre juridique complexe et contraignant

[195] En matière de sécurité sociale, les règles applicables au détachement au sein de l'Union européenne sont fixées par deux règlements de coordination²⁴⁶, d'application directe dans chaque État membre. Par dérogation au principe selon lequel un travailleur est soumis à la législation de l'État membre dans lequel il travaille²⁴⁷, ces textes permettent aux entreprises établies sur le territoire d'un État membre qui envoient leurs salariés effectuer des travaux d'une durée limitée dans un autre État membre de maintenir ces salariés au régime de sécurité sociale du pays d'origine et, par conséquent, de ne pas les affilier dans le pays d'emploi temporaire²⁴⁸. Cette règle « *vise à surmonter les obstacles susceptibles d'entraver la libre circulation des travailleurs et à favoriser l'interpénétration économique en évitant les complications administratives, en particulier pour les travailleurs et les entreprises* »²⁴⁹.

[196] Le maintien à la législation de sécurité sociale du pays habituel d'emploi d'un travailleur en situation de détachement est matérialisé par un certificat de détachement (formulaire A1). Ce certificat est délivré à la demande de l'entreprise employeur du salarié détaché – ou à la demande du travailleur lui-même s'il est indépendant-, par l'institution de sécurité sociale de l'État dans lequel est domiciliée ladite entreprise ou ledit travailleur indépendant. Il peut être

²⁴⁴ Le contrôle du cadre légal du détachement est une priorité constante de l'inspection du travail depuis 2015, avec 24 200 interventions en 2019. Sur la période 2019-2020, plus de 1 200 amendes administratives ont été notifiées par les DREETS pour un montant global de 6,8 M€, 120 procès-verbaux ou signalements ont été transmis aux parquets.

²⁴⁵ DGT – Bilan PNLTI 2019-2021.

²⁴⁶ Il s'agit du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, et du règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. Ces règlements s'appliquent dans les États membres de l'Union européenne et s'étendent à l'Islande, au Liechtenstein, à la Norvège et à la Suisse. Le présent rapport se limite à ce périmètre : il ne traite pas des questions des conventions bilatérales de sécurité sociale existant avec de nombreux pays non membres de l'Union européenne, et qui déterminent également des principes relatifs à la mobilité des travailleurs entre ces États et la France. Pour plus d'information à cet égard : Conventions bilatérales de sécurité sociale (cleiss.fr).

²⁴⁷ Le principe de la *lex loci laboris* est établi à l'article 11, paragraphe 3, sous a) du règlement n° 883/2004 : « *la personne qui exerce une activité salariée ou non salariée dans un État membre est soumise à la législation de cet État membre* ».

²⁴⁸ Règlement n° 883/2004, article 12.

²⁴⁹ Arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 6 février 2018, Altun, C-359/16, point 32.

délivré de manière rétroactive²⁵⁰. Conformément à une jurisprudence désormais constante²⁵¹ de la Cour de Justice de l'Union européenne, le certificat de détachement a force contraignante : il est opposable aux autorités et au juge de l'État membre dans lequel le travailleur salarié se rend pour effectuer un travail tant qu'il n'a pas été retiré ou invalidé par l'institution de sécurité sociale de l'État qui l'a délivré²⁵². Seule exception à ce principe, suite à la jurisprudence Altun de 2018, le juge de l'État membre d'accueil peut écarter le certificat lorsqu'il a été obtenu ou invoqué frauduleusement, sous réserve que les institutions de l'État d'accueil aient engagé un dialogue avec l'institution émettrice et que cette dernière se soit abstenue de répondre dans un délai raisonnable.

L'arrêt Altun

Dans son arrêt *Altun*, la Cour de justice de l'Union Européenne rappelle le principe selon lequel « (...) aussi longtemps que le certificat [de détachement] n'est pas retiré ou déclaré invalide, l'institution compétente de l'État membre dans lequel le travailleur effectue un travail doit tenir compte du fait que ce dernier est déjà soumis à la législation de sécurité sociale de l'État membre où est établie l'entreprise qui l'emploie et cette institution ne saurait, par conséquent, soumettre le travailleur en question à son propre régime de sécurité sociale »²⁵³. Pour autant, elle admet que le juge de l'État membre d'accueil peut écarter un certificat de détachement lorsque ce certificat a été obtenu ou invoqué frauduleusement dès lors que les autorités de l'État d'accueil ont, sur la base d'éléments constatant que les certificats ont été obtenus frauduleusement, engagé un dialogue avec les autorités de l'État d'envoi au travers d'une demande de réexamen et que l'institution qui a émis le certificat de détachement s'abstient de procéder à un réexamen du dossier dans un délai raisonnable²⁵⁴.

²⁵⁰ En application de la décision C-178/97 du 30 mars 2000 *Barry Banks contre Théâtre royal de la Monnaie* de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

²⁵¹ La question de la force des certificats se pose très tard. Jusqu'à 2000, la Cour de justice considérait les documents comme informatifs. Elle modifie sa position en 2000, jugeant que les documents attestent de l'affiliation et de sa validité : « L'article 11, paragraphe 1, sous a), du règlement (CEE) n° 574/72 du Conseil, du 21 mars 1972, (...) doit être interprété en ce sens que le certificat délivré par l'institution désignée par l'autorité compétente d'un État membre lie les institutions de sécurité sociale des autres États membres dans la mesure où il atteste l'affiliation des travailleurs détachés par une entreprise de travail temporaire au régime de sécurité sociale de l'État membre où cette dernière est établie. Toutefois, lorsque les institutions des autres États membres font valoir des doutes sur l'exactitude des faits sur lesquels repose le certificat, ou sur l'appréciation juridique de ces faits, et en conséquence sur la conformité des mentions dudit certificat avec le règlement n° 1408/71 et notamment avec son article 14, paragraphe 1, sous a), l'institution émettrice est tenue de réexaminer le bien-fondé de celui-ci et, le cas échéant, de le retirer. » (Arrêt du 10 février 2000, FTS, C-202/97, point 59).

²⁵² Arrêt de la Cour de justice du 27 avril 2017, *A-Rosa Flussschiff*, C-620/15, points 41 et 43 : « le certificat [A1], dans la mesure où il crée une présomption de régularité de l'affiliation du travailleur concerné au régime de sécurité sociale de l'État membre où est établie l'entreprise qui l'occupe, s'impose à l'institution compétente de l'État membre dans lequel ce travailleur effectue un travail (...) Dès lors, aussi longtemps que le certificat [A1] n'est pas retiré ou déclaré invalide, l'institution compétente de l'État membre dans lequel le travailleur effectue un travail doit tenir compte du fait que ce dernier est déjà soumis à la législation de sécurité sociale de l'État membre où est établie l'entreprise qui l'emploie et cette institution ne saurait, par conséquent, soumettre le travailleur en question à son propre régime de sécurité sociale ». Voir également, arrêts du 6 février 2018, *Altun*, C-359/16, points 38 et 39, et du 14 mai 2020, *Bouygues Travaux publics*, C-17/19, point 40).

²⁵³ La Cour rappelle également fermement le processus applicable au retrait d'un certificat de détachement : « (...) en cas d'erreur, même manifeste, d'appréciation sur les conditions d'application des règlements (...), et quand bien même il serait avéré que les conditions de l'activité des travailleurs concernés n'entrent manifestement pas dans le champ d'application matériel de la disposition sur la base de laquelle le certificat [de détachement] a été délivré, la procédure à suivre pour résoudre les éventuels différends entre les institutions des États membres concernés portant sur la validité ou l'exactitude d'un certificat [de détachement] doit être respectée ». (Arrêt du 6 février 2018, *Altun*, C-359/16, point 41).

²⁵⁴ « Lorsque l'institution de l'État membre dans lequel les travailleurs ont été détachés a saisi l'institution émettrice de certificats [de détachement] d'une demande de réexamen et de retrait de ceux-ci à la lumière d'éléments recueillis dans le cadre d'une enquête judiciaire ayant permis de constater que ces certificats ont été obtenus ou invoqués de manière frauduleuse, et que l'institution émettrice s'est abstenue de prendre en considération ces éléments aux fins du réexamen du bien-fondé de la délivrance desdits certificats, le juge national peut, dans le cadre d'une procédure diligentée contre des personnes soupçonnées d'avoir eu recours à des travailleurs détachés sous le couvert de tels certificats, écarter ces derniers si, sur la base desdits éléments et dans le respect des garanties inhérentes au droit à un procès équitable qui doivent être accordées à ces personnes, il constate l'existence d'une telle fraude » (arrêt du 6 février 2018, *Altun*, C-359/16, point 61).

[197] La procédure de dialogue est au cœur du processus de retrait du formulaire : en cas de divergence d'appréciation entre les institutions compétentes sur les faits à l'origine de la délivrance des formulaires de détachement –qu'il y ait ou non présomption de fraude–, elle doit obligatoirement être engagée avec l'institution émettrice, procédure dont le cadre a été rappelé par la Cour de justice de l'Union Européenne²⁵⁵.

La procédure de dialogue²⁵⁶

La procédure de « mise à l'écart » d'un formulaire A1 est subordonnée au respect préalable impératif de la procédure administrative de dialogue. Cette procédure de dialogue a été précisée en 2009 par la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale. Elle repose sur les éléments suivants.

1. Transmission à l'institution étrangère qui a émis le certificat de détachement des éléments faisant suspecter la fraude

En cas de doute concernant la validité d'un document ou l'exactitude d'une pièce justificative attestant de la situation d'une personne ou lorsque des États membres ont des avis différents quant à la détermination de la législation applicable, l'institution de sécurité sociale du pays d'accueil prend contact avec l'institution ayant émis le certificat pour lui demander d'apporter les éclaircissements nécessaires concernant sa décision et, selon le cas, de retirer ou d'invalidiser le document en cause ou de revoir ou d'annuler sa décision. Elle fournit les pièces justificatives ayant donné lieu à cette demande. Cette procédure est initiée par les Urssaf ou les caisses de MSA, seules compétentes pour solliciter le retrait du certificat ; elles saisissent l'institution étrangère lorsqu'elles estiment disposer de suffisamment d'éléments pour établir l'existence d'un doute sur la validité d'un document ou sur l'exactitude d'une pièce attestant de la situation d'une personne.

2. Réponse de l'institution étrangère dans un délai raisonnable

Avant de pouvoir écarter un certificat de détachement considéré comme erroné ou frauduleux, il convient d'attendre le retour de l'institution étrangère requise. Ce retour doit être effectué dans un délai raisonnable, normalement fixé entre 3²⁵⁷ et 6 mois²⁵⁸ selon la complexité du dossier.

Cette réponse doit être « utile » : la CJUE a ainsi pu sanctionner la réponse des autorités bulgares qui s'étaient contentées d'adresser aux autorités belges un récapitulatif des certificats précédemment délivrés sans répondre aux éléments recueillis au cours de l'enquête²⁵⁹. Si la décision initiale est confirmée ou annulée ou si le document est retiré ou invalidé, l'institution requise en informe l'institution requérante. Elle informe également la personne

²⁵⁵ Arrêt de la Cour de justice du 27 avril 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, points 44 à 46 : il « incombe à l'institution compétente de l'État membre qui a établi le certificat [de détachement] de reconsidérer le bien-fondé de cette délivrance et, le cas échéant, de retirer ce certificat lorsque l'institution compétente de l'État membre dans lequel le travailleur effectue un travail émet des doutes quant à l'exactitude des faits qui sont à la base dudit certificat et, partant, des mentions qui y figurent (...). Dans l'hypothèse où les institutions concernées ne parviendraient pas à se mettre d'accord notamment sur l'appréciation des faits propres à une situation spécifique (...), il leur est loisible d'en appeler à la commission administrative (...). Si cette dernière ne parvient pas à concilier les points de vue des institutions compétentes au sujet de la législation applicable en l'espèce, il est à tout le moins loisible à l'État membre sur le territoire duquel le travailleur concerné effectue un travail, et ce, sans préjudice des éventuelles voies de recours de nature juridictionnelle existant dans l'État membre dont relève l'institution émettrice, d'engager une procédure en manquement (...), aux fins de permettre à la Cour d'examiner, à l'occasion d'un tel recours, la question de la législation applicable audit travailleur et, partant, l'exactitude des mentions figurant dans le certificat [de détachement] ».

²⁵⁶ Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale décision A1 du 12 juin 2009 concernant l'établissement d'une procédure de dialogue et de conciliation relative à la validité des documents, à la détermination de la législation applicable et au service des prestations au titre du règlement (CE) no 883/2004 du Parlement européen et du Conseil

²⁵⁷ La Cour de Justice ne fixe pas le délai. Le délai de 3 mois est mentionné par le document de la Commission administrative du 12 juin 2009 : « L'institution requise informe l'institution requérante du résultat de son examen du dossier dès que possible, en tout état de cause dans un délai de trois mois à compter de la réception de la demande. »

²⁵⁸ « Si l'institution requise n'est pas en mesure de clôturer son examen dans un délai de trois mois en raison de la complexité du dossier ou parce que la vérification de certaines données nécessite l'intervention d'une autre institution, elle peut prolonger le délai d'une période maximale de trois mois. L'institution requise informe l'institution requérante de la prolongation dès que possible, en tout état de cause au moins une semaine avant l'expiration du délai initial, en motivant son retard et en indiquant à quelle date elle compte avoir terminé son examen. Dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, les États membres concernés peuvent convenir de déroger aux délais spécifiés aux paragraphes 9 et 11, à condition que la prolongation soit justifiée et proportionnée compte tenu de la situation d'espèce et qu'elle soit limitée dans le temps. »

²⁵⁹ Arrêt du 6 février 2018, Altun, C-359/16, points 42 et 43.

concernée et, s'il y a lieu, son employeur, de la décision qu'elle a prise et des procédures prévues par sa législation nationale pour contester cette décision.

3. Seconde phase de la procédure de dialogue (non obligatoire)

Si les institutions ne parviennent pas à un accord durant la première phase de la procédure de dialogue ou si l'institution requise n'est pas en mesure de clôturer son examen dans un délai de six mois à compter de la réception de la demande, les institutions en informent leurs autorités compétentes (la DSS pour la France). Les autorités compétentes des États membres concernés peuvent décider d'entamer la seconde phase de la procédure de dialogue ou de saisir directement la commission administrative.

4. Procédure de conciliation

En l'absence d'accord à l'issue de la procédure de dialogue, les autorités compétentes peuvent saisir la commission administrative. Celle-ci dispose de six mois pour traiter le dossier. « *Mais en pratique [le délai court] souvent plusieurs années et butte parfois sur la difficulté à définir des notions telles que celle de siège d'exploitation ou d'activité préalable*²⁶⁰ ». Si le processus aboutit à une conciliation, celle-ci n'aura pas de caractère contraignant. En cas d'échec, l'État d'accueil peut enclencher contre l'État d'émission une procédure en manquement, en application de l'article 227 du Traité FUE.

[198] Ce corpus de règles trouve son origine dans le principe de coopération loyale en vertu duquel « *l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités* »²⁶¹, principe qui emporte celui de « *confiance mutuelle* »²⁶². En application de ce principe, l'institution émettrice du certificat de détachement doit procéder à une appréciation correcte des faits pertinents pour l'application des règles relatives à la détermination de la législation applicable en matière de sécurité sociale et, partant, garantir l'exactitude des mentions figurant dans le certificat de détachement²⁶³. De son côté, l'État membre sur le territoire duquel les travailleurs sont détachés doit se considérer comme étant lié par les mentions d'un tel certificat dans le respect du principe de coopération loyale et de confiance mutuelle²⁶⁴.

2.2.2.2 - Des procédures longues et incertaines, mais qui produisent des résultats

[199] Dans ce contexte, la tâche des agents en charge de la lutte contre la fraude est longue et incertaine : la détection des situations de travail dissimulé impliquant des questions de mobilité internationale est une opération complexe, avec, comme évoqué en première partie, des montages frauduleux de plus en plus sophistiqués. L'action sur ces situations nécessite d'obtenir le retrait du formulaire A1. Dans certains cas, ces formulaires sont absents ; comme ils peuvent être émis *ex post*, les inspecteurs peuvent être contraints d'en attendre la fourniture. Une fois le formulaire fourni, ils doivent engager la procédure de dialogue, sans

²⁶⁰ Pourvoi X 16-16.713 - Avis de Mme Anne Berriat, avocate générale (chambre sociale), Arrêt n° 428 du 31 mars 2021.

²⁶¹ Article 4 du paragraphe 3 du traité sur l'Union Européenne.

²⁶² Arrêt du 6 février 2018, Altun, C-359/16, point 40 : « *le principe de coopération loyale implique également celui de confiance mutuelle* ». Il est à noter que, dans l'affaire A-Rosa, la Cour n'avait pas fait référence au principe de confiance mutuelle, se contentant de renvoyer au principe de coopération loyale. Pourtant, la Commission européenne dans ses observations présentées dans l'affaire A-Rosa avait considéré que le « *pendant de cette obligation de coopération loyale pesant dans un tel cas sur l'institution de l'état membre de provenance est le respect, par l'institution de l'état membre d'accueil, du principe de confiance mutuelle* » (observations présentées le 19 février 2016 – Point 47).

²⁶³ Arrêt du 6 février 2018, Altun, C-359/16, point 37; dans le même sens : arrêt du 27 avril 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, point 39.

²⁶⁴ « *En ce qui concerne l'institution compétente de l'État membre dans lequel le travail est effectué, il résulte (...) des obligations de coopération découlant de l'article 4, paragraphe 3, TUE que celles-ci ne seraient pas respectées (...) si l'institution dudit État membre considérait qu'elle n'est pas liée par les mentions du certificat E 101 et soumettait ces travailleurs également au régime de sécurité sociale de cet État membre* » ; voir, par analogie, arrêts du 30 mars 2000, Banks e.a., C-178/97, EU:C:2000:169, point 39, ainsi que du 27 avril 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15). Point 38 de l'arrêt Altun.

garantie qu'elle aboutisse favorablement²⁶⁵. L'autorité émettrice peut contester le diagnostic des inspecteurs ou être peu encline à retirer le formulaire, compte tenu de la charge administrative de l'opération et de son incidence financière à la fois sur les droits des salariés (qu'il convient normalement de rétablir en lien avec l'institution où s'effectue l'activité) et sur ses ressources (puisqu'elle perd des cotisations)²⁶⁶. L'ensemble peut ensuite être contesté par les entreprises devant les tribunaux, au niveau national, voire au niveau de la Cour de Justice de l'Union européenne²⁶⁷.

[200] Les organismes sont ainsi souvent engagés dans des procédures au long court, dont le caractère problématique est régulièrement souligné. Comme a pu l'évoquer Sandrine JOHNSON lors de sa présentation devant le HCFiPS²⁶⁸, « on est sur de l'espace-temps qui est extrêmement long, dans un écosystème extrêmement compétitif qui n'est favorable ni aux navigants ni à la protection sociale française ».

L'exemple de Ryanair : de 2006 à 2022, de multiples rebondissements

2006 : Conclusion par la société Ryanair d'un contrat avec la CCI portant sur l'ouverture d'une base à l'aéroport de Marseille avec mise à disposition d'une surface en contrepartie de l'implantation d'avions basés sur le nouveau

²⁶⁵ Voir en ce sens : Pourvoi X 16-16.713 - Avis de Mme Anne Berriat, avocate générale (chambre sociale), Arrêt n° 428 du 31 mars 2021 « Outre les multiples phases d'échange entre les agents de contrôle, leur autorité de tutelle, le Cleiss et la DSS, le délai de prescription pour recouvrer les cotisations, de trois ans en règle générale et cinq ans en cas d'infraction pour travail illégal, peut constituer un obstacle à la remise en cause de l'affiliation de travailleurs détachés. De même, les difficultés rencontrées par la DSS pour rétablir les droits des assurés dans l'État devenu compétent et régler les compensations prévues par les règlements européens entre cotisations versées et à verser ainsi qu'entre prestations ont un caractère dissuasif lorsque, même en l'absence de prescription, la période à prendre en compte est longue. Cette procédure conçue pour assurer l'unicité de la législation applicable et la coordination des régimes de sécurité sociale est donc trop lourde et trop lente pour être d'une application fréquente. Dans les faits, elle n'est engagée que lorsque des enjeux financiers ou une fraude d'ampleur nationale ont été identifiés »

²⁶⁶ Voir en ce sens : « Si comme la presse a pu l'écrire, au sujet de cet arrêt que la C.J.U.E. a « rompu avec le dogme » selon lequel les juridictions des États membres ne peuvent pas écarter l'application d'un tel formulaire (E101), il reste, toutefois, qu'« au juge national n'est cependant pas offert un boulevard mais seulement une fenêtre étroite ». Par ailleurs, l'institution qui a émis le certificat de détachement n'a aucun intérêt financier à le retirer. Elle se prive de ressources pour l'avenir et, de surcroît, elle est sans doute tenue de rembourser les cotisations qu'elle reconnaît avoir indûment perçues. Elle est juge et partie. (...) Morsa, Marc. Certificat de détachement frauduleux – La Cour de justice rappelle le respect strict des procédures de dialogue, obs. sous CJUE Affaires jointes C-370/17 et C-37/18 (Vueling). In: Droit pénal de l'entreprise, Vol. 2020, no.2, p. 174-185 (2020) <http://hdl.handle.net/2078.1/240107>

²⁶⁷ On peut ajouter à ces éléments de complexité des questions de compétence entre organismes, s'agissant notamment du secteur agricole, élément que le PLFSS pour 2023 corrige. Ainsi –et jusqu'à l'entrée en vigueur du PLFSS pour 2023–, en cas de fraude au détachement commise par des entreprises de travail temporaire étrangère, la méthodologie d'intervention que doivent adopter les agents de contrôle de la MSA pour requalifier la situation sociale des travailleurs contrôlés (et les affilier au régime français) et redresser les cotisations et contributions sociales diffère selon l'objet social ou l'activité déclarés par l'ETT. Lorsque l'activité de mise à disposition de l'ETT s'adresse exclusivement à des utilisateurs agricoles, les salariés faussement détachés relèvent du régime agricole. Les agents de la MSA sont alors compétents pour l'ensemble du dossier, du contrôle jusqu'à la régularisation de la situation. En revanche, lorsque l'activité de l'ETT est mixte (activité agricole et/ou non agricole), les salariés faussement détachés relèvent du régime général. Les agents de contrôle de la MSA, qui sont désormais habilités en application des dispositions issues de la LFSS pour 2020, à procéder à des constatations et à des verbalisations, se doivent de les transmettre aux URSSAF. L'URSSAF concernée doit alors engager les démarches auprès de l'institution de sécurité sociale du pays d'établissement pour désaffilier les salariés intérimaires (retrait des certificats A1 pour l'UE), notifier les redressements de cotisations associés et procéder à l'affiliation des salariés. « Cette articulation administrative est source de complexité et d'erreur dans un contexte où le régime juridique applicable et le nombre de dossiers invitent au contraire à plus de simplicité. Elle constitue une entrave, et une source d'optimisation sociale pour les ETT étrangères désirant frauder ». Afin de faciliter la conduite des opérations de contrôle et renforcer le pilotage des suites données par l'organisme de recouvrement en charge du redressement, la loi permettra d'affilier au régime agricole tous les salariés intérimaires frauduleusement détachés dans le cadre d'un contrat liant une ETT étrangère à une entreprise utilisatrice française, ou maintenus à tort dans le régime de sécurité sociale de leur État d'origine, dès lors que l'activité qu'ils exercent est agricole et sans considération du caractère exclusivement agricole ou mixte de l'activité de l'ETT. Étude d'impact PLFSS 2023.

²⁶⁸ Directrice Adjointe de la Caisse de Retraite du Personnel Navigant de l'Aéronautique Civile, présentation effectuée le 6 octobre 2022.



terminal et de la desserte de 14 destinations. Tous les salariés (127) de Ryanair, employés à Marseille, sont dotés de certificats E101 délivrés par l'institution irlandaise.

2009 : Une enquête est ouverte par le procureur de la République, à la suite de plaintes de la Caisse de retraite du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile (CRNPAC), de l'Union des navigants de l'aviation civile (UNAC), et du Syndicat national des pilotes de lignes France alpa (SNPL), qui donne lieu à un procès-verbal de l'office central de lutte contre le travail illégal pour travail dissimulé

2013 :

- Jugement du Tribunal correctionnel d'Aix-en Provence condamnant Ryanair
- Appel principal formé par Ryanair

2014 :

- Arrêt de la Cour d'appel d'Aix en Provence (La cour d'appel accord des dommages et intérêts aux treize parties civiles qui s'étaient constituées, et notamment l'Urssaf (4 500 00 euros), la CRPN (3 000 000 euros) et Pôle Emploi (493 045 euros).
- Pourvoi en cassation de Ryanair

2018 :

- Arrêt de la Cour de cassation : la Cour de cassation censure la décision de la cour d'appel et lui de ne pas avoir vérifié si l'institution irlandaise de sécurité sociale avait été saisie par la sécurité sociale française d'une demande de réexamen du bien-fondé de la délivrance des certificats de détachement en vue de leur retrait ou invalidation et si l'institution irlandaise avait procédé à ce réexamen et avait répondu dans un délai raisonnable.
- Renvoi de l'affaire devant la Cour d'appel de Paris.

2022 :

- La Cour d'Appel de renvoi de Paris confirme le 13 mai 2022 le jugement rendu par le Tribunal Correctionnel d'Aix-en-Provence le 2 octobre 2013 condamnant la compagnie Ryanair pour travail dissimulé et dissimulation d'activité : la cour d'appel constate qu'une demande de retrait des certificats de détachement détenus par les 127 salariés de Ryanair affectés à Marseille Marignane a été adressée promptement par l'Urssaf à l'institution irlandaise de sécurité sociale, mais que celle-ci n'a pas répondu dans un délai raisonnable de six mois. L'institution n'a répondu que pour huit salariés et dans des termes très vagues s'apparentant à un défaut de réponse. La Cour note que l'institution irlandaise n'a pas répondu aux informations précises détaillées par l'Urssaf dans sa demande de retrait. Ensuite la cour considère que la fraude à l'obtention et l'utilisation par Ryanair de ces certificats de détachement sur le sol français est avérée, dans son élément objectif et dans son élément subjectif.
- Nouveau pourvoi en Cassation de Ryanair

[201] Engagés dans ces procédures, les organismes obtiennent néanmoins des résultats indéniables dont deux exemples emblématiques ont pu être présentés devant le Haut Conseil, l'un dans le secteur des compagnies low cost²⁶⁹, l'autre de l'intérim agricole²⁷⁰.

L'action de la CRNPAC sur les compagnies low cost

Les entreprises low cost, qui se développent à compter de 2006, se caractérisent par une offre de produits et de services réduite à l'essentiel, pour diminuer les prix. Cette offre implique une forte réduction des coûts d'exploitation, qui passe notamment par la recherche d'une compression des charges sociales. Celle-ci est facilitée par le recours au détachement qui offre, de fait, jusqu'en 2012, la possibilité de choisir la législation de sécurité sociale applicable (le critère de rattachement étant, à titre principal, celui du siège de la société)²⁷¹ – et donc une législation peu

²⁶⁹ Présentation de Sandrine JOHNSON, Directrice Adjointe de la Caisse de Retraite du Personnel Navigant de l'Aéronautique Civile le 6 octobre 2022.

²⁷⁰ Présentation de Christophe MAHE, responsable régional de la brigade LCTI, Urssaf PACA le 6 octobre 2022.

²⁷¹ La révision du cadre européen a eu pour objet de « corriger les possibilités de contournement contenues dans la législation, qui rattachaient en effet par défaut les personnels navigants au territoire du siège de la compagnie, dès lors qu'ils exerçaient leur activité au sein d'au moins deux États. Des exceptions étaient néanmoins prévues : le fait que le travailleur soit occupé par une succursale de l'exploitant au sein d'un autre État membre ou le fait qu'il exerce une activité prépondérante sur le territoire sur lequel il réside et qui n'est pas celui du siège de la société. Le personnel navigant pouvait également être rattaché à la législation de l'État membre de résidence, dès lors qu'il y exerçait une partie « substantielle » de son activité, ou à la législation de l'État membre dans lequel se situe le centre d'intérêt de ses activités, si la personne ne réside pas dans l'un des États membres où elle exerce une partie substantielle de son activité. Ces critères restaient néanmoins délicats à évaluer, compte tenu de la nature même du métier des personnels navigants. » Sénat, Sur les normes sociales applicables au secteur des transports, Rapport

coûteuse. Cette situation conduit la caisse de retraite complémentaire du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile à déployer une politique active de lutte contre la fraude, considérant que les conditions de délivrance et à d'utilisation des certificats A1 représentent une menace forte pour le régime²⁷² : il s'agit pour elle d'assurer la pérennité d'un régime par répartition, très sensible aux évolutions démographiques (la Caisse, qui compte 30 000 actifs pour 23 000 retraités, est structurellement déficitaire (-98 M€ par exemple en 2019), son équilibre se faisant par un prélèvement sur réserves) .

Suite à des actions de lobbying, le secteur obtient, en 2012, une modification du cadre européen²⁷³, avec la mise en place d'une règle d'affiliation spécifique : la notion de base d'affectation devient le critère de détermination de la législation de sécurité sociale applicable, en lieu et place du siège de la compagnie²⁷⁴. Cette évolution est substantielle : elle conduit à une très forte réduction du nombre d'actions contentieuses.

Parallèlement, la caisse a déployé une stratégie contentieuse, consistant à engager de nombreuses procédures devant les tribunaux, et permettant de préciser le mode d'emploi qui s'impose aux autorités nationales : ainsi l'arrêt de la cour d'appel de Paris sur Ryanair du 13 mai 2022 prend-il en compte, après cassation, la jurisprudence européenne relative à l'opposabilité du certificat A1, constatant que les règles fixées par cette jurisprudence ont été respectées, notamment que l'Urssaf a demandé « promptement » le retrait des certificats de détachement litigieux et que l'institution de sécurité sociale irlandaise, émettrice des formulaires, n'a pas répondu dans le respect d'un délai raisonnable, établi par la cour d'appel à six mois.

Soutenue par les salariés et le conseil d'administration –l'importance de ces deux acteurs étant fortement mise en exergue par Sandrine Johnson dans sa présentation devant le Haut Conseil-, l'action de la caisse a permis un fort accroissement de l'affiliation à la CRPNPAC des personnels issus des compagnies *low cost*, processus qui s'est vu renforcé par les difficultés de recrutement que le secteur a connues en 2019. Au total, alors que seuls 2 142 salariés des compagnies *low cost* étaient affiliés à la caisse en 2007, ils étaient 5 891 en 2019. Aujourd'hui, l'ensemble des compagnies aériennes *low-cost* sont affiliées à la CRPNPAC.

Les actions contentieuses menées par la caisse peuvent par ailleurs conduire à des décisions peu attendues qui appellent réflexion, notamment quant au lien que ces actions sont susceptibles d'entretenir avec la capacité à soumissionner à des marchés publics lorsque les compagnies n'ont pas encore acquitté l'ensemble des condamnations dues²⁷⁵.

Terra Fecundis, Urssaf PACA et tribunal judiciaire de Marseille

Terra Fecundis (désormais dénommée *Work for All*) est une société de droit espagnol qui met à disposition en France²⁷⁶ du personnel intérimaire dans des exploitations agricoles. Son activité fait l'objet de plusieurs contentieux²⁷⁷, dont celui traité par le tribunal judiciaire de Marseille et qui porte sur la situation de travail de salariés employés sur la période de 2012 à 2015. Ces salariés sont venus travailler en France munis du certificat de détermination de législation applicable (formulaire A1) soit au titre du détachement (un peu plus de 2 006 certificats), soit au titre de la pluriactivité (un peu plus de 18 041 certificats), soit 20 047 certificats pour 8 172 salariés.

d'information n° 370 (2018-2019) de Mme Fabienne KELLER et M. Didier MARIE, fait au nom de la commission des affaires européennes, déposé le 7 mars 2019.

²⁷² Voir décision du Conseil d'administration n° 2017-96.

²⁷³ Le règlement UE n°465/2012 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 précise dans son considérant n°4 qu'il est justifié de créer une règle spéciale pour déterminer la législation applicable au personnel navigant de l'aéronautique civile.

²⁷⁴ La base d'affectation est le lieu désigné par l'exploitant pour le membre d'équipage, où celui-ci commence et termine normalement un temps de service. L'exploitant n'est, par ailleurs, pas tenu de loger ce membre d'équipage sur ce lieu.

²⁷⁵ Entre 2013 et 2017, la compagnie Volotéa a employé 18 pilotes comme travailleurs détachés sur la base de Bordeaux-Mérignac, alors qu'ils auraient dû être salariés en France. Elle a été condamnée par le tribunal correctionnel de Bordeaux, avec exécution provisoire portant sur 50% des sommes dues. La compagnie a soumissionné à un marché public pour la liaison Tarbes-Lourdes-Paris Orly, marché qu'elle a emporté. Ce marché a fait l'objet d'un contentieux devant le tribunal administratif de Pau et, par une ordonnance du 21 mars 2022, le Président du tribunal a ordonné l'annulation de la procédure de passation de marché public, au motif que la compagnie n'avait pas payé l'intégralité des sommes auxquelles elle avait été condamnée par le Tribunal Correctionnel de Bordeaux, mais seulement la moitié (au demeurant, conformément à la décision du tribunal correctionnel). Le Président du tribunal a estimé que le code des marchés publics imposait que, pour soumissionner à un marché public, l'ensemble des condamnations soit acquitté. La compagnie Volotéa a dû payer l'intégralité des sommes dues à la CRPNPAC pour pouvoir soumissionner au nouveau marché public ouvert.

²⁷⁶ Essentiellement en PACA, Languedoc Roussillon, Rhône-Alpes, Aquitaine.

²⁷⁷ Jugement du 21 janvier 2020 du Tribunal de grande instance de Tarascon ; jugement du 1^{er} avril 2022 du tribunal judiciaire de Nîmes.

Les investigations ont débuté en 2012 par un contrôle de l'inspection du travail faisant suite au décès d'un salarié, mort d'épuisement et d'insolation dans un champ. Ce contrôle amène les inspecteurs du travail à s'intéresser aux conditions de travail, d'hébergement, au temps de travail, au temps de repos, au paiement de l'ensemble des heures et aux taux horaires de rémunération des salariés.

Une enquête de la police judiciaire est initiée en parallèle. S'agissant de l'activité de *Terra Fecundis*, les officiers de police judiciaire constatent que l'entreprise a une activité stable, habituelle et continue en France, une clientèle quasi exclusivement composée d'entreprises françaises et une infrastructure immobilière et, par suite, une obligation d'établissement en France. S'agissant des salariés, ils constatent, en lien avec l'Urssaf, que les salariés détachés se remplacent sur un même poste, pratique interdite par la réglementation européenne²⁷⁸ ; ceux intervenant dans le cadre de la pluriactivité n'exercent pas habituellement leur activité dans au moins deux États membres, ce qui est également en contradiction avec les règlements européens de coordination²⁷⁹. De fait, les salariés travaillent uniquement en France, sans projet professionnel en Espagne lorsqu'ils y retournent.

