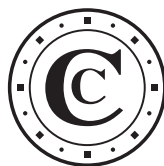


Cour des comptes



LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE AUX PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX LIÉE AU TRAVAIL DISSIMULÉ

Exercices 2019-2025

Communication au comité d'évaluation et de contrôle
des politiques publiques de l'Assemblée nationale

Évaluation de politique publique

Avril 2026

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES.....	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS (SOUS DEUX ANS).....	13
INTRODUCTION.....	15
CHAPITRE I DES OBJECTIFS PEU CLAIRS ET MAL HIÉRARCHISÉS, DES MOYENS DIFFICILEMENT APPRÉCIABLES ET UNE COORDINATION INSUFFISANTE	23
I - DES OBJECTIFS OPÉRATIONNELS PEU CLAIRS, DES PRIORITÉS PARFOIS DIFFÉRENTES.....	23
A - Des objectifs multiples portés par des acteurs nombreux	24
B - Un pilotage interministériel peu efficient, des objectifs opérationnels peu hiérarchisés.....	28
II - DES MOYENS HUMAINS DONT LE NIVEAU ET L'EFFICIENCE RESTENT DIFFICILES À APPRÉCIER.....	31
A - Le réseau URSSAF : des agents spécialisés identifiés et pilotés	31
B - Le réseau de la MSA : des moyens humains limités et faiblement consacrés à la lutte contre le travail dissimulé	34
C - L'Inspection du travail : une contribution à la lutte contre le travail dissimulé difficilement quantifiable en moyens humains	36
D - Les services de police : une mobilisation diffuse, principalement assurée par des unités d'enquête non spécialisées	38
E - Les services de gendarmerie : une organisation plus structurée, mais une mobilisation des moyens humains tout aussi difficile à apprécier	40
F - Les services judiciaires : un effectif contraint et rarement spécialisé dans la lutte contre le travail dissimulé	41
G - Faute de données consolidées sur les moyens humains, une efficacité difficile à apprécier	42
III - DES ACTIONS INSUFFISAMMENT COORDONNÉES POUR DÉCELER TOUS LES TYPES DE FRAUDE	43
A - Une refonte de la coordination interministérielle pour donner priorité à la recherche des fraudes à enjeux	43
B - L'apport de la coordination nationale à la détection des fraudes	44
C - Des coopérations bilatérales nationales structurées, orientées vers l'accès à la donnée, le partage d'information et l'appui opérationnel	46
D - Au plan local, une montée en charge des contrôles coordonnés portant majoritairement sur des fraudes peu complexes.....	47
E - Des limites et entraves structurelles à une coordination plus efficace pour la détection de l'ensemble des fraudes	50
CHAPITRE II UNE POLITIQUE INSUFFISAMMENT DISSUASIVE	55
I - UNE PRÉVENTION IMPORTANTE EN VOLUME, À L'EFFICACITÉ LIMITÉE	55
A - Une prévention institutionnalisée, quantitativement significative, mais inégalement diffusée.....	55
B - Des limites persistantes dans la définition et la conduite de la politique de prévention.....	58
C - La nécessité de renforcer les outils de prévention.....	59

II - L'EFFICIENCE DES CONTRÔLES : UN CHANGEMENT D'ÉCHELLE INDISPENSABLE, DES PRIORITÉS À REVOIR	61
A - Un nombre de contrôles variable selon les corps de contrôle	61
B - Des contrôles ciblant les secteurs les plus exposés à la fraude	65
C - Des contrôles sur les travailleurs indépendants en progression mais encore insuffisants	68
D - Des échanges de données à développer et un <i>datamining</i> à amplifier	69
E - La fraude au travail détaché : des fragilités systémiques et croissantes	77
III - DES SANCTIONS DIVERSIFIÉES MAIS PEU EFFECTIVES	79
A - Une infraction marginale dans le contentieux pénal global	80
B - Le parquet, pivot du traitement des infractions	81
C - Un arsenal de sanctions insuffisamment mobilisé	87
CHAPITRE III DES IMPACTS NÉGATIFS POUR LES FINANCES SOCIALES ET DES SALARIÉS TRÈS RAREMENT RÉTABLIS DANS LEURS DROITS.....	99
I - LE RECOUVREMENT N'EST PAS ENCORE UN ENJEU PRIORITAIRE DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE	99
A - Un recouvrement difficile des créances frauduleuses	99
B - Des outils de gestion et de pilotage à améliorer	102
C - Des moyens de recouvrement classiques, utilisés de façon non optimale.....	103
D - De nouvelles mesures à mettre en place pour améliorer le recouvrement	109
II - LE RÉTABLISSEMENT DES DROITS DES SALARIÉS, UN ENJEU TRÈS FAIBLEMENT PRIS EN COMPTE.....	114
A - L'individualisation des redressements de cotisations, un dispositif limité au calcul de la retraite	114
B - Une individualisation des droits difficile à établir au regard des constats des enquêteurs	115
C - La voie du redressement forfaitaire, une restauration minimale des droits	117
CONCLUSION GÉNÉRALE	121
LISTE DES ABRÉVIATIONS	123
ANNEXES	127

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

**

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes, sur la base du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (commissions des finances), de l'article LO 132-3-1 du code des juridictions financières (commissions des affaires sociales) ou de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières (présidents des assemblées).

¹ La Cour comprend aussi la chambre du contentieux, dont les arrêts sont rendus publics.

La présidente de l'Assemblée nationale a saisi le Premier président le 11 décembre 2024, en application de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières, d'une demande d'enquête du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) sur la politique de lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé. Cette demande a été acceptée par le Premier président de la Cour des comptes, par une lettre du 18 février 2025, qui a précisé que cette enquête serait réalisée sous la forme d'une évaluation publique conduite par une formation interchambres présidée par le président de la 6^{ème} chambre.

Le lancement des travaux de la Cour a été notifié aux administrations par lettres en date des 5 mai, 23 octobre et 29 octobre 2025.

L'évaluation s'est appuyée sur des entretiens auprès des services engagés dans cette politique publique, en administration centrale et dans les services déconcentrés : direction de la sécurité sociale, direction générale du travail, direction des affaires criminelles et des grâces, direction des affaires civiles et du sceau, direction générale de la gendarmerie nationale, office central de lutte contre le travail illégal, direction générale de la police nationale, mission interministérielle de coordination anti-fraude, Acoiss, caisse centrale de la mutualité sociale agricole, TRACFIN. Les documents transmis par les services à la suite des questionnaires établis par les rapporteurs ont été complétés par cinq sondages réalisés auprès des procureurs de la République, de l'ensemble des agents de contrôle dans les trois services verbalisateurs principaux (URSSAF, MSA, inspection du travail) et auprès des secrétaires permanents des comités départementaux anti-fraude (CODAF). Un sondage a été réalisé par l'institut IPSOS, à la demande de la Cour, auprès d'un échantillon représentatif des chefs d'entreprise afin de connaître leur perception de cette politique. Les résultats de ces sondages sont repris dans un cahier méthodologique joint au présent rapport. Un comité d'accompagnement a par ailleurs été constitué, dont la composition figure en annexe.

**

Le projet de rapport a été délibéré le 9 mars 2026, par la formation interchambres, présidée par M. Lejeune, et composée de M. Frentz, conseiller maître, Mme de Coincy, présidente de section, conseillère maître, M. Chatelain, conseiller maître, Mme Soussia, présidente de section, conseillère maître ainsi que, en tant que rapporteurs, Mme Chabbert, conseillère référendaire en service extraordinaire, Mme Pinoy, conseillère référendaire en service extraordinaire, Mme Roncin, conseillère référendaire en service extraordinaire, Mme Nguet, vérificatrice, de Mme Elgnaoui, conseillère référendaire, en tant que rapporteure générale, de M. Lassus, conseiller maître en service extraordinaire, en tant que rapporteur général adjoint, et en tant que contre-rapporteur, M. Fulachier, conseiller maître.

Il a ensuite été examiné le 24 mars 2026 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de Mme Camby, doyenne des présidents de chambre, M. Hayez, rapporteur général, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune, Mme Thibault, M. Cazé, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Glimet, président par intérim de la chambre du contentieux, M. Albertini, M. Vught, M. Roux, Mme Daussin-Charpentier, Mme Renet et Mme Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes. Lors de l'examen de cette publication, Mme de Montchalin, Première présidente, a décidé de se déporter et n'a pas présidé cette séance.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

La politique de lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé poursuit des finalités multiples : garantir la soutenabilité financière des régimes de protection sociale, protéger les droits fondamentaux des travailleurs, préserver la loyauté de la concurrence et assurer le respect de l'égalité devant les charges publiques, tout en contribuant à l'ordre public économique et social.

Au regard de ces finalités, elle répond à des besoins qui dépassent la seule logique de contrôle et elle suppose la mobilisation d'instruments de prévention, de détection et de sanction des fraudes, ainsi que de réparation des préjudices subis par les régimes sociaux et les travailleurs. Ces besoins fondent une intervention publique structurée, mobilisant des leviers juridiques, administratifs et judiciaires à différents niveaux.

Cette fraude évolue aussi avec l'apparition de modes nouveaux d'activités en lien avec les développements technologiques, comme les plateformes. Elle met en évidence l'existence de schémas illégaux de plus en plus complexes et organisés, s'appuyant sur la sous-traitance en cascade ou les sociétés éphémères. Elle comporte une dimension internationale s'agissant du non-respect des règles européennes sur le travail détaché et la pluriactivité.

La fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé représente un enjeu financier important, selon les évaluations des organismes chargés du recouvrement des prélèvements sociaux (URSSAF et caisses de la mutualité sociale agricole). Ainsi, pour 2023, l'ACOSS évalue la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé entre 4,9 et 6,3 Md€. Les estimations de la MSA, portant sur des données plus anciennes, indiquent une fraude à la dissimulation totale d'activité de 346 M€, et de 170 à 290 M€ pour la dissimulation partielle. Toutefois, les lacunes méthodologiques de ces estimations se traduisent par une sous-estimation de l'ampleur réelle du phénomène, ce qui avait conduit la Cour² à considérer avec certitude que la fraude aux prélèvements sociaux était alors supérieure à 8,5 Md€.

Pour répondre à la demande du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, la Cour a procédé à une évaluation de politique publique portant sur les exercices 2019 à 2025³ en se concentrant sur la mise en œuvre de cette politique publique sans revenir sur les méthodes d'estimation du phénomène de fraude. Cette évaluation examinera les trois questions évaluatives suivantes.