Sur la base de ces constats, l'Urssaf PACA engage, conformément à la procédure décrite ci-dessus, une demande de réexamen puis de retrait des certificats A1 auprès des autorités espagnoles. Elle informe les institutions espagnoles qui ont délivré les certificats des constats effectués dans le cadre des contrôles, et précise que ces constats devraient, selon elle, conduire, à réexaminer les certificats qui ont été délivrés. La décision A1 prévoit un délai de réponse de trois mois ; en pratique, l'Urssaf poursuit l'échange au-delà -tant que cet échange apparaît fructueux. Cette procédure de dialogue se traduit par un échec : les autorités espagnoles refusent le retrait du formulaire, mais sans réelle justification. Prenant en compte l'échec de la procédure de conciliation et le contexte frauduleux, l'Urssaf adresse à *Terra Fecundis* une lettre d'observation, avec une notification de redressement. À ce stade, les formulaires A1 ne sont pas retirés, puisque, en application de la jurisprudence *Altun*, seul le juge pénal peut procéder au retrait.

Le 8 juillet 2021, le tribunal judiciaire de Marseille, statuant en matière correctionnelle condamne *Terra Fecundis*, considérant que la société exerce son activité à titre continu en France²⁸⁰ et qu'à ce titre elle aurait dû s'établir en France. Les salariés détachés auraient dû être rattachés à la sécurité sociale française de même que les salariés pluriactifs, notamment en raison d'absence d'activité substantielle de l'entreprise en Espagne. Ainsi le siège d'exploitation l'emporte sur le siège social dans la détermination de l'Etat de rattachement en matière de sécurité sociale²⁸¹. S'agissant des certificats de détermination de la législation applicable, le tribunal procède au retrait des formulaires A1, par application de la jurisprudence *Altun*²⁸². Le tribunal déclare recevables les parties civiles (Urssaf

²⁷⁸ En particulier, l'article 12 du règlement n° 883/2004 interdit de considérer l'envoi d'une personne en remplacement d'une autre personne comme du détachement.

²⁷⁹ En particulier, l'article 13 du règlement n° 883/2004 prévoit des règles de détermination de la législation applicable relatives aux situations d'exercice d'activités dans deux ou plusieurs États membres.

²⁸⁰ Le tribunal remarque sur ce point qu'il n'est pas « contesté que l'activité de la société *Terra Fecundis* n'a pas été exercée à titre temporaire mais bien à titre continu, non seulement pendant les 4 années de la période de prévention de 2012 à 2015 mais également depuis cette période et même avant (...) A cet égard, la directive 96/71 concernant le détachement dans le cadre d'une prestation de service intra européenne prévoit en son article 2 qu'on entend par travailleur détaché, toute travailleur qui, pendant une période limitée, exécute son travail sur le territoire d'un État membre autre que l'État où il travaille habituellement (...) Au regard de ces éléments, la situation en France des salariés de *Terra Fecundis* ne correspond [pas] à la situation de travailleurs détachés dans le cadre de la libre prestation de service. (...) Au contraire, il apparaît qu'elle correspond aux caractérisations jurisprudentielles de la liberté d'établissement (...). En effet (...) cette activité est exercée (...) sans limitation prévisible de durée. En outre, (...) [elle] impacte l'équilibre financier d'une branche entière de l'activité économique de plusieurs départements sinon régions. Cette situation caractérise, indéniablement, pour la société en cause, la possibilité de participer de façon stable et continue à la vie économique de l'État membre autre que l'État d'origine. Ainsi, (...) une activité continuée sans la moindre interruption pendant plusieurs années ne saurait relever de la libre prestation de service. (...) ». Par ailleurs, le tribunal note l'existence d'une infrastructure de *Terra Fecundis* sur le territoire français et déduit de l'ensemble de ces éléments que la société *Terra Fecundis* devait s'établir en France.

²⁸¹ Le tribunal juge que, s'agissant des personnes détachées, si l'existence d'un établissement en France n'interdit pas le recours à des salariés détachés depuis le siège étranger de la société, « ce raisonnement est, en tout état de cause, exclu pour la réalisation de tâches précisément gérées dans l'établissement en cause ». Il en déduit que ces certificats ont été obtenus de manière frauduleuse. Pour les salariés pluriactifs, le tribunal note que la société *Terra Fecundis* n'exerçait pas, pendant la période considérée, une partie substantielle de son activité en Espagne. (...) *Terra Fecundis*, exerçant son activité en France sous le régime de l'établissement, elle était tenue de s'établir sans ce pays, ce qu'elle a en tout état de cause fait de façon clandestine. Un tel établissement constitue (...) le siège d'exploitation lequel (...), prime sur le siège social dans la détermination de l'État de rattachement en matière de régime de sécurité sociale. »

²⁸² Le tribunal constate que « les Urssaf ont transmis le 14 mars 2017, aux autorités émettrices ne demande officielle de retrait. Cette demande, réalisée suite à l'analyse du dossier d'enquête judiciaire mais également de contacts informels avec la société *Terra Fecundis* comme avec les autorités espagnoles, contacts destinés à obtenir tout élément utile à la bonne compréhension de la situation ne saurait être regardée comme tardive. (...) La réponse faite le 12 juillet 2017 par l'institution émettrice espagnole

de Paca et d'Alsace, Acof, CFDT, Confédération Paysanne, Prism'emploi), mais réserve sa décision sur les dommages et intérêts réclamés.

Le 10 juin 2022, le tribunal condamne *Terra Fecundis* à verser 80 M€ à l'Urssaf en "réparation du préjudice financier" provoqué par le non-paiement des cotisations et contributions sociales ». Ce jugement fait l'objet d'un appel.

[202] Ces succès sont le fruit d'un fort investissement²⁸³. Ainsi qu'a pu le présenter David GIONO devant le HCFiPS, une soixantaine de dossiers impliquant des questions de mobilité internationale sont suivis par l'Urssaf CN (en sus de dossiers directement pilotés par les Urssaf) ; ils le sont au niveau de la Direction Générale, une réunion rassemblant, toutes les six semaines, tant les équipes nationales traitant de ces questions que les URSSAF concernées par les dossiers. « *Chaque dossier transnational est un dossier avec des enjeux forts, qui prend beaucoup de temps. On a souvent plusieurs centaines de jours de travail nécessaires pour aboutir* »²⁸⁴.

[203] Dans ce contexte, les conditions du contrôle de la mobilité internationale doivent être le plus possible optimisées.

2.2.2.3 - Faire évoluer le cadre juridique européen ? un chemin long, non consensuel au niveau multilatéral, indispensable au niveau bilatéral

[204] Alors que des évolutions récentes ont marqué les règles applicables en matière de détachement au sens du droit du travail, le cadre juridique européen applicable à la sécurité sociale peine à évoluer. Les discussions en cours dans le cadre de la révision des règlements (CE) n°883/2004 et 987/2009 ont été engagées il y a près de six ans (la Commission européenne a déposé une proposition de révision des règlements le 13 décembre 2016). Elles n'ont pas abouti à ce jour : la question de la « gestion » du formulaire A1 est l'un des points d'achoppement. Ces discussions sont désormais percutées par la question des règles d'affiliation applicables aux télétravailleurs – repoussant sans doute encore toute évolution du cadre général fixé par les règlements.

La révision des règlements européens de coordination des systèmes de sécurité sociale : point d'étape

Le projet de texte couvre cinq domaines : les prestations de chômage, les prestations pour des soins de longue durée, l'accès des personnes économiquement inactives aux prestations, les prestations familiales et enfin la législation applicable aux travailleurs détachés et aux personnes travaillant dans deux États membres ou plus.

« *En ce qui concerne les règles applicables aux travailleurs détachés, les modifications proposées constituent des aménagements certes bienvenus mais paramétriques. Ils visent à garantir la sécurité juridique et à lutter contre la fraude en introduisant : une période d'affiliation préalable du travailleur détaché salarié ou non salarié de trois mois à l'institution de sécurité sociale d'origine ou d'envoi ; un délai de deux mois au minimum à observer entre des*

se contente d'affirmer dans plus d'analyse ou d'élément factuel : « Tous les salariés détachés exercent une activité en Espagne (...) Ladite entreprise réalise une partie substantielle de son activité en Espagne, situation qui a été suffisamment attestée jusqu'à ce jour par les contrôles effectués par notre Inspection du travail et de la sécurité sociale ». Ce faisant, les autorités requises ne répondent, notamment pas sur les éléments concrets essentiels dans la prise en compte d'une éventuelle obtention pour fraude des certificats en cause. En outre, les discussions prolongées jusqu'en décembre 2019 ne caractérisent pas plus un réexamen à la lumière des éléments communiqués ».

²⁸³ Au-delà des contentieux menés, 275 M€ ont été mis en recouvrement sur la période 2017-2021, au titre des 220 dossiers traités par les Urssaf.

²⁸⁴ Intervention de David GIONO devant le HCFiPS le 6 octobre 2022.

détachements consécutifs ; ou encore la possibilité de retirer ou de rectifier un document avec effet rétroactif en cas de fraude ou d'erreur »²⁸⁵.

Comme évoqué par la Division des affaires européennes et internationales de la Direction de la sécurité sociale lors de son intervention devant le HCFiPS le 6 octobre 2022, les discussions se heurtent notamment aux deux conceptions qui s'opposent au regard du caractère préalable ou non de la notification au détachement.

La position défendue par la France et le Parlement européen consiste à renforcer l'obligation de notifier préalablement les missions dans un autre État (en introduisant des exceptions limitées aux voyages d'affaires et à des missions de courtes durées, inférieures à 3 jours) avec, pour double objectif de mieux protéger les droits des travailleurs et de renforcer les moyens de contrôler les situations des personnes en mobilité. La position défendue par l'Allemagne et plus généralement par les États qui détachent des travailleurs consiste à réduire la charge administrative des entreprises en limitant l'obligation de notifier préalablement et en soutenant des dérogations temporelles importantes, tout en liant la déclaration faite dans le cadre de la directive travail et la notification sécurité sociale.

Trois options ont été récemment proposées par la Présidence tchèque : une première option consiste à remettre la discussion pour tenir compte des travaux en cours en matière de dématérialisation des procédures et de recours accru au télétravail. Les options 2 et 3 visent à renforcer le caractère préalable du certificat de détachement en introduisant trois exceptions : les voyages d'affaire ; les détachements déclarés dans le cadre de la directive travail 2014/67/EU ; les courtes missions d'un nombre maximum de jours à déterminer. La différence entre ces 2 options tient en l'émission automatique ou sur demande du formulaire A1. Le Parlement vient néanmoins de refuser de retenir cette proposition comme base de discussion.

La position défendue par la France consiste à ne pas faire primer la prestation de service sur la liberté de circulation des travailleurs et les droits qui s'y attachent et à encadrer les exceptions au caractère préalable afin qu'elles n'amoindrisent pas le principe même de la notification.

De fait, le *statu quo* pourrait être privilégié, d'autant que le sujet est aujourd'hui percuté par une autre problématique –celle du télétravail. Avec la pandémie, le télétravail s'est fortement développé dans l'ensemble des pays de l'Union européenne et est désormais une forme d'organisation du travail très plébiscitée. Or, le télétravail est susceptible de modifier le régime social applicable aux personnes au regard des règles de coordination. Pour rappel, un travailleur frontalier est soumis à la sécurité sociale de son pays d'emploi (par exemple à la législation luxembourgeoise pour un travailleur frontalier français exerçant au Luxembourg). Dès lors qu'il télétravaille, il exerce son activité dans deux États (son État de résidence, la France, l'État de son employeur, le Luxembourg). Il devient alors pluriactif au regard de la réglementation européenne. Dès lors, son affiliation doit théoriquement être déterminée selon les principes régis par la pluriactivité : le travailleur exerçant une part substantielle de son activité dans son État de résidence, c'est-à-dire au-delà de 25% de son temps de travail ou de sa rémunération, sera affilié au régime de sécurité sociale de son État de résidence ; par application de ces règles, un travailleur résidant en France et travaillant au Luxembourg, et télétravaillant depuis son domicile, demeurera affilié au régime de sécurité sociale luxembourgeois tant que son télétravail depuis son domicile n'excède pas 25% de son temps de travail ou de sa rémunération. Si le taux de 25% est dépassé, il sera alors affilié au régime français pour l'ensemble de son activité. Ainsi, le recours accru au télétravail aurait pu mécaniquement modifier le régime social applicable aux travailleurs frontaliers sans que cela ne soit anticipé – ni souhaité. Les États membres ont donc décidé de « geler » les situations, telles qu'elles étaient applicables avant la pandémie²⁸⁶. La discussion sur de nouvelles règles est en

²⁸⁵ Arnaud Emeriau, « Le travail détaché en Europe : concurrence sociale déloyale ou garantie d'un socle minimal de protection ? », *Informations sociales*, 2021/2-3 (n° 203-204).

²⁸⁶ Voir Sénat 2021, Rapport sur la proposition de résolution européenne, visant à rendre pérenne l'augmentation du temps de télétravail autorisé pour les travailleurs frontaliers, Par Mmes Pascale GRUNY et Laurence HARRIBEY, « À l'initiative de l'Allemagne et de la France, la CACSSS a ainsi adopté, en mai 2020, une note d'orientation sur la pandémie de covid-19 reprenant cette approche souple sur les questions de législation applicable. Cette flexibilité n'est cependant pas limitée aux travailleurs frontaliers, résidant dans une zone frontalière et exerçant leur activité dans un pays limitrophe, mais concerne l'ensemble des travailleurs mobiles. (...) Cette entente entre États n'a pas fait l'objet d'accord formel dans un souci d'efficacité et de souplesse (...). Des communiqués de presse à destination des travailleurs et employeurs concernés ont été diffusés sur le site des autorités compétentes en matière de sécurité sociale, notamment ceux du ministère et du Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale (CLEISS) côté français. » Prévus pour être révisés en fonction de l'évolution de la situation, cette mesure a été prorogée à plusieurs reprises. Le 14 juin 2022, les membres de la Commission administrative de l'Union européenne se sont mis d'accord pour un nouveau prolongement (sous forme non contraignante). La flexibilité donnée aux télétravailleurs frontaliers a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2022. Elle a récemment fait l'objet d'une ultime prolongation jusqu'au 30 juin 2023.

cours dans le cadre d'un groupe de travail *ad hoc* chargé d'assister la commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale dans la détermination de nouvelles règles en matière de télétravail (rapport final prévu en mars 2023).

[205] Ce long cheminement ne doit bien sûr pas amener à abandonner cette voie d'action. Dans l'exemple du travail mené sur les compagnies aériennes *low cost*, on a pu noter l'impact rapide du changement des règles européennes sur l'assainissement du secteur. Par ailleurs, au-delà de l'évolution des règles, des échanges sur leur interprétation partagée sont souhaitables. Bruno GREGOIRE, dans son intervention devant le HCFiPS, a par exemple souligné les écarts d'approche qui pouvaient exister entre autorités de différents pays sur la pluriactivité, certains États n'approchant le sujet que de manière partielle²⁸⁷.

Recommandation n °20 : rechercher les modalités d'un accord permettant de faire évoluer les règles européennes relatives aux mobilités internationales

[206] Toutefois, la lourdeur et l'aspect spontanément non consensuel du processus amènent à privilégier un travail au niveau bilatéral, concentré sur la mise en œuvre opérationnelle des règles applicables.

[207] Au niveau européen, deux types d'accords bilatéraux coexistent aujourd'hui : des conventions bilatérales de coopération d'une part, des partenariats bilatéraux entre l'URSSAF Caisse nationale et ses homologues européens d'autre part.

[208] Conclues au niveau ministériel pour le développement de la coopération en matière de lutte contre la fraude dans le domaine de la sécurité sociale, selon un processus très formalisé, les conventions bilatérales ont pour objet de déterminer les conditions de l'entraide administrative, les modalités de transmission et de rapprochement de fichiers, la protection des données à caractère personnel, la coopération en matière d'assujettissement, de prestations ou de contrôle... Quatre pays sont concernés : la République tchèque (2008)²⁸⁸, la Belgique (2008)²⁸⁹, le Luxembourg (2009)²⁹⁰ et le Portugal (2017). Conclues par les opérateurs, les partenariats bilatéraux ont pour objet de définir des règles très opérationnelles de coopération : des partenariats ont été conclus entre l'Urssaf et ses homologues belges, italiens (2018), espagnols (2019), et polonais (2019). Ces coopérations sont particulièrement avancées avec la Belgique qui a aidé l'Urssaf à construire son service digital de mobilité internationale.

[209] Comme évoqué par la DACI lors de sa présentation devant le HCFiPS, une nouvelle articulation entre ces deux types d'accords devra sans doute être envisagée. Mais au-delà de cette question formelle, c'est l'intérêt de la démarche de conventionnement qui doit être souligné. « *Une grande part de la réussite de la résolution de situations critiques de mobilité repose en effet sur la compréhension mutuelle et des interprétations convergentes des règles de coordination par les partenaires européens* »²⁹¹. À titre d'exemple, et comme cela a été décrit *supra*, la concrétisation de toute action de contrôle ayant abouti à la conclusion d'une

²⁸⁷ En considérant seulement que le fait d'avoir été enregistré au système de sécurité sociale espagnol et de partir à l'étranger permet de se prévaloir de cette règle, sans se préoccuper des 12 prochains mois de l'activité alternée ou simultanée entre deux États.

²⁸⁸ Accord ratifié par la loi n° 2011-4 du 3 janvier 2011.

²⁸⁹ Loi n° 2010-487 du 14 mai 2010 autorisant l'approbation de l'accord ; décret n° 2015-1633 du 10 décembre 2015 portant publication de l'accord.

²⁹⁰ Loi n° 2014-776 du 8 juillet 2014 autorisant l'approbation de l'accord ; Décret n° 2014-1362 du 13 novembre 2014 portant publication de l'accord.

²⁹¹ Memorandum-REIF-Mobilite-UE-Septembre-2019.pdf

erreur ou d'une fraude relative à la législation applicable sur les mobilités intra-européennes passe par le retrait du formulaire A1, qui passe lui-même par un processus de dialogue, vérifié par les juges. Dès lors, si les organismes souhaitent obtenir le retrait dans les meilleures conditions, une coopération avec l'institution émettrice doit intervenir au plus tôt dans le processus, si possible avant même l'émission du formulaire quand celui-ci est établi à titre rétroactif²⁹², en tous cas dès connaissance de doutes sur les conditions de réalisation de la prestation : l'existence de relations pré organisées avec les institutions émettrices est logiquement un « plus » dans ce type de démarche.

- [210] L'intérêt de cette coopération « *le plus en amont possible* » a été notamment souligné par Bruno GREGOIRE dans son intervention devant le HCFiPS²⁹³, qui a rappelé que cette coopération était l'esprit même des règlements de coordination, en ce qu'ils prévoient notamment que les organismes de sécurité sociale sont tenus, pour la bonne application de ces règlements, de communiquer toute information nécessaire à leur bonne application²⁹⁴. Il rejoint ainsi des positions exprimées par les autorités belges, très en appui des procédures de dialogue²⁹⁵.

Recommandation n°21 : Développer les relations bilatérales pour faciliter la gestion des dossiers

- [211] D'autres coopérations internationales mériteraient sans doute d'être mobilisées : l'Union européenne propose divers leviers destinés à améliorer la coopération internationale (l'Autorité européenne du travail, Eurojust, Europol²⁹⁶) auxquels ne recourent pas aujourd'hui les organismes de sécurité sociale français – alors que, par exemple, ces leviers sont utilisés par les organismes belges. Il serait probablement intéressant de les inscrire dans certaines stratégies de contrôle – par exemple, l'AET permet de déployer des actions de coopération transfrontalière de types « inspections conjointes »²⁹⁷, voire dans la stratégie pénale, avec Eurojust²⁹⁸.

²⁹² Bruno GREGOIRE échange avec le HCFiPS 4 juillet 2022.

²⁹³ Les consignes nationales données au réseau des Urssaf sont en cours de réactualisation en ce sens.

²⁹⁴ Article 76 paragraphe 4 du règlement n°883/2004: « *Les institutions et les personnes couvertes par le présent règlement sont tenues à une obligation mutuelle d'information et de coopération pour assurer la bonne application du présent règlement. Les institutions, conformément au principe de bonne administration, répondent à toutes les demandes dans un délai raisonnable et communiquent, à cet égard, aux personnes concernées toute information nécessaire pour faire valoir les droits qui leur sont conférés par le présent règlement.* ».

²⁹⁵ « *Certains auteurs estiment que [la] procédure [de dialogue] est inefficace (...). Or, la procédure de dialogue et de conciliation fonctionne et il est erroné d'en mesurer l'efficacité au nombre infime de cas portés devant le comité de conciliation qui n'a pour vocation qu'à se prononcer à la demande des parties en litige sur les cas pour lesquels elles ne parviennent pas à se mettre d'accord* » ; Morsa, Marc. Certificat de détachement frauduleux – La Cour de justice rappelle le respect strict des procédures de dialogue, obs. sous CJUE Affaires jointes C-370/17 et C-37/18 (Vueling), Droit pénal de l'entreprise, Vol. 2020, no.2, p. 174-185 (2020) <http://hdl.handle.net/2078.1/240107>.

²⁹⁶ Agences européennes de coopération policière et judiciaire en matière pénale.

²⁹⁷ Depuis l'année 2020, la DGT a proposé à ses homologues et à l'AET des inspections conjointes ou concertées. Une inspection réalisée en 2020 avec le Portugal visant des entreprises de travail temporaires a permis d'adresser un rapport complémentaire au parquet de Bordeaux. En 2021, le contrôle d'une ETT espagnole détachant en France a été effectué dans ce cadre, en associant l'URSSAF ainsi qu'une inspection conjointe avec la Bulgarie dans le secteur agricole où la MSA a été associée. De même, plusieurs inspections se sont déroulées en 2022, soit en France (par exemple la France a accueilli ses homologues irlandais dans le secteur des transports ou la Roumanie dans le secteur de la réparation navale) ou à l'étranger (la France a pu lors d'un échange participer à un contrôle d'une entreprise de travail temporaire en Roumanie). L'initiative des inspections conjointes est également à la main des organismes de sécurité sociale qui ne semblent pas la mobiliser réellement.

²⁹⁸ Par exemple pour associer un autre juge d'un autre État aux investigations ou pour mettre en place des commissions rogatoires internationales sur du travail illégal et les problématiques de faux détachements.

[212] Hors ce cadre international, plusieurs actions doivent être menées dans le cadre strictement national.

2.2.2.4 - Affiner la stratégie de contrôle sur les mobilités internationales

[213] Aujourd'hui le contrôle des mobilités internationales est effectué, au cas par cas, au gré de dossiers détectés à l'occasion des contrôles ou en provenance de signalements partenaires. Les organismes de recouvrement sociaux ne sont pas réellement dotés d'une stratégie de contrôle sur ce point. Le HCFiPS ne saurait trop insister sur la nécessité d'une telle stratégie, en mettant l'accent sur ce qui est au cœur du dévoiement de cette mobilité, à savoir, la substitution durable, voire pérenne, par des établissements qui l'organisent, de salariés détachés ou pluriactifs, ou encore d'indépendants, soumis à des législations de sécurité sociale étrangères, à des salariés qui devraient relever de la législation française de sécurité sociale.

[214] De fait, les règles de coordination ont été conçues pour faciliter la mobilité temporaire des travailleurs, non pour autoriser l'exercice durable d'une activité « sous législation » extérieure. Plusieurs principes posés par les règlements matérialisent cette approche.

[215] Du point de vue du pays d'envoi et du travailleur détaché, trois grands éléments « limitent » le détachement : le travailleur détaché doit avoir été soumis à la législation de l'État membre d'établissement de l'employeur depuis au moins un mois avant le détachement²⁹⁹ ; une fois qu'un travailleur a terminé une période de détachement, un délai minimal de deux mois doit s'écouler à compter de la date de fin de la période de détachement avant qu'une nouvelle période de détachement puisse être autorisée³⁰⁰ ; la durée prévisible du détachement ne doit pas excéder 24 mois³⁰¹.

Exemples de contrôles effectués sur des sujets liés au détachement³⁰²

Exemple de contrôle sur la durée minimale d'affiliation

Des salariés résidant en France sont détachés par une entreprise allemande auprès d'une entreprise utilisatrice en France. Les inspecteurs ont consulté, salarié par salarié, la base française des relevés de carrière et ont constaté que les salariés étaient affiliés à la sécurité sociale française jusqu'à la veille de leur détachement. En vertu de

²⁹⁹ Une « personne qui exerce une activité salariée dans un État membre pour le compte d'un employeur y exerçant normalement ses activités, et que cet employeur détache dans un autre État membre » peut être une personne recrutée en vue de son détachement dans un autre État membre, à condition qu'elle soit, juste avant le début de son activité salariée, déjà soumise à la législation de l'État membre dans lequel est établi son employeur. « À titre indicatif, l'exigence formulée par les termes « juste avant le début de son activité salariée » peut être considérée comme remplie si la personne concernée était soumise à la législation de l'État membre d'établissement de l'employeur depuis au moins un mois. Des durées plus courtes nécessiteraient une évaluation au cas par cas tenant compte de tous les autres facteurs », Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale décision A2 du 12 juin 2009.

³⁰⁰ « Une fois qu'un travailleur a terminé une période de détachement, un délai minimal de deux mois doit s'écouler à compter de la date de fin de la période de détachement avant qu'une nouvelle période de détachement concernant le même travailleur, les mêmes entreprises et le même État membre puisse être autorisée. Une dérogation à ce principe peut néanmoins être autorisée dans des conditions spécifiques. Par ailleurs, si le travailleur détaché n'a pas pu, en raison d'événements imprévus, terminer son travail, lui-même, ou son employeur, peut demander une prolongation de la période initiale de détachement afin de terminer le travail en question (dans la limite de vingt-quatre mois). Dans ce cas, l'interruption de deux mois n'est pas obligatoire. Une telle demande doit être présentée et justifiée avant la fin de la période initiale de détachement ». Guide pratique sur la législation applicable dans l'Union européenne (UE), dans l'Espace économique européen (EEE) et en Suisse.

³⁰¹ La personne qui exerce une activité salariée dans un État membre pour le compte d'un employeur y exerçant normalement ses activités, et que cet employeur détache pour effectuer un travail pour son compte dans un autre État membre, demeure soumise à la législation du premier État membre, à condition que la durée prévisible de ce travail n'excède pas vingt-quatre mois et que cette personne ne soit pas envoyée en remplacement d'une autre personne détachée.

³⁰² David GIONO, chargé de mission LCTI à l'Urssaf-Caisse nationale, Présentation EN3S, 12 janvier 2021.

l'unicité de législation applicable, ils ne pouvaient donc pas être affiliés à la sécurité sociale allemande dans le mois précédant leur détachement.

Exemple de contrôle sur le délai minimal entre deux détachements

L'audition d'un salarié permet d'établir que, de manière systématique, l'entreprise étrangère laisse s'écouler un délai minimum de deux mois entre la fin d'une période de détachement et le début de l'autre pour des salariés qui, dans les faits, continuaient de travailler sans interruption sur le territoire français. De fait, l'entreprise gérait son risque, avec un faible risque de contrôle.

Conditions de contrôle sur la durée maximale de détachement

Le contrôle de la durée du détachement effectué par les inspecteurs du recouvrement s'appuie sur des éléments présents dans l'entreprise, tels les plannings ou les listes de badgeages ou encore les fichiers des ordinateurs, ce qui suppose un examen minutieux salarié détaché par salarié détaché. Ce n'est qu'à l'issue de cet examen qu'un retrait de formulaire, sur ce motif, peut être demandé.

[216] Du point de vue du pays d'accueil, la succession de travailleurs détachés sur un même poste est prohibée : « *Les modalités du détachement doivent faciliter les choses pour les employeurs (et les travailleurs) lorsqu'il est nécessaire d'envoyer des salariés travailler temporairement dans un autre pays. Dès lors, le détachement ne doit pas être utilisé pour pourvoir des postes permanents ou exécuter des contrats à durée indéterminée par des détachements successifs de travailleurs différents, affectés aux mêmes postes, à des fins identiques* »³⁰³.

La jurisprudence de la Cour de Justice sur les détachements successifs

Les règles applicables aux détachements successifs ont été précisées dans un arrêt du 6 septembre 2018 (C-527/16 Alpenrind GmbH) : la succession de travailleurs détachés n'est pas autorisée y compris lorsque ces salariés sont employés par des employeurs distincts, dès lors qu'ils effectuent le même travail. Cela signifie que la durée maximale d'un détachement ne s'apprécie pas seulement au regard de la personne même du salarié mais aussi au regard du travail effectué par un travailleur détaché.

³⁰³ Guide pratique sur la législation applicable dans l'Union européenne (UE), dans l'Espace économique européen (EEE) et en Suisse. « *L'interdiction de remplacer une personne détachée par une autre personne détachée ne doit pas seulement être considérée sous l'angle de l'État d'envoi, mais également sous celui de l'État d'accueil. Le travailleur détaché dans l'État membre d'accueil A ne peut, en effet, y être remplacé immédiatement ni par un travailleur détaché par la même entreprise de l'État membre d'envoi B ni par un travailleur détaché par une autre entreprise établie dans l'État membre B ou un travailleur détaché par une entreprise implantée dans un État membre C. Du point de vue de l'institution compétente de l'État membre d'envoi, les conditions de détachement peuvent sembler effectivement remplies au moment de l'appréciation des conditions de détachement. Cependant, lorsqu'une activité dans l'État membre d'accueil A était préalablement exercée par un travailleur détaché de l'État membre d'envoi B, ce travailleur ne peut être remplacé immédiatement par un autre travailleur nouvellement détaché, de quelque État membre que ce soit. Peu importe l'entreprise ou l'État membre dont provient le travailleur nouvellement détaché – le remplacement immédiat d'un travailleur détaché par un autre travailleur détaché n'est pas autorisé. La règle est illustrée comme suit : « X est une agence d'intérim spécialisée dans le recrutement de bouchers pour le secteur de la découpe de viandes dans l'État membre A. L'agence X conclut un contrat avec l'abattoir Y, situé dans l'État membre B. X envoie des travailleurs dans cet abattoir pour y effectuer des découpes. Ce service de l'employeur X est rémunéré par l'abattoir Y en fonction du nombre de tonnes de viande découpée. Le travail effectué par les différents travailleurs détachés n'est pas toujours identique mais en principe, chacun d'entre eux pourrait occuper n'importe quelle fonction dans le processus de découpe. Chaque travailleur est détaché habituellement pour une durée de dix mois. Le contrat entre l'employeur X et l'abattoir Y est un contrat-cadre qui permet à Y de demander l'envoi de bouchers détachés pour des périodes consécutives (d'un an, par exemple), mais ce contrat-cadre n'est pas lui-même limité dans le temps. Il existe en outre un employeur Z, établi dans l'État membre C, qui détache des travailleurs à l'abattoir Y. Au bout d'un certain temps, il apparaît que les activités de découpe dans l'abattoir Y sont réalisées depuis des années, exclusivement et sans interruption, par des travailleurs détachés des employeurs X et Z. Il s'agit là d'un exemple de remplacement non autorisé d'un travailleur détaché par un autre travailleur détaché. Le document portable (DP) A1 devrait être retiré par l'institution l'ayant délivré et les travailleurs devraient être soumis à la législation de l'État d'emploi à compter de la date à laquelle l'institution compétente de l'État de détachement a été avertie et a reçu la preuve de la situation prévalant dans l'État d'emploi. En cas de fraude, le retrait peut aussi être effectué à titre rétroactif ».*

« 88 Conformément à une jurisprudence constante de la Cour, il y a lieu, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie (...)

89 S'agissant, tout d'abord, des termes de l'article 12, paragraphe 1, du règlement no 883/2004, tel qu'il s'appliquait au début de la période litigieuse, celui-ci prévoyait que « [l]a personne qui exerce une activité salariée dans un État membre pour le compte d'un employeur y exerçant normalement ses activités, et que cet employeur détache pour effectuer un travail pour son compte dans un autre État membre, demeure soumise à la législation du premier État membre, à condition que la durée prévisible de ce travail n'excède pas vingt-quatre mois et que la personne ne soit pas envoyée en remplacement d'une autre personne ».

90 Il ressort ainsi du libellé de l'article 12, paragraphe 1, du règlement n° 883/2004 et, en particulier, de l'expression « à condition que », que le fait même qu'un travailleur détaché remplace une autre personne fait obstacle à ce que ce travailleur de remplacement puisse demeurer soumis à la législation de l'État membre dans lequel son employeur exerce normalement ses activités et que la condition de non-remplacement s'applique de manière cumulative à celle, également prévue à cette disposition, relative à la durée maximale du travail concerné.

91 En outre, l'absence de référence expresse dans le libellé de ladite disposition aux sièges des employeurs respectifs ou aux éventuels liens personnels ou organisationnels existant entre eux tend à suggérer que de telles circonstances ne sont pas pertinentes aux fins de l'interprétation de cette même disposition. (...) ».

97 (...) Interpréter l'article 12, paragraphe 1, du règlement n° 883/2004 différemment selon le siège respectif des employeurs concernés ou l'existence de liens personnels ou organisationnels entre eux pourrait compromettre l'objectif poursuivi par le législateur de l'Union de soumettre en principe le travailleur à la législation de l'État membre dans lequel l'intéressé exerce son activité.

98 En particulier, ainsi qu'il ressort du considérant 17 du règlement no 883/2004, c'est en vue de garantir le mieux possible l'égalité de traitement de toutes les personnes occupées sur le territoire d'un État membre qu'il a été considéré approprié de déterminer comme législation applicable, en règle générale, la législation de l'État membre dans lequel l'intéressé exerce son activité salariée ou non salariée. En outre, il découle des considérants 5 et 8 de ce règlement que, dans le cadre de la coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale, il convient de garantir le mieux possible l'égalité de traitement des personnes occupées sur le territoire d'un même État membre. »

99 Il résulte des considérations exposées aux points 89 à 98 du présent arrêt que le recours récurrent à des travailleurs détachés afin de pourvoir à un même poste, même si les employeurs à l'initiative des détachements sont distincts, n'est conforme ni au libellé ni aux objectifs visés à l'article 12, paragraphe 1, du règlement n° 883/2004 et n'est pas non plus conforme au contexte entourant cette disposition, de telle sorte qu'une personne détachée ne saurait bénéficier de la règle particulière prévue à ladite disposition lorsqu'elle remplace un autre travailleur. 100 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la troisième question que l'article 12, paragraphe 1, du règlement n° 883/2004 doit être interprété en ce sens que, dans le cas où un travailleur, qui est détaché par son employeur pour effectuer un travail dans un autre État membre, est remplacé par un autre travailleur détaché par un autre employeur, ce dernier travailleur doit être considéré comme étant « envoyé en remplacement d'une autre personne », au sens de cette disposition, de telle sorte qu'il ne saurait bénéficier de la règle particulière prévue à ladite disposition afin de demeurer soumis à la législation de l'État membre dans lequel son employeur exerce normalement ses activités. Le fait que les employeurs des deux travailleurs concernés ont leurs sièges dans le même État membre ou le fait qu'ils entretiennent d'éventuels liens personnels ou organisationnels sont sans pertinence à cet égard ».