² Communication au Premier ministre de novembre 2019 sur la fraude aux prélèvements obligatoires.

³ Au moment de la rédaction de la présente communication, le projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales, déposé au Sénat le 14 octobre 2025, était en cours d'examen par l'Assemblée nationale à compter du 25 février 2026 (les débats ont été interrompus en raison de la suspension des travaux parlementaires). La présente communication signale les dispositions du projet de loi portant sur le travail dissimulé connues au moment de sa rédaction.

Première question évaluative : la politique de lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé dispose-t-elle d'objectifs clairs et de moyens efficaces ?

En dépit de l'existence d'outils et de plans de pilotage, le cadre actuel de programmation des actions de lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux reste, pour l'essentiel, général, trop rigide et insuffisamment doté d'indicateurs. Les priorités peuvent également différer d'une administration à l'autre, alors même que les acteurs sont nombreux.

En outre, il n'est pas possible de disposer aujourd'hui d'une évaluation exhaustive des moyens humains affectés à la lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux : organismes chargés du recouvrement des prélèvements sociaux, préfectures, inspection du travail, services de police et de gendarmerie, direction générale des finances publiques, procureurs de la République et juridictions judiciaires, services nationaux spécialisés.

En matière de définition des objectifs et de pilotage, la Cour relève le besoin d'une coordination plus importante sous l'autorité du Premier ministre, en s'appuyant sur la mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF), pour assurer une mise en œuvre effective des priorités d'action. Elle note également l'absence de plateformes numériques permettant le partage de données communes entre administrations sur les contrôles, les détections, les verbalisations.

La Cour conclut sur cette question en relevant que les objectifs de cette politique sont peu compréhensibles et mal hiérarchisés, que les moyens mis en œuvre sont difficilement appréciables et que la coordination des actions est insuffisante. Ces constats la conduisent à formuler deux recommandations visant à renforcer le pilotage et la coordination des actions de lutte contre la fraude et à appeler à leur mise en œuvre d'ici deux ans :

- confier à la mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF) la définition interministérielle de la politique de lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé ;
- créer une plateforme sécurisée, sous le pilotage de la MICAF, permettant aux services de contrôle habilités d'y verser les listes d'entreprises détectées par les services, les contrôles en cours et les verbalisations effectuées.

Deuxième question évaluative : dans quelle mesure la politique de lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé est-elle suffisamment efficace et dissuasive ?

S'agissant des aspects préventifs des politiques mises en œuvre, les actions en matière de prévention sont nombreuses, en particulier de la part des URSSAF, mais elles restent peu visibles et leur efficacité est inégale et limitée pour lutter contre les schémas de fraudes complexes.

D'une façon générale, les outils et les échanges de données informatisées et de *datamining* restent peu utilisés et de manière très inégale entre les administrations chargées de détecter et contrôler la fraude.

Le nombre de contrôles et leur rendement varie selon les services d'inspection et de contrôle, avec une forte augmentation dans le réseau des URSSAF sur la période étudiée, reflet des objectifs plus ambitieux fixés à ces organismes de sécurité sociale au cours des dernières années et assortis de moyens humains renforcés. La fréquence des redressements réalisés par les URSSAF est élevée (85,9 %), comme leur rendement financier (1,6 Md€ en 2024), mais les contrôles faits sur les travailleurs indépendants, bien qu'en forte hausse de 2019 à 2024, restent insuffisants. Pour les régimes agricoles, malgré un rendement en hausse, le nombre de contrôles faits par les caisses de la MSA reste faible et a connu une baisse drastique entre 2019 et 2024. Le nombre de contrôles réalisés par les inspecteurs du travail n'est pas connu à la direction générale du travail.

Pour changer d'échelle dans la lutte contre la fraude au travail dissimulé, il est nécessaire que les contrôles soient renforcés, que les accès aux bases utiles à la détection, au contrôle et au recouvrement soient ouverts aux corps de contrôle et que les échanges de données entre partenaires publics et États soient facilités et développés. Le recours à l'exploration des données (*datamining*) doit s'accélérer et s'améliorer.

En outre, des zones de vulnérabilité demeurent, comme en matière de travail détaché que les dispositifs nationaux actuels, administratifs et judiciaires, ne permettent pas de contrôler avec l'efficacité requise. Pour répondre aux risques de fraude transnationale, il serait très utile d'instituer un système européen d'échange automatique d'informations en matière sociale, tel qu'il existe aujourd'hui en matière fiscale depuis plus de 10 ans, ce qui permettrait notamment de vérifier le respect des règles européennes encadrant le détachement.

Les cascades de sous-traitance facilitent la fraude aux prélèvements sociaux, dans plusieurs secteurs vulnérables à la fraude. Il serait approprié d'instituer une mesure spécifique au secteur de la construction, qui concentre 59 % des redressements opérés par les URSSAF, afin d'y interdire le recours à la sous-traitance en cascade au-delà de trois rangs d'intervention.

S'agissant des sanctions administratives, civiles et pénales, l'arsenal existant semble diversifié et potentiellement dissuasif, mais se heurte toutefois à un manque d'effectivité. Celui-ci s'explique, d'une part, par la diversité des situations de fraude et par le recours à des schémas de plus en plus complexes et évolutifs, conçus pour échapper aux sanctions. Il tient, d'autre part, à des contraintes structurelles, liées aux limites en matière de moyens humains et d'expertise, ainsi qu'à l'engorgement des juridictions, pour lesquelles ce contentieux (représentant moins d'1 % des infractions) demeure relégué derrière d'autres priorités.

La complexité et la durée des procédures civiles et pénales, combinées à ces contraintes de moyens, rendent en outre difficile l'articulation des différentes sanctions entre elles, ce qui en affecte l'intelligibilité et l'efficacité. Les peines complémentaires (de publicité des sanctions) destinées à rendre mieux connus les jugements sont peu appliquées, limitant le caractère dissuasif des contrôles et des sanctions. Les spécificités du travail dissimulé, qui met en cause les travailleurs concernés et conduit les greffes des tribunaux à les appeler à la procédure en cas de contestation des redressements, induisent une lourde charge que, comme dans d'autres contentieux, la partie qui conteste peut se voir tenue de supporter.

En matière de procédure pénale, compte tenu de l'engorgement des juridictions, une plus grande rapidité et gradation des procédures judiciaires est nécessaire, faute de pouvoir recourir en cette matière à la transaction pénale et à l'ordonnance pénale, déjà existantes pour d'autres infractions, qui permettraient d'apporter une réponse pénale rapide en l'articulant systématiquement avec une régularisation effective des redressements auprès des organismes de recouvrement.

La Cour considère au total que cette politique est insuffisamment efficace et dissuasive. Ces constats conduisent la Cour à formuler sept recommandations dont la mise en œuvre est attendue d'ici deux ans :

- autoriser ou étendre les accès à certaines bases de données nationales (système d'information des déclarations préalables de détachement de salariés, base de TVA intracommunautaire TTC, fichier national des interdits de gérer, déclaration sociale nominative, système d'immatriculation des véhicules) aux corps de contrôle et aux services d'enquête administratifs ;
- limiter la sous-traitance à trois rangs d'intervention dans le secteur de la construction ;
- proposer l'institution d'un cadre européen d'échange automatique d'informations en matière sociale, à l'instar de celui qui existe en matière fiscale ;
- rendre possible la transaction pénale en matière de travail dissimulé, en la plaçant sous le contrôle et l'homologation du procureur de la République ;
- rendre l'ordonnance pénale délictuelle applicable au travail dissimulé ;
- prévoir de façon obligatoire la peine complémentaire d'affichage et de publication, pour l'infraction de travail dissimulé, sauf décision contraire motivée du juge ;
- modifier les dispositions réglementaires des dispositions du code de la sécurité sociale pour que, en cas de contestation par l'employeur d'un redressement notifié au titre du travail dissimulé, la convocation par voie d'assignation à l'audience civile des travailleurs dont l'employeur entend contester le redressement soit à sa charge.

Troisième question évaluative : dans quelle mesure la politique de lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé permet-elle de réduire les pertes pour la sécurité sociale et de rétablir les droits des salariés ?

Le recouvrement des montants redressés après contrôle est faible et ne permet pas de réduire suffisamment les pertes pour la sécurité sociale. Les créances issues de constat de travail dissimulé sont par nature plus difficiles à recouvrer que les autres créances. Elles sont fréquemment l'objet de contestation devant les juridictions et une partie des cotisants concernés par un contrôle organisent leur insolvabilité. Le poids des entreprises engagées dans des procédures collectives et des sociétés radiées dans les restes à recouvrer est important.

Cela explique en partie que le taux de recouvrement des créances des URSSAF ne dépasse pas 10 %, même 10 ans après le redressement. Le taux de recouvrement varie notamment selon la performance des organismes et de leurs commissaires de justice, le poids des sociétés en procédure collective ou radiées et le ciblage des entités contrôlées.

Sur les 4,1 Md€ restant à recouvrer fin 2024, la Cour estime que la perte qui sera constatée à terme pour la sécurité sociale sera comprise entre 2,2 et 3,7 Md€.

Le résultat du recouvrement peut s'expliquer aussi par les limites et l'inégale mobilisation des leviers mis à la disposition des organismes de recouvrement (saisies conservatoires, solidarité financière, etc.).

L'entraide prévue pour le recouvrement entre organismes de sécurité sociale au sein de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et avec le Royaume-Uni, peu opérante bien qu'en progression, doit s'accompagner, au niveau des États, d'une amélioration des partages de données et de la création de nouveaux outils.

Par ailleurs, pour améliorer le recouvrement, il serait approprié d'instituer la possibilité de protocoles d'accord (actuellement proscrits par la loi), s'agissant des primo-délinquants. La fongibilité des créances de prélèvements éludés avec les prestations servies par les organismes de protection sociale pourrait également être autorisée par la loi.

Enfin, la restauration des droits des travailleurs dissimulés, qui constitue un objectif explicite de la politique de lutte contre le travail dissimulé, demeure largement négligée. Sa mise en œuvre se heurte aux difficultés d'identification des salariés concernés et d'individualisation de leurs droits, ainsi qu'aux incertitudes entourant les conditions d'exercice du travail dissimulé, notamment quant au degré d'acceptation du salarié ou à son éventuelle participation à la dissimulation.