[217] Cette règle permet aux organismes en charge du contrôle de travailler directement au niveau de l'entreprise d'accueil, seule responsable de son application. Ce travail au niveau de l'entreprise française facilite théoriquement le contrôle : en effet, l'une des difficultés à laquelle se heurtent les inspecteurs sur les autres chefs de contrôle est de devoir approcher des entreprises dont le siège est à l'étranger, ce qui rend plus complexe l'obtention des documents nécessaires au contrôle (qui doivent être par ailleurs traduits). Or, ce point de contrôle n'est pas aujourd'hui mobilisé, alors qu'il est au cœur des risques de dévoiement de la logique du détachement.

Recommandation n°22 : Préciser la stratégie de contrôle des entreprises recourant de manière récurrente au détachement, à l'opposé de l'esprit et de la lettre du détachement

[218] La mise en place de cette stratégie doit pouvoir se nourrir de relations renforcées avec l'inspection du travail³⁰⁴. De nombreux interlocuteurs ont souligné tant les difficultés opérationnelles à partager les constats entre Urssaf et sphère « travail » que le caractère très fructueux de ces échanges quand ils se matérialisent. L'un des points d'achoppement est la divergence des règles applicables en matière de droit européen. Cette divergence ne doit pas être un obstacle à procéder à des contrôles communs ou à dresser des constats partagés, chacun tirant les conséquences de ces constats, selon les règles qui s'appliquent à son positionnement.

2.2.2.5 - Des dispositifs dérogatoires applicables aux impatriés et aux mobilités internationales intragroupes mis en œuvre, sans bilan disponible

[219] Plus ponctuellement, deux dispositifs dérogatoires dispensant d'affiliation les impatriés coexistent aujourd'hui.

[220] Le premier de ces dispositifs, mis en place en 2009, a trait à la mobilité internationale intra groupe, avec pour objectif d'en faciliter la réalisation, en permettant à des salariés ayant vocation à travailler dans plusieurs filiales d'un groupe, de disposer d'une couverture sociale au sein du groupe, cette couverture sociale étant assurée dans la durée via le recours à des assurances privées proposées en Suisse.

[221] Le second de ces dispositifs –qui peut s'appliquer également à la mobilité intra groupe- est celui relatif aux impatriés : il a été mis en place dans le contexte du Brexit, avec pour volonté un renforcement de l'attractivité de la Place de Paris, considérant que « *l'application du régime actuel d'assurance vieillesse aux salariés impatriés représente un frein possible aux relocalisations d'activités financières, s'agissant (i) de cadres à hauts salaires et (ii) n'ayant souvent pas vocation à bénéficier en France de prestations de retraite*³⁰⁵ ». Il a pris la suite de dispositions mises en place en 2008 et abrogées en 2016.

La question du statut social des impatriés

Un différend avec le groupe Total en 2006

La question du statut social des impatriés a fait l'objet de nombreux débats au milieu des années 2000.

Ces débats se sont beaucoup focalisés sur la gestion de ses salariés impatriés par le groupe Total, suite à une remise en cause des pratiques du groupe par l'administration : selon l'expression de son PDG lors d'une audition devant le Sénat en 2007, « *depuis près de vingt ans, [les salariés étrangers en mobilité internationale « impatriés » en France] ont la possibilité de ne pas cotiser au régime français, mais de disposer de contrats de droit suisse, au travers de la filiale de Total qui y assure leur couverture sociale et leur régime de retraite par capitalisation. Il nous a récemment été notifié, par les organismes de sécurité sociale, la remise en cause de ce dispositif qui vise,*

³⁰⁴ La DGT a souligné son soutien à la recommandation de contrôles conjoints URSSAF-Inspecteurs du travail.

Par ailleurs, la DGT a initié – dans le cadre d'un Groupe opérationnel de coordination de lutte contre le travail illégal (GOCLTI, ancêtre du GONAF LTI) un travail d'élaboration d'un guide de contrôle (trame de questionnements) pouvant être utilisé tant par les inspecteurs Urssaf que par l'inspection du travail, outil visant à favoriser notamment l'engagement de procédures de demandes de retrait de document A1 par les Urssaf. Ce travail est ce jour repris par la DSS.

³⁰⁵ Étude d'impact.

pourtant, plus de mille salariés et leurs ayants-droit, dont certains sont demeurés dans leur pays d'origine, parmi lesquels 400 travaillent en France»³⁰⁶.

Selon les termes de la mission menée par l'IGAS en 2007 sur ce sujet³⁰⁷, cette remise en cause découlait d'une analyse juridique de la Direction de la Sécurité sociale, qui, saisie par le CLEISS d'un nombre de demandes de prorogations plus important que précédemment, avait analysé ces demandes et considéré que les conditions de détachement n'étaient pas remplies. Cette remise en cause a été considérée par le groupe Total comme inadéquate : *« Total estime que l'affiliation à la sécurité sociale française ne correspondrait pas, dans la plupart des cas, aux besoins des intéressés, notamment en matière de retraite et pourrait en outre faire peser sur le régime général français des charges de gestion importantes, notamment en ce qui concerne la couverture des dépenses médicales effectuées hors de France par les ayants droit, ou encore en ce qui concerne l'articulation avec les régimes locaux et les dispositifs étrangers de couverture complémentaire »*³⁰⁸.

Tout en souscrivant au constat fait par la DSS de la fragilité juridique du recours au détachement telles que pratiquées par le groupe Total, l'IGAS considérait que *« si une vigilance s'impose quant (...) aux conditions de recours au détachement, une solution doit pouvoir être recherchée pour répondre à la situation très particulière des salariés effectuant des carrières internationales au sein de groupes fortement mondialisés et pour lesquels les dispositifs de coordination européenne et bilatérale n'apportent pas nécessairement une protection sociale adaptée et continue. (...) L'intérêt du salarié effectuant une carrière transnationale au sein d'un groupe milite, en effet, pour la reconnaissance de cette particularité »*.

Deux séries de dispositions élaborées dans ce contexte

Un dispositif d'exemption d'affiliation des impatriés a été mis en place en 2008³⁰⁹ : il s'appliquait au seul régime de base de sécurité sociale et était valable tant pour les salariés que pour les travailleurs indépendants. Comme précisé par le Sénat³¹⁰, *« cet article adopté sur la proposition du Gouvernement permet de répondre aux dispositions de notre droit social entravant le passage en France, pour des missions durant de quelques mois à plusieurs années, de cadres étrangers des grands groupes installés dans notre pays. Il vise à permettre à ces personnes, à titre dérogatoire et sous certaines conditions, de bénéficier d'une dispense d'immatriculation à un régime français obligatoire d'assurance vieillesse. Ces cadres étrangers sont affiliés dans leur pays de résidence habituelle à des régimes d'assurance vieillesse auxquels ils ne souhaitent pas renoncer pour le profit hypothétique des allocations auxquelles leur donnerait droit un séjour de quelques années en France »*. Ce dispositif a été abrogé par l'article 59 de la loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016.

Un dispositif proche (mais ciblant uniquement assurance vieillesse de base et complémentaire, et ne couvrant pas les travailleurs indépendants) a été recréé, dans le contexte du Brexit, par la loi Pacte, l'accent étant alors mis sur les différentiels de coût du travail entre pays pour les plus hauts revenus³¹¹ : *« S'agissant de l'impact de la mesure sur l'amélioration de la compétitivité salariale, la mesure [doit permettre] de réduire significativement l'écart de compétitivité entre la France et ses voisins européens, qui appliquent des mécanismes de plafonnement des cotisations sociales, contrairement à la France. Pour un salaire brut d'environ 250 000 euros, l'employeur verse environ 110 000 euros de cotisations, et le salarié 48 000 euros, soit un coût total pour l'employeur d'environ 383 000 euros et un salaire net après impôts de 161 000 euros. Le dispositif proposé permettrait de ramener le coût total pour l'employeur à 346 000 euros, tout en amenant le salaire net après impôts à environ 176 000 euros*³¹². »

³⁰⁶ Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur la notion de centre de décision économique et les conséquences qui s'attachent, en ce domaine, à l'attractivité du territoire national par M. Christian GAUDIN.

³⁰⁷ AUBRY Eric, CHEVALLEREAU Jean-François : *« Analyse des difficultés rencontrées par les salariés et les entreprises au regard des textes régissant la mobilité internationale au sein d'un même groupe »*, 2007. Disponible sur internet.

³⁰⁸ Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur la notion de centre de décision économique et les conséquences qui s'attachent, en ce domaine, à l'attractivité du territoire national par M. Christian GAUDIN.

³⁰⁹ Article 123 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

³¹⁰ Rapport sénatorial sur la loi de modernisation de l'économie.

³¹¹ Article 77 de la loi n°2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises (PACTE).

³¹² Étude d'impact Loi Pacte. Reprenant le rapport sur les « Places financières : quelle stratégie française face au Brexit ? », rapport d'information n° 574 (2016-2017) d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances du Sénat et déposé le 7 juin 2017, le Sénat estimait, dans son rapport sur la loi Pacte, le Sénat estimait, que *« le montant des prélèvements payés par un employeur pour un salarié rémunéré à hauteur de 250 000 euros – soit environ 18 000 euros net par mois – [était] neuf fois supérieur en France qu'en Allemagne. Pour un salaire annuel brut de 250 000 euros, le coût total pour l'employeur, c'est-à-dire la somme du salaire brut et des prélèvements sur le travail, s'élèv[ait] ainsi à 265 000 euros en Allemagne, contre 387 000 euros en France, soit un écart de 46% »*. Le Sénat expliquait ce différentiel principalement par trois facteurs : - la taxe sur les salaires, qui n'a pas d'équivalent en Allemagne ; - l'absence de contribution obligatoire aux régimes de

Parallèlement, et s'agissant des détachements intra groupes, un arrangement administratif a été conclu en 2009 entre la Suisse et la France, arrangement encore aujourd'hui en vigueur. Cet accord avec la Suisse visait à autoriser une pratique consistant à créer des sociétés dans ce pays, sociétés qui servent de plateforme pour la gestion de collaborateurs ayant vocation à travailler successivement dans les différentes filiales du groupe : les personnes « *sont recrutées avec un contrat de travail suisse, puis dans le cas d'une affectation en France ou dans un État de l'EEE ou dans un État ayant passé une convention bilatérale de sécurité sociale avec la Suisse, la caisse helvétique de sécurité sociale leur délivre un certificat de détachement et assure ainsi leur maintien au régime de sécurité sociale suisse et le paiement des cotisations à celui-ci. Parallèlement, ces salariés bénéficient d'une couverture sociale définie au sein du groupe avec des assurances privées de sorte qu'eux-mêmes et leurs familles aient une couverture adaptée (maladie, accidents du travail, retraite) à leur mobilité géographique* »³¹³.

	Dispense d'affiliation	
	Mobilité Intra groupe	Salariés appelés de l'étranger à occuper un emploi en France (impatriés)
	Arrangement 2009	Article L767-2 du code de la sécurité sociale
Risques couverts	Tous risques (y compris vieillesse complémentaire)	Vieillesse de base et complémentaire
Durée maximale de la dérogation	6 ans	6 ans
Condition de nationalité du salarié	Néant	Néant
Durée minimum d'activité dans une entreprise du groupe auquel appartient l'entreprise d'accueil	3 mois	
Protection sociale antérieure	Protection sociale spécifique durant la période d'activité d'au moins trois mois dans l'entreprise du groupe	Ne pas avoir été affiliés, au cours des cinq années civiles précédant celle de leur prise de fonctions, à un régime français obligatoire d'assurance vieillesse, sauf pour des activités accessoires, de caractère saisonnier ou liées à leur présence en France pour y suivre des études.
Protection sociale requise pendant la période dérogatoire	Maintien de cette protection sociale spécifique du groupe pendant la période de détachement dérogatoire Engagement à verser les cotisations dans le pays d'envoi pendant toute la période dérogatoire	Contribution minimale versée par ailleurs au titre de leur assurance vieillesse (au moins 20 000 euros par an sur des produits d'assurance vieillesse français ou étrangers)
Activité dans le groupe d'accueil	fonctions en rapport avec le déroulement d'une carrière internationale	

[222] Compte tenu de leurs caractères totalement dérogatoires, ces deux régimes mériteraient de donner lieu à un bilan.

[223] S'agissant de l'arrangement administratif relatif aux mobilités intra groupe, 6 586 demandes concernant 4 300 salariés ont été traitées entre 2016 et 2022. Il conviendrait de s'assurer que la mise en œuvre de l'arrangement correspond toujours au cadre initialement fixé, en vérifiant notamment que le bénéfice du dispositif est bien réservé aux personnes réalisant au sein du groupe des fonctions en rapport avec le déroulement d'une carrière internationale.

[224] S'agissant des règles relatives aux impatriés, l'étude d'impact associée au projet de loi faisait état de la difficulté à évaluer ce dispositif : « *L'estimation de l'impact [financier] est difficile à réaliser, compte tenu des hypothèses conventionnelles qu'il convient de retenir, qu'il s'agisse des flux d'impatriés attendus (selon une étude de McKinsey, la relocalisation des activités financières actuellement réalisées à Londres pourrait entraîner un flux de nouveaux impatriés compris entre 1 100 et 2 400), ou de leurs revenus moyens (le revenu annuel brut moyen des personnes bénéficiant en 2014 et 2015 du dispositif fiscal de l'impatriation était de 100 000 € ; le revenu moyen des nouveaux flux pourrait être de cet ordre de grandeur, voire supérieur)* »³¹⁴. Une évaluation des bénéficiaires du dispositif serait aujourd'hui possible.

retraite complémentaires en Allemagne ; - l'absence de plafonnement des cotisations sociales versées par les employeurs français.

³¹³ AUBRY Eric, CHEVALLEREAU Jean-François, *op.cit.*

³¹⁴ « *S'agissant de la mesure de dispense d'assurance vieillesse, l'impact financier net pour les organismes entrant dans le champ des lois de financement de la sécurité social peut être considéré comme globalement neutre. D'un côté, la mesure entrainera une perte de recettes immédiate pour les régimes d'assurance vieillesse correspondant à l'effet d'aubaine dont pourront bénéficier les personnes susceptibles de demander à bénéficier du dispositif fiscal d'impatriation et qui seraient venues s'installer provisoirement en France même en l'absence de mesure (environ 4 000 bénéficient chaque année du dispositif fiscal d'impatriation), qui pourront demander à être dispensées 315 d'affiliation à l'assurance vieillesse. Toutefois, les recettes de*

Recommandation n°23 : Faire un bilan de la mise en œuvre des dispositifs dérogatoires relatifs à l'impatriation et aux mobilités internationales intragroupes

2.2.2.6 - Intégrer dans la stratégie de contrôle la mobilisation des différents outils disponibles

- [225] Comme souvent évoqué dans ce rapport, priorité doit être donnée, pour les mobilités internationales comme pour les autres fraudes, aux montages complexes, susceptibles de concerner un nombre conséquent de salariés et de « gangréner » l'économie. Pour autant, la lutte contre la fraude « ordinaire » doit également trouver à s'appliquer, à des fins *a minima* pédagogiques. Or, les outils permettant d'appréhender ces fraudes « simples » ne sont pas aujourd'hui mobilisés.
- [226] L'absence de déclaration préalable à l'embauche n'est pas sanctionnée en tant que telle par la branche recouvrement pour les travailleurs détachés. Or, s'agissant d'une disposition relevant du code du travail, sanctionnable par les agents des Urssaf, la non production de la DPAE peut être soulevée par les inspecteurs du recouvrement sans prise en compte des règles relatives à la coordination en matière de sécurité sociale : en d'autres termes, ce grief peut être soulevé dès lors que les organismes considèrent que le travailleur est dans un lien de subordination avec une entreprise française et qu'à ce titre il aurait dû faire l'objet d'une DPAE, quand bien même l'employeur de ce travailleur dit que son salarié relève d'une entreprise étrangère et matérialise cette situation par la production d'un formulaire A1. Cette dissociation entre régime applicable à la DPAE et aux règles de coordination en matière de sécurité sociale a notamment été actée par la Cour de Cassation.

DPAE et coordination en matière de sécurité sociale ; une dissociation des deux notions établie par la jurisprudence

Conformément à la jurisprudence de la CJUE³¹⁵, les règlements de coordination de sécurité sociale, et donc le certificat de détachement, n'ont pas d'incidence sur les matières autres que la sécurité sociale ; il appartient au juge français de vérifier si la DPAE a pour unique objet d'affilier le salarié à la sécurité sociale ou si cette formalité visait, fût-ce en partie, à s'assurer de l'efficacité des contrôles

« Les certificats E101 et A1, délivrés par l'institution compétente d'un État membre, ne lient l'institution compétente et les juridictions de l'État membre d'accueil qu'en ce qu'ils attestent que le travailleur concerné est soumis, en matière de sécurité sociale, à la législation du premier État membre pour l'octroi des prestations directement liées à l'une des branches et à l'un des régimes énumérés à l'article 4, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1408/71 ainsi qu'à l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 883/2004 » (§ 47). (...) « Ces certificats ne produisent donc pas d'effet contraignant à l'égard des obligations imposées par le droit national dans des matières autres que la sécurité sociale, au sens de ces règlements, telles que, notamment, celles relatives à la relation de travail entre employeurs et travailleurs, en particulier, les conditions d'emploi et de travail de ces derniers » S'agissant de l'analyse du droit national et en particulier de la portée de la DPAE, la CJUE a précisé qu'il incombe à la juridiction de renvoi de déterminer la portée de cette obligation déclarative.

cotisations d'assurance vieillesse qui ne seront pas recouvrées sur les rémunérations perçues par les nouveaux impatriés qui ne seraient pas venus sans cette mesure ne sauraient constituer des pertes de recettes, puisque ces personnes ne seraient pas venues s'établir en France. Enfin, il importe de rappeler que les personnes bénéficiant de cette mesure ne se verront pas de droit ouvert, et donc que la mesure est parfaitement neutre sur le cycle de vie également pour les régimes d'assurance vieillesse. D'un autre côté, les nouveaux impatriés s'acquitteront de cotisations et contributions sociales hors vieillesse (cotisations maladie, AT-MP et famille, CSG/CRDS, cotisations chômage, contributions transport, FNAL...) qui n'auraient pas été perçues en l'absence de mesure. L'impact net dépendra in fine des nouveaux flux d'impatriés, de leur rémunération, du rythme d'arrivée, de la durée de leur impatriation en France, etc. Selon la direction de la sécurité sociale, en première analyse et avec des hypothèses moyennes, le bilan global pourrait être équilibré » ; étude d'impact du projet de loi.

³¹⁵ Arrêt de la Cour de Justice du 14 mai 2020, Bouygues Travaux publics C-17/19.

Faisant suite à cette réponse de la Cour de Justice, la Cour de Cassation³¹⁶ a considéré que la DPAE était une formalité obligatoire, destinée, au moins en partie, à garantir l'efficacité des contrôles afin d'assurer le respect des conditions d'emploi et de travail imposées par le droit national. En conséquence, l'existence d'un certificat de détachement ne fait pas obstacle à une condamnation du chef de travail dissimulé pour omission de procéder à la DPAE³¹⁷.

[227] Cette abstention des Urssaf est principalement justifiée par des questions de priorisation et de charge de travail dès lors que relever le défaut de déclaration préalable suppose la réalisation d'investigations approfondies par l'inspecteur du recouvrement. Si les investigations permettent la remise en cause de la législation de sécurité sociale applicable, le défaut de DPAE pourra être relevé au même titre que le défaut de déclarations sociales obligatoires pour caractériser l'infraction de travail dissimulé par dissimulation d'emploi salarié et un redressement de cotisations sera notifié. Si, en revanche, les investigations ne permettent pas la remise en cause de la législation applicable, l'inspecteur devra immobiliser du temps pour la réalisation d'une procédure pénale –ce qui mobilisera du temps de contrôle qui ne sera pas valorisé par un redressement de cotisations, alors que, dans le même temps, l'inspecteur peut se consacrer à d'autres dossiers pour lesquels un redressement de cotisations pourra être réalisé.

[228] De même, l'absence de production d'un formulaire A1 peut être sanctionnée. Cette possibilité est ouverte par le droit interne depuis 2017, mais n'a été mobilisée pour la première fois que cette année par la MSA Grand Sud –dès lors que, comme dans la situation précédente, elle immobilise du temps inspecteur. Elle répondait à plusieurs objectifs : inciter les entreprises étrangères à munir tous les travailleurs réalisant une prestation en France lorsqu'ils relèvent de la législation d'un État autre que la France des documents justifiant leur situation et ainsi à faciliter l'accomplissement de leur mission par les corps de contrôle ; renforcer l'obligation de vérification mise à la charge des donneurs d'ordre³¹⁸, qui bénéficient de la prestation assurée par ces sous-traitants et travailleurs maintenus à la législation de sécurité sociale d'un autre État.³¹⁹ Il est à noter que le recouvrement de sanctions administratives auprès d'entreprises étrangères n'est pas insurmontable voire même bien tangible dès lors que les entreprises reviennent « prester » en France.

³¹⁶ Arrêt du 12 janvier 2021, 17-82.553.

³¹⁷ La DPAE vise, au moins en partie, à « garantir l'efficacité des contrôles opérés par les autorités nationales compétentes afin d'assurer le respect des conditions d'emploi et de travail imposées par le droit du travail. ». « Dès lors, il y a lieu d'en conclure que l'existence de certificats E101 et A1 ne fait pas obstacle à une condamnation du chef de travail dissimulé pour omission de procéder à la DPAE. » La Cour de Cassation en a déduit qu'« en l'espèce, si les prévenus ont été reconnus coupables au titre de l'omission d'obligations déclaratives ayant pour unique objet d'assurer l'affiliation des travailleurs concernés à l'une ou à l'autre branche du régime de sécurité sociale, ils l'ont été également au titre d'un défaut d'inscription au registre du commerce et des sociétés et d'un défaut de DPAE. La production de certificats E101 ou A1 pour certains ou tous les salariés concernés n'était pas de nature à interdire à la juridiction de déclarer établis ces derniers faits, qui à eux seuls suffisent à fonder les condamnations prononcées du chef de travail dissimulé, délit défini de façon unitaire par l'article L. 8221-1, 1°, du code du travail, et de recours au travail dissimulé. »

³¹⁸ L'étude d'impact précisait sur ce point que : « (...) Il convient de rappeler que l'article L. 8222-1 du code du travail fait obligation au donneur d'ordres établi en France, lorsque l'opération porte sur un montant d'au moins 5 000 € HT, de vérifier la régularité de la situation du sous-traitant au regard de la législation sociale, notamment, selon des arrêts du 6 novembre 2015 de la Cour de cassation, en vérifiant si les salariés relevant de la législation d'un autre État sont détenteurs d'un formulaire sur la législation applicable. Toutefois, le donneur d'ordres n'encourt de sanction pécuniaire que si le sous-traitant fait l'objet d'un procès-verbal pour travail dissimulé. Or, une telle procédure pour non-respect des obligations de sécurité sociale est lourde, parfois disproportionnée et est susceptible d'être entravée à tout moment par la production de formulaires attestant rétroactivement de la législation d'un autre État membre. Aussi, cette disposition n'a ni le même objet ni le même effet d'obligation directe et générale que celle qu'il est proposé d'introduire ».

³¹⁹ La mesure de sanction administrative proposée s'inspire des mesures similaires adoptées par certains États membres (notamment l'Autriche, la Finlande et la Grèce). À titre d'exemple, la législation autrichienne prévoit que les documents concernant l'inscription des travailleurs à la législation de sécurité sociale étrangère (A1/E101) doivent être tenus à disposition sur le site (AVRAG, §7b (5)) sous peine d'une amende.

La pénalité pour défaut de production d'un formulaire A1 (article L114-15-1 du code de la sécurité sociale)

Les travailleurs salariés ou non-salariés qui exercent une activité en France tout en relevant de la législation de sécurité sociale d'un État autre que la France ou, à défaut, leur employeur ou son représentant en France doivent tenir à la disposition des agents de contrôle le formulaire concernant la législation de sécurité sociale applicable prévu par les règlements européens et les conventions internationales en vigueur portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

Le défaut de production de ce document, lors du contrôle, par le travailleur, l'employeur ou son représentant en France entraîne l'application d'une pénalité.

La pénalité est fixée pour chaque travailleur concerné à hauteur du plafond mensuel de sécurité sociale. Ce montant est doublé en cas de nouveau manquement constaté dans un délai de deux ans à compter de la notification de la pénalité concernant un précédent manquement.

La pénalité n'est pas applicable en cas de production, lors du contrôle, d'un justificatif attestant du dépôt de la demande d'obtention du formulaire, suivie de la production, dans un délai de deux mois à compter du contrôle, du formulaire délivré à la suite de cette demande.

Recommandation n °24 : Mobiliser, dans des situations à définir, les sanctions existantes en matière de défaut de déclaration

2.2.2.7 - Limiter les risques de contournement de la règle en créant une obligation déclarative en cas de recours à des salariés détachés ou pluriactifs

[229] De même qu'il est proposé dans le présent rapport d'exiger une déclaration pour le recours à des microentrepreneurs, il serait souhaitable d'imposer aux entreprises de déclarer les salariés auxquels elles ont recours dans le cadre des prestations de service internationales, sous des conditions, notamment de durée, qui restent à définir : l'objet est de capter, par une telle obligation, les détachements successifs ou de longue durée.

Recommandation n °25 : Créer une obligation déclarative en cas de recours à des salariés détachés ou pluriactifs

2.2.2.8 - Une réorganisation du pilotage de la gestion des mobilités internationales qui devrait faciliter la mise en œuvre de ces orientations

Le regard très critique de la Cour des Comptes sur la gestion des mobilités internationales

La Cour des Comptes, dans son rapport public annuel 2019³²⁰, a été particulièrement sévère sur les compétences de la branche recouvrement en matière de mobilités internationales, mais aussi sur l'organisation administrative qui prévalait avant la réorganisation des rôles entre Urssaf et Cnam,

« [L]es résultats ne sont pas à la hauteur des enjeux. Ils tiennent à plusieurs facteurs (...) : l'usage, au moins jusqu'en juillet 2016, de procédures ne respectant pas le cadre européen, conduisant, en cas de contentieux, à l'annulation des redressements prononcés

« La lutte contre le travail illégal fait partie des priorités fixées dans la convention d'objectifs et de gestion conclue entre l'État et l'Acoss. Mais les agents de contrôle ne sont pas tous familiarisés avec le droit particulier applicable au détachement en matière de sécurité sociale, ni avec les procédures européennes à respecter, il est vrai

³²⁰ La lutte contre la fraude au travail détaché.

particulièrement longues (huit mois de dialogue puis six mois de conciliation entre les États concernés). Les demandes de retrait, auprès d'autres États membres, des formulaires permettant de rester affilié à la sécurité sociale de ce pays sont très faibles (16 en 2016). C'est pourtant un préalable imposé par la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne pour pouvoir requalifier un détachement en travail dissimulé. La lettre collective adressée par l'Acoss en juillet 2016 aux agents de contrôle sur la manière de contrôler les détachements n'est pas suffisamment claire sur ce point. En outre, les conditions d'un contrôle des fraudes pour les salariés français détachés à l'étranger ne sont pas réunies. Ces salariés bénéficient des prestations sociales nationales et sont gérés par les caisses primaires d'assurance maladie. Or, ces dernières ne sont pas en mesure de vérifier les conditions d'application du règlement qui porte sur la situation de l'entreprise et sur les liens entre l'entreprise et le salarié et donc de contrôler le paiement par l'employeur des cotisations sociales liées aux salariés détachés à l'étranger. À la demande de la direction de la Sécurité sociale, la nouvelle convention d'objectifs et de gestion couvrant la période 2018-2022 prévoit un accroissement de cinq points de la part des contrôles des Urssaf portant sur le travail illégal ; la convention comprend pour la première fois des indicateurs sur le nombre de dossiers de détachement de travailleurs traités, sans objectifs chiffrés. »

- [230] Historiquement, la compétence première en matière de mobilité internationale relevait des CPAM, à raison de leur compétence en matière d'affiliation. Cette gestion a été transférée aux Urssaf³²¹ à compter de 2020 pour les travailleurs indépendants, du 1^{er} janvier 2022, pour les salariés. Ceci s'est traduit notamment, au sein de la branche recouvrement, par la création d'un Centre National de Gestion (CNG) regroupant 3 URSSAF³²² dédiées à la gestion des demandes de détachement, et par la mise en place d'une plateforme déclarative³²³.
- [231] Cette réorganisation vise à une meilleure gestion des situations de mobilité internationale, grâce à une optimisation des échanges électroniques d'informations en matière de législation applicable³²⁴.
- [232] Une telle évolution doit s'accompagner d'une professionnalisation des agents, une parfaite maîtrise des processus juridiques associés à cette question étant indispensable, comme a pu l'illustrer Christophe MAHE, responsable LCTI de l'Urssaf PACA, lors de son intervention devant le HCFiPS : gérer un dossier suppose non seulement de maîtriser les règles applicables à chacune des situations (détachement ou pluriactivité par exemple), mais aussi de parfaitement appréhender les processus d'échange entre administrations nationales et étrangères³²⁵.

³²¹ L'affiliation et l'immatriculation des travailleurs restent dévolues aux CPAM, mais l'analyse des situations sera désormais faite sous l'angle de l'appréciation des activités exercées et du recouvrement des cotisations, qui relèvent de la compétence des URSSAF.

³²² Nord Pas de Calais, Ile de France, Corse.

³²³ Voir décret n° 2022-434 du 25 mars 2022 relatif à la réorganisation administrative de la gestion du traitement des situations de mobilité internationale : le décret modifie les modalités de gestion du traitement des situations de mobilité internationale. Il prévoit que la demande de maintien à la législation française de sécurité sociale sera adressée, à compter du 1^{er} janvier 2022, à l'organisme en charge du recouvrement des cotisations, qui devient l'interlocuteur privilégié en matière de mobilité internationale des travailleurs en lieu et place de la caisse d'assurance maladie. Le décret procède également à la modification des compétences du Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (CLEISS), notamment pour les demandes de dérogations individuelles aux détachements, relevant à compter du 1^{er} juillet 2022 de l'organisme en charge du recouvrement des cotisations. Enfin, il procède à l'actualisation des missions du CLEISS, afin de conforter son rôle de pilote opérationnel de la fonction internationale d'une part, et de son organisation administrative d'autre part.

³²⁴ EESSI RINA.

³²⁵ Depuis 2021, un travail d'amélioration de la connaissance des institutions de sécurité sociale européennes a été initié par les services de l'Urssaf CN. Des échanges bilatéraux ont lieu avec certaines institutions de sécurité sociale étrangères (Portugal, Roumanie notamment) et des espaces informatiques d'échanges ont été créés afin de fluidifier la circulation des informations. Désormais, dans le cadre de la coopération loyale prévue par l'article du Règlement 883/2004, il est prévu que les inspecteurs du recouvrement informent de manière systématique les institutions de sécurité sociale étrangères concernées par le contrôle des entreprises étrangères relevant de leur législation et des suites données aux investigations.



2.2.3 - Une nouvelle approche du contrôle des travailleurs indépendants

[233] Comme rappelé dans la première partie de ce rapport, le contrôle des travailleurs indépendants a été longtemps lacunaire³²⁶.

Une faiblesse « historique » du contrôle des Urssaf sur les travailleurs indépendants

La faiblesse du contrôle des Urssaf sur les travailleurs indépendants a plusieurs origines, rappelées dans le rapport du HCFiPS de 2020 sur la protection sociale des travailleurs indépendants :

- Une mobilisation traditionnelle des Urssaf sur les comptes des entreprises, gérés dans leur totalité – contrairement aux comptes des travailleurs indépendants, qui, jusqu'en 2008, donnaient lieu à un recouvrement éclaté entre la CANAM, pour la maladie, ORGANIC/CANCAVA pour les artisans et commerçants et les URSSAF pour la famille, la CSG et la CRDS, ce recouvrement demeurant aujourd'hui encore fractionné pour les professions libérales ;
- Des échanges entre sphère fiscale et sociale insuffisants sur leurs activités respectives ;
- Une assiette « fiscale », sur laquelle le réseau du recouvrement ne se sent pas légitime : le champ des investigations a ainsi été réduit à la vérification de la cohérence entre déclarations fiscales et sociales, à la recherche de la correcte application des taux et des régularisations ou à l'analyse des écarts –limités- entre assiette fiscale et sociale, alors que les enjeux sont largement ailleurs (correcte application des déductions de frais professionnels, notamment) ;
- Le poids financier, faible, des travailleurs indépendants dans l'ensemble des cotisations recouvrées, conduisant à un rendement du contrôle nécessairement réduit par tête et néanmoins mobilisateur en ressources.

Cette faible mobilisation a été encore accrue au moment de la crise de l'ISU, avec une suspension, de fait, des opérations de contrôle jusqu'en 2014-2015, en lien avec la détérioration forte de la gestion des comptes, mais aussi avec des difficultés techniques, rendant notamment complexe la mise en recouvrement des montants redressés.

[234] Le contrôle des travailleurs indépendants reste faible en termes de volumes : alors qu'aucun contrôle comptable « sur place » n'est mis en œuvre sur ces populations, le contrôle sur pièces s'est développé à compter de 2016 : il est aujourd'hui stabilisé autour de 15 000 actions par an³²⁷, soit un taux de couverture du fichier de moins de 1%. En augmentation, les actions consacrées à la lutte contre la fraude restent cependant limitées, mais avec un ciblage efficace : près de 90% des actions se traduisent par un redressement et le montant redressé croît de manière constante (11 M€ en 2015, 68 M€ en 2021)³²⁸.

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Contrôle sur pièces	NB d'actions	1 809	11 608	20 739	15 511	15 632	4 710	6 554
	Nb actions avec redressement	388	1 044	2 509	1 668	2 281	686	805
LCTI	NB d'actions	614	782	887	1 115	1 335	1 308	1 854
	Nb actions avec redressement	538	704	808	1 051	1 247	1 124	1 655

³²⁶ Il est rappelé que ce sujet a été traité, pour partie, dans le rapport du HCFiPS sur la protection sociale des travailleurs indépendants qui insistait aussi largement sur les questions d'équité du prélèvement posées par le régime de cotisations applicable aux intéressés.

³²⁷ Les années 2020 et 2021, marquées par le COVID, sont atypiques.

³²⁸ Pour précision, la capacité des Urssaf à mettre en recouvrement les contrôles Lcti sur les travailleurs indépendants est relativement récente. Depuis la possible mise en recouvrement dans le système d'information V2, les actions Lcti sur les TI ont progressé.

[235] Même si le taux de couverture n'est pas non plus très élevé, le constat est un peu différent au régime agricole³²⁹. Aux côtés des employeurs de main-d'œuvre agricoles, les cotisants non-salariés agricoles (NSA) font l'objet d'une politique institutionnelle de contrôle, pilotée par la CCMSA, de façon à couvrir l'ensemble des risques (d'erreur ou de fraude) attachés aux différents statuts au travers desquels s'exercent les activités non salariées agricoles.

Le contrôle des non-salariés agricoles par la CCMSA

Les actions de contrôle des caisses de MSA relatives aux non-salariés agricoles couvrent trois axes : contrôle de l'assujettissement, contrôle comptable d'assiette (cotisations et revenus professionnels), travail dissimulé.

Le contrôle de l'assujettissement vise à vérifier que les cotisants sont connus au régime agricole sous le statut qui doit effectivement être le leur, au regard des conditions d'exercice de leur activité. Les contrôles portent ici sur la mobilisation « à bon droit » du statut de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole, d'ayant droit du chef d'exploitations ou d'entreprises agricole (collaborateur d'exploitation ou aide familiale), de cotisant de solidarité³³⁰.

Les contrôles comptables d'assiette des cotisations (revenus professionnels) consistent à vérifier la conformité des éléments déclarés (sur la déclaration de revenus professionnels) avec la réglementation sociale et avec les données présentes dans la comptabilité. Concrètement, les contrôleurs s'attachent ici à vérifier la qualification des frais professionnels, les retraitements sociaux appliqués à l'assiette fiscale, l'exhaustivité des revenus professionnels déclarés, l'éligibilité à certaines mesures d'exonérations de cotisations (exonération ACRE notamment)³³¹.

	2021				
	Nombre de contrôles	Nombre d'anomalies	Taux d'anomalies	Nombre de redressements	Taux de redressements
TOTAL SA+NSA	14 518	7 810	54%	4 555	31%
Contrôles CCA = SA	3 077	1 838	60%	1 136	37%
Sous-Total NSA	11 441	5 972	52%	3 419	30%
Contrôles Affiliation	2 466	1 543	63%	441	18%
Contrôles Cotisation NSA	8 232	3 930	48%	2 876	35%
Contrôles Parcellaire	743	499	67%	102	14%

Source : CCMSA, observatoire du contrôle

³²⁹ 11 441 contrôles pour 460 000 non-salariés agricoles, soit environ 2,5%.

³³⁰ Ces contrôles consistent à analyser l'assujettissement du cotisant sur la base d'un support terre (parcellaire exploité au regard de la « Surface Minimale d'Assujettissement » – SMA du département) / d'une affiliation au temps de travail (plus ou moins 1200h) ou d'une affiliation « mixte » (support terre et temps de travail). Certains contrôles de cotisants solidaires peuvent être ciblés dans une optique de lutte contre la fraude. Exemple : « cotisants solidaires ayant recours à du travail salarié en dépassement manifeste des 1 200h ». L'emploi salarié de plus de 1200h par un cotisant solidaire est, par définition, un critère de changement de statut. Pour autant, ce dépassement peut être ponctuel ou exceptionnel. Un emploi salarié dépassant excessivement 1200 heures (par exemple plus de 3 000 heures salarié) pourrait être considéré comme un acte volontaire de fraude aux cotisations. Il s'agit alors d'aller vérifier sur place les raisons de ce taux horaire d'emploi salarié. À charge, ensuite, pour le CLCF de caractériser une fraude éventuelle.

³³¹ Des actions prioritaires de contrôles sont demandées aux caisses de MSA sur cet axe, par exemple : Exonérations COVID (réduction forfaitaire des cotisations et contributions sociales pour 2020, 2021 ou 2022) ou option exceptionnelle en faveur d'une assiette « nouvel installé » en 2020). Dans le cadre de cette action prioritaire, les points de contrôle portent notamment sur les conditions d'éligibilité suivantes : activité principale exercée, condition de perte de chiffre d'affaires ou de recettes, interdiction d'accueil du public et affectant de manière prépondérante la poursuite de l'activité. Élargissement de l'assiette des cotisations des NSA exerçant leur activité sous forme sociétaire (article 9 de la LFSS pour 2014) : ce dispositif prévoit d'intégrer les revenus perçus par le conjoint, le partenaire PACS ou les enfants mineurs non émancipés dès lors que ceux-ci ont le statut d'associé non-participant aux travaux (Cf. article L731-14 CRPM). Afin de cibler les dossiers relatifs à cette thématique, des requêtes permettent de détecter des anomalies au plan des revenus déclarés. Micro-bénéfice agricole (micro-BA) : Le dispositif des « micro-BA », instauré par la loi de finances rectificative pour 2016, en remplacement du régime des Bénéfices Agricoles Forfaitaires, s'applique à tous les exploitants (individuels ou en société) dont la moyenne des recettes annuelles (entendues comme le produit des ventes augmenté de l'ensemble des autres éléments de revenus) reste inférieure au seuil de 85 800 € hors taxes, mesuré sur trois années consécutives, après abattement forfaitaire représentatif des charges (abattement de 87% des recettes) : les contrôles peuvent être ciblés dans une optique de lutte contre la fraude, notamment pour les cotisants relevant du régime du « micro-BA » se maintenant juste en deçà du seuil de sortie du dispositif.

En matière de travail dissimulé, les cibles de contrôles figurant dans les plans de contrôle des caisses de MSA reposent tout à la fois sur l'analyse locale du risque conduite par la caisse, sur les actions partenaires positionnées en CODAF et sur les secteurs d'intervention prioritaires demandés par les Pouvoirs publics (secteur forestier notamment).³³²

2.2.3.1 - Trouver la voie pour un contrôle des travailleurs indépendants « classiques »

[236] Ainsi, la situation reste peu satisfaisante au sein des Urssaf. Faible en intensité, le contrôle sur pièces a consisté, lorsqu'il était mis en place, à croiser données fiscales et données sociales pour en vérifier l'équivalence. Cette logique ne fait plus aujourd'hui réellement sens alors que déclarations sociales et fiscales sont fusionnées.

La déclaration sociale et fiscale de revenus unifiée

Depuis 2021 et conformément à la démarche du « *dites-le nous une fois* », la déclaration sociale et la déclaration fiscale des revenus des travailleurs indépendants (non microentrepreneurs) sont unifiées. Cette déclaration unique est effectuée sur le site impots.gouv.fr. À l'issue de la déclaration, les éléments nécessaires au calcul des cotisations et contributions sociales personnelles sont transmis automatiquement par l'administration fiscale à l'Urssaf ou à la Cgss.

Le flux entre les services fiscaux et les Urssaf s'organise comme suit :

- sur la base de l'immatriculation effectuée par les travailleurs indépendants auprès du Centre de Formalités des Entreprises, l'Urssaf établit le fichier des travailleurs indépendants redevables de cotisations sociales, qu'elle adresse à l'administration fiscale. Plus de 99% des travailleurs indépendants identifiés par l'Urssaf sont reconnus par l'administration fiscale³³³.
- le fichier mis à disposition des redevables par l'administration fiscale intègre cette donnée (une case mentionnant que les intéressés sont travailleurs indépendants est précochée sur l'application- cette case ne peut pas être décochée pour éviter toute perte de déclaration).
- les revenus ne sont déclarés qu'une fois –et donc identiques pour les deux sphères de recouvrement.

Seuls sont exclus de ce dispositif, les travailleurs indépendants qui déclarent leurs revenus tardivement (après le 30 juin de N+1) –qui continuent de faire deux déclarations distinctes (environ 6% du fichier en 2022).

[237] Par ailleurs, les principaux enjeux en termes d'assiette (majoration artificielle des frais professionnels, dissimulation de recettes...), ne sont pas appréhendés alors que certains de ces sujets –notamment les frais professionnels- sont l'un des éléments centraux du contrôle des entreprises.

[238] L'absence de prise en compte des principaux risques d'assiette découle pour partie du positionnement culturel de la branche, qui s'estime illégitime à aller sur ces sujets³³⁴, alors que

³³² Note CCMSA au HCFiPS 27 octobre 2022.

³³³ L'administration fiscale ne transmet pas à l'Urssaf les personnes qui déclarent des BIC/BNC et qui ne sont pas « appelées » par l'Urssaf. Même s'il embarquerait sans doute pour l'essentiel des personnes qui déclarent des BIC/BNC mais sont au régime général (gérants minoritaires), cet échange pourrait être utile pour s'assurer de la complétude de l'information dont dispose l'Urssaf et, à ce titre, identifier d'éventuelles omissions dans l'immatriculation de certains travailleurs indépendants. Toutefois la mise en place d'un tel échange serait complexe : comme évoqué par l'Urssaf Caisse Nationale, pour que les Urssaf puissent exploiter cette information, il faudrait que la DGFIP puisse adresser aux Urssaf le statut juridique associé à ces BIC/BNC : « *La réalisation de ce type de rapprochement est techniquement complexe, même si l'administration fiscale était en capacité d'identifier les formes juridiques rattachées, avec un retour sur investissement non assuré* ».

³³⁴ La reprise des opérations de contrôle en 2016 s'est accompagnée d'une évolution du cadre réglementaire qui a donné explicitement compétence aux Urssaf (et aux caisses de MSA) sur le contrôle des éléments fiscaux composant l'assiette des cotisations des travailleurs indépendants tout en redéfinissant la procédure de contrôle : l'article R.133-21 du code de la sécurité

le cadre juridique le lui permettrait³³⁵ : le fait que l'assiette sociale des cotisations des travailleurs indépendants soit définie –dans le code de la sécurité sociale- par référence à des dispositions figurant, pour l'essentiel, dans le code général des impôts n'emporte pas un dessaisissement des Urssaf pour le contrôle de cette assiette –qui est une assiette destinée au calcul des cotisations sociales et des droits ce qui en fait, sans débat possible, une assiette sociale. Mais de ce positionnement historique de la branche découle un faible investissement sur le sujet, à la fois en termes de moyens et de compétence. Intervenir sur ce terrain serait, de fait, une vraie rupture, à la fois en termes de ressources humaines (dédier plus de moyens – les former) et en termes de relations de service – le contrôle de la réalité des éléments déclarés étant naturellement plus intrusif qu'un simple contrôle de cohérence.

[239] Dans ce contexte, la solution doit être recherchée à titre principal dans une meilleure interaction avec l'administration fiscale – qui investit également peu ce domaine (point largement évoqué dans la partie de ce rapport sur l'organisation des relations entre Urssaf et services fiscaux³³⁶) et dans la définition d'une stratégie de contrôle : le risque n'est sans doute pas le même ni selon les populations de travailleurs indépendants, ni selon leurs secteurs d'activité (Voir recommandation n°3).

[240] En amont du contrôle, une meilleure fiabilisation des données doit être recherchée. Le HCFiPS a déjà pu souligner l'intérêt à mobiliser à cet effet les offres de service développées par la branche (qui permettent de faire de la pédagogie sur les assiettes), mais aussi des tiers de confiance (centres de gestion agréés, experts comptables...). Cette dernière piste ne semble pas avoir prospéré alors que les tiers de confiance pourraient apporter une réelle plus-value dans la recherche de conformité des déclarations.

Recommandation n°26 : Engager des échanges avec les tiers déclarants en vue de garantir la meilleure adéquation possible entre déclarations fiscales et sociales

[241] De fait, l'action de la branche s'est centrée, dernièrement, sur les microentrepreneurs et sur les travailleurs des plateformes, secteurs sur lesquels des évolutions prometteuses sont en cours.

2.2.3.2 - Mieux contrôler les revenus des microentrepreneurs

[242] Le contrôle de l'assiette est plus simple pour les microentrepreneurs³³⁷ que pour les travailleurs indépendants « classiques » : en effet, le chiffre d'affaires –sur lequel repose la déclaration des microentrepreneurs- est moins complexe à contrôler que le bénéfice –sur lequel repose

sociale, introduit par le décret n° 2016-94, disposait que : « Le contrôle des cotisations et contributions sociales assises sur le revenu d'activité tel que défini aux articles L. 131-6 du présent code ainsi qu'aux articles du code général des impôts qui le déterminent, dues par les personnes mentionnées à l'article L. 133-6 du présent code, ainsi que la vérification des déclarations qu'elles transmettent, sont effectués selon les modalités prévues aux articles R. 243-43-3, R. 243-43-4, R. 243-59, R. 243-59-1, R. 243-59-3, R. 243-59-4 et R. 243-59-5. »

³³⁵ En particulier, les dispositions relatives au contrôle des TI ont été intégrées aux articles du livre II du CSS déjà applicables aux employeurs (cf. articles L. 243-et suivants). Les articles R.615-1 et R.642-8 prévoient encore des dispositions particulières pour les sections qui ne sont pas au régime général.

³³⁶ Sachant que, comme le souligne la direction de la sécurité sociale, dès lors que les enjeux financiers ne portent pas sur les mêmes populations, la couverture par la DGFIP ne peut couvrir qu'une part réduite du risque URSSAF.

³³⁷ La présente section est centrée sur les microentrepreneurs hors plateformes (le sujet des plateformes étant traité dans la section suivante).

l'assiette des travailleurs indépendants-, puisqu'il ne nécessite pas d'appréhender les charges de l'entreprise et leur réalité.

[243] Néanmoins, pour les microentrepreneurs, comme, au demeurant, pour les autres travailleurs indépendants, engager des procédures de vérification sur des individus isolés est généralement considéré comme peu efficient, d'autant que les rendements sont particulièrement faibles, le niveau de revenu moyen de cette population étant globalement peu élevé³³⁸. Pour autant, l'absence de contrôle est problématique, laissant se déployer des comportements individuels ou collectifs déloyaux, notamment lorsque la microentreprise devient un objet de sous-traitance usuel, recouvrant, de fait, du travail peu ou non déclaré ou abritant du « faux salariat ».

[244] L'approche de la branche porte à ce stade sur la fiabilisation des revenus, en amont de toute procédure de contrôle, avec une expérimentation sur le périmètre des Urssaf Paca et Languedoc Roussillon, actuellement pilotée par le Centre national de fiabilisation des revenus des travailleurs indépendants, rattaché à l'Urssaf PACA, qui offre un premier niveau de réponse à la problématique soulevée : en rapprochant les données relatives au chiffre d'affaires déclarées à l'administration fiscale et aux Urssaf³³⁹, elle permet d'identifier, puis de traiter, des non déclarants ou des sous déclarants sociaux ; en recourant à des processus très automatisés, elle permet de concilier coût de gestion et nécessaire vérification. Sur la base de projections nationales effectuées à partir de cette expérimentation, une campagne de fiabilisation nationale pourrait permettre d'identifier une cible minimale de 10 000 déclarations suspectes.

L'expérimentation du dispositif de fiabilisation de l'assiette sociale des microentrepreneurs³⁴⁰

Cadre de l'expérimentation

L'expérimentation, réalisée sur les microentrepreneurs de l'Urssaf Provence-Alpes-Côte d'Azur³⁴¹, repose sur les rapprochements entre assiette sociale et assiette fiscale. Sur 72 000 microentrepreneurs dans le champ de cette expérimentation³⁴², 60% avaient une égalité d'assiette entre assiette fiscale et sociale, 22% une assiette sociale supérieure à l'assiette fiscale, 12% une assiette sociale inférieure à l'assiette fiscale ; 4% avaient effectué une déclaration fiscale mais aucune déclaration sociale, soit 16% de déclarations pouvant être considérées comme suspectes du point de vue des Urssaf. Une réflexion est en cours sur une éventuelle transmission à l'administration fiscale des éléments qui pourraient l'intéresser (lorsque l'assiette sociale excède l'assiette fiscale³⁴³).

Sur la base de cet échantillon, l'Urssaf a engagé un processus de fiabilisation des revenus, en application des articles R.243-43-3 et R.243-43-4 du code de la sécurité sociale, qui permettent de comparer l'assiette déclarée par le travailleur indépendant avec l'assiette déclarée à l'administration fiscale ; de demander par écrit au cotisant de communiquer tout document ou information complémentaire nécessaire pour procéder à des vérifications ; de

³³⁸ En 2019, hors secteur agricole, les non-salariés classiques retiraient en moyenne 3 830 euros par mois de leur activité (avec une forte dispersion : le commerce de détail hors magasin génère les revenus les plus faibles -1 370 euros par mois en moyenne, alors que les médecins et dentistes percevaient en moyenne les revenus les plus élevés (9 180 euros), devant les juristes et comptables (8 290 euros) et les pharmaciens (6 700 euros). Les microentrepreneurs actifs percevaient pour leur part 590 euros par mois de leur activité non salariée, soit 6,5 fois moins que les non-salariés classiques. Elise Amar, Guilhem Théron, *INSEE Première*, 2021, « En 2019, le revenu d'activité moyen des non-salariés baisse après plusieurs années de hausse ».

³³⁹ Contrairement aux travailleurs indépendants classiques, les déclarations fiscales et sociales des microentrepreneurs ne sont pas fusionnées. La déclaration sociale est en effet mensuelle ou trimestrielle alors que la déclaration fiscale est annuelle.

³⁴⁰ Source : Urssaf CN.

³⁴¹ Microentrepreneurs actifs en janvier 2022 ayant déclaré un revenu 2019 auprès de leur centre des impôts.

³⁴² Par rapport à la population connue en PACA (202 000 microentrepreneurs), seuls 135 000 ont déclaré leur revenu auprès du centre des impôts. Sur ces 135 000 microentrepreneurs, seuls 72 000 ont déclaré uniquement des revenus liés à l'activité de leur microentreprise ou des revenus liés à l'activité conjointe de microentrepreneur et de salarié. Le choix a été fait, dans le cadre de l'expérimentation, de se focaliser sur ces deux catégories de déclarants, à l'exclusion des situations où le salarié est microentrepreneur mais ne déclare aucun revenu lié à cette activité, afin de simplifier l'analyse.

³⁴³ Au plan local, dans le cadre de l'expérimentation des travaux ont été menés avec la DDFIP 06 qui démontrent l'intérêt de ce retour d'information de l'Urssaf vers la DGFIP.



notifier au cotisant un redressement avec un délai de 30 jours pour le contester, et à l'issue de ce délai mettre en recouvrement ce redressement³⁴⁴.

Des seuils de ciblage ont été définis dans un but d'efficience des actions de fiabilisation engagées. Ainsi, sur les 11 700 situations déclaratives suspectes, la campagne de l'expérimentation a ciblé 800 microentrepreneurs actifs (7%) dont 177 microentrepreneurs actifs sans revenu social et avec un revenu fiscal déclaré supérieur à 10 000 €, 623 microentrepreneurs actifs dont le rapprochement social / fiscal faisait apparaître une distorsion supérieur à 10 000 €³⁴⁵.

Résultats

17/11/2022	Redressements					Régularisations				
	Nombre	Montant	Moyenne	Mini	Maxi	Nombre	%	Montant	%	Commentaires
Reconnais son erreur et demande un échéancier	151	671 810 €	4 449 €	626 €	20 017 €	109	72%	153 013,0 €	23%	17 ont réglé en totalité
Reconnais son erreur et demande à régulariser	55	192 937 €	3 508 €	385 €	8 956 €	39	71%	107 101,0 €	56%	24 ont réglé en totalité
S'informe	10	31 970 €	3 197 €	672 €	6 975 €	4	40%	5 320,0 €	17%	2 ont réglé en totalité
Conteste	69	241 012 €	3 493 €	75 €	12 964 €	40	58%	34 513,0 €	14%	8 ont réglé en totalité
Sans réponse	386	1 366 092 €	3 539 €	154 €	29 659 €	148	38%	124 487,0 €	9%	12 ont réglé en totalité
Sous-total redressements	671	2 503 821 €	3 731 €	75 €	29 659 €	340	51%	424 434,0 €	17%	63 ont réglé en totalité
Fins de procédure sans redressement	117									
TOTAL	788	2 503 821 €	3 731 €	75 €	29 659 €					

Source : Urssaf Caisse Nationale – novembre 2022

Suites à donner

Concernant les résultats de la première campagne de fiabilisation sur 800 microentrepreneurs de la région PACA, les travaux se sont poursuivis conduisant à opérer des redressements sur les non-répondants et leur octroyer un échéancier. Au global, cette première campagne a permis de révéler des distorsions entre déclarations fiscales et sociales à hauteur de 2 503 821 € de cotisations dues. Au 17 novembre, 51% des AE avaient réglé tout ou partie de ces cotisations. Du fait de l'octroi d'échéanciers allant jusqu'à 36 mois, c'est 17% des comme dues qui ont été réglé à ce stade.

Faisant suite à cette expérimentation, l'Urssaf CN a décidé de sa généralisation, laquelle s'est engagée dans un premier temps sur l'Urssaf Languedoc-Roussillon. Dans ce cadre, la cible a été élargie aux cas de distorsions supérieures ou égales à 5 000 € soit, pour cette Urssaf, 675 dossiers étudiés. En outre, le choix a été fait de répartir les actions entre fiabilisation des revenus et contrôle, selon que la distorsion était inférieure ou supérieure à 50 000 € (5 dossiers dans ce dernier cas transmis au contrôle). Cette expérimentation est en cours.

L'opération étant menée dans une démarche de fiabilisation de données, elle est disjointe d'une démarche de contrôle. Une jonction entre les deux approches pourrait être envisagée, par exemple lorsque l'écart entre assiette fiscale et sociale excède un niveau élevé, considérant qu'au-delà de ce niveau de discordance, la probabilité d'une intention frauduleuse n'est pas à écarter.

Le dispositif pourrait par ailleurs évoluer vers un « guichet de régularisation des microentrepreneurs », en envisageant l'ouverture d'un télé service de régularisation permettant aux intéressés de justifier ou régulariser leur situation en ligne suite au signalement d'une anomalie déclarative par l'Urssaf.

Des pistes de synergies sont par ailleurs identifiées avec les partenaires : avec la DGFIP, s'agissant notamment des échanges de données (on pourrait notamment imaginer que les constats, effectués par les Urssaf, de

³⁴⁴ Cette procédure se distingue des procédures de contrôle sur pièce et de contrôle sur place.

³⁴⁵ Les modalités de communication ont différé en fonction du montant de la distorsion d'assiette : Envoi d'un mail aux microentrepreneurs avec une distorsion comprise entre 10 000 et 35 000€ (721 AE concernés) ; envoi d'une lettre recommandée avec accusé de réception aux microentrepreneurs avec une distorsion supérieure à 35 000€ (67 AE concernés). Les cotisants disposaient d'un délai de 30 jours pour contester l'anomalie déclarative notifiée et fournir les justificatifs associés (création d'une BAL fiab.revenu.ae@urssaf.fr et d'une offre contact multicanal « Fiabilisation des revenus TI »). Les AE contactés par mail ont bénéficié d'une relance avant la fin de ce délai.

déclarations sociales de niveau plus élevé que les déclarations fiscales soient transmises aux services fiscaux), mais aussi avec les branches prestataires et notamment les Caf, dans le cadre de la lutte contre la fraude aux prestations sociales.

Recommandation n °27 : Systématiser les rapprochements entre assiette fiscale et assiette sociale des microentrepreneurs dans le cadre de campagnes de fiabilisation des revenus

[245] Ce rapprochement entre données fiscales et données sociales ne permet cependant pas d'identifier des revenus qui ne seraient déclarés ni aux services fiscaux, ni aux Urssaf. Dans les entretiens conduits par le HCFiPS à l'occasion de la rédaction de ce rapport, certains ont souligné l'intérêt qu'il y aurait à obtenir des informations en provenance des structures qui recourent à des microentreprises : de même que les commissions, vacations, honoraires versés à des tiers doivent faire l'objet d'une déclaration³⁴⁶, il s'agirait d'imposer une déclaration des sommes versées aux microentrepreneurs (et, plus globalement à tous les travailleurs indépendants) par les entreprises qui recourent à leur service (en sus des honoraires déjà déclarés).

[246] Un tel dispositif permettrait de « capter » des microentrepreneurs qui ne déclarent pas leurs revenus, mais aussi de croiser les revenus déclarés par les microentrepreneurs et ceux déclarés par leurs « donneurs d'ordre ». Accessoirement, cela pourrait aussi permettre de vérifier les conditions d'assujettissement des intéressés et de détecter du faux-salariat.

Recommandation n °28 : Faire déclarer par les entreprises les sommes versées aux microentrepreneurs sur le modèle des dispositions existant pour les honoraires

2.2.3.3 - Poursuivre les travaux engagés sur le contrôle des travailleurs des plateformes

[247] Recoupant pour partie le sujet des microentrepreneurs (les travailleurs des plateformes opèrent le plus souvent sous ce statut), le contrôle des travailleurs des plateformes présente un certain nombre de spécificités.

[248] Plus encore que pour les microentrepreneurs classiques, il pose une question de stratégie : le contrôle doit-il porter sur la vérification des revenus ou sur celui des statuts, salarié ou non-salarié, des personnes contrôlées ? Ce point a fait l'objet de longs développements dans le rapport du HCFiPS sur la protection sociale des travailleurs indépendants, auquel il conviendra de se reporter. Dans un contexte jurisprudentiel actif–et faute de cadre juridique stable³⁴⁷-, le HCFiPS ne peut que souligner l'intérêt à porter un certain nombre de dossiers emblématiques devant les juridictions pour clarifier le statut de ces travailleurs, même si le chemin juridictionnel

³⁴⁶ En vue de faciliter le contrôle fiscal, l'article 240 du code général des impôts (CGI) fait obligation aux personnes physiques et aux personnes morales de déclarer annuellement les commissions, courtages, ristournes, vacations, honoraires, gratifications et autres rémunérations de même nature versés à des tiers. C'est ainsi que donnent lieu à déclaration les rétributions ou honoraires versés en échange de leurs services aux personnes exerçant une profession libérale (médecins, avocats, architectes, experts-comptables, conseils, géomètres, vétérinaires, etc.).

³⁴⁷ Le HCFiPS avait proposé, pour stabiliser cette situation, que soit envisagé un rattachement au régime général, via l'article L.311-3 du code de la sécurité sociale, ciblé dans un premier temps sur les travailleurs des plateformes de mobilité.



est long et ne permet qu'un traitement partiel de ces situations (la décision de justice portant sur des modèles d'organisation souvent pour partie dépassés).

Une décision récente du tribunal judiciaire de Paris sur Deliveroo

La plateforme Deliveroo a été condamnée en septembre 2022 dans le contentieux qui l'opposait à l'Urssaf Ile de France. Le préjudice a été chiffré à 6 431 276 euros au titre des cotisations et contributions sociales, 2 489 570 euros au titre des majorations de redressement complémentaire pour infraction de travail dissimulé et 756 033 euros au titre des majorations de retard : l'Urssaf reprochait à la plateforme d'avoir dissimulé 2 286 emplois de livreurs en Ile de France entre le 1^{er} avril 2015 et le 30 septembre 2016.

Ce jugement du tribunal judiciaire de Paris fait suite de celui rendu, le 19 avril 2022, par le même tribunal mais statuant en matière correctionnelle. Le tribunal avait condamné l'entreprise pour travail dissimulé par dissimulation d'emploi salarié, pour la période située entre le 20 mars 2015 et le 12 décembre 2017. Une amende de 375 000 euros avait été notifiée à la plateforme, de même que des peines pour d'anciens dirigeants. Le tribunal avait accueilli les 123 constitutions de parties civiles (116 des livreurs, 6 des organisations syndicales et celle de l'Urssaf). Le tribunal avait accordé des dommages et intérêts à la majorité de ces victimes, tout en renvoyant à des audiences ultérieures pour parfaire le chiffrage du préjudice pour certains livreurs et pour l'Urssaf. « Cette décision du tribunal judiciaire de Paris n'[était] pas la première décision relative au statut des travailleurs indépendants mobiles (VTC et livraison à domicile) travaillant pour le compte d'une plateforme numériques³⁴⁸. Ce n'[était] est pas non plus la première décision concernant l'entreprise Deliveroo. Mais cette décision est le premier jugement statuant en matière pénale, au regard des dispositions du code du travail relatives à la lutte contre le travail dissimulé³⁴⁹. »

Ces jugements sont frappés d'appel. Dans son commentaire de ces jugements, Deliveroo a souligné qu'ils portaient « sur un modèle ancien qui n'a plus cours aujourd'hui (...) Aujourd'hui, les livreurs partenaires bénéficient d'un nouveau modèle basé sur un système de « connexion libre » qui permet aux livreurs partenaires de bénéficier d'encore plus de liberté et de flexibilité ».

[249] Si l'on se centre sur le contrôle des revenus déclarés, le sujet est en pleine mutation. Avec l'introduction progressive d'obligations d'information en matière fiscale, puis la transmission de ces informations de l'administration fiscale aux Urssaf, la branche recouvrement est, depuis 2021, théoriquement en capacité de vérifier que les obligations qui s'imposent aux professionnels (en termes d'immatriculation ou de déclaration de chiffre d'affaires ou de revenu) sont correctement accomplies par les utilisateurs des plateformes, afin d'engager le cas échéant des démarches de régularisation, voire des actions de lutte contre la fraude.

Les obligations d'information des plateformes vis-à-vis de l'administration fiscale et des Urssaf³⁵⁰

Une introduction progressive des obligations d'information en matière fiscale

L'article 21 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 a institué un droit de communication portant « sur des informations relatives à des personnes non nommément désignées ». Ce droit de communication « non nominatif » permettait d'interroger les acteurs d'Internet (plateformes, e-commerçants, opérateurs de fret express, etc.) sur leurs ventes, leurs clients, leurs transactions ou encore leurs fournisseurs, en fonction de différents critères relatifs à ces acteurs (secteur d'activité, taille, nombre de connexions, etc.) ou à leurs utilisateurs (situation géographique ; seuil exprimé en quantité, nombre, fréquence ou montant financier ; mode de paiement ; période de référence)³⁵¹.

Ce dispositif présentait une faiblesse structurelle, à savoir son absence de portée extraterritoriale : « dès lors, les principales plateformes en ligne, souvent établies à l'étranger, [n'étaient] pas soumises à ce droit de

³⁴⁸ Voir rapport HCFIPS sur la protection sociale des travailleurs indépendants.

³⁴⁹ <https://www.herveguichaoua.fr/actualites/article/condamnation-de-deliveroo-pour-travail-dissimule>

³⁵⁰ Voir rapport HCFIPS 2019 Annexe 7.

³⁵¹ Entre le 1^{er} septembre 2015 et le 1^{er} septembre 2016, ce droit de communication avait été utilisé 105 fois. (Albéric de Montgolfier (2016), *Rapport n°214 sur le projet de loi de finances rectificative pour 2016*, Sénat).

communication. Certes, celles-ci disposaient souvent de filiales en France, mais les contrats eux-mêmes [étaient] conclus avec des sociétés établies dans des pays tiers, qui ne sont pas soumises au droit de communication de l'administration fiscale française. De fait, les grandes plateformes étrangères (...) refus[aient] de répondre aux demandes de la DGFiP, alors que leurs concurrentes françaises, souvent plus modestes, [s'étaient] conformées à leurs obligations déclaratives »

La loi de finances rectificative pour 2016 a ajusté le mécanisme, en prévoyant notamment son application à toutes les plateformes en ligne qu'elles soient établies en France ou à l'étranger, puis la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude³⁵² a renforcé les obligations fiscales des opérateurs de plateformes en ligne, s'agissant en particulier de l'identification des utilisateurs de plateformes.

Alors que le texte de 2016 prévoyait trois éléments d'identification (nom, le prénom et date de naissance de l'utilisateur pour une personne physique, dénomination, adresse et numéro SIREN de l'utilisateur pour une personne morale, adresse électronique de l'utilisateur, dans tous les cas), les dispositions aujourd'hui en vigueur imposent la transmission d'un nombre de données plus important³⁵³ mais surtout des vérifications de la part des plateformes : ainsi, lorsque le montant total brut des transactions réalisées par l'utilisateur au titre de l'année considérée, est supérieur ou égal à 1 000 euros³⁵⁴, l'opérateur de plateforme doit vérifier les noms de famille ou d'usage, prénoms, date de naissance de l'utilisateur, notamment sur présentation par l'utilisateur d'une copie d'une pièce d'identité³⁵⁵. En outre, les coordonnées bancaires de l'utilisateur de la plateforme sont désormais requises si elles sont connues de l'opérateur³⁵⁶ : ces coordonnées sont réputées connues de l'entreprise dès lors que cette dernière procède directement au versement des sommes auprès de l'utilisateur, ou lorsqu'elle a recours, à cette fin, à un prestataire de services.

Cette évolution visait à répondre aux difficultés d'identification. Comme le remarquait l'étude d'impact associée au projet de loi, « dans les faits, les plateformes exigent rarement des données d'état civil complètes (prénom, nom, date et lieu de naissance) et se limitent généralement aux seuls prénom et nom, les utilisateurs des plateformes s'identifient parfois par des avatars au lieu des prénom et nom officiels de leur état civil ; leur adresse courriel, leurs numéros de téléphone et l'ensemble de leurs informations personnelles ne font que rarement l'objet de vérifications par les plateformes. Les coordonnées bancaires (numéro de compte bancaire ou identifiant vis-à-vis d'un intermédiaire de paiement) des utilisateurs sont par ailleurs transmises à l'opérateur pour permettre le versement des sommes. »

Parallèlement à ces évolutions, la loi de 2018 prévoyait des pénalités en cas de non-déclaration³⁵⁷ « pour inciter les plateformes à transmettre à l'administration fiscale des informations complètes et sincères dans les délais prévus par la loi »³⁵⁸.

³⁵² N°2018-898 du 23 octobre 2018.

³⁵³ Arrêté du 27 décembre 2018 pris pour l'application de l'article 242 bis du code général des impôts, codifié à l'article 23 L octies du CGI. Pour les personnes physiques : le nom de famille ou d'usage ; les prénoms ; l'adresse de résidence ; le numéro de téléphone ; l'adresse électronique ; la date de naissance. Pour une personne morale ou une personne physique agissant à titre professionnel : la raison sociale ; le lieu d'établissement connu de l'opérateur à la date de transmission du document ; le numéro de taxe sur la valeur ajoutée intracommunautaire ou, si elle en est dépourvue, ses numéros d'identité définis à l'article R. 123-221 du code de commerce ou, pour une entreprise non résidente, son numéro d'immatriculation auprès de l'administration fiscale de son pays de résidence ; l'adresse électronique (le numéro SIREN n'est plus demandé).