La Cour conclut que cette politique ne suffit pas à combler le manque à gagner sur les finances sociales et ne permet pas le rétablissement des droits des salariés. En matière de recouvrement des prélèvements sociaux redressés à l'issue des contrôles, ces constats la conduisent à formuler deux recommandations, dont la mise en œuvre est attendue d'ici deux ans :

- autoriser par la loi la fongibilité du recouvrement des prélèvements sociaux liés au travail dissimulé par opposition à tiers détenteur ou compensation vis à vis des organismes de sécurité sociale et d'autres partenaires payeurs (mutuelles, assurances, services fiscaux) ;
- autoriser par la loi les protocoles d'accord en matière de travail dissimulé, en les réservant aux primo-délinquants et en veillant à leur maintien en cas de procédure collective.

Recommandations (sous deux ans)

1. Confier à la Mission interministérielle de coordination anti-fraude la définition interministérielle de la politique de lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé (*Premier ministre*).
2. Créer une plateforme sécurisée, sous le pilotage de la MICAF, permettant aux services de contrôle habilités d'y verser les listes d'entreprises détectées par les services, les contrôles en cours et les verbalisations effectuées (*Premier ministre*).
3. Autoriser ou étendre les accès à certaines bases de données nationales (SIPSI, TTC, FNIG, DSN, SIV) aux corps de contrôle et aux services d'enquête administratifs (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, ministère du travail et des solidarités, ministère de la justice*).
4. Limiter la sous-traitance à trois rangs d'intervention dans le secteur de la construction (*ministère de l'économie et des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, ministère du travail et des solidarités*).
5. Proposer aux institutions communautaires d'instituer un cadre européen d'échange automatique d'informations en matière sociale, à l'instar de celui qui existe en matière fiscale (Directive 2011/16/UE) (*ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ministère du travail et des solidarités*).
6. Rendre possible la transaction pénale en matière de travail dissimulé en la plaçant sous le contrôle et l'homologation du procureur de la République (*ministère de la justice, ministère du travail et des solidarités*).
7. Rendre l'ordonnance pénale délictuelle applicable au travail dissimulé (*ministère de la justice, ministère du travail et des solidarités*).
8. Prévoir de façon obligatoire la peine complémentaire d'affichage et de publication, pour l'infraction de travail dissimulé, sauf décision contraire motivée du juge (*ministère de la justice, ministère du travail et des solidarités*).
9. Modifier les dispositions réglementaires des dispositions du code de la sécurité sociale pour que, en cas de contestation par l'employeur d'un redressement notifié au titre du travail dissimulé, la convocation par voie d'assignation à l'audience civile des travailleurs dont l'employeur entend contester le redressement, soit à sa charge (*ministère de la justice, ministère du travail et des solidarités*).
10. Autoriser par la loi la fongibilité du recouvrement des prélèvements sociaux liés au travail dissimulé par opposition à tiers détenteur ou compensation vis à vis des organismes de sécurité sociale et d'autres partenaires payeurs (*mutuelles, assurances, services fiscaux*) (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique et ministère du travail et des solidarités*).
11. Autoriser par la loi les organismes de sécurité sociale à conclure des protocoles transactionnels en matière de travail dissimulé, en les réservant aux primo-délinquants en veillant à leur maintien en cas de procédure collective (*ministère du travail et des solidarités*).

Introduction

La fraude aux prélèvements sociaux se caractérise par l'absence intentionnelle de versement des cotisations et contributions sociales par les employeurs de salariés et les travailleurs indépendants. Cette fraude est liée au travail dissimulé lorsque l'employeur ou le travailleur indépendant dissimule son activité ou un emploi salarié.

Cette fraude a des conséquences importantes pour les finances sociales et, plus largement, pour l'ordre économique et social.

Elle constitue tout d'abord un enjeu financier élevé pour la soutenabilité des comptes sociaux. Cet enjeu peut être abordé sous deux angles : la fraude évaluée et la fraude constatée.

La fraude évaluée renvoie à un potentiel théorique de fraude. La fraude est estimée par les organismes chargés du recouvrement des prélèvements sociaux, notamment l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et la Mutualité sociale agricole (MSA), à partir des contrôles qu'ils mènent (la MSA par le biais de contrôles ciblés sur les risques, l'ACOSS sur la base de contrôles aléatoires réalisés dans le secteur privé). Malgré des différences méthodologiques, leurs estimations convergent vers un constat commun : la fraude aux prélèvements sociaux atteint un niveau structurellement élevé. Ainsi, pour 2022 et 2023, l'ACOSS évalue la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé entre 4,9 et 6,3 Md€, un niveau comparable à celui estimé dix ans plus tôt. Les estimations de la MSA, portant sur des données plus anciennes, indiquent une fraude à la dissimulation totale d'activité de 346 M€, et de 170 à 290 M€ pour la dissimulation partielle. Toutefois, les lacunes méthodologiques dans les estimations du niveau de la fraude effectuées par l'ACOSS et la MSA se traduisent par une sous-estimation de l'ampleur réelle de la fraude. Ces lacunes avaient conduit la Cour⁴ à considérer avec certitude, en 2019, que la fraude aux cotisations sociales était alors supérieure à 8,5 Md€.

La fraude détectée correspond aux fraudes constatées en gestion. Les montants effectivement détectés par les organismes de sécurité sociale restent très en-deçà des évaluations globales du montant de la fraude. La MSA estime que la fraude détectée ne représente que 4 % du montant estimé de la fraude, tandis que, pour l'ACOSS, la part détectée s'établit entre 13 % et 25 % selon les années. En 2023, le montant détecté par les URSSAF est d'environ 1,2 Md€, contre un potentiel estimé à sept fois plus *a minima*. Ces écarts traduisent les limites structurelles du dispositif de contrôle : ciblage encore incomplet, moyens de vérification limités et difficultés à appréhender les activités totalement dissimulées.

La fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé a également des conséquences économiques et sociales.

En réduisant artificiellement le coût du travail, la fraude crée des distorsions de concurrence majeures, particulièrement marquées dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre. Les travaux économiques disponibles montrent que l'avantage compétitif induit par la dissimulation peut représenter un différentiel de coût salarial significatif, de l'ordre de 20 à 40 %, faussant la formation des prix et pénalisant durablement les entreprises respectueuses des règles. La politique de lutte contre la fraude vise ainsi à neutraliser le gain économique illicite, à rétablir des conditions de concurrence équitables.

⁴ Communication au Premier ministre de novembre 2019 sur la fraude aux prélèvements obligatoires.

De plus, en se soustrayant intentionnellement aux obligations contributives, les auteurs de fraude rompent l'équilibre du pacte social et fragilisent le consentement à l'impôt et aux cotisations sociales, piliers de la cohésion sociale. Au-delà des droits sociaux ouverts par les cotisations et contributions sociales, cette politique vise à garantir un traitement équitable de l'ensemble des citoyens face aux prélèvements obligatoires et à maintenir un haut niveau de confiance dans les institutions de protection sociale.

Enfin, le travail dissimulé porte une atteinte directe et durable aux droits sociaux des travailleurs. La dissimulation d'emploi prive les salariés de couverture en matière de santé (au titre de l'activité), de retraite, d'assurance chômage et d'accidents du travail et compromet l'ouverture ou la reconstitution de droits contributifs. La politique de lutte contre le travail dissimulé poursuit ainsi une finalité de protection des personnes, visant à assurer l'affiliation régulière des travailleurs, la traçabilité des relations d'emploi et, le cas échéant, la réparation des droits éludés. Cette dimension confère à la politique évaluée une portée sociale essentielle, indissociable des principes de dignité au travail et de respect du droit du travail.

La fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé est par ailleurs en constante évolution.

Aux pratiques traditionnelles de dissimulation d'emploi salarié – absence de déclaration préalable à l'embauche, sous-déclaration des heures travaillées –, s'ajoutent désormais des montages juridiques et organisationnels complexes, destinés à rendre la fraude plus difficilement détectable et à en sécuriser les gains. La dissimulation d'emploi salarié demeure dominante, mais elle coexiste avec des formes plus élaborées de dissimulation d'activité, de salariés déguisés en indépendants (notamment sur des plateformes de mise en relation par voie électronique), de sous-traitance en cascade ou de recours à des sociétés éphémères. Cette coexistence de typologies hétérogènes confère à la fraude un caractère protéiforme, qui complique l'action des services chargés de la détecter et de la sanctionner.

La fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé s'inscrit de plus en plus dans un cadre transnational, notamment à travers le détachement abusif de travailleurs et le recours à des sociétés dites « boîtes aux lettres ». De nombreuses structures, établies dans des États membres de l'Union européenne (UE) à faible niveau de cotisations, opèrent en réalité de manière quasi exclusive sur le territoire français, en contournant les règles d'affiliation sociale. Ces montages demeurent difficiles à appréhender, en raison de la disparité des cadres nationaux et de la complexité des chaînes de sous-traitance. Ils constituent un facteur majeur de distorsion de concurrence au sein de l'UE et un défi persistant pour cette politique.

Les enjeux financiers et économiques présentés dans cette introduction font l'objet d'une analyse plus détaillée en Annexe n° 3 :. Une analyse comparée avec trois pays européens (Allemagne, Belgique, Espagne) figure en Annexe n° 4 :.

L'importance de ces enjeux financiers et économiques a conduit le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée Nationale à saisir la Cour d'une demande d'évaluer la politique de lutte contre la fraude sociale liée au travail dissimulé (cf. Annexe n° 1 :).

**

La Cour a dans un premier temps délimité le périmètre de l'évaluation.

En premier lieu, bien que la fraude sociale liée au travail dissimulé puisse avoir des conséquences en matière fiscale, l'extension de l'enquête vers ce champ précis a été d'emblée écartée dans le calendrier fixé pour les travaux. Ont également été exclus du champ évaluatif, la fraude aux prestations sociales, d'une part, et les infractions liées au travail illégal (cf. *infra*) qui n'auraient pas de lien avec la fraude aux prélèvements sociaux, d'autre part.

L'évaluation porte sur la lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux recouvrés par les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) et par les caisses de la mutualité sociale agricole (MSA), lorsqu'elle est liée au travail dissimulé. Elle couvre l'ensemble des leviers d'action mobilisés par les pouvoirs publics : prévention, détection, sanction, recouvrement, ainsi que le pilotage et la coordination de cette politique. Le périmètre de cette évaluation n'inclut pas l'ensemble des problématiques relatives à la fraude elle-même ou au travail dissimulé, ni à ses méthodes d'estimation, mais vise à porter une appréciation sur les impacts de la politique de lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé. Elle se focalise sur les comportements ayant pour effet direct un manque à percevoir pour la sécurité sociale et une atteinte aux droits des salariés.