³⁵⁴ Le seuil de 1 000 € s'apprécie au regard des opérations réalisées sur une année par un même utilisateur sur une même plateforme. Par conséquent, ce seuil ne doit pas s'apprécier à raison des opérations effectuées sur plusieurs plateformes, même si, par exemple, celles-ci appartiennent à un même groupe ou entretiennent un lien capitalistique. Par mesure de tolérance, le seuil de 1 000 € est porté à 3 000 €, combiné à un nombre annuel de transactions au moins égal à vingt, pour les activités de partage de frais ou de vente entre particuliers. [de.bofip.impots.gouv.fr/bofip/11791-PGP.html/identifiant%3DBOI-BIC-DECLA-30-70-40-20-20210813](https://www.bofip.impots.gouv.fr/bofip/11791-PGP.html/identifiant%3DBOI-BIC-DECLA-30-70-40-20-20210813).

La plateforme peut opter pour l'indication de l'identifiant fiscal (SPI) de l'utilisateur concerné. L'opérateur doit dans ce cas s'assurer que la structure, le format et l'algorithme du numéro SPI obtenu auprès de l'utilisateur sont corrects. Il peut vérifier ces informations au moyen de la documentation fournie à cet effet par l'administration sur le site www.impots.gouv.fr.

³⁵⁵ La plateforme peut opter pour l'indication de l'identifiant fiscal (SPI) de l'utilisateur concerné. L'opérateur doit dans ce cas s'assurer que la structure, le format et l'algorithme du numéro SPI obtenu auprès de l'utilisateur sont corrects. Il peut vérifier ces informations au moyen de la documentation fournie à cet effet par l'administration sur le site www.impots.gouv.fr.

³⁵⁶ Arrêté du 27 décembre 2018 pris pour l'application de l'article 242 bis du code général des impôts, codifié à l'article 23 L deies du CGI.

³⁵⁷ Article 1736 du CGI.

³⁵⁸ Lorsque le document n'a pas été transmis à l'administration fiscale, une amende égale à 5 % des sommes non déclarées est applicable. Il en est de même en cas d'omission totale ou partielle portant sur les sommes à déclarer. Enfin les omissions portant sur les autres données sont sanctionnées par une amende de 15 € par omissions ou inexactitudes, sans que le total des amendes applicables au document devant être produit simultanément puisse être inférieur à 60 € ni supérieur à 10 000 €.

Ces dispositions sont entrées en vigueur en 2020 : 99 plateformes françaises et étrangères ont répondu à l'obligation, fournissant des informations pour environ 1,2 million de particuliers et 400 000 professionnels. 175 plateformes ont transmis des informations en 2022.

La transmission de ces informations aux organismes de sécurité sociale en charge du recouvrement

Enfin, la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude a prévu la transmission à l'ACOSS des éléments fournis à l'administration fiscale³⁵⁹, transmission qui s'effectue depuis 2021³⁶⁰.

[250] Les données fournies par les plateformes posent à ce stade des problèmes d'exploitation. Comme l'Urssaf Caisse Nationale a pu le souligner dans le cadre des travaux de l'observatoire du travail dissimulé, certaines plateformes fournissent des informations partielles ou erronées, voire omettent de déclarer. En outre, le NIR ne faisant pas partie des informations communiquées, la qualité du croisement avec les fichiers des Urssaf n'est pas garantie³⁶¹. Partagé par la DGFIP, ce constat sur l'insuffisante qualité des données pourrait conduire l'administration fiscale à faire application des sanctions prévues par les textes.

[251] Malgré cette insuffisante qualité, les Urssaf ont tenté de croiser, comme pour les microentrepreneurs classiques, les données fiscales et les données sociales, mais également, les revenus déclarés par les plateformes. Ce croisement s'effectue, comme pour les microentrepreneurs classiques, dans le cadre d'une expérimentation menée par l'Urssaf PACA. Il est aujourd'hui trop tôt pour en tirer le bilan.

L'expérimentation de fiabilisation des revenus des travailleurs des plateformes

Sur une population de près de 202 000 microentrepreneurs actifs en PACA, près de 7 359 microentrepreneurs ont effectués en 2019 des opérations via les plateformes pour un montant total de 82,7 M€ (11 000 € en moyenne) :

- 5 786 ont bénéficié de revenus d'une seule plateforme pour 46,9 M€ (8 000 € en moyenne)
- 1 400 ont bénéficié de revenus d'au moins 2 plateformes pour 29,9 M€ (21 300 € en moyenne)
- 167 ont bénéficié de revenus d'au moins 3 plateformes pour 5,6 M€ (33 500 € en moyenne)
- 6 ont bénéficié de revenus de 4 plateformes pour 0,3 M€ (50 000 € en moyenne).

Par rapport à ces 7 359 microentrepreneurs ayant effectué des opérations via les plateformes, il a été possible d'opérer un rapprochement avec les données fiscales et sociales pour 3 059 d'entre eux dont :

- 1 183 n'avaient effectué aucune déclaration fiscale ou sociale ;
- 1 876 avaient effectué une déclaration fiscale avec des rubriques fiscales microentrepreneurs ou salariés + microentrepreneur³⁶².

Le choix a été fait de concentrer l'analyse sur les dossiers pour lesquels le montant brut des transactions réalisées sur les plateformes était supérieur à 10 000 €, qu'il soit supérieur ou inférieur au revenu déclaré à l'Urssaf soit 464 dossiers à contrôler. Au final, 346 dossiers ont donné lieu à redressement pour un montant total de 1 027 432 €. Des redressements sont observés, que le montant déclaré à l'Urssaf soit supérieur ou inférieur au montant transmis par la plateforme. Ainsi, le taux de redressement s'établit entre 59% (pour l'activité de location) et 72% (pour

³⁵⁹ Aux termes de l'article L114-19-1, le document mentionné au 3° de l'article 242 bis du code général des impôts est adressé par l'administration fiscale à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale au plus tard le 31 janvier de l'année suivant celle au titre de laquelle les informations sont données. Les données ainsi obtenues peuvent faire l'objet d'une interconnexion avec les données des Urssaf au titre de l'accomplissement de leurs missions de contrôle et de lutte contre le travail dissimulé.

³⁶⁰ Depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021, le réseau des URSSAF est autorisé à procéder à l'interconnexion des données obtenues par ce droit de communication non nominatif avec les données qu'il détient dans son système d'information. Le dispositif est étendu aux caisses de MSA par le PLFSS pour 2023.

³⁶¹ Notamment lorsque l'activité exercée ne nécessite pas l'obtention d'un SIREN comme la location de meublés. Pour ce type d'activité, l'absence d'immatriculation en cas de dépassement du seuil d'assujettissement au prélèvement constitue la problématique majeure. D'autres activités, comme les VTC ou la livraison, sont *a priori* moins concernées par les défaillances d'immatriculation, celle-ci y étant, de droit comme de fait, un préalable à l'activité. Pour ce type d'activité, l'évasion sociale repose plus particulièrement sur la sous-déclaration, voire la non-déclaration des revenus perçus via les plateformes.

³⁶² Urssaf Caisse Nationale – septembre 2022.

l'activité de ventes) lorsque le montant déclaré à l'Urssaf est supérieur aux revenus déclarés par les plateformes et entre 66 et 94% dans la situation inverse. En revanche, les montants moyens redressés sont au moins deux fois supérieurs lorsque les montants générés au travers des plateformes sont supérieurs à ceux déclarés à l'Urssaf.

Des procédures étant par ailleurs en cours pour une partie de ces microentrepreneurs, seules 62 situations déclaratives suspectes devraient être traitées dans ce cadre –auxquelles il convient d'ajouter 13 situations traitées dans le cadre du processus « Horus », géré par l'Urssaf Champagne Ardenne, et qui concerne l'économie collaborative³⁶³.

[252] Au-delà des croisements de données, plusieurs pistes sont ouvertes sur l'amélioration des déclarations des plateformes en termes de prévention.

[253] Depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, la possibilité a été ouverte aux plateformes, d'intervenir auprès des utilisateurs de plateformes en qualité de tiers de confiance, en autorisant les plateformes à proposer aux particuliers de réaliser, pour leur compte, les démarches obligatoires liées à la création d'entreprise et en permettant aux microentrepreneurs et aux loueurs de meublés de déléguer aux plateformes leurs obligations de déclaration et de paiement aux organismes de sécurité sociale en charge du recouvrement. Ce dispositif demeure aujourd'hui très méconnu³⁶⁴, pour deux motifs principaux : une assez faible communication sur le dispositif ; une difficulté technique, en passe de résolution, liée au fait que le système d'information de l'Urssaf ne peut pas prendre en charge un microentrepreneur intervenant sur plusieurs plateformes.

[254] La pertinence du dispositif a été soulignée devant le HCFiPS³⁶⁵ par Grégoire LECLERCQ, représentant de la FNAE, qui a également fait part de son intérêt à aller au-delà, en ouvrant aux plateformes la possibilité de précompter les sommes dues.

Recommandation n °29 : Renforcer le recours des plateformes et des microentrepreneurs au dispositif de tiers déclarant et envisager son extension au précompte des cotisations

³⁶³ Depuis 2017, l'Urssaf Champagne Ardenne abrite le Centre National de l'Économie Collaborative, définie comme toute activité ayant pour objet le partage ou l'échange entre particuliers de biens -voiture, logement, matériel de jardinage, outils de bricolage, accessoires de luxe, vêtements...-, de services -bricolage, création de site internet, travaux de rédaction...- ou de connaissances -communautés d'apprentissage...- avec ou sans échange monétaire.

Jusqu'en 2020, l'activité du CNEC a été centrée sur les loueurs de meublés et la gestion de l'offre simplifiée « régime général » qui leur est proposée (le CNEC ne gère pas les loueurs de meublés qui choisissent le statut de travailleur indépendant ; ceux-ci sont gérés selon les règles de droit commun dans l'ensemble des organismes). Fin 2021, le CNEC comptabilisait environ 2000 comptes à ce titre. Le service devrait être ouvert à compter de 2023 aux autres secteurs de l'économie collaborative.

Le contrôle sur les déclarations des loueurs de meublés est, depuis la création du centre, très réduit : il se limitait à vérifier que les intéressés n'ont pas omis de déclarer lorsqu'ils ne déclarent pas en N alors qu'ils avaient déclaré en N-1.

Suite à la transmission par l'administration fiscale des revenus fournis par les plateformes et afin de sécuriser les déclarations, une expérimentation a été menée en 2021 portant sur 1 500 loueurs en meublés non affiliés à l'Urssaf et dépassant le seuil de 23 000 € de chiffre d'affaire (seuil à partir duquel l'affiliation est requise). Un questionnaire a été adressé aux utilisateurs des plateformes, avec pour objectif de les affilier soit au régime simplifié de l'économie collaborative soit au régime TI ou AE). 70% des utilisateurs n'ont pas procédé à une affiliation spontanée.

L'action de l'Urssaf s'est intensifiée en 2022 avec l'organisation d'une affiliation d'office au régime microentrepreneur et une extension significative du périmètre concerné par les campagnes (location de meublés / location de biens meublés / vente de biens ou prestations hors livreurs et transporteurs). Cette campagne vise 4 835 utilisateurs de plateformes (hors Livreurs & VTC), pour 262 M€ de montants de transactions et 47 M€ de cotisations potentielles.

³⁶⁴ Selon l'Urssaf CN, entre janvier et novembre 2022, 7272 déclarations ont été effectuées dans ce cadre, pour une dizaine de plateformes.

³⁶⁵ Lors de la séance du 10.11.2022.



[255] Par ailleurs, les plateformes sont tenues d'informer leurs usagers de leurs obligations déclaratives³⁶⁶. Comme cela avait été évoqué par le HCFiPS, et à partir d'une analyse menée, en 2020, sur une cinquantaine de plateformes, cette obligation n'était pas toujours satisfaite, et quand elle l'était, le contenu apporté n'était pas souvent adapté. Cela avait conduit le Haut Conseil à préconiser que l'Urssaf CN veille, par une interaction avec les plateformes, à renforcer la qualité de l'information diffusée sur les sites des plateformes³⁶⁷. Cette recommandation est ici réitérée.

Recommandation n°30 : Renforcer la qualité de l'information diffusée par les plateformes en matière de sécurité sociale

2.2.3.4 - Repenser la stratégie de contrôle des praticiens et auxiliaires médicaux

[256] Supprimer, en cas de fraude, les aides financières octroyées par la puissance publique semble totalement légitime. C'est en ce sens qu'en cas de procès-verbal pour travail dissimulé ou pour certaines situations constitutives de travail illégal, le bénéfice des réductions et des exonérations de cotisations de Sécurité sociale accordées, peut être remis en cause par les Urssaf. Ainsi, en 2021, les inspecteurs du recouvrement ont procédé à 1 772 annulations de réductions et exonérations de cotisations sociales, permettant le redressement de 20,9 M€.

La non-application et l'annulation des exonérations en cas de fraude

Trois séries de règles sont posées sur ce sujet, visant :

- la non-application des exonérations et réductions de charges sur les redressements opérés au titre du travail illégal ;
- l'annulation des exonérations et réductions pratiquées par l'entreprise durant la période concernée par l'infraction ;
- l'annulation des exonérations du donneur d'ordre.

La non-application des exonérations et réductions de charges sur les redressements opérés au titre du travail illégal

Conformément à l'article L. 242-1-1 du code de la sécurité sociale, les rémunérations, versées ou dues à des salariés, qui sont réintégrées dans l'assiette des cotisations suite à constat de travail illégal³⁶⁸ ne peuvent faire l'objet d'aucune mesure de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale ou de minoration de l'assiette de ces cotisations (par exemple dans les situations suivantes : réduction générale, ZRR, ZFU, abattement forfaitaire d'assiette pour frais professionnel, assiette forfaitaire, assiette plafonnée...)³⁶⁹.

L'annulation des exonérations et réductions pratiquées par l'entreprise durant la période concernée par l'infraction

L'article L. 133-4-2 du code de la sécurité sociale conditionne le bénéfice de toute mesure de réduction ou d'exonération, totale ou partielle, de cotisations ou contributions de sécurité sociale, à l'absence de travail dissimulé.

³⁶⁶ Voir Rapport HCFiPS sur la protection sociale des travailleurs non-salariés, 2020.

³⁶⁷ « Le renforcement de l'information apparaît indispensable si l'on souhaite que les utilisateurs des plateformes puissent assumer leurs obligations sociales et ne soient pas « perdus » dans des outils où ils ne peuvent identifier aisément leur situation. Une action proactive des Urssaf serait sans doute nécessaire sur ce point, afin de guider les plateformes vers l'explicitation des bonnes solutions juridiques, en s'assurant que les plateformes renvoient bien, en fonction de leur activité, aux pages pertinentes des sites internet, mais aussi que les pages des sites répondent bien aux situations dans lesquelles s'exerce l'activité sur les plateformes. Une sanction pourrait être envisagée en cas de non-respect des préconisations des Urssaf. »

³⁶⁸ Marchandage, prêt illicite de main d'œuvre, emploi d'étranger non autorisé à travailler).

³⁶⁹ <https://www.urssaf.fr/portail/home/les-risques-du-travail-dissimule>

À défaut, l'organisme de recouvrement procède à l'annulation desdites réductions ou exonérations dont a bénéficié l'employeur ou le travailleur indépendant poursuivi pendant les 5 années précédentes. Cette sanction peut être modulée, notamment si l'infraction représente une proportion limitée de l'activité ou des salariés régulièrement déclarés³⁷⁰.

L'annulation des exonérations du donneur d'ordre

L'article L. 133-4-5 dispose que lorsque l'organisme de recouvrement constate que le donneur d'ordre n'a pas accompli l'obligation de vigilance qui lui incombe, et que son cocontractant a, au cours de la même période, exercé un travail dissimulé, l'Urssaf peut également annuler les exonérations sociales applicables aux rémunérations versées par le donneur d'ordre à ses salariés³⁷¹.

L'annulation des exonérations sociales applicables aux rémunérations est alors plafonnée à 15 000 € pour les personnes physiques et 75 000 € pour les personnes morales.

[257] Même s'il s'agit de sujets très différents, notamment d'un point de vue juridique, ces dispositions n'ont pas d'équivalent pour les prises en charge de cotisations dont bénéficient les praticiens et auxiliaires médicaux.

Les prises en charge de cotisations des praticiens et auxiliaires médicaux (PAM)

Le régime des praticiens et auxiliaires médicaux concerne les professions suivantes : médecin du secteur 1 et chirurgien-dentiste ; médecin du secteur 2 ; infirmier, sage-femme, masseur-kinésithérapeute, pédicure-podologue, orthophoniste et orthoptiste. En fonction de la convention médicale applicable, les intéressés bénéficient de la prise en charge d'une partie de leurs cotisations. Ainsi pour les médecins du secteur 1, l'assurance maladie prend en charge la quasi-totalité des cotisations maladie dues sur les revenus conventionnés³⁷² (prise en charge à hauteur de 6,4% pour un taux de 6,5%), une part, variable selon le niveau de revenu, des cotisations d'allocations familiales³⁷³, une part des allocations vieillesse³⁷⁴.

Le circuit repose sur le dispositif suivant :

- Les PAM déclarent leurs revenus à l'Urssaf (à compter de la campagne 2023, à l'instar des autres travailleurs indépendants, ils les déclareront à l'administration fiscale, dans le cadre de la déclaration sociale et fiscale unifiée) – qui transmet cette information aux caisses de retraite dont relèvent les PAM (CARMF, CARPIMKO...).
- Certains éléments de cette déclaration sont préremplis par l'Urssaf, en particulier les honoraires. Ce préremplissage est effectué sur la base du relevé du SNIR que la Cnam a préalablement communiqué à l'Urssaf : le relevé du SNIR (Système National Inter Régime) est un document édité par la CPAM qui résume l'ensemble des honoraires perçus par un professionnel de santé pour une année civile. Les PAM peuvent corriger les éléments préremplis. L'Urssaf et la Cnam procèdent, à partir d'un certain seuil, à une vérification des déclarations corrigées. Les écarts existants sont généralement justifiés : ils découlent en effet le plus souvent de différences de périmètre entre le SNIR et les revenus déclarés issus de la comptabilité : à titre d'exemple, les revenus perçus par un médecin remplaçant sont imputés sur le SNIR du titulaire (dès lors que

³⁷⁰ Voir étude d'impact PLFSS pour 2019 : « À titre d'exemple, [avant mise en œuvre de la modulation], un employeur qui verse 400 000 € de rémunérations à ses 20 salariés, qui est convaincu, sur un exercice comptable, d'avoir omis de soumettre à cotisations 2 heures par mois effectuées par ses salariés et de leur avoir versé à ce titre 5 500 € se voit notifier un redressement de 1 540 € et des majorations pour travail dissimulé de 400 € [au titre de cette omission] mais doit aussi rembourser 25 675 € d'exonérations de cotisations pour la seule année en cours. [Suite aux modifications introduites], le même employeur supportera un redressement de 1 540 €, des majorations pour travail dissimulé de 400 € et une annulation partielle des exonérations de 700 € (soit 35% des sommes rattachables au travail dissimulé en lui-même) ».

³⁷¹ Il en est de même lorsque le donneur d'ordre a été informé par écrit par un agent de contrôle, un syndicat ou une association professionnels, une institution représentative du personnel, que son cocontractant ou sous-traitant est en situation de travail dissimulé et qu'il ne lui a pas demandé de faire cesser sans délai cette situation. <https://www.urssaf.fr/portail/home/les-risques-du-travail-dissimule>.

³⁷² Nets des dépassements d'honoraires.

³⁷³ 100% pris en charge par la Cnam pour des revenus inférieurs à 45 250 €, 75% pour les revenus compris entre 45 250 € et 57 590 €, 60% pour les revenus excédant 57 590 €.

³⁷⁴ 3 424 € de la cotisation forfaitaire vieillesse est pris en charge par l'assurance maladie (la part forfaitaire s'élevant, avant prise en charge à 5 136 €) ; la part proportionnelle, dont le taux est de 3,8% est prise en charge à hauteur de 2/3 par l'assurance maladie.

le remplaçant utilise les feuilles de soins du titulaire), alors qu'ils sont logiquement déclarés à l'Urssaf et à l'administration fiscale par le suppléant.

- Sur la base de cette déclaration, l'Urssaf calcule les cotisations dues selon les taux de droit commun, puis déduit les cotisations prises en charge par application du régime conventionnel. Elle appelle les cotisations sur cette dernière base. Elle adresse à l'assurance maladie un état financier faisant état des cotisations prises en charge au titre de la maladie et de la famille.
- Les prises en charge de cotisations retraite sont totalement gérées par les sections professionnelles de la CNAVPL, qui procèdent comme les Urssaf (calcul des cotisations après déduction des prises en charge et facturation à la Cnam du montant pris en charge)³⁷⁵.

Aucune information systématique n'est prévue entre la Cnam, l'Urssaf et la section professionnelle de la Cnavpl en cas de constat de fraude par la Cnam.

[258] L'absence de sanction sur la prise en charge des cotisations en cas de fraude constatée paraît anormale sachant que les travaux d'évaluation menés sur ce sujet récemment par la Cnam montrent que la question n'est pas totalement anecdotique.

[259] Sur le champ des infirmiers, entre 5% à 6,9% des remboursements de soins infirmiers seraient entachés par la fraude. Le préjudice financier serait compris entre 5% et 6,9% des versements, soit 375 M€ à 515 M€ au régime général. Pour les 57 000 généralistes, les travaux font apparaître une estimation du préjudice financier comprise entre 3,1% (en 2018) et 3,5% des dépenses (en 2019), soit 185 M€ à 215 M€, sur un total de 6 Md€.

[260] Prendre en charge des cotisations pour des professionnels convaincus de fraude apparaît, en soit injustifié. En effet, ces fraudes ont principalement pour origine des surfacturations (non-respect de la nomenclature des actes ou gonflement des indemnités kilométriques), des facturations d'actes non prodigués ou des refacturations d'un même acte. Ces pratiques frauduleuses sont facilitées par la solvabilisation quasi-intégrale, par l'assurance maladie, des prestations concernées, les surfacturations étant largement invisibilisées par le tiers payant et difficilement perceptibles par les assurés du fait de la complexité de la cotation. Ces pratiques conduisent non seulement à augmenter le revenu des professionnels et donc leurs droits mais aussi à augmenter les cotisations prises en charge par l'assurance maladie, notamment en termes de vieillesse.

Recommandation n°31 : A législation constante, pour chaque fraude détectée, revoir l'assiette des cotisations des praticiens et auxiliaires médicaux

Recommandation n°32 : Modifier la législation pour permettre une remise en cause de la prise en charge de cotisations sociales des praticiens et auxiliaires médicaux en cas de fraude détectée

[261] Cette proposition ne peut bien sûr s'entendre que si l'intention frauduleuse est prouvée : il ne s'agit pas de supprimer des prises en charge de cotisations pour une simple erreur déclarative. La suppression de prises en charge doit par ailleurs être proportionnée (par exemple au-delà d'un certain seuil, ou en cas de réitération).

[262] Au-delà des interfaces entre Cnam et Urssaf, l'intégration des caisses de retraite complémentaires dans cette démarche devrait être également envisagée, puisqu'en toute logique, l'assiette de leurs cotisations, y compris de retraite complémentaire, devrait être

³⁷⁵ À l'exception de l'offre simplifiée pour les médecins remplaçants (RSPM) pour laquelle les cotisations retraite de la Cnamf sont calculées et recouvrées par l'Urssaf. Ainsi, dans ce dispositif les prises en charge de cotisations retraite sont refacturées à la Cnam par l'Urssaf.

révisée à la baisse et les droits sociaux ajustés aux revenus qui auraient été générés sans recours à la fraude.

Recommandation n °33 : envisager les modalités de transmission des informations issues des contrôles entre organismes de protection sociale, de manière à rétablir le juste droit en matière de cotisations et de prestations à l'ensemble des organismes

CHAPITRE 3 - LES IMPACTS DU CONTRÔLE SUR LES DROITS

[263] Comme cela est évoqué régulièrement par le HCFiPS, le lien entre cotisations et droits est une spécificité forte du prélèvement social. Pour que ce lien soit pleinement établi, il est nécessaire, s'agissant du contrôle et de la lutte contre la fraude, que les redressements effectués (en faveur ou en défaveur des assurés) soient traduits au plan individuel.

[264] La mise en œuvre de ce principe est aujourd'hui centrée sur la retraite de base, via le dispositif d'individualisation des droits suite à contrôle -qui permet d'ajuster la retraite de base à la réalité du revenu contrôlé. Alors que seules certaines situations de travail dissimulé conduisent à un rehaussement des droits à la fois sur les retraites de base et sur les prestations contributives de l'assurance maladie, la question de l'élargissement du rétablissement dans les droits à l'ensemble des risques est désormais posée, un lien étroit étant de plus en plus largement établi entre l'assiette des cotisations et les droits non contributifs, comme largement évoqué dans la partie du rapport consacré au recouvrement).

3.1 - L'INDIVIDUALISATION DES DROITS SUITE À CONTRÔLE POUR AJUSTER LA RETRAITE DE BASE À LA RÉALITÉ DU REVENU : UN DISPOSITIF APPELÉ À MONTER EN CHARGE

[265] L'individualisation des redressements suite à contrôle a été longtemps un sujet mésestimé, comme en témoigne son traitement dans les différentes COG³⁷⁶ : approchée essentiellement sur le plan des principes lors de la COG 2010-2013, puis sous l'angle des difficultés de mise en œuvre (charge de travail, adaptation des outils, normes applicables...) dans la COG 2014-2017, l'individualisation des redressements est portée au plan opérationnel, pour la première fois, par la COG 2018-2022 qui prévoit notamment la mise en place d'une automatisation accrue de l'établissement des redressements individuels par les agents chargés du contrôle.

Le traitement de la question du rétablissement dans les droits dans les COG

COG 2010-2013

La question du rétablissement dans les droits a été traitée :

- via deux engagements de l'État : « - Pour les droits des salariés, réglementer l'individualisation des redressements à la charge des entreprises, en sécurisant notamment cette opération consécutivement à l'utilisation des techniques d'échantillonnage et d'extrapolation ; - Proposer un cadre facilitant le rétablissement dans leurs droits des salariés suite aux opérations de contrôle en lien avec les entreprises et les organismes de protection sociale compétents »
- un élément principal : « La branche est engagée de longue date dans la lutte contre le travail dissimulé, qui constitue le plus important champ de la lutte contre les fraudes aux cotisations sociales, tout en étant un enjeu majeur de la valorisation des droits des salariés et du maintien d'une concurrence non faussée entre les entreprises »

COG 2014-2017

« Le contrôle, qui permet de couvrir les risques d'irrégularités déclaratives, fortuites ou intentionnelles, est indissociable des missions de recouvrement confiées aux Urssaf et CGSS. Il contribue à sécuriser le financement de la Sécurité sociale par le redressement des montants non acquittés. Il garantit l'égalité de traitement entre les cotisants et les conditions d'une réelle concurrence. Il préserve les salariés dans leurs droits et favorise la maîtrise des dispositifs législatifs et réglementaires par le cotisant et ses partenaires.

³⁷⁶ Le point n'est pas traité dans les COG des branches prestataires.

6.2.2.1. Mettre en œuvre le contrôle pour le compte de l'Agirc-Arrco Le projet de contrôle des cotisations dues au titre de la retraite complémentaire est prévu par l'article L.243-7 du code de la Sécurité sociale. Lancé au cours de la Cog précédente avec l'Agirc-Arrco, il n'a pas pu être achevé pour des raisons tant juridiques que techniques. Compte tenu des conclusions de l'étude relative au rétablissement des droits des salariés [voir 6.2.3.5], le projet sera poursuivi et de premières opérations de contrôle seront menées, sous forme d'un pilote, d'ici la fin de l'année 2017.

6.2.3.5. Étudier les modalités de rétablissement des droits des salariés lors des contrôles Le redressement des cotisations des entreprises à l'issue des contrôles doit déboucher sur la valorisation des droits des salariés, essentiellement aux régimes de retraite. Ce rétablissement pose néanmoins un grand nombre de difficultés : charge de travail, adaptation des outils, normes applicables... La branche du Recouvrement mènera, en liaison avec l'Etat, une étude sur le sujet » (étude prévue pour 2014)

La fraude aux cotisations sociales produit des effets particulièrement négatifs sur l'équilibre financier de la Sécurité sociale comme sur les conditions de la concurrence entre entreprises, et sur les droits sociaux des salariés concernés.

COG 2018-2022

Garantir « que l'activité ouvre aux assurés sociaux des droits simples d'accès et justes dans leur montant. Plusieurs priorités en découlent : le renforcement de la lutte contre le travail illégal, la fiabilisation des données sociales déclarées pour le calcul et le paiement des cotisations, l'utilisation accrue des données déclarées pour l'ouverture des droits à prestations sociales et l'accès aux droits

Mettre en œuvre une offre de services spécifique pour les travailleurs indépendants : co-construire « avec la CNAV, l'articulation entre la branche retraite et la branche recouvrement, nécessaire à la constitution des droits retraite »

La qualité des données déclarées par les cotisants est essentielle à la garantie des droits sociaux des assurés, au maintien d'une concurrence économique équitable entre entreprises, et pour les partenaires (répartition des fonds collectés, analyses économiques...).

Enfin, la branche s'engage à mieux prendre en compte les suites des contrôles réalisés dans une optique de mise en conformité vis-à-vis de la réglementation et de rétablissement des droits des salariés. Cet engagement suppose de :

- sécuriser et accélérer la mise en conformité des déclarations suite aux opérations de fiabilisation ;
- permettre une automatisation accrue de l'établissement des redressements individuels par les agents chargés du contrôle ;
- mettre en place, compte tenu de ce pré-requis, une systématisation, lorsque c'est possible, de l'individualisation du chiffrage des redressements et un pré-remplissage poussé des déclarations annuelles rectificatives établies par les agents chargés du contrôle et nécessaires au rétablissement des droits des salariés

[266] Au plan juridique, la notion d'individualisation des redressements est entrée dans le corpus de textes en 2010³⁷⁷, suite au constat de pratiques disparates³⁷⁸ : il a été alors expressément

³⁷⁷ L'article, inséré à l'Assemblée nationale, vise à obliger les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) à déclarer aux caisses d'assurance retraite et de santé au travail (Carsat) le montant des redressements de cotisations ou de contributions sociales qu'elles effectuent. « Les redressements de cotisations ou de contributions sociales, effectués par les Urssaf ne sont pas neutres financièrement puisqu'ils peuvent concerner des cotisations d'assurance vieillesse sur la base desquelles sera calculée la retraite des salariés concernés. Or, on s'aperçoit très souvent qu'à la suite d'un redressement, les caisses d'assurance retraite et de santé au travail (Carsat), qui centralisent les droits à la retraite des salariés, ne sont pas averties des redressements par les Urssaf, léssant ainsi les droits des assurés. C'est pourquoi, l'objectif du présent article, qui complète l'article L. 213-1 du code de la sécurité sociale relatif aux missions des Urssaf, est d'obliger celles-ci à déclarer le montant des redressements, après paiement, afin que les droits des salariés soient rectifiés. Le double de cette information est envoyé à l'employeur afin qu'il puisse lui-même en informer les salariés. » Rapport n° 733 (2009-2010) de M. Dominique LECLERC, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 29 septembre 2010.

³⁷⁸ Voir sur ce point 2003 : Réponse du Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité - publiée dans le JO Sénat du 24/07/2003 - page 2371

« L'article R. 243-14 du code de la sécurité sociale impose aux employeurs la fourniture d'une déclaration annuelle faisant ressortir, pour chacun des salariés occupés, le montant total des rémunérations payées. L'article R. 243-16 du même code prévoit les sanctions encourues en cas de défaut de production de cette déclaration, d'inexactitude quant au montant des rémunérations déclarées ou d'omission de salarié sur ladite déclaration. Ces mêmes sanctions pourraient s'appliquer en cas de constat d'une minoration d'assiette lors des contrôles. Les contrôles diligentés par les URSSAF en application de l'article L. 243-7 du code de la sécurité sociale ont pour but de relever les infractions aux dispositions dudit code en en dressant procès-verbal. Ils n'ont pas pour objet de se substituer à l'employeur dans ses obligations. Par ailleurs, en application de l'article R. 351-29 du code de la sécurité sociale, le salaire servant de base au calcul de la pension est celui correspondant aux cotisations versées dans la limite du plafond mentionné à l'article L. 241-3 du même code. Aussi, les inspecteurs du recouvrement établissent-ils des déclarations additives, chaque fois qu'il est possible d'individualiser les sommes réintégrées dans l'assiette des cotisations et lorsque les

posé que, lorsqu'un redressement de cotisations sociales opéré par les Urssaf a une incidence sur les droits des salariés au titre de l'assurance vieillesse, les Urssaf transmettent les informations nécessaires aux Carsat, afin que ces dernières procèdent à la rectification des droits des salariés concernés.

[267] La LFSS pour 2015³⁷⁹ a précisé la portée du texte sur deux points : elle a supprimé, sauf cas avéré de collusion entre employeur et salarié dans le cadre d'un contrat de travail dissimulé, la condition de règlement des cotisations pour que soient rectifiés les droits à l'assurance retraite des salariés concernés. En outre, et afin d'assurer l'effectivité du droit à rectification, le texte a conféré à l'URSSAF et non plus à l'employeur la responsabilité de la transmission des déclarations rectificatives à la Carsat : la transmission ne dépend donc plus aujourd'hui de la diligence de l'employeur.

[268] Ainsi définie, l'individualisation des droits suite à contrôle concerne aujourd'hui la seule assurance vieillesse du régime général et du régime agricole³⁸⁰. Aucun retour des résultats du contrôle n'est prévu pour le calcul des autres droits « contributifs » (qu'il s'agisse des autres droits contributifs du régime général - indemnités journalières maladie et prestations en espèces accidents du travail-). S'agissant des régimes pour lesquels les Urssaf assurent le recouvrement des cotisations, l'article L.213-1 du code de la sécurité sociale dispose que les Urssaf « assurent (...) le contrôle des cotisations, versements et contributions (...), sauf pour les éléments dont le contrôle est confié par la loi à un autre organisme » ; aucune procédure n'est définie quant aux modalités d'individualisation des droits.

Recommandation n °34 : S'assurer du caractère opérant du dispositif d'individualisation des droits lors de la prise en charge par les Urssaf des contrôles pour le compte de tiers

[269] En pratique, tout contrôle n'emporte pas une individualisation des droits, soit que cette dernière soit sans objet, soit qu'elle soit impossible.