La fraude aux prélèvements sociaux se caractérise par un élément intentionnel, qui la distingue de l'erreur déclarative ou de l'interprétation inexacte de la législation sociale.

Le travail dissimulé constitue une composante du travail illégal, défini à l'article L. 8211-1 du code du travail, aux côtés d'autres infractions : le prêt illicite de main-d'œuvre, le marchandage, l'emploi d'étrangers sans titre de travail, les cumuls irréguliers d'emplois et la fraude ou fausse déclaration prévue aux articles L. 5124-1 et L. 5429-1 du code du travail. En pratique, le travail dissimulé représente la première infraction constatée en volume. Il recouvre deux catégories de situations : la dissimulation d'activité (article L. 8221-3 du code du travail)⁵ et la dissimulation d'emploi salarié (article L. 8221-5 du code du travail)⁶.

Le droit du travail prohibe également le recours sciemment organisé à un prestataire ou à un employeur auteur de travail dissimulé (article L. 8221-1-1, 3° du code du travail), ainsi que toute publicité favorisant de tels comportements (article L. 8221-1, 2° du même code).

Le périmètre retenu est par ailleurs limité aux activités économiques licites. Les activités illicites, même si les incriminations relevant du travail dissimulé peuvent être retenues dans des procédures judiciaires contre les personnes qui s'y livrent, relèvent de dispositifs spécifiques et ne sont pas incluses dans le champ principal de la politique évaluée.

**

Le périmètre ainsi défini de l'évaluation conduit la Cour à appréhender une politique structurée autour de finalités clairement identifiées.

⁵ La dissimulation d'activité vise les situations dans lesquelles un employeur se soustrait intentionnellement à ses obligations, en l'absence d'immatriculation, de déclarations sociales ou fiscales, ou par un recours frauduleux aux règles du détachement.

⁶ La dissimulation d'emploi salarié recouvre, quant à elle, l'absence de déclaration préalable à l'embauche, la non-délivrance ou la falsification des bulletins de paie, ou la sous-déclaration des rémunérations et des cotisations sociales.

La lutte contre le travail dissimulé mobilise les pouvoirs publics et les différents acteurs depuis une quarantaine d'années. Au cours de cette période, les manifestations de travail dissimulé ont évolué considérablement, nécessitant régulièrement des adaptations du cadre juridique et institutionnel de lutte contre cette fraude sociale et économique. L'internationalisation des relations commerciales a généré des nouvelles fraudes.

La loi n° 72-648 du 11 juillet 1972 relative au travail clandestin a précisé la définition de l'exercice d'une activité clandestine et assorti son interdiction de sanctions civiles et pénales et une coordination interministérielle de lutte contre le travail illégal a été initiée en 1976 par la création de la mission interministérielle pour la lutte contre les trafics de main d'œuvre (Milutmo). D'abord simple contravention, l'infraction de travail clandestin est devenue un délit en 1985 et la loi n° 91-383 du 31 décembre 1991 a encore renforcé les régimes répressifs et de contrôle.

C'est à partir de la fin des années 90 et au cours des années 2000, que le législateur a cadré plus précisément les infractions de travail illégal et qu'une plus grande impulsion a été donnée à la lutte contre le développement de celles-ci.

La loi n° 97-210 du 11 mars 1997 a substitué à l'expression de « *travail clandestin* » celle de « *travail illégal* » afin de mettre l'accent sur la responsabilité de l'employeur. Elle a renforcé les moyens de la lutte contre le travail illégal. L'année 1997 correspond également à un changement dans la conduite de la politique de lutte contre le travail illégal, avec l'instauration d'un cadrage interministériel pour une coordination renforcée des services de l'État et la création des Comités opérationnels de lutte contre le travail illégal (Colti), chargés, sous l'autorité conjointe du procureur de la République et du préfet, d'impulser une politique de contrôles coordonnés des différentes administrations ou partenaires en la matière. La Milutmo disparaît alors au profit de la délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal (Dilti).

À partir de 2005, un nouveau tournant s'opère et le dispositif institutionnel est remanié dans le cadre d'une politique plus large de lutte contre la fraude fiscale et sociale. Un Office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI), service de la Gendarmerie nationale, est créé par le décret n° 2005-455 du 12 mai 2005 avec, pour domaine de compétences, la lutte contre les infractions relatives au travail illégal sous toutes ses formes et les fraudes aux prestations sociales connexes. En 2008, la lutte contre le travail illégal est animée par une commission nationale présidée par le Premier ministre sous l'égide de la Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF) et, au niveau départemental, par un comité départemental consacré à la lutte contre la fraude (CODAF). En réponse aux enjeux pour les finances publiques (révélés par les montants en augmentation du résultat des contrôles et des estimations des montants fraudés, progressivement développées, notamment à la demande de la Cour) et face à une complexité toujours croissante des formes de travail dissimulé, les pouvoirs publics ont souhaité, à cette époque, associer davantage, à l'échelon interministériel, l'ensemble des services concernés par cette lutte : notamment l'URSSAF, l'inspection du travail, les services de police et de gendarmerie et l'institution judiciaire.

C'est ainsi que des politiques de lutte contre le travail dissimulé, en lien avec l'ACOSS, et plus largement contre le travail illégal, avec la direction générale du travail, ont été mises en place au début des années 2000, sans encore de plans nationaux.

Du côté de la direction de la sécurité sociale, des conventions d'objectifs et de gestion signées entre l'État et l'ACOSS ont été élaborées dès le milieu des années 2000. La première couvrait la période de 2006-2009, comprenant notamment un objectif de lutte contre la sous-déclaration par les cotisants. D'autres conventions d'objectifs et de gestion ont succédé à la première pour une nouvelle période de cinq ans à chaque fois.

Du côté du ministère du travail, un premier plan national de lutte contre le travail illégal, formalisé en 2004 pour la période 2004-2006, prévoyait notamment la coordination entre les services (inspection du travail, police, URSSAF, etc.). D'autres plans de lutte lui succéderont, chacun pour une période de deux ans. Ces différents plans ont mis l'accent sur la coordination et sur des contrôles sectoriels, sur la lutte contre le détachement frauduleux et les faux statuts, en durcissant les sanctions et en opérant des campagnes ciblées.

La politique de lutte contre la fraude a été régulièrement réaffirmée et a fait l'objet de nouvelles mesures au cours de ces dernières années. Les moyens légaux des services chargés de la lutte ont été renforcés et un plan de lutte d'ensemble contre la fraude a été défini en mars 2023 par le Gouvernement, décliné pour les différents opérateurs dans le périmètre relevant de cette enquête.

Le plan national de lutte contre le travail illégal, en vigueur actuellement depuis 2024, court jusqu'en 2027 et comprend 34 mesures dont notamment le renforcement des contrôles, la lutte contre les formes émergentes de fraude, des sanctions financières plus dissuasives et une meilleure coopération entre l'URSSAF, l'inspection du travail, la police, la gendarmerie et les douanes. La convention d'objectifs et de gestion 2023-2027 entre l'État et l'ACOSS détermine des objectifs pluriannuels en nette augmentation et fixe les moyens supplémentaires qui lui sont accordés pour mettre en œuvre les actions définies.

L'analyse de ces cadres juridiques, des plans interministériels, des dispositifs conventionnels et de planification des services de contrôle fait apparaître que cette politique répond à quatre finalités : préserver les ressources de la protection sociale ; garantir l'effectivité des droits sociaux des travailleurs ; assurer une concurrence loyale entre les entreprises ; garantir l'égalité devant l'impôt et les prélèvements sociaux.

Ces finalités ont progressivement trouvé une traduction opérationnelle dans une politique structurée, qui s'est dotée, au fil du temps, d'un cadre juridique, institutionnel et partenarial dense. Cette structuration repose aujourd'hui sur cinq objectifs stratégiques étroitement articulés : prévenir la fraude ; la détecter ; la sanctionner ; recouvrer les sommes éludées et rétablir les droits ; piloter et coordonner l'action des acteurs.

Schéma n° 1 : finalités et objectifs de la lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé



Source : Cour des comptes

Cette politique de lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé implique de nombreux acteurs, au premier rang desquels les URSSAF, les caisses de la mutualité sociale agricole, l'inspection du travail, le ministère de l'intérieur, les autorités judiciaires et les instances interministérielles de coordination.

Ces différents services sont positionnés sur tous les objectifs de la politique de lutte contre la fraude, d'autres sur certains d'entre eux, avec des priorités, parfois différentes, correspondant à leurs missions (cf. tableau ci-dessous). Leurs statuts sont différents : statut de droit privé pour les agents des organismes de sécurité sociale, chargés d'une mission d'intérêt général de recouvrement des prélèvements sociaux, statut particulier des inspecteurs du travail dont l'indépendance est protégée par les conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT), magistrats pour les services du ministère de la justice, les forces de l'ordre relevant du ministère de l'intérieur.

Tableau n° 1 : positionnement des services en fonction des objectifs stratégiques

Objectifs stratégiques	Services
Prévenir	Inspection du travail - URSSAF – MSA
Détecter et contrôler	Inspection du travail - URSSAF-MSA - Police – Gendarmerie (OCLTI) – TRACFIN – DGFIP
Sanctionner	Justice - Inspection du travail - URSSAF-MSA
Recouvrer-Reconstituer les droits	URSSAF – MSA – AGRASC
Coordonner	MICAF - Justice (procureur) - Intérieur (préfets)

Source : Cour des comptes

Ces positionnements divers des services s'expliquent par l'articulation de la politique de lutte contre la fraude liée au travail dissimulée avec d'autres politiques sectorielles :

- la politique de protection sociale, dont elle vise à préserver les ressources et à garantir la soutenabilité financière, en assurant le recouvrement effectif des cotisations et contributions sociales ;

- la politique de l'emploi et du travail, puisqu'elle vise à garantir l'effectivité du droit du travail et la protection des salariés ;
- la politique économique et de concurrence, puisqu'elle vise à rétablir des conditions de concurrence loyale et à protéger les acteurs économiques respectueux des règles sociales ;
- la politique de lutte contre les atteintes aux finances publiques, aux côtés de la lutte contre la fraude fiscale, de la fraude douanière et de la fraude aux prestations sociales ;
- la politique de lutte contre le travail dissimulé qui entretient des liens étroits avec la politique de lutte contre l'immigration irrégulière et les filières d'exploitation.

Cette multiplicité d'interactions confère à la politique de lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé un caractère profondément transversal. Elle renforce, en contrepartie, les exigences de coordination interministérielle, de cohérence stratégique et de clarté de l'action publique, qui constituent des enjeux centraux de la présente évaluation.

Sur la base de la définition du périmètre de la politique de lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé, des objectifs de cette politique et des acteurs qui la portent, la Cour a retenu les trois questions évaluatives suivantes :

- Question n° 1 : la politique de lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé dispose-t-elle d'objectifs clairs et de moyens efficaces ?
- Questions n° 2 : dans quelle mesure la politique de lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé est-elle suffisamment efficace et dissuasive ?
- Question n° 3 : dans quelle mesure la politique de lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé permet-elle de réduire les pertes pour la sécurité sociale et de rétablir les droits des salariés ?

La première question évaluative interroge la politique sous le double angle de sa cohérence et de son efficience à travers l'analyse du caractère clair des objectifs portés par les acteurs et l'efficacité des moyens mis en œuvre.

La deuxième question évaluative aborde la politique sous le double angle de sa pertinence et de son efficacité à travers l'analyse de son caractère suffisamment dissuasif.

La troisième question évaluative interroge la politique sous l'angle de son utilité au regard de sa capacité à se traduire par une réduction des pertes pour la sécurité sociale et par un rétablissement des droits des travailleurs.

**

Au moment de la rédaction de la présente communication, un projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales était en cours d'examen au Parlement. Déposé au Sénat le 14 octobre 2025, selon la procédure accélérée, il a été adopté en première lecture par le Sénat le 18 novembre 2025, puis examiné en séance publique par l'Assemblée nationale à compter du 25 février 2026 (les débats ont été interrompus en raison de la suspension des travaux parlementaires). La présente communication signale les dispositions du projet de loi portant sur le travail dissimulé connues au moment de sa rédaction.

Chapitre I

Des objectifs peu clairs et mal hiérarchisés, des moyens difficilement appréciables et une coordination insuffisante

La Cour répond dans cette première partie à la question évaluative : « *La politique de lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé dispose-t-elle d'objectifs clairs et de moyens efficaces ?* ». Il s'agit donc de déterminer si cette politique est orientée vers des objectifs clairs et cohérents entre acteurs et adossée à des moyens suffisants et bien coordonnés.

Pour répondre à cette question, la Cour a examiné dans un premier temps la cohérence de la politique, c'est à dire si les acteurs engagés dans la lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé partagent les mêmes objectifs et priorités (I). La Cour a ensuite examiné l'efficacité et l'efficience des interventions des acteurs dans la mobilisation des outils de lutte contre la fraude avec une attention particulière portée aux données exploitées, partagées et croisées, à l'effectif engagé et à la formation des agents aux variétés de fraudes (II). Enfin, la Cour a analysé le caractère suffisant ou non de la coordination entre les actions menées par les différents intervenants aux plans local et national pour déceler tous les types de fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé (III).

I - Des objectifs opérationnels peu clairs, des priorités parfois différentes

La politique de lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux souffre d'une difficulté structurelle de pilotage stratégique : les objectifs sont dispersés dans une inflation de documents de planification, insuffisamment hiérarchisés et inégalement appropriés par les services chargés de les mettre en œuvre. Cette situation conduit à un manque de clarté dans les priorités poursuivies et à des interprétations différenciées des objectifs selon les administrations, en l'absence d'un cadrage interministériel suffisamment prescriptif.

A - Des objectifs multiples portés par des acteurs nombreux

La mise en œuvre des objectifs fait appel à des services de statut différent et dépendant de plusieurs ministères (cf. Annexe n° 6 :). Ces objectifs sont peu compréhensibles, du fait de leur multiplicité.

1 - Des priorités qui peuvent être différentes entre les services

Les priorités des URSSAF dans la politique de lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé sont centrées sur des objectifs financiers. Des objectifs chiffrés en termes de montant de redressement et de recouvrement sont formalisés dans la convention d'objectif et de gestion (COG) signée avec l'État (2023-2027) : il s'agit pour les URSSAF de parvenir à redresser un montant de 5 Md€ – revalorisé à 5,5 Md€ par la suite – sur la période entre 2023 et 2027 (contre 3,5 Md€ dans la COG 2018-2022), à recouvrer un montant cumulé de créances de 544 M€ (contre 316 M€ dans la COG 2018-2022) et à régulariser 200 M€ de cotisations des auto-entrepreneurs sur la période.

Les priorités des MSA sont également centrées sur des objectifs financiers formalisés dans la COG 2021-2025 signée avec l'État et dans la convention nationale de lutte contre le travail illégal dans l'agriculture (CNLTI-A) signée avec les représentants des secteurs. Ces objectifs passent par le renforcement des activités de contrôle avec une priorité donnée à la lutte contre les fraudes complexes liées aux mobilités internationales dans le secteur agricole. Les indicateurs de suivi des objectifs traduisent ces priorités de ciblage et d'optimisation des contrôles⁷. Ces objectifs donnent lieu à des orientations annuelles dans le cadre d'un plan institutionnel de lutte contre la fraude et le travail illégal transmis aux caisses qui le déclinent dans des plans locaux de lutte contre la fraude. Ce plan cible les catégories de risques prioritaires auxquels les caisses doivent s'attacher à répondre⁸ et s'y ajoute un plan national annuel de contrôle externe transmis concomitamment qui affiche les priorités sectorielles de contrôle pour l'année⁹.

Les objectifs et priorités portés par la direction générale du travail (DGT) sont définis à travers deux documents de cadrage : au niveau interministériel, le plan national de lutte contre le travail illégal dont elle assure le pilotage et le plan national d'action du système d'inspection du travail (PNA-SIT) au niveau de son réseau¹⁰. L'inspection du travail met plus particulièrement l'accent, en matière de lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux, sur le contrôle du respect des droits fondamentaux des travailleurs et en particulier des travailleurs vulnérables, notamment les travailleurs de nationalité étrangère, en situation de détachement ou dépourvus de titre de travail. L'autre priorité de l'inspection du travail consiste à s'intéresser

⁷ Taux de couverture du fichier cotisations, montant des redressements, montants recouverts.

⁸ Détachement et fraudes complexes, dissimulation d'activité ou d'emploi salarié, notamment la dissimulation partielle d'activité.

⁹ Par exemple en 2024 : filières paysage et bois, entreprises prestataires de service.

¹⁰ Le PNA se contente de fixer la lutte contre le travail illégal parmi les sujets dits « incontournables » que les services de l'inspection doivent décliner dans leur planification interne. Le niveau national de l'inspection du travail est vide de toute orientation en matière de lutte contre la fraude aux cotisations sociales liée au travail dissimulé. La seule orientation présente dans le plan consiste dans le positionnement attendu des services sur les situations complexes de fraude et les lieux « *présentant les risques les plus importants* ».

aux opérations complexes qui portent préjudice aux travailleurs et en particulier à la dissimulation d'heures de travail, au prêt illicite de main d'œuvre et au marchandage, aux faux statuts qui excluent les travailleurs des dispositions protectrices du code du travail et à la fraude à l'établissement dans le cadre du détachement. Par contre, les enjeux financiers de la fraude qui figurent parmi les priorités des organismes de recouvrement n'apparaissent pas dans les critères de priorité des objectifs de l'inspection du travail.

Pour la police nationale, le travail dissimulé « classique », sans interconnexion avec la délinquance économique et financière liée à l'emploi d'étrangers sans titre, n'est pas prioritaire au regard de la masse du contentieux des violences aux personnes. Mais en pratique, la lutte contre le travail dissimulé devient une priorité dans le cas où ce dernier est vecteur de blanchiment, notamment dans le cadre des narcotrafics, dans la mesure où nombre d'entrepreneurs se livrant au travail dissimulé récupèrent des espèces afin de payer les salariés non-déclarés.

Pour la gendarmerie nationale, le traitement des infractions de travail dissimulé reste une priorité. La lutte contre les situations d'exploitation par le travail (conditions de travail et d'hébergement indignes, travail forcé ...) qui accompagnent, dans certains cas, le travail dissimulé fait partie des objectifs suivis par la gendarmerie nationale et plus particulièrement par l'office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI) qui lui est rattaché. Les priorités de l'office concernent la coordination des enquêtes au niveau national et le soutien aux services impliqués dans la lutte contre le travail illégal. Il mène les investigations les plus complexes (les fraudes transnationales associées à l'intervention d'entreprises étrangères en France notamment¹¹) et effectue un travail de renseignement particulièrement relatif aux réseaux criminels.

S'agissant du ministère de la justice, et plus particulièrement des parquets, les objectifs concernent la coordination des services de police judiciaire et des administrations dans le cadre des comités départementaux anti-fraude (CODAF) et la priorité donnée aux situations graves et aux fraudes complexes eu égard au montant des droits éludés, aux atteintes graves à l'ordre public (mise en cause des agents de contrôle, affaires médiatiques, etc.) et aux situations de réitération ou de récidive¹².

2 - De nombreux objectifs opérationnels

Les objectifs stratégiques sont définis à chaque échelle de l'action administrative : en interministériel avec le plan national de lutte contre le travail illégal (PNLTI 2023-2027) relevant du ministère du travail et la feuille de route de lutte contre toutes les fraudes, pilotée par le ministère chargé du budget, sur la même période ; à l'échelle de chaque administration aux plans national et local. Ils se déclinent en une multitude d'objectifs opérationnels portés par les différents acteurs (cf. Annexe n° 6 :).

¹¹ Cf. circulaire n° 95000/DEF/GEND/SOE/SDPJ/BPJ du 23 juillet 2009 relative à la lutte contre la délinquance économique et financière.

¹² Cf. circulaire DACG du 18 juillet 2016 adressée aux procureurs et circulaire conjointe du ministère de la justice et du ministère du travail du 23 juin 2020.

Les objectifs opérationnels associés à la sanction de la fraude visent à adapter la réponse administrative et judiciaire aux situations de travail dissimulé et à rendre la dissuasion plus efficace. Ils portent notamment sur l'optimisation des procédures pénales, l'articulation entre sanctions administratives et judiciaires, et la recherche de réponses adaptées aux formes d'organisation les plus répandues en la matière (entreprises éphémères, insolvabilité organisée, recours à des montages de contournement).