- Certains contrôles n'emportent aucun redressement sur des objets générateurs de droits, à l'instar des redressements portant sur les exonérations de cotisations patronales (allègements généraux, par exemple) ou sur des contributions ou des assiettes non créatrices de droits.

rémunérations déclarées pour les salariés concernés n'ont pas, au titre de l'année considérée, atteint le plafond de la sécurité sociale. Ces déclarations additives sont transmises aux caisses régionales d'assurance maladie, organismes de base gestionnaires de l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale, en vue de revaloriser les bases de calcul de pension des salariés. En revanche, lorsque les documents comptables présentés lors du contrôle ne permettent pas une ventilation par salarié des sommes à réintégrer ou si la charge supplémentaire de travail qu'impliquerait une telle individualisation est trop lourde au regard des missions confiées aux inspecteurs, du fait, notamment, du trop grand nombre de salariés concernés, il revient à l'employeur d'établir les déclarations additives nécessaires, en relation avec les observations de l'inspecteur. »

³⁷⁹ L'article L. 242-1-3 dispose que « Lorsqu'un redressement de cotisations sociales opéré par les organismes mentionnés aux articles L. 213-1 [Urssaf] ou L. 752-4 [CGSS] a une incidence sur les droits des salariés au titre de l'assurance vieillesse, ces organismes transmettent les informations nécessaires aux caisses mentionnées à l'article L. 215-1 [Carsat], afin que ces dernières procèdent à la rectification des droits des salariés concernés. En cas de constat de travail dissimulé, au sens des articles L. 8221-3 et L. 8221-5 du code du travail, révélant une situation de collusion entre l'employeur et son salarié, cette rectification ne peut être réalisée qu'à compter du paiement du redressement. ». Précédemment (en application de la loi n°2010-1330 du 9 novembre 2010 - art. 12), les dispositions étaient les suivantes : « Lorsqu'un redressement de cotisations ou de contributions sociales dues par un employeur est opéré par une union de recouvrement ou une caisse générale de sécurité sociale, ledit organisme, après paiement du redressement et transmission par l'employeur des déclarations de rémunérations individuelles auxquelles il est tenu, informe sans délai les caisses mentionnées à l'article L. 215-1 de ce paiement afin que les droits des salariés concernés soient rectifiés. »

³⁸⁰ Cette disposition s'applique également aux salariés agricoles (article L.725-12-2 du code rural et de la pêche maritime).

- Le redressement n'est pas toujours individualisable dans la mesure où le salarié n'est pas toujours connu ou qu'il n'est pas connu avec la précision nécessaire. Pour ouvrir des droits vieillesse, il convient de disposer soit du NIR du salarié, soit, *a minima*, de son nom, de son prénom et de sa date de naissance pour tenter une recherche dans le Système national de gestion des identifiants (SNGI)³⁸¹. Or, de ce point de vue, les situations sont très différentes selon l'environnement du contrôle : si l'identification est aisée lors des contrôles d'assiette classiques, avec des salariés employés régulièrement, elle est souvent très malaisée lors des contrôles LCTI.

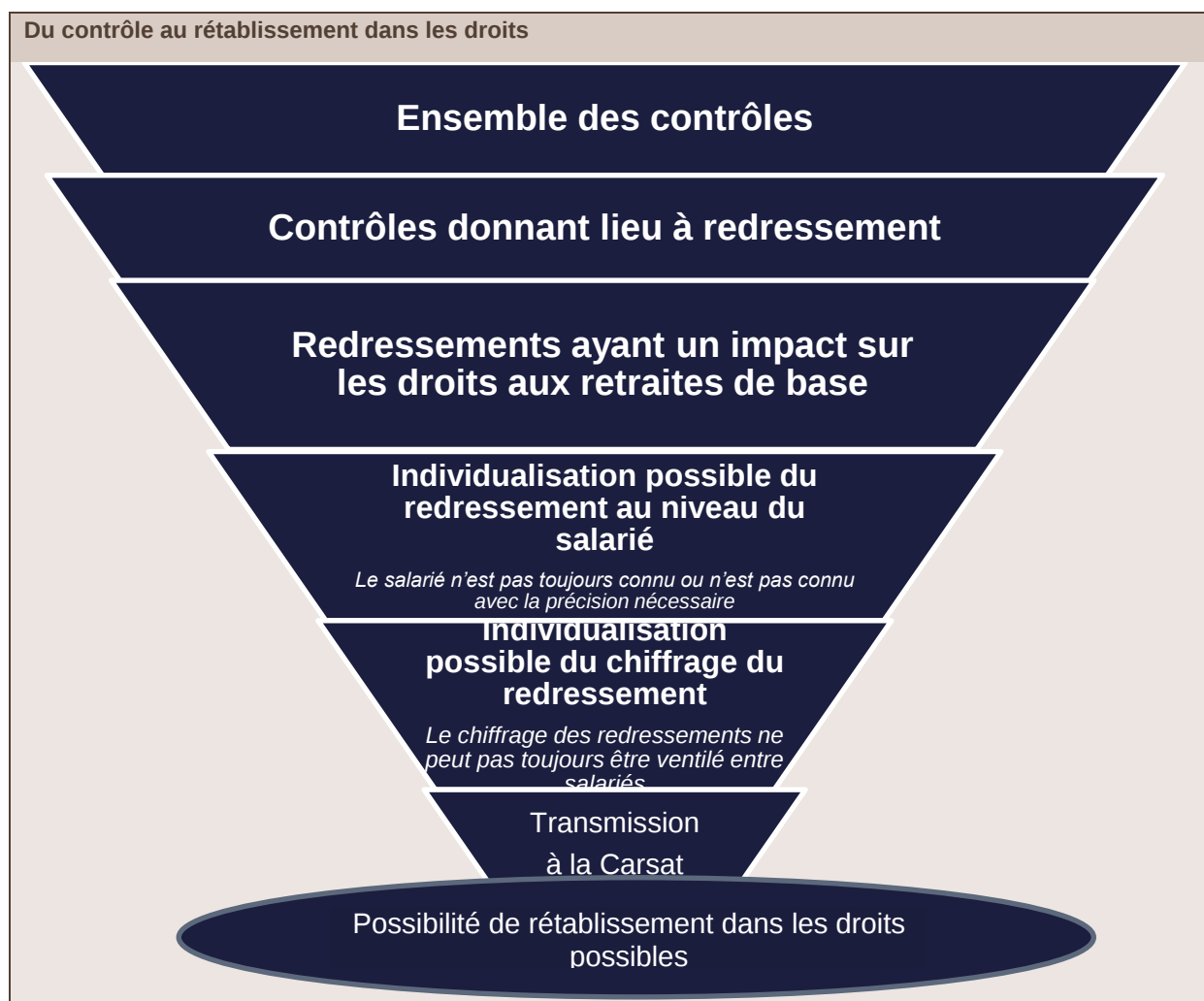
[270] Le chiffrage des redressements ne peut pas toujours être ventilé entre salariés. Certaines techniques de chiffrage sont incompatibles avec cette ventilation : il en est ainsi des contrôles par échantillonnage et extrapolation opérés dans le cadre des contrôles comptables d'assiette³⁸² : l'inspecteur ne dispose pas, dans cette situation, de l'identification de l'ensemble des salariés concernés par le redressement; cette technique est cependant peu usitée³⁸³. Par ailleurs, le temps nécessaire à l'individualisation n'est pas toujours compatible avec cette démarche, spécialement pour les grands comptes ou dans les entreprises où l'on recense une masse importante de frais professionnels. L'Urssaf caisse nationale souligne sur ce point que les modalités de détermination du plafond de la sécurité sociale applicables depuis 2018 rendent l'individualisation du redressement plus complexe. En effet alors, que le calcul du plafond était effectué annuellement, il doit l'être désormais mois par mois³⁸⁴. Ainsi, « *alors qu'auparavant l'inspecteur devait uniquement vérifier si le redressement impactait le montant du plafond annuel, désormais, il devra vérifier si le redressement impacte le plafond mois par mois, ce qui rallonge sensiblement le travail d'individualisation.* »

³⁸¹ Le Système national de gestion des identifiants (SNGI) répertorie l'état civil et le NIR des personnes concernées d'un régime de sécurité sociale. Il est géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), pour qui il sert de référence en matière d'identités.

³⁸² L'échantillonnage consiste à extraire une population de salariés représentative de l'ensemble des salariés. Les conclusions établies à partir de cet échantillon sont ensuite extrapolées à l'ensemble de la population source. Le mécanisme est défini à l'article R243-59-2 du code de la sécurité sociale.

³⁸³ Si l'Urssaf CN ne dispose pas de données chiffrées sur l'utilisation du dispositif de contrôle par échantillonnage et extrapolation, elle souligne que ce dispositif n'est aujourd'hui plus nécessaire dans la quasi-totalité des contrôles de grandes entreprises au regard des données informatisées très détaillées, notamment sur les frais professionnels, qui sont communiqués aux inspecteurs : « *autrement dit, c'est un sujet du passé, pas un sujet d'avenir* ».

³⁸⁴ Ainsi certaines absences impactent désormais le calcul du plafond, avec une proratisation en fonction de la date d'entrée et de sortie de l'entreprise, une proratisation pour les salariés à temps partiel, la prise en compte des absences.



[271] Dans ce cadre, l'outil des inspecteurs mis en place en 2019 (Outil de Réalisation du Contrôle (ORC) -qui rapatrie l'ensemble des éléments de la DSN nécessaires au contrôle au sein du dossier de contrôle- permet de procéder à une individualisation du redressement soit en reprenant directement les éléments d'identification présents en DSN, soit, en l'absence d'éléments dans la DSN, en créant les éléments d'identification lorsque ceux-ci sont disponibles dans l'entreprise contrôlée. Cette information doit être transférée à la Carsat Auvergne qui en centralise les éléments pour les retraites du régime général.

[272] Le nombre de salariés concernés par des transmissions est en progression sur les trois dernières années, seules à être disponibles³⁸⁵. Le nombre de déclarations traitées est, quant à lui, en forte progression en 2022, après une longue baisse sur la période 2015-2020³⁸⁶. Ces chiffres restent cependant relativement faibles notamment au regard du nombre de salariés correspondant au nombre de salariés des comptes contrôlés (2 532 385, avec un taux de fréquence des redressements de près de 70%).

³⁸⁵ Les montants d'assiette concernés ne sont pas tracés dans l'outil. Données Carsat Auvergne.

³⁸⁶ Cette baisse peut s'expliquer par un moindre investissement sur le sujet, mais aussi par un défaut de remontée statistique, la centralisation des opérations ne s'effectuant que depuis 2020.

Nombre de données transmises au titre du rétablissement dans les droits

	Nombre de déclarations traitées (1)	Nombre de salariés correspondants (2)
2015	7281	n.d
2016	7509	n.d
2017	6432	n.d
2018	5905	n.d
2019	4980	n.d
2020	3687	10856
2021	4187	25222
2022 (30/06)	7547	27398

Source : Carsat Auvergne ; données transmises par l'UR CN

(1) Nombre d'établissements ayant fait l'objet d'une DAS rectificative

[273] Un élargissement du nombre de transmissions doit être envisagé. Pour ce faire, il serait souhaitable d'appréhender dans quelles conditions les difficultés liées à la charge de travail associée à l'individualisation des droits pourraient être estompées.

Recommandation n °35 : systématiser les transmissions de données suite à contrôle entre les Urssaf et les Carsat

Recommandation n °36 : Mieux détailler l'impact du redressement global par salarié

[274] Les données individualisées sont transmises à la Carsat Auvergne via une DADS rectificative pour prise en charge; la Carsat Auvergne intègre dans les bases retraite l'ensemble des éléments transmis par les Urssaf, quel qu'en soit le montant³⁸⁷, rectifiant au fil de l'eau le compte de l'assuré pour l'ensemble du réseau des Carsat. Il est à noter que le processus n'est pas à ce stade automatisé³⁸⁸.

Évaluation de l'impact du rétablissement dans les droits suite à contrôle sur les droits sociaux en matière de retraite de base du régime général

À la demande du HCFiPS, la Carsat Auvergne a procédé à une étude sur l'impact du rétablissement dans les droits sur la retraite des assurés concernés. L'étude a été menée en deux temps.

Dans un premier temps, la Carsat a sélectionné un échantillon de 100 salariés présents dans des DADS additives transmises par les URSSAF en 2021 et 2022. Les salariés et les URSSAF ont été sélectionnés aléatoirement sur les années 2017 à 2020. Dans cet échantillon, en moyenne, les redressements concernent deux années. Pour chacune de ces validités, le redressement s'élève en moyenne à 3 500 €, montant à additionner au salaire présent, avant intégration des résultats du contrôle, sur chacune des validités concernées par le redressement.

Dans un second temps, la Carsat a sélectionné des assurés nés entre 1960 et 1962, dont la pension retraite venait d'être liquidée, à taux plein ; prendre des assurés venant de liquider leurs droits permettait de limiter le nombre d'inconnues (évolutions des salaires, de l'inflation...) dans les projections. Parmi cet échantillon, deux profils ont

³⁸⁷ Certains redressements des rémunérations transmis par les Urssaf suite à contrôle peuvent n'avoir aucune incidence significative sur les droits sociaux des salariés en matière de retraite de base, compte tenu des modalités de calcul des prestations (nombre de trimestres validés, prise en compte des 25 meilleures années), mais par construction, la Carsat ne peut présumer à l'avance l'impact potentiel de ces redressements sur les droits, raison pour laquelle il a été décidé de prendre en compte tous les éléments transmis, même lorsque la probabilité est forte qu'ils n'aient aucune incidence ou qu'une incidence mineure sur le montant futur de la pension de retraite.

³⁸⁸ La centralisation des données auprès de la Carsat Auvergne a été mise en place à compter du 1^{er} janvier 2020 pour les Urssaf, depuis le 1^{er} janvier 2021 pour les CGSS. Cette centralisation s'est accompagnée d'une modernisation du processus : en lieu et place de la transmission par les organismes de recouvrement d'envois "papier" des DADS rectificatives établies au cours des contrôles menés par les agents chargés du contrôle, les DADS additives sont adressées par mail depuis le 1^{er} avril 2021 sous un rythme trimestriel, par l'assistance contrôle. Ce dispositif s'applique en attendant la DSN de substitution.



été sélectionnés, un premier avec une pension de base s'élevant à 891 € par mois, le second avec une pension à 1 190 € (sachant que le montant moyen de la pension de base au régime général est de 770 €).

Les simulations effectuées ont consisté à ajouter aux salaires perçus durant leur carrière par ces deux profils des sommes correspondant à différents montants de redressement (1 000 €, 2 000 €, 3 500 €) sur une ou plusieurs années (de 1 année à 5 années). Cela a permis d'avoir un éventail des possibles, à la fois quant au montant des redressements opérés suite à contrôle, mais aussi sur la durée, soit que les redressements portent sur toute les années du contrôle (3 ans en cas de CCA, 5 ans en cas de travail dissimulé), soit que les redressements opérés à un instant T se traduisent par une mise en conformité des pratiques de l'employeur sur les exercices suivants.

Il ressort de ces simulations que l'impact du rétablissement dans les droits sur la pension de base de l'assuré peut être négligeable (un rétablissement à hauteur de 1 000 € sur une seule année aurait entraîné une augmentation de la pension mensuelle de base de l'assuré de l'ordre de 0,2%, soit environ 1,75€ par mois), ou au contraire très significatif (un rétablissement à hauteur de 3 500 € sur une cinq années aurait entraîné une augmentation de la pension mensuelle de base de l'assuré percevant une pension mensuelle de 891 € de l'ordre de 3,5%, soit environ 31 € par mois, soit 374 € par an). Même dans une situation intermédiaire (rétablissement de 2 000 € sur 2 années seulement), l'impact peut paraître faible en taux (0,8% de majoration de la pension de base), mais il peut ne pas être négligeable pour l'assuré, puisque cela correspond à une pension mensuelle majorée de 7 €, soit 84 € par an. Certaines mesures destinées à améliorer le pouvoir d'achat des ménages modestes prises ces dernières années se sont traduites par des gains inférieurs à ce qui ressort de cette simulation.

D'après la Carsat, il ressort de ces travaux que le report sur la carrière d'un assuré d'un supplément de revenus suite à contrôle Urssaf peut entraîner des conséquences en termes :

- de montant de la pension, à condition que l'année redressée entre dans le calcul du salaire annuel moyen ;
- d'atteinte du taux plein à l'âge légal : l'ajout d'un report sur des années où il manque un trimestre peut dans l'absolu permettre d'obtenir le trimestre manquant pour l'atteinte du taux plein. Pour information, en 2022, pour valider un trimestre, il convient de disposer d'un report de 1 585 € ;
- d'ouverture de droits : à titre d'exemple, dans l'hypothèse où il manquerait un ou deux trimestres à un assuré pour pouvoir prétendre à un départ anticipé, alors un report complémentaire est susceptible de permettre d'acquies ce(s) trimestre(s) manquant(s) et ainsi disposer d'une ouverture de droits pour départ anticipé.

L'exercice réalisé ici ne porte que sur des redressements positifs, mais dans certains cas, les DADS rectificatives peuvent être « soustractives », ce qui se traduirait par un impact négatif sur la pension³⁸⁹.

3.2 - UN REHAUSSEMENT DES DROITS EN MATIÈRE DE RETRAITE ET DE PRESTATION MALADIE DANS CERTAINES SITUATIONS DE TRAVAIL DISSIMULÉ

[275] Des règles particulières régissent le lien cotisations / droits en matière de travail dissimulé : en cas de constat de travail dissimulé d'un salarié³⁹⁰, l'article L. 114-15 du code de la sécurité sociale³⁹¹ fait obligation aux Urssaf³⁹² de transmettre aux organismes servant des prestations (notamment Cnam, Carsat, Caf, organismes de retraite complémentaire et assurance

³⁸⁹ Qui sera également intégré dans le calcul de la pension.

³⁹⁰ Matérialisé par l'absence de bulletin de salaire ou de DPAE.

³⁹¹ Article L114-15 CSS, introduit par le PLFSS pour 2006 : « Lorsqu'il apparaît, au cours d'un contrôle accompli dans l'entreprise par l'un des agents de contrôle mentionnés à l'article L. 325-1 du code du travail, que le salarié a travaillé sans que les formalités prévues aux articles L. 143-3, et L. 320 du même code [DPAE] aient été accomplies par son ou ses employeurs, cette information est portée à la connaissance des organismes chargés d'un régime de protection sociale en vue, notamment, de la mise en œuvre des procédures et des sanctions prévues aux articles L. 114-16, L. 114-17 [avertissement ou pénalité prononcée par le directeur de l'organisme chargé de la gestion des prestations familiales ou des prestations d'assurance vieillesse], L. 114-17-1 [pénalité maladie] et L. 323-6 du [IJ] présent code. Cette disposition mériterait d'être actualisée.

Cette information est également portée à la connaissance des institutions gestionnaires du régime de l'assurance chômage, afin de mettre en œuvre les sanctions prévues aux articles L. 351-17 et L. 365-1 du code du travail.

³⁹² Mais aussi à l'ensemble des agents publics habilités à verbaliser le travail dissimulé (officiers et agents de police judiciaire, agents des impôts, agents des douanes, contrôleurs de la sécurité sociale, inspecteurs du travail).

chômage³⁹³) les données utiles à l'identification des salariés aux fins de contrôle de leurs droits aux prestations sociales.

[276] Ce dispositif passe par la transmission aux caisses prestataires de fiches de signalement dites fiches « OPS » (transmission qui est subordonné au fait de pouvoir identifier les salariés) – dispositif aujourd'hui non automatisé.

Nombre de signalements

Signalements aux caisses prestataires L114-15 CSS

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de signalements	8840	n.d	5035	6634	4669	5101	2151	2448	2641	4970	4200
Source : Urssaf CN											

On observe une tendance à la baisse sur la période 2013-2021 (-18%) du nombre de fiches OPS. Cette tendance à la baisse est corrélée avec la baisse du nombre de redressements forfaitaire mis en œuvre par les inspecteurs.

L'Urssaf CN explique cette évolution par les éléments suivants :

- le choix de prioriser les fraudes à fort enjeu ;
- le développement des investigations, et notamment l'exercice du droit de communication bancaire, qui permet parfois de caractériser précisément la durée et l'ampleur du versement de sommes à des salariés non déclarés³⁹⁴ ;
- des procédures transmises par les partenaires (notamment gendarmerie et police) qui semblent avoir beaucoup baissé au regard de leurs autres priorités répressives.

[277] Les données transmises:

- permettent aux caisses prestataires de procéder à des contrôles de cohérence ;
- peuvent les conduire à mettre en œuvre, dans une logique de sanction, des pénalités – ce que prévoit expressément l'article L. 114-15 du code de la sécurité sociale ;
- concourent au rehaussement des droits contributifs des assurés dans le cas particulier où l'agent de contrôle effectue un redressement forfaitaire.

Le redressement forfaitaire³⁹⁵

Un redressement forfaitaire est effectué en cas de constats entraînant la transmission au procureur de la République d'un procès-verbal de dissimulation d'emploi salarié et/ou de dissimulation d'activité et en l'absence d'élément permettant de connaître la durée réelle d'emploi et le montant exact de la rémunération versée au travailleur non déclaré³⁹⁶.

³⁹³ Liste figurant dans la circulaire DNLF du 20 janvier 2009.

³⁹⁴ Formulé autrement, le redressement forfaitaire ne doit pas constituer une "facilité" : il faut autant que possible caractériser la durée de l'infraction et le montant des rémunérations non déclarées, notamment au regard des enjeux pour les droits des salariés.

³⁹⁵ Article L. 242-1-2 : « Pour le calcul des cotisations et contributions de sécurité sociale et par dérogation à l'article L. 242-1, les rémunérations qui ont été versées ou qui sont dues à un salarié en contrepartie d'un travail dissimulé au sens des articles L. 8221-3 et L. 8221-5 du code du travail sont, à défaut de preuve contraire en termes de durée effective d'emploi et de rémunération versée, évaluées forfaitairement à 25% du plafond annuel défini à l'article L. 241-3 du présent code en vigueur au moment du constat du délit de travail dissimulé. Ces rémunérations sont soumises à l'article L. 242-1-1 du présent code et sont réputées avoir été versées au cours du mois où le délit de travail dissimulé est constaté. Lorsque la situation relevée concerne un particulier employeur mentionné aux 3°, 4° ou 6° de l'article L. 133-5-6 du présent code, l'évaluation forfaitaire par salarié est égale à la moitié du plafond retenu au premier alinéa du présent article. Les modalités de prise en compte de la rémunération forfaitaire prévue aux deux premiers alinéas en matière d'ouverture des droits et de calcul des ressources au titre des prestations servies par les organismes de sécurité sociale sont précisées par décret en Conseil d'État. »

³⁹⁶ Le redressement forfaitaire a été introduit par l'article 112 de la loi n° 2007-1786 de financement de la sécurité sociale pour 2008, suite aux recommandations du Conseil des Prélèvements obligatoires. <https://www.urssaf.fr/portail/home/les-risques-du-travail-dissimule/les-risques-du-travail-dissimule/les-risques-lies-au-travail-diss/les-sanctions-civiles/la-regularisation-des-cotisation.html> L'article R.242-5 du code de la sécurité sociale prévoit une possibilité de redressement forfaitaire dans les cas où la détermination de l'assiette à partir de la comptabilité de l'employeur est rendue impossible. Ce redressement s'effectue à partir des conventions collectives en vigueur voire des salaires pratiqués localement. Le même article précise que « La durée de

Le redressement forfaitaire est appliqué sur les bases suivantes :

- lorsque la personne est employeur : le redressement est évalué forfaitairement à 25 % du plafond annuel de la Sécurité sociale en vigueur au moment du constat du délit (10 284€ en 2022)³⁹⁷.
- lorsque la personne est travailleur indépendant : le redressement est évalué forfaitairement à trois fois la valeur annuelle du plafond de la Sécurité sociale, pour chaque exercice contrôlé.

La prise en compte du redressement forfaitaire dans l'établissement des droits sociaux repose sur des assiettes distinctes de celles du redressement³⁹⁸ :

En matière d'assurance vieillesse (ouverture de droits et calcul de la pension), l'article R. 351-11 du CSS prévoit que le report au compte vieillesse des salariés s'effectue sur la base de deux fois le Smic mensuel en vigueur au moment du constat de travail dissimulé³⁹⁹. Jusqu'en 2014, le report au compte ne pouvait être effectué qu'à la condition que le redressement ait été payé. À compter de 2015, le report au compte peut être effectué sans preuve du paiement des cotisations sauf dans le cas de collusion entre l'employeur et le salarié.

- Pour les prestations en espèces invalidité⁴⁰⁰, maladie⁴⁰¹, AT⁴⁰², la prise en compte du redressement forfaitaire s'effectue sur la base d'un Smic mensuel. S'agissant, par exemple, des indemnités journalières, la procédure de redressement forfaitaire n'a pas pour effet d'ouvrir droit, en tant que telle, aux IJ. « *Le droit aux prestations en espèces ne pourra être ouvert que s'il y a du travail salarié en sus de la procédure de redressement forfaitaire au cours de la période de référence et que le cumul de l'ensemble des cotisations au cours de la période de référence soit au moins équivalent au montant exigé* ⁴⁰³ » pour l'ouverture du droit.

Le redressement forfaitaire ne s'applique qu'au calcul des cotisations et contributions de sécurité sociale. En conséquence, aucune cotisation d'assurance chômage n'est appelée sur la base du redressement forfaitaire. Par ailleurs, l'ouverture des droits au chômage fait référence à une période d'emploi. Le redressement forfaitaire, mis en œuvre si la durée du travail est inconnue, n'a donc pas d'impact sur le droit à l'assurance chômage⁴⁰⁴.

l'emploi est déterminée d'après les déclarations des intéressés ou par tout autre moyen de preuve ». Certaines URSSAF ont décidé d'opérer systématiquement trois mois de redressement dans les cas où la durée du travail dissimulé ne pouvait être estimée avec certitude. Cette évaluation n'est pas en contradiction formelle avec les dispositifs de l'article R.242-5 mais pourrait se voir opposer les témoignages des salariés cherchant à se concilier leurs employeurs pour ne pas perdre leur source de revenus. L'article R.242-5 pourrait explicitement prévoir la possibilité d'effectuer un redressement forfaitaire de trois ou six mois de cotisations en cas de verbalisation, sauf preuve contraire ». CPO, La lutte contre la fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle, 2007.

³⁹⁷ Initialement, la base forfaitaire était exprimée par rapport au SMIC : « *L'assiette forfaitaire sur laquelle le redressement s'opère est égale à six mois de salaire minimum [soit 10 073€ en 2022], tel qu'il est défini à l'article L. 114-11 du code du travail. La mise en place d'un redressement sur une base forfaitaire était une préconisation du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires publié en mars 2007, intitulé « La lutte contre la fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle ». Ce rapport proposait l'instauration d'une base légale de redressement forfaitaire égale à trois ou six mois de salaire minimum, et c'est donc l'option la plus sévère qui a été retenue.* » Rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 (n° 284) Cette assiette est adaptée lorsque la situation de travail dissimulé concerne un particulier-employeur : l'assiette forfaitaire est de 12,5 % du plafond annuel de la Sécurité sociale L242-1-2 du code de la sécurité sociale.

³⁹⁸ Comme précisé par la circulaire DSS/5C/2008-255 du 28 juillet 2008: « *Cette différenciation impliquant un formalisme particulier, il appartiendra à l'organisme de recouvrement de transmettre aux organismes des branches concernées du régime général (maladie, AT/MP et vieillesse) les informations relatives au redressement forfaitaire afin qu'ils en tirent les conséquences au titre des droits sociaux des salariés.* »

³⁹⁹ Article R351-11 CSS : « *I.- Sous réserve, pour la période du 1^{er} avril au 31 décembre 1987, de l'application de l'article L. 241-10, il est tenu compte, pour l'ouverture du droit et le calcul des pensions de vieillesse prévues aux articles L. 351-1, L. 351-7 et L. 352-1, de toutes les cotisations d'assurance vieillesse versées pour les périodes antérieures à l'entrée en jouissance de la pension, quelle que soit la date de leur versement. Toutefois, il n'est tenu compte des cotisations versées en cas de redressement d'assiette sur la base d'une rémunération forfaitaire prévu à l'article L. 242-1-2 que pour leur fraction correspondant à une assiette égale à deux fois la rémunération mensuelle minimale définie à l'article L. 3232-1 du code du travail en vigueur au moment du constat du délit de travail dissimulé.* »

⁴⁰⁰ Article R341-6-1 CSS : « *En cas de redressement d'assiette sur la base d'une rémunération forfaitaire mis en recouvrement conformément aux dispositions de l'article L. 242-1-2, les conditions d'ouverture des droits du salarié intéressé mentionnées aux articles L. 341-1 et L. 341-2 sont fixées sur la base d'une fois la rémunération mensuelle minimale définie à l'article L. 3232-1 du code du travail en vigueur au moment du constat du délit de travail dissimulé.* »

⁴⁰¹ Article R313-3-1 CSS : « *En cas de redressement d'assiette sur la base d'une rémunération forfaitaire mis en recouvrement conformément aux dispositions de l'article L. 242-1-2, les conditions d'ouverture des droits du salarié intéressé mentionnées à l'article L. 313-1 sont fixées sur la base d'une fois la rémunération mensuelle minimale définie à l'article L. 3232-1 du code du travail en vigueur au moment du constat du délit de travail dissimulé.* »

⁴⁰² Article R433-4-1 CSS « *En cas de redressement d'assiette sur la base d'une rémunération forfaitaire mis en recouvrement conformément aux dispositions de l'article L. 242-1-2, les droits du salarié intéressé mentionnés à l'article L. 433-2 sont fixés sur la base d'une fois la rémunération mensuelle minimale définie à l'article L. 3232-1 du code du travail en vigueur au moment du constat du délit de travail dissimulé.* »

⁴⁰³ Circulaire DSS/5C/2008-255 du 28 juillet 2008.

⁴⁰⁴ Circulaire DSS/5C/2008-255 du 28 juillet 2008.

Le redressement forfaitaire représente une assez faible part des redressements LCTI (autour de 4 à 5% sur la période récente, pour une trentaine de millions d'euros chaque année).

Redressements forfaitaires L.242-1-2 CSS				
	2018	2019 (1)	2020	2021
Nombre de recours au redressement forfaitaire	2032	2171	2010	1928
Redressement total au titre du redressement forfaitaire (en M€)	26,6	37,7	27,4	30,5
Redressement forfaitaire / cotisations éludées redressées LCTI	4,1%	5,3%	4,5%	3,9%

Source : Urssaf CN

(1) Le motif de redressement relatif à « la dissimulation d'emploi salarié caractérisée par une absence de DPAA et/ou de bulletin de salaire », recueille près de 87 % des redressements forfaitaires. Les chefs de redressement constatant une minoration d'heures, une absence de déclaration de salarié ou une absence de déclaration sociale sont portés dans 13 % des redressements forfaitairement établis.

La situation spécifique du régime agricole

Guichet unique intégrant l'ensemble des risques, le régime agricole a une position spécifique quant à l'incidence sur les droits de la gestion des suites des contrôles, qu'il formalise comme suit : « *Il y a lieu de rappeler l'absolue nécessité, notamment au titre du Guichet Unique porté par le régime agricole, d'exploiter toutes les situations avérées de travail illégal au regard de leurs conséquences sur les éventuelles prestations sociales perçues par le salarié ou le non salarié concerné. À ce titre, les prestations sous condition de ressources doivent faire l'objet d'une vigilance particulière* »⁴⁰⁵.

Une difficulté conjoncturelle

La MSA est aujourd'hui en mesure de rétablir les droits des salariés suite à contrôle dans la mesure où la liquidation des droits à la retraite est réalisée à partir de l'outil du régime (RNCI). Les redressements d'assiette faisant l'objet d'un report aux comptes dans cet outil, il y a bien rétablissement des droits des salariés.

En revanche, ces résultats n'alimentent pas à ce stade le RGCU en l'absence de DSN de substitution. Il se crée donc un décalage entre le RGCU et l'outil de liquidation qu'il faudra résorber lorsque les retraites agricoles seront liquidées via le RGCU (échéance à préciser).

La CCMSA souligne donc que « l'enjeu porte sur l'avenir et concerne la coordination entre les outils existants et leur synchronisation avec la DSN de substitution, avec des conséquences potentielles en termes de charges informatiques et de correctifs manuels. »

Le système d'information du régime agricole est conçu pour que les contrôles d'assiette réalisés par les caisses de MSA s'accompagnent d'un rétablissement des droits retraite. Ce dispositif a été mis en difficulté, avec l'usage croissant, pour la validation des droits, de référentiels externes à la CCMSA (en particulier du DRM et du RGCU, alimentés par la DSN et PASRAU). Avec la généralisation du recours à ces référentiels, la régularisation des droits des salariés n'est plus possible sans DSN de substitution.

3.2.1 - Des évolutions à venir avec la mise en place de la DSN de substitution

[278] Une réflexion sur les conditions de rétablissement dans les droits sur l'ensemble des risques sociaux a été identifiée par les pouvoirs publics dans le cadre du plan national de lutte contre le travail illégal 2019-2021⁴⁰⁶ : « *Au cours de ce plan, une expertise sera engagée quant au processus concourant au rétablissement des droits, en partant du signalement par les agents de contrôle habilités jusqu'au rétablissement effectif des droits par chacun des organismes prestataires (maladie, accident du travail, invalidité, chômage, retraite, notamment dans le cadre de la circulaire CNAV du 4 août 2016). Elle permettra d'évaluer l'effectivité du rétablissement des droits dans leurs diverses formes et de prise en compte des revenus en cause. Les conclusions de cette expertise seront remises pour la fin 2020 en vue d'une*

⁴⁰⁵ Extrait des consignes présentes dans le Plan Institutionnel de Lutte contre la Fraude et le Travail illégal 2022.

⁴⁰⁶ PNLT 2019-2021 : « *Mise en place d'un groupe de travail associant les ministères et les organismes sociaux compétents pour expertiser le processus de rétablissement des droits des victimes du travail illégal, en vue d'assurer l'information des victimes et des agents habilités en matière de lutte contre le travail illégal afin d'assurer l'effectivité du rétablissement des droits. Bilan annuel du rétablissement des droits à retraite effectué dans le cadre de la circulaire CNAV de 2016. Suivi de la déclaration d'accident du travail des salariés détachés par les agents de contrôle de l'inspection du travail.* »

éventuelle amélioration du cadre juridique ou de la pertinence des processus d'échanges de données entre administrations et organismes concernés ». Cette réflexion n'est pas aboutie à ce stade. Elle doit prendre en compte deux grandes évolutions.