Les objectifs opérationnels attachés au recouvrement concernent l'amélioration de la capacité des organismes à redresser et recouvrer les sommes éludées. Ils traduisent une volonté d'assurer un suivi plus efficace des redressements et de renforcer les moyens de recouvrement, en particulier dans les situations d'entreprises éphémères ou d'insolvabilité.

Les objectifs opérationnels relatifs à la reconstitution des droits traduisent une préoccupation spécifique sur la restauration des droits sociaux des travailleurs concernés par des situations de travail dissimulé. Ils visent à permettre la régularisation des situations dans les meilleurs délais, notamment par la mobilisation de dispositifs de substitution déclarative et par l'amélioration des échanges d'informations entre organismes concernés.

3 - L'éparpillement des priorités dans une multitude de documents de planification

Si la stratégie est définie au plan interministériel dans deux plans, chaque administration définit au niveau national ses objectifs spécifiques et opérationnels dans des conventions, des plans et des orientations à destination de ses services. Au niveau des services régionaux et départementaux, les objectifs donnent lieu également à l'élaboration de plans et de feuilles de route annuels et pluriannuels. Ce foisonnement de plans et de documents d'orientation rend les multiples objectifs difficiles à identifier par les services chargés de leur application (cf. *infra*).

Le niveau normatif (lois et règlements) ne fixe pas d'objectifs stratégiques ou opérationnels mais donne aux administrations les moyens et outils au service des objectifs de contrôle et de sanction de la fraude, notamment par le renforcement du partage des informations à travers l'élargissement progressif du droit de communication¹³ et de l'accès aux bases de données des services (cf. *infra*) et par le renforcement des sanctions administratives, financières et pénales (cf. Annexe n° 7 :).

¹³ Le droit de communication constitue un outil de collecte d'informations autorisant les administrations à solliciter des documents ou renseignements détenus par des tiers ou entre elles, en amont ou en appui de leurs actions de contrôle.

Tableau n° 2 : documents de planification des objectifs portés par les services dans la lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé

Périmètre	Documents de planification
Interministériel	- Plan national de lutte contre le travail illégal (2019-2021/2023-2027) – pilotage Ministère du travail - Feuille de route lutte contre la fraude 2023-2027 - pilotage Ministère des comptes publics - Circulaire du Premier ministre de 2021 - pilotage MICAF
DSS	Plan national de lutte contre la fraude sociale 2021-2023 Conventions d'objectifs et de gestion entre l'État et les organismes nationaux de sécurité sociale.
URSSAF	Au niveau national : - convention d'objectifs et de gestion État - ACOSS (2018-2022 ; 2023-2027) - Orientations nationales de lutte contre la fraude (annuel) - Plan national <i>datamining</i> (intersecteurs) - Plan national de contrôle LCTI aléatoire (BTP) - Plan national LCTI aléatoire micro-entrepreneurs - Plan micro-entrepreneurs + 100 000 € - Orientations nationales stratégiques de la réglementation et de la sécurisation juridique - Plan d'actions recouvrement des créances LCTI Au niveau des URSSAF : - Contrat pluriannuel de gestion entre l'ACOSS et chaque URSSAF - Plans régionaux d'action LCTI (annuel)
MSA	Au niveau national : - Convention d'objectifs et de gestion État - MSA (2016-2020 ; 2021-2025). - Convention nationale de lutte contre le travail illégal dans l'agriculture 2025-2028 - Plan national de lutte contre la fraude au travail illégal (PNLCFTI) (annuel) - Plan de contrôle externe (annuel) Au niveau des caisses : - Plan local de lutte contre la fraude (annuel)
DGT (inspection du travail)	Au niveau national : - Plan national du système d'inspection du travail (PNA-SIT) (2020-2022 ; 2023-2025) Au niveau des services déconcentrés de l'État : - Plan régional d'action (PRA) des Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) - Feuille de route Unités régionales d'appui et de contrôle du travail illégal (URACTI) - Feuille de route départementale de chaque Direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DEETS)

Source : Cour des comptes

4 - Une appréhension difficile des objectifs opérationnels par une partie importante des agents chargés de leur application

Du fait de la surabondance de plans définissant les objectifs opérationnels, une partie des agents des services engagés dans cette politique exprime une difficulté de compréhension.

La Cour a interrogé les agents des organismes de sécurité sociale (URSSAF et MSA) ainsi que les inspecteurs du travail mobilisés dans la lutte contre cette fraude sur leur appréhension des objectifs définis par leurs administrations, soit 3 007 agents interrogés¹⁴. Sur les 1 758 réponses reçues¹⁵, il ressort que les objectifs sont globalement perçus comme clairs (77 %) et stables (70 %) mais cette appréhension varie de façon importante selon les organismes et les niveaux hiérarchiques. Le détail des résultats révèle qu'en dehors des managers, plus d'un quart des agents de terrain de l'inspection du travail et de la MSA estiment que les objectifs manquent de clarté et presque autant de stabilité¹⁶. À l'inverse, les agents de terrain des URSSAF considèrent les objectifs nationaux clairs (92 %).

À ce manque de lisibilité des objectifs nationaux, s'ajoute une difficulté pour près d'un tiers des agents de terrain de l'inspection du travail (29 %) et de la MSA (30 %) à appréhender de manière satisfaisante la déclinaison locale des objectifs définis au plan national. Si la cohérence des objectifs est perçue positivement dans le réseau des URSSAF, elle l'est nettement moins au sein de l'inspection du travail et, dans une moindre mesure, de la MSA. Ces constats sont confirmés dans les réponses sur le caractère parfois insuffisant de la communication des priorités aux équipes. Si les agents de terrain des URSSAF (90 %) et des MSA (77 %) présentent des niveaux de satisfaction élevés, ce n'est pas le cas pour les inspecteurs du travail (56 %).

La consultation des réponses aux questions ouvertes sur l'identification des freins au développement de cette politique confirme cette difficile appréhension générale des objectifs opérationnels, certaines réponses faisant état notamment du « *trop grand nombre de plans* » (inspecteur URSSAF), de priorités dont l'« *application varie selon les directions locales* » (inspecteur MSA) ou d'un « *manque de visibilité sur les priorités réelles de la direction* » (inspecteur du travail). Par ailleurs, les réponses libres montrent que la difficulté se concentre sur le caractère opérationnel des objectifs. Les agents expriment une distance entre les objectifs nationaux et leur capacité à y contribuer, compte-tenu des contraintes de charge et de moyens (cf. *infra*).

La diversité des services impliqués et la multiplicité des objectifs opérationnels fixés par de nombreux plans que les services doivent intégrer dans leurs missions générales exigent un plus grand recours aux arbitrages interministériels, actuellement insuffisant, en vue de clarifier les objectifs opérationnels.

B - Un pilotage interministériel peu efficient, des objectifs opérationnels peu hiérarchisés

Dans un objectif de clarification des objectifs et priorités à poursuivre par l'ensemble des acteurs, l'échelon interministériel est nécessaire.

¹⁴ Les questionnaires sont présentés dans le cahier méthodologique qui accompagne cette communication.

¹⁵ Soit 89 % de taux de réponse du côté des agents des MSA, 87 % pour l'URSSAF et 48 % pour l'inspection du travail.

¹⁶ 24 % des inspecteurs du travail (hors managers) considèrent que les priorités ne sont pas stables d'une année sur l'autre ; 13 % déclarent ne pas savoir, 63 % considèrent que les priorités sont stables.

Le décret n° 2020-872 du 15 juillet 2020 relatif à la coordination interministérielle prévoit que le comité interministériel anti-fraude, présidé par le Premier ministre, est chargé notamment de « *déterminer les orientations de contrôle et de prévention relatives à la lutte contre le travail illégal* »¹⁷. Toutefois, cette fonction d'impulsion politique s'incarne peu dans les faits. Sur la période évaluée, deux réunions du comité sont intervenues : le 11 mars 2022 à l'occasion du bilan du PNLTI 2019-2021 et le 22 mai 2023, sous présidence du ministre du travail, pour présenter aux partenaires sociaux le nouveau PNLTI 2023-2027. La faible mobilisation du comité interministériel qui ne s'est réuni que pour assurer la communication institutionnelle du PNLTI plaide pour une clarification de l'intérêt du maintien de cette structure.

Sur la période 2019-2025, deux ministères portent les documents de planification interministérielle des orientations en matière de fraude : le ministère du travail dans le cadre du PNLTI ; et le ministère du budget dans le cadre d'une feuille de route de lutte contre toutes les fraudes dont l'un des volets porte sur la lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé. Le PNLTI se présente comme un document de cadrage pluriannuel peu opérationnel qui collationne les priorités de chaque service, d'une part, et les objectifs prioritaires communs aux services, d'autre part, sans hiérarchisation ni arbitrage. L'examen des deux PNLTI sur la période (2019-2021 et 2023-2027) montre une continuité dans leur présentation. Chacun d'eux comporte 34 mesures, articulées autour d'objectifs multiples regroupés dans des axes prioritaires. Aux quatre axes prioritaires figurant dans le plan précédent¹⁸, succèdent deux priorités dans le plan 2023-2027 : mieux contrôler par le ciblage, la hiérarchisation et le renforcement des contrôles et mieux sanctionner, mieux recouvrer et réparer les préjudices liés au travail illégal.

Les mesures se sont amoncelées dans un document volumineux, ne hiérarchisant pas les objectifs entre eux (cf. Annexe n° 6 :). Les mesures n'identifient pas, pour la grande majorité d'entre elles, d'horizon temporel ni de chefs de file chargé d'en suivre l'exécution voire même les acteurs concernés par leur application. Des objectifs sont formulés de façon très vague sans précision de leur déclinaison opérationnelle, de leur calendrier de mise en œuvre, ni d'indicateurs attachés à chacun d'eux. La DGT suit l'exécution du plan dans le cadre d'un tableau interne de suivi identifiant les acteurs concernés et des indicateurs pour certains objectifs¹⁹ construits *a posteriori* par ses services. Le pilotage des orientations du PNLTI est confié à une structure interministérielle gérée par la DGT qui se réunit peu et dont la valeur ajoutée n'est pas établie.

¹⁷ Cf. article 6 du décret n° 2020-872 du 15 juillet 2020 relatif à la coordination interministérielle en matière de lutte contre la fraude. Dans cette formation, le comité entend les représentants des organisations professionnelles d'employeurs et des organisations syndicales représentatives au niveau national et interprofessionnel ou national et multiprofessionnel.

¹⁸ Orienter la mobilisation des services de contrôle sur un certain nombre d'actions prioritaires ; renforcer le cadre juridique ; renforcer les contrôles ; piloter et évaluer les actions et le plan national.

¹⁹ Objectif : « Assurer un ciblage territorial des secteurs avec de forts enjeux en matière de LTI à la fois pour les prévenir dans une approche partenariale mais également pour réaliser des contrôles » : indicateur : Nombre de contrôles conjoints en matière de travail illégal ; Objectif : « Poursuivre la démarche partenariale avec les branches ». Indicateur : Nombre de conventions actualisées ; Objectif : « Contrôles des grands événements sportifs ». Indicateur : Nombre d'intervention ; Objectif : « Mieux prévenir les fraudes au travail détaché ». Indicateur : Actions de sensibilisation envers les professions et utilisateurs ; Objectif : « Partager des stratégies communes de veille et d'action sur les plateformes de mise en relation au sein des GONAF ». Pas d'indicateur.

En mai 2023, le ministre chargé du budget a annoncé un plan national de lutte contre les fraudes aux finances publiques sous la forme d'une feuille de route de lutte contre toutes les fraudes (fiscale, douanière et sociale) pour la période 2023-2027. Le pilotage par le ministre chargé du budget d'un tel plan pluriannuel n'est pas nouvelle²⁰.

La feuille de route de lutte contre toutes les fraudes 2023-2027 comporte un volet particulier sur la fraude sociale qui prévoit la mise en œuvre d'objectifs regroupés dans 35 mesures dont huit concernent la fraude aux prélèvements sociaux, en sus d'un objectif chiffré assigné aux URSSAF : atteindre un niveau de redressement de 5 Md€ d'ici 2027 (dont 200 M€ de régularisation des cotisations des micro-entrepreneurs)²¹.

Les objectifs portés par la feuille de route de lutte contre toutes les fraudes :

Ils concernent :

- le déploiement d'un guichet de régularisation des dettes sociales pour les micro-entrepreneurs (mesure 35) ;
- la retenue à la source des cotisations sociales des micro-entrepreneurs ayant recours à des plateformes numériques (mesure 9), prévue par la LFSS pour 2024 et qui se met en œuvre progressivement ;
- en rapport avec l'objectif de lutter contre les sociétés éphémères, la lutte contre l'utilisation de la transmission universelle de patrimoine dans les schémas de fraude (mesure 14) et l'obligation de produire une attestation fiscale et sociale lors de la procédure de liquidation amiable (mesure 15) ;
- l'objectif d'amélioration du partage d'informations entre les services de lutte contre la fraude (mesure 29 : favoriser les accès croisés aux bases de données des partenaires ; ouvrir l'accès à la DSN aux services d'enquête de la police et de la gendarmerie, de l'inspection du travail et de la DGFIP d'ici 2025 et ouvrir le fichier national des interdits de gérer (FNIG) aux organismes de protection sociale en 2023 et 2024) ;
- le renforcement de la coopération opérationnelle entre la DGFIP et les URSSAF d'ici 2024 (partage d'information notamment dans les enquêtes de grande envergure) (mesure 30) ;
- dans le domaine agricole, le renforcement des liens entre les référents des plateformes de main d'œuvre étrangère qui assurent la délivrance des autorisations de travail, les organismes de sécurité sociale et la DGT pour faciliter les échanges d'information et les signalements (mesure 32) ;
- la généralisation de l'accès par les organismes sociaux aux fichiers des comptes bancaires (mesure 3).

Certains objectifs recoupent ceux du PNLTI mais ceux concernant les fraudes transnationales, les fraudes aux détachements et les formes graves d'exploitation par le travail ne sont pas dans le champ de la feuille de route ; n'y figurent pas non plus les secteurs à privilégier dans le contrôle de la fraude, contrairement au PNLTI. Les objectifs figurant dans la feuille de route sont axés sur la dimension financière de la fraude sans couvrir totalement le périmètre de celle-ci, aucun objectif n'étant fixé notamment dans la lutte contre la sous-traitance en cascade ou les fraudes transnationales.

²⁰ Cf. plan national de lutte contre la fraude en 2009, plan national de lutte contre la fraude en 2014 et en 2016.

²¹ Cet objectif figure dans la COG 2023-2027 signée entre l'État et l'ACOSS avec une révision à la hausse (5,5 Md€ cumulé sur 2023-2027), décidée par le Gouvernement postérieurement à la signature de la convention.

La suppression du PNLTI et l'élaboration d'un document synthétique et opérationnel porté en interministériel par la structure chargée de la coordination de la lutte contre la fraude – la mission de coordination anti-fraude (MICAF) – représenteraient une solution cohérente avec le besoin formulé par les acteurs de terrain d'objectifs clairs et hiérarchisés. Cette solution permettrait le recentrage de la définition des priorités de cette politique en déterminant des objectifs opérationnels, un calendrier de déploiement et de mise en œuvre, l'identification des services chargés de leur suivi et des indicateurs partagés. L'avantage de cette solution est de permettre un arbitrage à haut niveau entre les priorités, eu égard à la multiplicité des acteurs aux priorités parfois différentes. La DGT et la DSS ont souligné leur souci d'y être pleinement associées et de voir leurs sujets traités.

II - Des moyens humains dont le niveau et l'efficience restent difficiles à apprécier

L'appréciation du niveau et de l'efficience des moyens suppose, en principe, l'existence d'un pilotage permettant d'identifier les ressources effectivement mobilisées, leur répartition entre acteurs et leur adéquation aux objectifs poursuivis. Or l'analyse montre que la lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé se caractérise par une forte hétérogénéité des organisations et, pour la plupart des acteurs, par une absence de fléchage et de suivi consolidé des moyens humains. Un schéma présente (en **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**) une synthèse mettant en évidence la diversité des intervenants et la structuration de la chaîne d'action.

A - Le réseau URSSAF : des agents spécialisés identifiés et pilotés

1 - Des équipes affectées au contrôle du travail dissimulé, en augmentation continue

Pilotée par l'ACOSS, l'organisation du réseau des URSSAF repose sur des agents de contrôle (inspecteurs et contrôleurs), ainsi que sur des agents chargés du recouvrement amiable et forcé (RAF), soutenus par des agents dont les missions portent sur la réglementation et la sécurisation juridique des procédures contentieuses (RSJ).

Les agents de contrôle réalisent deux types d'actions. D'une part, ils procèdent au « contrôle comptable d'assiette » (CCA) qui consiste à vérifier la comptabilité des cotisants pour les accompagner dans leurs déclarations et effectuer un contrôle complet de leur situation. D'autre part, les agents de contrôle mènent des actions visant plus spécifiquement à lutter contre la fraude aux cotisations sociales liée au travail dissimulé. L'ACOSS a fait le choix de distinguer clairement ces deux types de contrôle. Ainsi, l'activité de lutte contre le travail dissimulé est exercée au sein d'unités spécifiques (équipes d'inspecteurs et de contrôleurs LCTI²²).

²² LCTI : lutte contre le travail illégal. Dans la définition des missions de ces services, seules les infractions relatives au travail dissimulé (présentant un impact pour le recouvrement des prélèvements sociaux) sont retenues par l'ACOSS.

En revanche, s'agissant des agents chargés du recouvrement et des fonctions de sécurisation juridique (RAF et RSJ), si quelques URSSAF ont créé des équipes spécifiques, la lutte contre le travail dissimulé ne fait pas pour eux l'objet d'un fléchage formalisé au niveau national.

L'effectif communiqué par l'ACOSS, en ce qui concerne directement ou indirectement le contrôle des cotisants, marque une hausse de 20 % sur les six dernières années (2 396 ETP²³ en 2019 contre 2 877 ETP en 2025).

Tableau n° 3 : évolution de l'effectif des URSSAF de 2019 à 2025

(En ETP)		2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Inspecteurs du recouvrement	CCA	1 337	1 289	1 277	1 217	1 192	1 195	1 198
	LCTI	117	172	187	217	249	310	351
	Total	1 453	1 460	1 465	1 434	1 440	1 505	1 549
Contrôleurs du recouvrement	CCA	192	202	209	211	211	202	220
	LCTI	5	3	5	6	7	18	23
	Total	198	205	215	216	218	220	243
Sous-total CCA		1 529	1 490	1 487	1 427	1 403	1 397	1 418
Sous-total LCTI		122	175	193	222	256	328	373
Agents RAF + RSJ		745	953	960	952	975	997	1 086
Total		2 396	2 618	2 639	2 602	2 633	2 723	2 877

Source : Cour des comptes, sur la base des chiffres communiqués par l'ACOSS

Cette dynamique se caractérise par un renforcement marqué des équipes spécialisées dans la lutte contre le travail dissimulé : le nombre d'agents de contrôle LCTI (inspecteurs et contrôleurs) passe de 122 ETP en 2019 à 373 ETP en 2025, soit un triplement en six ans. Cette évolution s'inscrit dans les orientations de la COG 2023-2027 signée entre l'État et l'ACOSS. Elle souligne également la nécessité d'anticiper les besoins de recrutement dans les métiers du contrôle, dans un contexte de départs à la retraite, et de poursuivre la dynamique de recrutement en mobilisant différents viviers (externes, internes URSSAF et autres organismes de sécurité sociale).

Parallèlement, l'effectif des agents du recouvrement et des fonctions de sécurisation juridique augmentent de 745 en 2019 à 1 086 en 2025 ; ces agents contribuent à la chaîne de lutte contre le travail dissimulé, sans que leur part d'activité consacrée spécifiquement à cette thématique soit isolable à ce stade. L'ACOSS a indiqué que l'évaluation précise de la part des fonctions de recouvrement et de sécurisation juridique engagées dans la lutte contre le travail dissimulé requiert l'établissement d'un socle d'activités et de repères pour fiabiliser la remontée des données dans le cadre du contrôle de gestion. Les travaux correspondants sont prévus pour 2026.

²³ ETP : équivalent temps plein.