- Avec la mise en place de la DSN de substitution, il reviendra à l'inspecteur de consigner les résultats du contrôle sur ce support ; ces résultats pourront donc théoriquement être véhiculés par la DSN à l'ensemble de la communauté DSN.
 - Dans la première phase de déploiement à partir du 1^{er} janvier 2024, il est d'ores et déjà prévu que les résultats des contrôles Urssaf seront adressés via DSN aux acteurs retraite. Des travaux ont été engagés depuis plusieurs mois avec la Cnav et l'Agirc-Arrco afin de définir les modalités de mise en place de la DSN Contrôle. Concernant la Cnav, la DSN remplacera la DADS rectificative actuellement transmise par l'inspecteur à l'issue du contrôle. Concernant l'Agirc-Arrco, l'envoi des résultats du contrôle nécessite que l'inspecteur du recouvrement de l'Urssaf dispose des données dérogatoires relatives aux cotisations RCO, figurant au sein des référentiels de l'Agirc-Arrco. Les travaux actuels portent donc sur les conditions d'envoi de ces informations à l'inspecteur en amont du contrôle. Des échanges se poursuivent enfin auprès des autres organismes assurant le versement de prestations retraite (CNIEG et CRPCEN).
 - Concernant les organismes de protection sociale en dehors du champ retraite, et sauf évolution du calendrier de déploiement, l'envoi en DSN des résultats du contrôle à ces organismes aura lieu après 2024. Il conviendra sur ce point de mettre en « balance » complexité de l'usage (les résultats du contrôle portent sur des périodes anciennes⁴⁰⁷ ; rouvrir ces périodes pour des prestations théoriquement temporaires et perçues au fil de l'eau est évidemment complexe), équité (comme on l'a vu tous les contrôles ne sont pas individualisables), et justesse du droit (naturellement plus juste après contrôle). Si une extension du champ est actée, les objectifs de cette transmission devront être affinés (simple information / mise en place de sanctions/ gestion de l'indu ou rétablissement du droit). Ces évolutions sont probablement de nature législative (modification de l'article L. 242-1-3 du code de la sécurité sociale).
- Sur la LCTI, et comme évoqué ci-dessus, les redressements réalisés au titre du travail illégal sont actuellement communiqués au moyen d'une fiche de signalement, à la Carsat, la Cnam, la Caf et Pôle Emploi lorsque les salariés peuvent être identifiés. Dans ces situations, les informations seront désormais portées dans la DSN de substitution⁴⁰⁸. En l'absence d'individualisation du redressement, les résultats du contrôle ne seront pas communiqués en DSN mais seront destinés uniquement au recouvrement⁴⁰⁹.
- Avec la mise en place du contrôle pour le compte d'Agirc-Arrco⁴¹⁰, il aurait été nécessaire d'apporter des éléments non seulement sur les assiettes, mais également

⁴⁰⁷ Les cotisations et contributions sociales se prescrivent par trois ans à compter de l'expiration de l'année civile au titre de laquelle elles sont dues. À titre d'exemple, un contrôle réalisé en 2017 porte sur les années 2016, 2015 et 2014 pour les entreprises qui emploient des salariés. En cas de constatation d'une infraction de travail illégal, ce délai de prescription est de cinq ans.

⁴⁰⁸ Comme le précise l'Urssaf CN, à ce jour, à l'exception des redressements forfaitaires pour lesquels les droits du salarié dissimulé sont valorisés de manière forfaitaire (2 mois pour la vieillesse et 1 mois pour la maladie), les signalements transmis aux caisses prestataires au moyen des fiches de signalement OPS ne véhiculent pas de droits. À partir du moment où cette information sera véhiculée au moyen de la DSN de substitution, il faudra prévoir des DSN de substitution qui véhiculent des droits et d'autres qui ne véhiculent pas de droits mais juste une information.

⁴⁰⁹ Dans cette situation, il n'y aura donc pas à rechercher une égalité entre la somme des lignes individuelles et les lignes agrégées inscrites au sein du SI Urssaf dans la mesure où il n'y aura pas, par définition, de lignes individuelles.

⁴¹⁰ Postérieurement à l'élaboration du présent rapport, le HCFIPS note que le Gouvernement a renoncé au transfert du recouvrement des cotisations de retraite complémentaire aux Urssaf, élément inscrit dans le PLFRSS pour 2023.

sur les cotisations redressées. Sur les assiettes elles-mêmes, l'individualisation devrait porter sur l'ensemble des redressements qu'ils aient un impact en-dessous ou au-dessus du plafond (alors qu'actuellement aucune individualisation n'est opérée au-dessus du plafond).

Recommandation n °37 : Avec la mise en œuvre de la DSN de substitution, réfléchir à une éventuelle extension du transfert de l'individualisation des droits à l'ensemble des risques



3.2.2 - Le cas particulier du rétablissement dans les droits dans les situations de détachement ou de pluriactivité

[279] Le rétablissement dans les droits des salariés en situation de détachement ou de pluriactivité est particulièrement complexe lorsqu'il est constaté que ces salariés n'ont pas été affiliés au « bon » régime de sécurité sociale. Cette complexité se matérialise à plusieurs niveaux :

- Comme déjà évoqué, le rétablissement dans les droits ne peut être opéré que dans les situations où les redressements sont individualisables.
- Le rétablissement dans les droits est complexe au plan organisationnel, puisqu'il suppose, pour chaque assuré concerné, un dialogue entre de nombreux organismes de deux États (organismes en charge du recouvrement, des prestations maladie, famille, retraite, chômage), dès lors qu'il s'agit théoriquement de remettre à niveau les assiettes de prélèvements et l'ensemble des prestations.
- Le rétablissement dans les droits est techniquement très délicat. S'agissant par exemple des prestations en nature maladie, il suppose normalement d'identifier tous les remboursements opérés, de vérifier que les prestations concernées sont prises en charge dans le pays dans lequel le salarié aurait dû être affilié, de mesurer l'écart de taux de prise en charge, de le monétiser pour obtenir le reversement (ou pour reverser), sachant que l'assuré n'aurait peut-être pas eu recours à ce type de prestations dans un pays où elles sont mal prises en charge.
- Le rétablissement dans les droits est socialement compliqué, dans la mesure où il peut être défavorable aux assurés.
- Du point de vue des institutions de sécurité sociale, le processus peut conduire à des pertes de recettes tout en se traduisant, de manière certaine, par une charge administrative très importante : l'ensemble est clairement peu incitatif.
- Plus la situation est ancienne (jusqu'à 3 ans en cas de contrôle comptable d'assiette, jusqu'à 5 ans en cas de fraude), plus l'opération de remise à niveau est complexe. La situation de la personne a pu totalement évoluer (elle a pu changer d'emploi, de pays, elle peut être retraitée...). Les règles de prescription peuvent ne pas être identiques selon l'État concerné, emportant des difficultés juridiques à opérer la remise à niveau.
- Ces éléments – qui montrent la difficulté du « bouclage » d'une opération de contrôle réalisée sur des salariés détachés ou pluriactifs- peuvent conduire les autorités administratives à déroger à la législation applicable pour le passé et n'appliquer la « bonne » règle que pour l'avenir conformément aux possibilités ouvertes par les règlements européens de coordination⁴¹¹. S'agissant des résultats d'un contrôle, cette pratique a toute chance de conduire au maintien de l'assuré dans une situation non

⁴¹¹ Article 16 du règlement n°883/2004. Deux ou plusieurs États membres, les autorités compétentes de ces États ou les organismes désignés par ces autorités peuvent prévoir d'un commun accord, dans l'intérêt de certaines personnes ou catégories de personnes, des dérogations aux articles 11 à 15.

conforme à ce qu'elle aurait dû être, compte tenu des périodes contrôlées (les 3 ou 5 dernières années et de la durée du détachement, normalement 24 mois maximum).

- [280] Une réflexion est nécessaire sur la façon d'atteindre l'objectif de rétablissement dans les droits dans ces situations spécifiques. En effet, faute de capacité à établir ce rétablissement, les institutions des États membres évitent souvent de procéder au retrait du formulaire A1, non parce qu'elles refusent l'application de la « bonne » législation, mais parce qu'elles souhaitent être garanties sur les droits des salariés concernés. Au demeurant, il apparaît presque plus simple de rétablir les droits dans ces situations que dans celles de travail dissimulé interne : en effet dans les cas de détachement de salariés déclarés par leurs employeurs, les salariés sont connus de l'institution de l'autre État membre, puisqu'ils doivent normalement y payer leurs cotisations : cette institution dispose donc de l'ensemble des éléments nécessaires au calcul des droits.
- [281] Cette réflexion rejoint plus largement celle du rétablissement dans les droits évoquée ci-dessus, hors situation de détachement. En l'attente de son aboutissement, deux éléments semblent devoir être pris en compte.
- [282] En cas de retrait de formulaire A1 et s'il est procédé à un « rétablissement » uniquement pour l'avenir, il semble souhaitable que les organismes s'assurent que la situation ne perdure pas, soit pour le salarié concerné soit pour d'autres salariés dans des situations similaires. Une « mise sous observation » de l'entreprise qui a recouru à un détachement non conforme est sans doute souhaitable.

Recommandation n °38 : Renforcer la prévention pour que les situations d'établissements recourant au détachement illégal ne perdurent pas

- [283] Hors retrait du formulaire A1, il pourrait être envisagé que, de manière aléatoire, ou suite à signalement, les organismes se rapprochent de l'organisme émetteur de ce formulaire pour s'assurer que des cotisations sont versées, si possible à bon niveau, et, le cas échéant, que les salariés sont bien affiliés dans le régime de sécurité sociale du pays d'origine.
- [284] Cette approche irait dans le sens de ce qui était envisagé dans le cadre du PNLTi pour les inspecteurs du travail : le document prévoit que *« s'ils n'ont pu vérifier le versement effectif de la rémunération dans le cadre du contrôle du détachement, les agents de contrôle de l'inspection du travail signaleront la situation aux institutions compétentes de l'État d'envoi en vue d'obtenir les justificatifs pertinents du paiement des salaires ainsi que dans les cas des entreprises de travail temporaire de souscription d'une garantie équivalente. En parallèle, en matière de sécurité sociale, sur signalement des agents de contrôle de l'inspection du travail, seront demandés aux institutions de l'État compétent les éléments pertinents d'appréciation dont ils disposent ou dont dispose l'entreprise quant à la confirmation du versement effectif des cotisations dans cet État afin de s'assurer de la garantie des droits des salariés tant en France que dans l'autre État »*.

Recommandation n °39 : Pour garantir les droits des salariés : vérifier, de manière aléatoire ou sur signalement, que des cotisations sont versées et que des droits sont ouverts pour la période de détachement dans le pays dans lequel le certificat de détachement a été émis



CONTRIBUTION DES MEMBRES



Contribution de la Confédération fédérale des travailleurs chrétiens (CFTC)

Nous tenons tout d'abord à saluer la qualité des intervenants et des échanges au sein du HCFiPS.

La présentation régulière des éléments de contexte et de perspectives économiques est particulièrement éclairante et alimente la réflexion des acteurs. Par ailleurs, les études sur le travail dissimulé, les fraudes visant au blanchissement de l'argent sale et les tentatives de contournement ou dumping social par certaines entreprises internationales ou européennes malveillantes ont présenté les enjeux et l'éventail très large des sujets à prendre en charge par les services de contrôle.

Le fait de réaffirmer le rôle déterminant du contrôle social mis en œuvre par les URSSAF est primordial notamment dans un environnement où trop souvent les « fraudes » ou « largesses » prises par certains employeurs, travailleurs indépendants ou microentreprises sur le paiement des cotisations sont excusés par beaucoup pour ne pas dire tolérés par une part non négligeable de la population.

Alors oui, le contrôle social est un pilier du fonctionnement de la protection sociale qui garantit, outre son équilibre financier, l'exercice d'une concurrence libre et loyale, l'accès à une assurance sociale et l'instrument d'une certaine forme de régulation des coûts de production et des politiques publiques de l'emploi.

Pour la CFTC, les analyses et les propositions avancées par le HCFiPS vont dans le bon sens quand elles cherchent à renforcer les contrôles et à modifier, à renforcer les moyens de détections aussi bien entre les URSSAF et la DGFIP qu'avec les caisses prestataires (CAF, CPAM, CARSAT, Pôle emploi ...).

Sur ce point, notre organisation est favorable à l'extension du droit de communication entre les Urssaf, les caisses prestataires, et les services de la DGFIP. Aussi, les extensions d'habilitations peuvent être des pistes intéressantes. Pour autant, ces convergences opérationnelles peuvent entrer en résonance avec les problématiques liées au respect de la vie privée. Par conséquent, la libéralisation de ces procédures doit se faire en veillant à respecter un principe de stricte proportionnalité entre l'atteinte au principe de protection de la vie privée et le but recherché. En outre, nous n'ignorons pas que la mise en œuvre de ces rapprochements entre DGFIP et organismes de sécurité sociale sera mise en œuvre par des agents maniant des règles et des outils différents, qui supposent formation et adaptations diverses.

À ce titre, les négociations en cours sur la COG 2023-2027 des URSSAF doivent prendre en considérations ces enjeux et aboutir à des ressources conséquentes permettant de maintenir et de renforcer les effectifs d'inspecteurs du recouvrement et doter la Caisse nationale de moyen lui permettant de développer son système d'information afin de simplifier et d'accroître les échanges de données et de perfectionner les dispositifs de type DATAMINING permettant d'améliorer la détection des risques de pratiques frauduleuses.

La CFTC considère que les propositions pour faire évoluer les capacités de contrôle et de poursuite judiciaire en cas de mauvaise application des règles encadrants les travailleurs détachés au sein de l'union européenne vont dans le bon sens. Une réforme plus ambitieuse des règles du travail détaché en Europe devrait d'ailleurs être envisagée. A ce titre, même s'il ne s'agissait que d'un premier pas, la CFTC a soutenu la création de l'Autorité Européenne du travail (AET), dont l'une des missions est d'encourager la coopération entre les autorités nationales compétentes en matière de travail illégal transfrontalier. L'AET peut en effet être un appui aux Etats membres pour le travail d'enquête et d'endiguement du travail illégal. Toutefois, les efforts doivent être poursuivis, et notamment dans le sens du règlement Européen n°2018/0064 « *il est également nécessaire de mettre au point une démarche commune et coordonnée à l'échelle de l'Union plutôt que de s'appuyer sur un réseau d'accords bilatéraux ou multilatéraux qui peut être complexe* »⁴¹².

En Revanche, la CFTC s'oppose aux propositions visant à confier par délégation de contrôle des missions de contrôle fiscal aux inspecteurs du recouvrement et des missions de contrôle social aux contrôleurs des finances publiques.

En effet, si la CFTC n'est pas contre des travaux collectifs (contrôles conjoints, échanges de données, partages d'information ...) entre ces deux administrations, elle refuse un partage des activités entre la sphère sociale et fiscale, qui conduirait à leur fongibilité.

D'abord parce que la CFTC considère que le recouvrement social doit rester au sein de la sécurité sociale. Aujourd'hui, le lien entre droit et cotisation est de plus en plus altéré par la place grandissante que la recette fiscale occupe dans le financement de la sécurité sociale (par le mécanisme de la compensation ou des ITAF⁴¹³).

Ensuite, le contrôle social est spécifique et nécessite des compétences expertes complexes à acquérir. Demander une polyvalence aux agents qui irait au-delà du contrôle social apparaît utopique et source d'erreurs.

Enfin, parce que la CFTC est attachée au fonctionnement de la sécurité sociale, à son histoire, à ses conventions collectives et à ses règles de gestion efficaces bien qu'atypiques par rapport au fonctionnement de la fonction publique.

De manière générale, la CFTC comprend la nécessité pour la DGFIP et les URSSAF de travailler en collaboration mais se refuse à voir les frontières du contrôle social et fiscal

⁴¹² Règlement européen n°2018/0064 p.5 « subsidiarité ».

⁴¹³ Impôts et taxes affectées.



devenir poreuses ce qui risquerait de brouiller les responsabilités et rendre le contrôle peu compréhensible pour les opérateurs et les bénéficiaires. Par ailleurs, le mélange des périmètres comporte un risque juridique majeur pour les redevables en cas de contentieux, les procédures fiscales et sociales n'étant pas miscibles.

La CFTC défend le modèle de la sécurité sociale comme un ensemble d'organismes privés chargés d'une mission de service public et s'oppose aux modifications d'organisations qui aboutiraient à une forme d'étatisation de son fonctionnement.



Contribution de la Confédération générale du travail (CGT)

Ainsi qu'il est rappelé dans l'avant-propos, le présent rapport constitue le second volet du travail amorcé par le HCFIPS sur l'avenir du recouvrement social.

La CGT l'a donc examiné avec les mêmes préoccupations :

- Le recouvrement constitue une mission essentielle de la Sécurité sociale, dont l'importance est égale à celle de versement des prestations dont elle est inséparable. Cette mission est de la responsabilité des URSSAF, et dans son champ d'intervention de la MSA. Elle s'exerce sous la responsabilité de leurs Conseils d'administration, émanation des assurés sociaux.

- La CGT rappelle qu'elle est extrêmement attachée à l'autonomie des finances sociales, notamment à l'égard de l'Etat, et de la sphère fiscale.

Ce rapport est particulièrement dense, et fournit des analyses et informations extrêmement précises, et utiles pour le débat public, qu'il permettra d'alimenter.

Soulignons en passant qu'il souligne l'apport essentiel des personnels qui travaillent sur la sphère sociale, et parmi ceux-ci, pour reprendre les termes de M. Jonathan Bosredon l'importance « des corps de contrôle [qui] représentent structurellement des ressources « rares » (au meilleur sens du terme), qui découlent de l'accumulation d'un capital humain individuel et collectif, d'organisations construites progressivement au fil d'expériences concrètes autour d'agents hautement formés, qui a sans doute peu d'équivalents ».

On se demande bien pourquoi, avec cette richesse, certaines administrations, y compris dans sphère sociale, certains aient estimé nécessaire de payer à prix d'or des cabinets d'audit privés comme Mac Kinsey pour réaliser des audits pour lesquels ils disposaient de ressources extrêmement qualifiées en interne ! Mais passons.

Le rapport approfondit plusieurs questions essentielles, que la CGT souhaitait voir expertiser :

- La question des fraudes « complexes », « en bande organisées », notamment à l'échelle internationale ;

- La dimension liée au développement des mobilités internationales, notamment (mais non exclusivement) dans le cadre de l'Union européenne, et notamment la question du détachement et de la pluriactivité ;

- Les conséquences du développement des micro-entreprises, et notamment celle de l'essor des plateformes.

S'agissant de ce dernier point, les analyses du rapport confirment l'urgence de faire aboutir la réflexion sur la couverture en matière de protection sociale des travailleurs des plateformes, comme de traiter celle des « faux indépendants ».

Sur l'ensemble de ces questions, les analyses sont extrêmement précises. Nous avons apprécié les explications détaillées données sur les circuits existants concernant notamment les montages impliquant des entreprises éphémères.

S'agissant de la coopération entre les différents acteurs, nous partageons l'idée que le développement de ces coopérations est indispensable.

Nous sommes néanmoins attentifs à que ces dernières respectent strictement l'autonomie des finances sociales, et les prérogatives de sa gouvernance par les représentants des assurés sociaux.

Pour cette raison, nous sommes extrêmement réservés sur la recommandation 3 concernant la mise en place de délégations de contrôle commune aux URSSAF et à la DGFIP.

La 3ème partie du rapport, qui porte sur la question de l'impact du contrôle sur les droits individuels des assurés, est pour nous fondamentale.

Cela rejoint les conclusions du précédent rapport sur la DSN. Pour nous, et comme le propose le présent rapport, il est impératif que les redressements conduisent à rétablir les assurés dans leurs droits, sur les retraites, mais aussi pour les autres sphères de la protection sociale (notamment les indemnités journalières et les droits à assurance-chômage).



Contribution de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)

Missionné par le 1^{er} Ministre en janvier 2022 pour réfléchir sur l'avenir du recouvrement social, le HCFIPS a préparé un rapport en deux parties. La 1^{ère} a fait l'objet d'une transmission au Chef du Gouvernement en juillet 2022, la 2^{ème} sera rendue en février/mars 2023.

Cette contribution de l'UNSA porte sur l'ensemble du rapport (1^{ère} et 2^{ème} parties).

En premier lieu, l'UNSA exprime sa satisfaction quant à la qualité des nombreux intervenants qui ont été auditionnés durant près d'un an et félicite les services du HCFIPS qui ont mis en forme ce rapport en s'appuyant fidèlement sur ces témoignages. La qualité de ce rapport résulte également des différents échanges et débats qui ont suivi chaque audition pour aboutir à la formulation de préconisations qui s'approchent du consensus.

Au travers de cette contribution, l'UNSA souhaite insister sur certains éléments développés dans ce rapport.

Une approche globale et cohérente de la notion de recouvrement

Pour l'UNSA, le recouvrement ne se limite pas à une « simple » opération technique mais doit viser plusieurs objectifs essentiels : une rentrée efficiente des cotisations pour garantir le financement de notre système de protection sociale ainsi qu'une égalité de traitement entre les entreprises, une relation collaboratrice avec les employeurs alliant information, conseil, accompagnement, un service optimum en direction des assurés sociaux basé sur l'information renforçant le lien cotisations-droits, l'échange, l'exactitude des données individuelles...

En résumé, le recouvrement social doit s'organiser pour aboutir à un juste prélèvement et une juste prestation.

Des évolutions significatives et une capacité d'adaptation pendant la crise COVID

La société dans son ensemble a fait preuve de capacités d'adaptation insoupçonnées que seules, des situations de crise comme celle de la COVID, permettent de révéler. Le domaine de la Protection Sociale n'a pas fait exception et, se basant sur la politique du QQIC (Quoi Qu'il En Coûte), a su apporter des réponses collectives et individuelles qui ont évité bien des difficultés aux entreprises et aux assurés sociaux. Ces réponses ont bien sûr porté sur des aspects financiers mais ont également consisté en l'écoute et l'accompagnement de situations très diverses. Pour l'UNSA, l'analyse de cette période doit permettre de repérer les bonnes pratiques qui ont donné satisfaction pour améliorer le système « en rythme de croisière ».

En marge de ce rapport mais en lien avec la crise COVID, l'UNSA persiste dans son opposition au fait que certaines dépenses qui ne relevaient pas de la Protection Sociale aient été intégrées dans son budget et dans le transfert de dette à la CADES.

Parmi les pistes d'évolution souhaitables

Au cours des auditions, les membres du HCFPS ont pu se rendre compte de l'évolution des relations entre les acteurs du recouvrement fiscal et ceux de la sphère sociale. La volonté et le pragmatisme des uns et des autres ont abouti à une coopération renforcée plus efficiente. Pour l'UNSA, il s'agit de renforcer cette dynamique par une stratégie gouvernementale et des objectifs plus clairement affirmés qui laisse de côté une précédente volonté technocratique de fusion des deux entités.

Concernant l'unification du recouvrement, l'UNSA peut comprendre l'intérêt d'un collecteur unique qui pourrait être porteur d'une plus grande efficacité, d'une simplification pour les entreprises, d'une meilleure fiabilité, d'une optimisation des frais de gestion. Mais cela doit présupposer une discussion et un accord avec les acteurs concernés, notamment les partenaires sociaux, pour ne pas déposséder ceux-ci de leurs prérogatives en matière de gouvernance, ni, pour les assurés sociaux, dégrader la prise en compte de leur situation individuelle ou dégrader la nécessaire proximité à établir entre eux et les organismes.

Nous avons encore à déplorer de trop nombreuses erreurs en matière de droits qui se traduisent par des non-versements de prestations, des retards de paiements, la génération d'indus qui engendrent des demandes de remboursement parfois conséquents, une mauvaise évaluation des droits notamment en matière de retraite... Cela reste inacceptable surtout pour les ménages les plus fragiles. C'est pourquoi la fiabilisation des données en amont de l'examen des droits des assurés est un sujet fondamental dans les pistes d'amélioration à traiter dans un proche avenir. Les questions de la convergence et de la sécurisation des données doivent faire l'objet d'un traitement urgent et approfondi pas seulement sous leurs aspects techniques mais également stratégiques. C'est pourquoi, l'UNSA demande que les partenaires sociaux soient associés à toutes les réflexions avec les experts nécessaires en vue de bâtir un système de données fiable et sécurisé. Au-delà de l'organisation des moyens mis en place pour le recueil de ces données, l'implication des chefs d'entreprise pour renseigner au plus juste le système est un élément nécessaire. L'UNSA souhaite que les employeurs soient responsabilisés sur ce sujet par une information précise et régulière, des relances voire des sanctions en cas de non-réponse aux sollicitations de l'URSSAF.

Un focus sur la lutte contre la fraude

L'UNSA partage la définition indiquée dans le rapport concernant les enjeux de la lutte contre la fraude : garantir les ressources du système de Protection Sociale, assurer les conditions d'une saine concurrence entre entreprises, garantir et rétablir dans certains cas les assurés sociaux dans leurs droits.

Le rapport fournit des chiffres pour l'année 2021 qui sont édifiants : le manque à gagner en matière de cotisations est évalué entre 5,1 et 7,1 milliards d'euros (3,9 à 5,4 pour le travail dissimulé ; 1,2 à 1,7 pour les contrôles d'assiettes). Hors les montants recouvrés pour la même année pour le travail dissimulé ne s'élèvent qu'à 54 millions ! Le taux de recouvrement par rapport aux sommes redressées s'élève à 1% pour les dossiers entamés dans l'année puis 11% cinq ans plus tard. Concernant les contrôles d'assiette, le taux de recouvrement est nettement plus favorable puisqu'il oscille entre 60 et 80 % mais porte sur des sommes moins conséquentes.



Même si, en raison des situations de liquidation judiciaire, toutes les cotisations détournées ne peuvent pas être redressées puis recouvrées, les marges de progression semblent sensibles.

Pour améliorer cette situation, l'UNSA appelle de ses vœux une volonté politique beaucoup plus affirmée, s'appuyant sur les constats relatés dans ce rapport et reprenant les préconisations qui en découlent. Cette volonté politique renforcée doit se traduire par :

- De nouvelles dispositions réglementaires permettant de mieux prévenir, de mieux détecter et sanctionner plus rapidement les fraudeurs
- L'affirmation d'objectifs plus cohérents incitant à une meilleure coopération entre organismes
- Des moyens humains (en stagnation depuis 10 ans) et technologiques en forte hausse. Actuellement, faute d'effectifs ou de matériel moderne suffisants, certains organismes sont contraints de faire des choix dans les contrôles à opérer. D'autre part, l'ingéniosité des fraudeurs organisés qui parfois blanchissent de l'argent sale doit être combattue avec des moyens modernes et adaptés.

A l'heure où le besoin de financement de certaines branches de la Protection Sociale est sous les feux de l'actualité, se complaire dans la situation actuelle serait inacceptable. Loin de penser qu'elle serait le remède à tous les maux, la lutte contre la fraude doit être notablement amplifiée pour répondre aux enjeux rappelés plus haut. Il faut également avoir à l'esprit qu'un système de surveillance/contrôle efficient présente des effets dissuasifs avérés. La « meilleure » fraude n'est-elle pas celle que l'on évite ?



ANNEXES

ANNEXE 1 – CONTRIBUTION DE JONATHAN BOSREDON, « RÉFLEXIONS SUR L'ARTICULATION CONTRÔLE FISCAL/URSSAF »

Le contrôle des sommes dues au titre des prélèvements obligatoires constitue une matière sensible, qui mobilise des compétences très spécifiques, peu répandues.

Ses enjeux sont bien connus, et comme pour tout pan de l'action publique, portés par les administrations impliquées. Nous aurions toutefois tendance à considérer qu'il faut réellement y voir plus. Au regard du niveau élevé des prélèvements obligatoires en France et de leur fonction, à savoir sous-tendre un système redistributif de premier plan, le contrôle vise en particulier – mais nous renvoyons à une présentation plus complète dans le rapport du HCFiPS – à garantir à la fois la préservation essentielle sur la durée du niveau des ressources publiques, de leur acceptabilité par un juste partage de l'effort public, basé sur des règles équitables dans leur conception et, ce qui est tout aussi important, dans leur mise en œuvre. C'est ce qui justifie, sans que cela n'épuise bien sûr la manière d'appréhender ces questions, la place des concepts d'érosion ou d'évasion (c'est-à-dire de lutte contre l'érosion ou l'évasion des prélèvements).

On sait bien que si le recouvrement des prélèvements obligatoires est aujourd'hui centré autour de 2 grands réseaux⁴¹⁴, cela n'a pas toujours été le cas. En revanche, en termes de contrôle, on peut estimer, sans porter exagérément préjudice aux autres acteurs (qui ont toujours pour leur part mené des actions de fiabilisations utiles) que le contrôle des prélèvements obligatoires a toujours été essentiellement porté par ces 2 réseaux, ce qui n'est bien sûr pas étranger, par contrecoup, aux décisions qui ont été prises en matière de recentralisation du recouvrement. Évidemment il aurait été possible, surtout rétrospectivement, de considérer qu'il aurait fallu plus systématiquement associer les compétences de contrôle et de recouvrement. Mais il n'est pas sûr que cela ait été possible compte tenu de l'investissement que cela représente en termes de compétences humaines à accumuler sur la durée, compétences qui ne sont pas seulement à apprécier de manière individuelle mais aussi au travers ce que chaque réseau désigne de manière plus collective sous l'expression « corps de contrôle ». Et en outre, la rentabilité d'un tel investissement aurait pu être questionnée compte tenu de son coût et des effets induits qu'ont de façon plus transversale les contrôles DGFIP/Urssaf en termes de « civisme » ou de dissuasion sur tout l'écosystème du recouvrement.

Il n'empêche que même pour les Urssaf et le DGFIP les corps de contrôle représentent structurellement des ressources « rares » (au meilleur sens du terme), qui découlent de l'accumulation d'un capital humain individuel et collectif, d'organisations construites progressivement au fil d'expériences concrètes autour d'agents hautement formés, qui a sans doute peu d'équivalent. Il s'agit dès lors d'en maximiser le potentiel interne, ce qui est bien sûr l'objectif de chaque réseau, mais aussi le potentiel croisé, ce que nous nous proposons d'examiner ici. Il ne s'agit pas en tant que tel de gagner en efficience générale comme on pourrait l'envisager par la revue de n'importe quel processus partagé. Mais de voir comment les enjeux particuliers du contrôle – et tout particulièrement les enjeux de bonne couverture de la population des entreprises par le contrôle – peuvent être encore mieux garantis par de

⁴¹⁴ Nous envisageons en fait en ce qui concerne le réseau du recouvrement social, à la fois les Urssaf et les caisses de mutualité sociale agricole, ces dernières agissant de la même manière sur la population spécifique des entreprises agricoles. Dans toute la suite de ce document, quand nous employons l'expression « Urssaf » c'est, par raccourci, pour désigner les Urssaf et les caisses de MSA.

telles coopérations compte tenu, nous le répétons ici encore, de la rareté des compétences en cause et de l'évolution permanente des points d'évitement que peuvent rechercher une – petite – partie des redevables. Le contrôle de ceux-ci nécessite une évolution permanente des méthodes et outils mobilisés afin d'éviter, notamment, une segmentation de la réponse aux fraudes : d'un côté des fraudes classiques qui seraient bien maîtrisées et de l'autre de nouvelles formes de fraudes, avec des enjeux financiers croissants, qui pourraient se développer de façon plus ou moins impunie. S'il est légitime de mettre en avant les résultats globaux du contrôle et de ne pas relâcher la pression sur des fraudes « classiques » il est fondamental que tous les fraudeurs aient peu ou prou les mêmes risques d'être repérés et sanctionnés.

Les coopérations entre les 2 sphères existent depuis longtemps et se déploient en marchant alternativement sur 2 jambes : textes juridiques et mise en œuvre opérationnelle. C'est ainsi que la DGFIP et l'Acosse ont renforcé récemment ce cadre par une convention nationale qui prévoit elle-même sa déclinaison locale. Mais, sans porter la moindre critique à cet exercice qui est de toutes façons central, il reste soumis par construction à une hétérogénéité au niveau local (qui découle notamment du fait que les réseaux n'ont pas la même structure géographique, le même type de pilotage, que des services nationaux, mais localisés physiquement dans des zones particulières, existent) et au fait qu'il porte plus sur des bonnes pratiques que sur des processus amont. En tout état de cause une réflexion sur des évolutions plus systémiques (nous nous référons ici au cadre juridique et pas au cadre organisationnel sur lequel nous partageons les constats assez unanimement échangés lors de la réunion du HCFPS du 9 juin 2022) nous semble susceptible d'avoir un effet amplificateur/multiplicateur sur les modalités de coopération telles qu'elles sont investies.

C'est à la lumière de ces préoccupations que nous proposons de mener nos réflexions.

I. Éléments de « droit comparé »

Nous pensons utile de commencer par une présentation schématique des droits comparés dans les 2 sphères. D'une part pour clarifier le « terrain » sur lequel les actuelles collaborations et échanges sont aujourd'hui construits et pourraient être développés et d'autre part pour répondre à la question « classique » en un certain sens, de l'unification des textes. La réponse classique qui est donnée in fine, sans doute à juste titre, par la plupart des spécialistes est que la segmentation actuelle des textes est justifiée mais nous trouvons, pour des raisons dialectiques, que l'analyse qui doit conduire à cette conclusion mérite d'être menée de manière ouverte, sans exclure quelques avancées utiles. Nous ne pensons nullement que le fait d'y procéder soit un préalable à tout renforcement des collaborations entre les 2 sphères mais il est indéniable que les 2 démarches se renforceraient mutuellement.

Droit comparé en termes d'assiette

Le premier sujet que nous voudrions évoquer concerne la question, apparemment bien connue, de l'identité ou homogénéité des règles d'assiette des prélèvements contrôlés par chacun des réseaux. Il est aisé de dire que tout serait plus simple si tous les prélèvements avaient la même assiette. Or d'une part, l'analyse détaillée qu'on peut faire est qu'il existe une grande convergence et de nombreux renvois entre les 2 corpus, et ce de manière croissante. Et d'autre part, et de manière plus importante, nous pensons que s'il est toujours possible d'envisager d'aller plus loin, là n'est pas réellement la question. Les entreprises tiennent bien

sûr une comptabilité détaillée de leurs charges et elles isolent nécessairement les salaires qu'elles versent, les cotisations salariales et patronales dues, les sommes qu'elles consacrent à la couverture complémentaire de leurs salariés, à l'intéressement, les sommes qu'elles leur versent en remboursement de frais professionnels, etc. Dès lors, il n'y a selon nous pas d'objection de premier plan à ce que le législateur, si c'est à dessein, considère qu'il est légitime de « composer » l'assiette de tel ou tel prélèvement à partir de tel ou tel cocktail de ces ingrédients. Et ce aussi bien entre prélèvements fiscaux et prélèvements sociaux ou au sein des prélèvements sociaux. Comme fondamentalement ce sont les types de composantes que nous venons de citer qui sont contrôlées, le fait qu'il faille, par exemple, déduire les cotisations de certaines assiettes et pas d'autres ou que l'intéressement soit à ajouter à certaines assiettes et pas d'autres ne pose guère de questions du point de vue du contrôle. Et pour parler de sujets que connaissent sans doute mieux les membres du HCFiPS, l'assiette de la CSG et des cotisations ne sont pas identiques et personne, enfin nous le croyons, n'envisage de les fusionner pourtant.

Mais tout ceci est à une double condition (sur laquelle nous reviendrons dans d'autres cadres plus loin) : il faut que sous un même terme on n'envisage pas en fait des choses qui conceptuellement sont différentes ou que sous le même terme on envisage des choses qui sont censées représenter les mêmes choses mais sur lesquelles quelques conventions diffèrent. Comme le diable est dans le détail même avec des différences limitées les inconvénients peuvent devenir majeurs. D'abord en termes de complexité ressentie par les redevables, qui peuvent avoir par ailleurs l'impression, souvent à raison, que tous ces concepts sont relatifs. Mais aussi pour le contrôle car ceci complique singulièrement la « mutualisation » (quelle qu'en soit la forme, nous y reviendrons) du contrôle. Mais plus bêtement, et nous pensons que c'est presque aussi – voire plus grave – car cela crée une incommunicabilité, totalement inutile, entre les corps de contrôle.

Il existe aussi à rebours des cas où on dénomme la même chose sous 2 termes différents. D'un certain point de vue, on pourrait estimer que c'est moins embêtant. Mais pour les raisons que nous venons de citer (obstacle à une vision d'ensemble et un partage efficace entre réseaux) c'est tout autant préjudiciable.

Encore une fois ces différences ne sont pas forcément très nombreuses, notamment parce qu'il existe des renvois juridiques explicites entre les 2 corpus. Mais il en subsiste et il en suffit de peu pour faire naître les inconvénients que nous venons de citer.

L'une de ces différences a été comblée depuis maintenant plusieurs années (1^{er} janvier 2014) mais elle est demeurée pendant une assez longue période et on peut la citer à titre illustratif. On connaît l'importance du sujet de la protection complémentaire en entreprise et les règles qui ont pu être posées pour le bénéfice d'un régime de faveur qui est très significatif (même s'il est justifié au regard de l'intérêt social en cause). Il a été créé historiquement par la jurisprudence en matière d'IR puis a été repris et amplifié plus tard dans les textes du code de la sécurité sociale, sans que les textes IR ne bougent. En pratique néanmoins, la DGFIP autorisait en substance la déduction à l'IR des mêmes sommes que celles qui sont déductibles en matière sociale (sachant que les entreprises choisissent la plupart du temps de se conformer à ce cadre). Mais l'article 83 du CGI ne le prévoyait pas explicitement ni ne formalisait que les garanties devaient être « collectives et obligatoires ». Certes ce critère avait été posé par la jurisprudence mais ce n'est pas équivalent, a fortiori en ce qui concerne la déclinaison précise de ce critère. Depuis 2014, l'article 83 renvoie aux « cotisations ou primes versées aux régimes de prévoyance complémentaire obligatoires et collectifs, au sens du sixième alinéa de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale ».

Une deuxième différence demeure dans un autre domaine. Elle concerne les frais professionnels (dont on rappelle qu'il s'agit, au moins pour les Urssaf, d'un poste traditionnel de contrôle représentant de l'ordre de 10% du montant des redressements). Il existe d'abord une source d'ambiguïté première. Quand en matière sociale on parle de frais professionnels c'est pour s'occuper en fait des sommes que les entreprises versent à leurs salariés en remboursement de frais professionnels. Alors que coté fiscal c'est en premier lieu pour viser les sommes non remboursées laissées à la charge des salariés (y compris pour des dépenses qui ne sont pas considérées comme « spéciales » i.e. « remboursables » par l'employeur). Le droit fiscal et la doctrine fiscale connaissent les remboursements de frais professionnels, qui sont dénommés « allocations spéciales pour frais d'emploi »⁴¹⁵,⁴¹⁶. Il s'agit à la fois, comme en matière sociale, soit d'allocations « au réel » soit d'allocations « forfaitaires », les forfaits correspondants étant ceux en vigueur en matière sociale, sauf sans que la raison en soit très claire, pour les indemnités de mobilité professionnelle (changement de poste dans un autre lieu de travail) qui n'est pourtant pas le poste le plus fréquent au sein de l'ensemble du champ des frais professionnels.

Comme en matière sociale, pour les salariés qui optent pour la déduction forfaitaire de 10 %, ces sommes ne sont pas à prendre en compte dans l'assiette IR. C'est aussi le cas pour les salariés qui optent pour la déduction des frais réels, comme le confirme la décision CE, 19 décembre 1984, n° 38563. Toutefois et de manière selon nous étrange par rapport à ce qui nous paraît, au vu des conclusions de cette affaire, la position orthodoxe, la doctrine fiscale présente ce traitement comme étant seulement admis et édicte qu'en principe ces allocations pour frais spéciaux d'emploi – qui toujours selon la doctrine et là encore de manière quelque peu discutable, peuvent inclure des avantages en nature – doivent être ajoutés à la fois au revenu brut imposable et aux frais professionnels déductibles. Il nous paraîtrait utile pour plus de clarté d'adopter une présentation homogène dans l'ensemble des cas.

Pour leur part, les avantages en nature sont envisagés de la même façon dans le droit social et dans le droit fiscal (celui-ci renvoyant au droit social), si ce n'est le détournement consistant, selon la doctrine (cf. ci-dessus) à les réintégrer dans les allocations pour frais d'emploi, puis de les exonérer.

Se rattachent il nous semble à ces problématiques d'assiette, des questions de frontière entre revenus et activités :

- Entre gains occasionnels et revenus assujettissables. Il s'agit là d'une matière sensible, caractérisée notamment par des jurisprudences quelque peu casuistiques. On peut estimer néanmoins que les fiches réalisées par les 2 réseaux ont permis d'aplanir la plupart des difficultés pratiques en se basant sur des concepts communs et emboîtés. Il s'agit toutefois de sujets importants et le travail d'articulation sur ces questions méritera d'être maintenu, approfondi (pour élaborer des documents communs, le cas échéant pour faire converger certains seuils ou règles...), actualisé en fonction des nouveaux cas rencontrés, systématisé pour vérifier qu'il couvre bien tous les sujets ;

⁴¹⁵ Que la doctrine fiscale appelle aussi parfois « allocations spéciales pour frais professionnels ». La formulation complète de la loi est « allocations spéciales destinées à couvrir les frais inhérents à la fonction ou à l'emploi et effectivement utilisés conformément à leur objet ».

⁴¹⁶ Pour ne pas tout compliquer nous ne détaillons pas ici, la notion, assez contestable, présente dans la doctrine sociale, de frais d'entreprise, en plus des frais professionnels (leur raison d'être n'est *a priori* que de permettre un cumul de frais avec des déductions forfaitaires spécifiques pourtant en général largement généreuses).

- Entre rémunérations salariales et non salariales. Si le droit de la sécurité sociale se réfère directement au droit du travail, ce n'est pas le cas du droit fiscal. Une évolution sur cette question dépasse l'objet de ce rapport mais des travaux d'étude sur ce sujet mériteraient d'être menés. Cela pourrait être le cas aussi d'une part des distinctions, en droit fiscal et en droit social, des activités non salariées (BIC/BNC ou professions libérales ou non) et d'autre part de la règle conduisant à distinguer l'assujettissement social des gérants de SARL suivant qu'ils sont majoritaires ou non⁴¹⁷ ;
- Entre revenus professionnels et revenus de capitaux mobiliers. Cette question appelle sans doute elle-aussi des travaux approfondis, à mener à froid et en partant d'emblée dans une approche qui prend en considération à la fois les prélèvements fiscaux et sociaux (et les droits qui en découlent alors).

Nous ne savons pas précisément s'il y a réellement d'autres cas de désalignements comme ceux évoqués ci-dessus (ce n'est peut-être pas le cas ou de manière assez marginale). Mais que cela soit le cas ou non, le fait qu'on ne soit pas allé explicitement jusqu'au bout de la démarche est vraiment dommageable. Nous ne prétendons nullement que la résolution de ces différences, via une explicitation précise, dans les textes de l'articulation des concepts fiscaux et sociaux soit un préalable à tout renforcement des coopérations entre les deux sphères. Mais on y gagnerait beaucoup pour le contrôle, et au-delà en termes de bonne appréhension de la réglementation par les redevables et de perception d'un cadre plus simple et, partant, plus sûr à appliquer.

Droit comparé des procédures de contrôle

Le travail de « superposition » des cadres juridiques applicables dans les 2 sphères doit bien sûr être mené dans le domaine des règles du contrôle. On a affaire à 2 corpus qui se présentent, comparativement aux sujets d'assiette, avec moins de renvois ou de notions communes. Or, les mêmes exigences menant aux même types de solutions (et les administrations s'influençant néanmoins), les choses sont beaucoup plus proches qu'on ne pourrait le croire.

Tout d'abord, le contrôle Urssaf s'insère entièrement dans l'équivalent, en matière fiscale, de la « vérification⁴¹⁸ de comptabilité » et le cadre de la « procédure contradictoire » existante en matière fiscale. Dans chacun des 2 sphères il existe également une procédure de taxation d'office en cas de défaut ou dépôt tardif de déclaration. Côté Urssaf, il s'agit aujourd'hui d'une taxation provisoire, hors contrôle (cf. articles R. 131-2 et R. 243-15)⁴¹⁹ tandis que côté DGFIP il s'agit majoritairement d'une procédure mise en œuvre, avec des garanties nettement plus faibles que pour la procédure contradictoire, dans le cadre des vérifications de comptabilité⁴²⁰, en cas d'absence déclarative. Rappelons qu'il existe d'autres procédures fiscales (notamment

⁴¹⁷ On ne mentionne pas ici, dans cet ensemble assez vaste, la question de l'article 62 du CGI. Il peut être vu en effet comme se limitant à introduire, au sein de la catégorie des traitements et salaires, des règles particulières (plus restrictives) en matière d'évaluation des revenus d'une partie des dirigeants.

⁴¹⁸ Ou l'examen, quand c'est depuis le « bureau ».

⁴¹⁹ Il existe aussi une évaluation « forfaitaire » (cf. R. 243-59-4 CSS) en cas d'impossibilité de faire différemment (je crois qu'il y a un pendant fiscal).

⁴²⁰ Dont le corollaire est le pouvoir de rectification et le droit de reprise de l'administration.

l'examen contradictoire de la situation fiscale personnelle...) mais c'est a priori sur des champs sans trop d'adhérence avec celui qui nous occupe.

Il convient en outre de préciser que le contrôle pour travail dissimulé n'est en droit qu'une variante des vérifications que nous venons d'indiquer. Côté Urssaf, la même procédure s'applique, sauf l'obligation d'envoi préalable d'un avis de contrôle à laquelle il peut être dérogé dans ce cas et le fait qu'un PV est émis⁴²¹. Côté fiscal (et en droit), les procédures relatives au travail dissimulé rejoignent un droit d'enquête qui conduit à l'élaboration de procès-verbaux repris ensuite dans le flux normal.

Si des terminologies peuvent/doivent être harmonisées, nous ne pensons pas qu'il faille trop modifier sur les aspects généraux que nous venons d'indiquer : il n'y a pas de raison de revenir sur le choix fait, en matière sociale, d'accorder les mêmes garanties à tous les contrôles, y compris suite à travail dissimulé. Du coup, il serait artificiel d'isoler les vérifications LCTI Urssaf de la suite du contrôle pour en faire un pur processus de droit d'enquête, repris ensuite séparément dans une procédure contradictoire (avec envoi d'un avis) ou en taxation d'office. Il en est de même dans l'organisation fiscale compte tenu de son organisation plus générale.

Pour sa part, la procédure contradictoire se déroule de la manière suivante (en employant les termes respectifs du droit social et du droit fiscal) :

- envoi d'un avis de contrôle / avis de vérification avec remise des chartes, qui sont opposables ;
- recours possible au droit de communication. La personne contrôlée doit être avertie que l'administration a eu recours à cette possibilité et elle peut obtenir copie des documents correspondants ;
- envoi d'une lettre d'observations / proposition de rectification, dont les contenus sont a priori équivalents en droit dans les 2 sphères ;
- réponse de l'entreprise à la lettre d'observations / observations du contribuable. Il ne nous semble pas que le droit social ait précisé, comme l'a fait le droit fiscal, les conséquences d'une absence de réponse de l'entreprise (renversement de la charge de la preuve) ;
- réponse à la réponse / réponse aux observations.

Cette étape termine la phase du vérificateur agissant en tant que tel. Elle se poursuit par la transmission à l'organisme ou au service qui agit alors en son nom propre même si c'est avec une compétence en partie liée. Les étapes suivantes se succèdent alors :

- Pour les Urssaf : envoi d'une mise en demeure / possibilité de réclamation soumise à la « commission de recours amiable » / suite à l'avis de cette commission, maintien (le cas échéant par rejet implicite au bout de 2 mois, qui ne s'accompagne néanmoins pas d'un dessaisissement) ou abandon partiel ou total de la mise en demeure. La décision de l'organisme qui en résulte peut être contestée devant le tribunal judiciaire.
- En matière fiscale : demande éventuelle de recours hiérarchique, demande d'interlocution départementale, demande d'avis de la CDIDTCA (dans son champ de

⁴²¹ Voir aussi l'article L. 243-7-5 : « Les organismes de recouvrement mentionnés aux articles L. 213-1 et L. 752-4 peuvent procéder au redressement des cotisations et contributions dues sur la base des informations contenues dans les procès-verbaux de travail dissimulé qui leur sont transmis par les agents mentionnés à l'article L. 8271-1-2 du code du travail. Ces organismes mettent en recouvrement ces cotisations et contributions ». A-t-on la pareil côté fiscal ? Le PV LCTI a certaines conséquences (pénalités, délais, suretés...).

compétence) / envoi d'un avis de mise en recouvrement / possibilité de réclamation / maintien (le cas échéant par rejet implicite au bout de 6 mois) ou abandon partiel ou total des sommes mises en recouvrement. La décision de l'administration qui en résulte peut être contestée devant le tribunal administratif (pour les impôts qui nous intéressent ici).

Le « droit de reprise » court jusqu'à la fin de la 3^e année suivant celle au titre de laquelle l'impôt ou les cotisations sont dues (+ 6 mois pour les cotisations des travailleurs indépendants, cf. L. 244-3 du CSS). En matière fiscale il est « interrompu » par l'envoi de la PR. En matière sociale, il est « suspendu » pendant la période contradictoire qui débute par l'envoi de la LO et se termine par la « réponse à la réponse ». Ces 2 types de dispositions ont un effet voisin en pratique. Mais cela ne laisse pas non plus beaucoup de temps et comme les entreprises ne sont pas contrôlées tous les ans, la solution la plus expédiente pour contrôler le maximum d'années tout en analysant bien les choses et de terminer les opérations (via l'envoi de la LO/PR) proche de la limite prévue par les textes. Dans ces conditions pratiques et juridiques des échanges ou procédures initiées postérieurement à cette date rendent quasiment certaine une prescription au moins de la première année redressée par le premier réseau.

Au vu de ce qui vient d'être écrit, il pourrait être envisagé d'adopter, pour la partie contrôle – non compris ses suites, cf. ci-dessus – des textes communs, faisant la synthèse des 2 corpus, avec des termes identiques, sans prééminence de l'un par rapport à l'autre, ce qui conduirait de manière tout à fait contreproductive et infondée à ouvrir des débats sur le positionnement des uns par rapport aux autres ou de la qualité de leur approche. De tels textes devraient par conséquent avoir une place neutre et découlant d'une compétence administrative DSS/DGFiP paritaire. Cela pourrait être dans une partie spécifique du LPF (ce qui nous paraît une solution féconde sur la durée) à condition, pour les mêmes raisons, de renommer ce code, au titre de cette partie et de celles qui pourraient la rejoindre, de livre des procédures en matière de contributions (cf. terme figurant à l'article 13 de la DDH) publique (ou contributions fiscales et sociales ou prélèvements fiscaux et sociaux...). Une autre solution, plus fragile dans la durée compte tenu des contingences qui peuvent advenir, serait que les administrations s'astreignent à tenir à jour 2 versions identiques des mêmes textes dans le CSS et le LPF. Cette démarche permettrait également de procéder à des rapprochements doctrinaux : les éléments précédents font notamment l'objet de détails très nourris dans le BOFiP, comparativement à ce qui prévaut en social ; la place donnée aux rectifications en faveur du contribuable pourrait également être reexaminée (comparativement à ce qui prévaut pour le recouvrement social, elle n'est que peu citée à l'inverse dans la doctrine fiscale et pas dans la charte de la DGFiP).

Là encore, sans que cela soit incontournable, ceci constituerait un facteur très fortement facilitant pour mettre en place les autres outils existants ou ceux qui peuvent être proposés.

Droit comparé des phases administratives et juridictionnelles

Comme on le sait, le contentieux de l'impôt (hors droits d'enregistrement et exécution des procédures de recouvrement) relève des tribunaux administratifs. En matière de cotisations et contributions sociales c'est la juridiction judiciaire qui est compétente. Cette présentation dichotomique est pourtant réductrice. Certes elle a un effet sur la compétence finale en cassation, mais, au regard de l'importance des enjeux soulevés à l'occasion des contrôles de l'impôt et des cotisations sociales, la question ne se limite pas à la seule intervention de 2 juges. Peuvent en effet être concernés indirectement le juge pénal, le juge de l'exécution, le

juge prud'homal, le juge commercial... Cette coexistence de juridictions soulève des débats qui dépassent très largement ce qui nous occupe ici mais il semble utile de mettre en avant un petit nombre de points :

- - il est quelque peu paradoxal d'examiner le sujet de l'articulation entre procédures fiscales et procédures en matière de cotisation sociales par le bout qui en constitue l'exception. Nous n'avons pas de chiffres strictement comparables à tous les stades mais on peut estimer qu'environ 10 % des opérations de contrôle fiscal donnent lieu à une procédure juridictionnelle, 2 % vont jusqu'à l'appel et 0,3 % en cassation. Les chiffres publiés par les Urssaf sont plus parcellaires mais les ordres de grandeur sont similaires. Il est naturellement plus prioritaire d'améliorer, aussi bien du point de vue de l'efficacité du contrôle, que du point de vue du redevable, ce qui concerne les vérifications en elles-mêmes ;
- - nous pensons pouvoir affirmer que, dans cette matière comme les autres, les rôles partagés par la Cour de cassation et le Conseil d'Etat n'occasionnent aucune divergence significative de jurisprudence sur des questions proches. Chacune de ces juridictions accorde notamment la plus grande importance à ce qui a pu être jugé dans l'autre ordre et les solutions retenues par celles qui de fait sont les premières à avoir statué constituent des points de référence centraux. Nous dissiperons de nouveau ici la supposée seule divergence selon laquelle le Conseil d'Etat et la Cour de cassation se seraient divisés sur la nature de la CSG. La Cour de cassation et le Conseil d'Etat, qui s'appuient sur ce qu'ont jugé le Conseil constitutionnel et la CJUE et relèvent que la CSG est un prélèvement de rendement finançant la sécurité sociale, assis sur les revenus des redevables, mais dont le paiement n'a pas pour contrepartie l'ouverture du droit à prestations⁴²² rappellent d'une part que les compétences normatives qui incombent respectivement au pouvoir législatif et au pouvoir réglementaire sont, pour cette contribution, celles prévues pour les impositions de toute nature et, d'autre part, que la CSG entre dans le champ du règlement européen de coordination de sécurité sociale, ce qui la soumet au principe d'unicité de législation applicable. Il n'y a d'ailleurs peu d'adhérence juridique entre ces 2 types de questions ;
- - le fait de s'adresser à 2 juridictions est plutôt favorable aux redevables. Cela multiplie les possibilités d'obtenir une décision en leur faveur, évite pour ceux-ci d'avoir « tous les œufs dans le même panier » et même si les décisions qui interviennent d'une part ne sont pas revêtues de l'autorité de la chose jugée, le précédent d'une décision positive ne peut que jouer de façon avantageuse ;
- - notons qu'en tout état de cause une évolution des compétences entre juges n'aurait la plupart du temps aucun impact sur le nombre de démarches contentieuses – ni sur leurs grandes caractéristiques puisque celles-ci sont largement similaires aujourd'hui dans les 2 ordres – à mener si les décisions des services fiscaux et Urssaf restent séparées. Les délais de recours étant relativement restreints, il demeurerait nécessaire d'introduire des instances distinctes après l'intervention de chacun des 2 décisions administratives. Ceci ne fait que confirmer que la bonne démarche est de s'intéresser « chronologiquement » aux actions menées dans chaque réseau, en partant avant tout par le « début » (c'est l'approche que nous retenons dans la suite de ce document).

⁴²² Singulièrement, c'est presque l'inverse qui prévaut de manière générale : la CSG est due par les personnes qui bénéficient des prestations de la sécurité sociale française.

Comparativement aux phases de contrôle, les phases « administratives » menées par les Urssaf et les services fiscaux sont marquées par des différences assez significatives. En particulier la CRA, qui joue un rôle incontournable côté social, exerce un peu l'ensemble des rôles relevant de la commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires avant la mise en recouvrement et du traitement des réclamations après cette mise en recouvrement. Il est donc bien que la CRA intervienne là où elle est placée. Il pourrait être utilement envisagé, sur la base de la médiation, de mettre plus formellement en place côté social l'équivalent de la phase d'interlocution pour tenter de « pacifier » certaines des difficultés rencontrées lors du contrôle. Le champ de la médiation, généralisée récemment dans les Urssaf, n'exclut pas en droit le contrôle. Toutefois, le bilan du médiateur national fait état de peu de situations de contrôles et certains des guides de la médiation locale qu'on trouve sur internet mentionne que la médiation ne concerne pas les suites du contrôle. Le recours à ce dispositif pourrait être clarifié et mis en avant dans ce cadre.

II. - Quelles convergences dans la phase de contrôle ?

On l'a vu la LO/PR (et ce qui en dépend, l'ajustement qui la suit par un aller/retour) occupe une place centrale dans le processus. C'est un document formalisé, détaillé et complet. Certes c'est un document « préparatoire » qui ne clôt pas le contrôle et qui n'est qu'une « proposition » qui peut évoluer. Mais cela ne lui ôte pas un statut objectif qui est celui d'un agent particulier à qui les textes donnent le pouvoir de fournir une analyse, qui sera versée ensuite dans un processus plus institutionnel. Notre avis est que ces PR/LO (ainsi que, par cohérence, les réponses aux observations du redevable) devraient, dès qu'elles sont adressées à l'entreprise contrôlée, pouvoir être échangées de manière assez systématique entre réseaux et au vu de l'importance du sujet, ces échanges devraient explicitement être prévus dans la loi. Le cas échéant, la loi pourrait préciser que ces lettres ne pourraient être consultées que par des agents (vérificateurs et personnes chargés de la programmation des contrôles) compétents au niveau géographique utile, voire, s'il fallait donner des garanties « politiques » supplémentaires, faire l'objet d'un traçage. Le cas échéant également, certaines parties relatives à des chefs de redressement particuliers, sans équivalent dans le champ social (par exemple tout ce qui a trait aux revenus mobiliers) pourraient être exclues. Toutefois, pour ne pas qu'il y ait de débat ou de perte de temps, une liste fermée de sujets à exclure devrait être déterminée.

Il ne semble délicat de modifier un des principes forts du contrôle selon lequel seuls sont à prendre en compte par un vérificateur ses propres constats, hormis, le cas échéant, ceux issus de procès-verbaux établis par des agents habilités à ce titre ou de jugements définitifs. Et les LO/PR ne sont pas des PV. Donc sauf en présence de PV par ailleurs, le contenu des LO/PR échangées ne pourrait servir à fonder le redressement dans l'autre sphère. Il reviendra ainsi à l'autre réseau de mener des constats du même type. Ceci pose toutefois la question de la prescription et de la capacité à faire de l'autre réseau dans des délais contraints et parfois non anticipés. Une première réponse possible serait de considérer que la mention législative d'échanges de droit permettra la mise en œuvre pratique d'un processus suffisamment fluide pour que seule demeure un risque (assez certain) au titre de la première année du contrôle effectué par le premier réseau. Les années suivantes seraient plus sûrement exploitables et de manière plus fondamentale, on se baserait sur le fait que les contrôles amènent souvent à constater, sur les matières qui nous occupent, des pratiques non conformes de certains

redevables qui ont un caractère relativement pérenne et pourraient donc faire l'objet de redressements équivalents sur une période qui n'est pas forcément identiquement la même.

Une autre solution serait d'examiner comment le délai de prescription pourrait être suspendu pour l'autre réseau par l'envoi d'un acte particulier et motivé adressé au redevable juste après la réception par ce dernier réseau d'une LO/PR émanant de l'autre réseau et faisant naître un doute caractérisé sur un manquement au regard des règles que ce premier réseau contrôle. Afin de réguler une telle procédure (et d'éviter que malgré le type de conditions que nous venons de suggérer, la prolongation du délai de reprise soit systématiquement demandée), il pourrait être prévu qu'une prolongation injustifiée au regard des constats figurant dans la PR/LO (et pas ceux ultérieurs) constituerait une clause d'irrégularité, sanctionnable par le juge, des redressements portant sur les années en cause.

Une autre proposition, avancée par certains acteurs rencontrés, pourrait de poser comme principe que les agents chargés du contrôle « informent » sans délai (ie « doivent informer ») ceux de l'autre réseau des situations pour lesquelles ils repèrent selon eux des manquements au regard des règles que l'autre réseau contrôle. Il s'agit d'une proposition à réfléchir : si elle devait être alternative à celle que nous venons de décrire (transmission des LO/PR), ce serait nettement moins bien à tout point de vue (moins clair, moins utile de façon générale, moins opérationnel...). Si c'était cumulatif, ce serait peut-être un peu lourd et redondant et le rappel auprès des services de la faculté d'information, dans les cas les plus patents, pourrait suffire.

Les limites des approches précédentes, et le souci exposé en tête de ce document de mettre en œuvre les moyens permettant d'atteindre les meilleurs taux de couverture possible des entreprises (a fortiori si les contrôles correspondant sont coordonnés) dans un cadre caractérisé par la rareté des ressources, amènent à considérer avec une grande attention une autre possibilité évoquée. Elle reviendrait à ce qu'un agent d'un réseau puisse être agréé au titre des 2 réseaux. On ne voit pas bien ce qui s'y oppose fondamentalement ou en pratique. Aujourd'hui ne sont habilités au contrôle (soit en application de textes généraux, soit sur la base d'habilitations/agréments) que des agents qui sont employés par chacun des 2 réseaux mais, on l'a dit, les vérificateurs ont une fonction un peu ad hoc et, bien sûr avec des textes explicites, on pourrait envisager que leurs « observations » soient reprises par 2 administrations. Ceci ne dispenserait pas de tout ce qu'on a dit : un avis de contrôle (ou un courrier indiquant que le contrôle en cours est étendu en application des dispositions xxx) serait envoyé et le contrôle donnerait lieu à une LO/PR (commune ou non) qui suivrait ensuite son cours dans chacun des réseaux sans modification par rapport au circuit actuel.

Une des conditions qui pourrait être posée à ce double agrément serait que les vérificateurs aient suivi une formation spécifique, ce qui conduirait d'une part à accroître les garanties des entreprises vérifiées et d'autre part favoriserait la mise en place de formations croisées et d'échanges dont le développement constitue en quelque sorte la matrice de toutes nos recommandations.

Un tel scénario pourrait faire l'objet d'une expérimentation centrée sur les populations pour lesquelles ceci apparaît le plus utile :

- Sommes perçues par les dirigeants, en vue de leur assujettissement à la CSG. En effet, il n'est pas toujours évident de déterminer ex ante si de telles sommes relèvent de la CSG sur les revenus d'activité ou sur les revenus du patrimoine ;
- Revenus des travailleurs indépendants, y compris agricoles, qui représentent eu égard à leur nombre, à la diversité de leur situation et aux risques d'évasion qui

découlent de la nature de leur activité, une population importante pour le contrôle et pour lesquels les assiettes des prélèvements coïncident fondamentalement dans les 2 sphères.

Redisons-le ici, il est possible qu'à l'issue de ce même contrôle, puis du traitement des réclamations formulées auprès de la CRA Urssaf ou de la DDFiP, le contribuable obtienne une décharge des prélèvements correspondants auprès d'une sphère mais pas de l'autre. Néanmoins, cela est tout à fait courant aujourd'hui dans des situations assez voisines (décharge pour certaines années et pas d'autres par exemple) et ceci est logique : d'un côté (LO/PR) on parle avant tout de qualification des faits et de l'autre (mise en recouvrement) de conséquences à tirer sur des prélèvements qui diffèrent.

III. - Quelles convergences avant le contrôle ?

Nous continuons comme nous l'avons suggéré de remonter dans les processus. La bonne gestion du recouvrement, l'anticipation des situations sensibles, la prévention des risques, la programmation du contrôle suppose de disposer d'informations qui peuvent dépasser quelque peu ce dont dispose spontanément un réseau.

C'est dans cet objectif qu'existent depuis longtemps des dispositions législatives permettant une levée du secret fiscal (cf. notamment articles L. 134 C et L. 152 du LPF). Mais il y a lieu d'en dire plus. Le secret fiscal ne doit pas être vu selon nous comme un principe abstrait se rattachant à une sorte de principe général en surplomb. Il s'agit en premier lieu d'une simple déclinaison du secret professionnel, qui est une règle transversale de l'action publique (cf. aujourd'hui article L. 121-6 du code général de la fonction publique créé récemment, et plus largement article 226-16 du code pénal). Elle trouve sa source plus en amont dans le respect de la vie privée (mais cette matière sensible, qui est à l'origine et au cœur du secret fiscal n'est pas réellement en cause s'agissant des prélèvements dont nous nous occupons ici) et dans le respect du secret des affaires. Mais il s'agit essentiellement de secrets organisés par la loi et auxquels elle peut déroger de manière assez libre, a fortiori s'il s'agit d'assurer la contribution de chacun aux dépenses publiques, à la fois au sein de chaque réseau chargé du recouvrement ou entre eux.

Aussi plutôt que de chercher, ce qui est parfois l'impression donnée, à faire une lecture exégétique de ces dispositions, il nous semble qu'elles pourraient être retouchées pour au-delà de leur formulation aujourd'hui générale (« Les agents des administrations fiscales communiquent aux organismes et services chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale (...) les informations nécessaires (...) à la détermination de l'assiette et du montant des cotisations et contributions ainsi qu'à leur recouvrement »...) ⁴²³, préciser d'une part qu'il ne s'agit pas d'une communication au sens du droit du même nom – ie de manière ponctuelle, sur demande – mais d'une mise à disposition de façon ex ante et systématique et d'autre part pour lister les objets et objectifs plus précis que suppose la conduite moderne des missions des deux sphères (sécurisation de l'application de certains dispositifs dérogatoires, prévention des difficultés, programmation et exécution du contrôle, etc.), en renvoyant à des DCE le soin d'en déterminer les contours et procédures exacts, qui pourront être ajustés, après avoir pesé l'utilité des évolutions envisagées et les garanties apportées, au fur et à mesure et

⁴²³ En contrepoint, l'article L. 134 C du LPF (« les agents de la direction générale des finances publiques et de la direction générale des douanes et des droits indirects sont habilités à communiquer et à recevoir communication de tous documents ou renseignements utiles à la lutte contre la fraude en matière sociale ») pourrait rester, lui, inchangé.

à tête reposée. Ces décrets devraient en tout état de cause lister, ne serait-ce que pour des raisons de transparence, les informations dont il est pleinement légitime qu'elles fassent l'objet d'une transmission systématique, ce qui pourrait couvrir à ce stade :

- Les LO/PR, comme on l'a dit ;
- Les données fiscales lorsque le droit social y renvoie directement (pas seulement sous forme d'un renvoi à la définition) ou inversement. Par exemple pour les jeunes entreprises innovantes, les organismes d'intérêt général... ;
- Les données fiscales ou sociales lorsqu'il y a un renvoi d'un code vers l'autre ou que les mêmes définitions ou des définitions voisines sont retenues (financement de la protection sociale complémentaire, indemnités de licenciement, cotisation sociales, salaires) ;
- Des données générales d'appréciation de l'activité des entreprises qui font partie des données publiables. À cet égard nous considérons qu'il n'y a aucune raison de considérer que les Urssaf ne devraient, sous prétexte que ces données sont publiées (ce qui n'est pas non plus systématique ni forcément de manière identique à ce qui est déclaré au fisc), pas pouvoir bénéficier d'un échange systématique avec l'administration fiscale. Nous pensons par exemple à une donnée aussi simple que le chiffre d'affaires annuel ou le niveau des charges pour les travailleurs indépendants.

Dans cette liste, un statut à part devra être donné pour les éléments qui sont présents en DSN puisque cette déclaration bénéficie directement aux deux organismes. Ce parti-pris nous semble d'ailleurs à étendre. L'efficacité de l'action publique ne peut être qu'accrue par des dispositifs, par ailleurs économes pour les administrés, qui reposent, en pratique et en droit, sur une déclaration conjointe à deux administrations, en tous cas celles qui nous occupent. Ceci permet notamment, en fonction de leurs priorités respectives, de mieux mailler les tâches indispensables que suppose la fiabilisation des déclarations reçues. Un tel partage suppose seulement que les deux réseaux s'informent mutuellement des retours effectués auprès des redevables afin d'éviter des incompréhensions. Ce type de partage d'informations nécessite sans doute d'être outillé mais ceci n'a rien de spécifique puisque cette approche est au cœur des projets de services récents menés en collaboration entre les deux sphères (DSN, PASRAU, portail du recouvrement, actions pendant la crise sanitaire...). Cette recommandation pourrait prioritairement s'appliquer pour les déclarations d'honoraires et les déclarations des plateformes.



ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE HCFIPS

- M. Eric BELFAYOL, Chef de la Micaf
- M. Didier MALRIC, directeur de l'URSSAF Ile-de-France
- M. Pierre GALLET, directeur du contrôle et de la lutte contre le travail illégal à l'Urssaf Ile-de-France
- M. Jonathan BOSREDON, Conseiller d'État
- M. Christophe MAHE, responsable régional de la brigade LCTI à l'Urssaf PACA
- Mme Sandrine JOHNSON, directrice générale adjointe à la CRPNAC
- M. David GIONO, chargé de mission LCTI à l'Urssaf-CN
- Mme Anne-Gaëlle CASANDJIAN, cheffe de la Division des Affaires européennes et internationales à la Direction de la Sécurité Sociale
- Mme Emmanuelle ELDAR, adjointe à la Cheffe de la Division des Affaires européennes et internationales à la Direction de la Sécurité Sociale
- M. Emmanuel DELLACHERIE, Directeur de la Dirres à l'Urssaf-CN
- Mme Julie AUBERTIE, Directrice de la DNRTI, à l'Urssaf-CN
- M. Didier GODECHOUL, Conseiller – Inspecteur social – Directeur de la Direction Dumping – Réseaux de fraude, ONSS – Office national de sécurité sociale belge
- M. Morgan DELAYE, sous-directeur du financement de la sécurité sociale à la Direction de la Sécurité Sociale
- M Yann-Gaël AMGHAR, Directeur de l'Urssaf-CN
- M. Jérôme FOURNEL, Directeur général des finances publiques