2 - Un effort structuré de professionnalisation porté par l'ACOSS

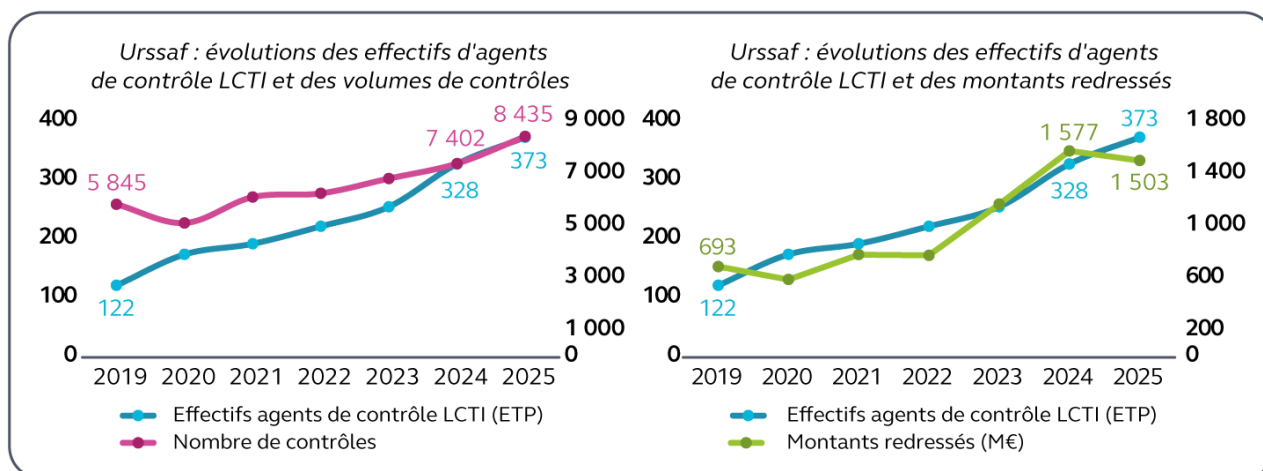
La spécialisation des équipes chargées de la lutte contre le travail illégal s'accompagne d'une politique de recrutement et de professionnalisation. Le réseau des URSSAF a d'abord engagé des actions visant à renforcer l'attractivité des métiers du contrôle (évolution de la rémunération, facilitation des promotions, rénovation du processus de recrutement et d'entrée en formation, campagnes de communication). Il a ensuite réorganisé la formation initiale afin d'accompagner la montée en compétence des équipes LCTI, avec notamment un parcours propre à l'inspecteur spécialiste de la lutte contre le travail illégal, la mise en place de modules spécifiques, ainsi que la structuration de communautés et réseaux d'expertise (référénts nationaux, harmonisation des pratiques *via* des supports mutualisés). S'agissant des contrôleurs LCTI, une spécialisation comportant trois modules (relatifs au chiffrage des cotisations éludées, à la rédaction du procès-verbal pénal et aux techniques d'entretien spécialisé) a été expérimentée en 2024 et généralisée en 2025.

Enfin, l'ACOSS a engagé un chantier pour mieux connaître et stabiliser les moyens mobilisés : une cartographie des ressources humaines a été mise en place en 2025, associée à une analyse visant à mieux apprécier le temps réellement consacré à la LCTI et à projeter les besoins à un horizon de trois à cinq ans.

3 - Une évolution conjointe de l'effectif spécialisé, de l'activité de contrôle et des montants redressés

Entre 2019 et 2024, le nombre d'agents de contrôle LCTI augmente de manière continue dans le réseau des URSSAF. Sur la même période, les volumes de contrôles réalisés au titre du travail dissimulé progressent globalement, tout comme les montants redressés, qui suivent une tendance d'ensemble à la hausse, ce qui traduit une montée en charge simultanée des moyens spécialisés et de l'activité du réseau en matière de lutte contre le travail dissimulé.

Graphique n° 1 : évolution de l'effectif d'agents de contrôle LCTI, des volumes de contrôles et des montants redressés au sein du réseau des URSSAF



Note : pour 2025, les montants redressés présentés par l'ACOSS et repris ici ne comprennent pas un redressement exceptionnel de 1,9 Md€ correspondant aux résultats d'un contrôle spécifique.

Source : Cour des comptes, sur la base des données communiquées par l'ACOSS

L'ACOSS a, par ailleurs, transmis à la Cour la masse salariale des agents de contrôle LCTI pour les années 2024 et 2025.

Tableau n° 4 : ordre de grandeur des montants redressés rapportés aux agents spécialisés LCTI (réseau URSSAF, année 2024 uniquement)

Indicateur	Valeur
Effectif agents de contrôle LCTI (ETP)	328
Masse salariale chargée des agents LCTI (M€)	23,7 M€
Montants redressés (M€)	1 577 M€
Montants redressés / masse salariale LCTI	68 € redressés pour 1 € de masse salariale
Montants redressés / effectif LCTI	4,8 M€ par ETP

Source : Cour des comptes, sur la base des données communiquées par l'ACOSS

En 2024, les agents de contrôle LCTI représentent 328 ETP, pour une masse salariale chargée d'environ 23,7 M€. La même année, les montants de redressements notifiés au titre de la lutte contre le travail dissimulé s'élèvent à environ 1,58 Md€. Rapportés à la masse salariale des agents LCTI, ces montants correspondent à un ordre de grandeur d'environ 68 € de redressements notifiés pour un euro de masse salariale. Rapportés au nombre d'agents spécialisés, ils représentent environ 4,8 M€ de redressements notifiés par ETP.

Ces éléments ne constituent pas une mesure exhaustive de l'efficacité de la chaîne de lutte contre le travail dissimulé, mais ils fournissent des repères utiles sur l'ordre de grandeur des résultats financiers associés à la mobilisation d'agents spécialisés de contrôle. Ils éclairent la dynamique observée sur la période récente, marquée par un renforcement des équipes LCTI concomitant à la hausse des volumes de contrôles et des montants redressés.

Pour les agents des URSSAF chargés de la lutte contre le travail dissimulé, une perception d'insuffisance du nombre d'agents malgré les renforts

Malgré la montée en charge des agents spécialisés en matière de lutte contre le travail dissimulé dans les URSSAF, les résultats du questionnaire adressé par la Cour aux agents des corps de contrôle montrent une perception majoritairement défavorable quant à l'adéquation de l'effectif disponible pour la lutte contre le travail dissimulé : 74 % des répondants du réseau des URSSAF jugent l'effectif insuffisant, contre 24 % qui le jugent suffisant. Ce diagnostic est partagé par les agents et les encadrants, les premiers se montrant plus critiques (75 % d'avis défavorables pour les agents, 68 % pour les managers).

B - Le réseau de la MSA : des moyens humains limités et faiblement consacrés à la lutte contre le travail dissimulé

Au sein des régimes agricoles, la lutte contre le travail dissimulé s'inscrit dans une organisation où les missions des agents sont exercées sur un mode polyvalent. Contrairement au réseau des URSSAF, la MSA ne fait pas apparaître une spécialisation des équipes sur le travail dissimulé (recrutement particulier, filières clairement identifiées, pilotage national des

compétences sur ce seul contentieux). La professionnalisation existe, mais elle s'inscrit dans une approche plus large de lutte contre la fraude et de maîtrise des risques, ce qui réduit la clarté des moyens spécifiquement orientés vers le travail dissimulé.

De ce fait, les ETP affectés à la lutte contre le travail illégal ne sont pas clairement isolés par la MSA. Par ailleurs, l'effectif communiqué ne comprend que les agents de contrôle. Le nombre des agents du recouvrement, qui participent également à la lutte contre le travail dissimulé, n'a pas été fourni. Les données transmises font ressortir des niveaux modestes et fluctuants sur la période, sans trajectoire continue de montée en charge, à la différence de celle observée au sein du réseau des URSSAF.

Tableau n° 5 : évolution de l'effectif de la MSA chargé de la lutte contre le travail dissimulé et la fraude aux cotisations de 2019 à 2025

(En ETP)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Effectif total des contrôleurs agréés et assermentés des caisses de MSA	ND	ND	ND	226	218	225	ND
ETP affectés à la lutte contre le travail dissimulé + fraude aux cotisations	62	55	58	57	68	55	ND

ND : donnée non disponible.

Source : Cour des comptes, sur la base des données de la MSA

Les données disponibles ne permettent donc pas d'apprécier la mobilisation effective des agents consacrés à la lutte contre le travail dissimulé. Le ministère chargé de l'agriculture a reconnu ce constat et a affirmé son intention de renforcer la gestion de son réseau par la caisse centrale de la MSA. Dans ce cadre, la convention d'objectifs et de gestion (COG) actuellement en négociation inclut un objectif visant à achever la mise en œuvre par la MSA de la comptabilité analytique. Cela devrait permettre d'évaluer avec précision les moyens effectivement consacrés à la lutte contre le travail illégal.

Au sein des inspecteurs de la MSA, une perception très majoritaire d'insuffisance du nombre d'agents

Les réponses recueillies dans le cadre du questionnaire adressé par la Cour aux agents de contrôle confirment, au sein du réseau MSA, une perception très largement partagée d'insuffisance des moyens humains consacrés à la lutte contre le travail dissimulé : avec 90 % d'avis défavorables, la MSA est de loin le réseau le plus critique. Deux enseignements principaux en ressortent. D'une part, les répondants expriment un manque d'effectif pour assurer un niveau d'activité jugé satisfaisant, en particulier du côté des agents de contrôle. D'autre part, les répondants mettent aussi en avant un besoin de structuration et de professionnalisation plus claire sur cette action.

C - L'Inspection du travail : une contribution à la lutte contre le travail dissimulé difficilement quantifiable en moyens humains

La lutte contre le travail dissimulé constitue l'une des missions des inspecteurs du travail. Elle est intégrée à un portefeuille large d'activités, les inspecteurs du travail exerçant l'ensemble de leurs missions au sein d'unités de contrôle généralistes. Dans ce cadre, l'inspection du travail ne dispose pas d'outils permettant d'identifier ou d'estimer la part des moyens humains consacrés spécifiquement à la lutte contre la fraude liée au travail dissimulé. Les systèmes d'information et de pilotage sont centrés sur le suivi des actions réalisées et des suites données, sans traduction en moyens humains mobilisés.

Cependant, afin de renforcer la capacité d'action sur les fraudes les plus complexes, la DGT a mis en place deux niveaux spécialisés en matière de travail illégal.

Au niveau régional, les unités régionales d'appui et de contrôle du travail illégal (URACTI)²⁴ ont été déployées depuis 2014, avec 18 unités spécifiques, une par région, composées d'agents de contrôle spécialisés intervenant sur le travail illégal, les fraudes et le contrôle des prestations de service internationales. Ces unités ont vocation à mieux répondre à la complexité et à la diversité de certaines situations et à augmenter la capacité d'action de l'inspection du travail, notamment par un rôle d'appui et d'accompagnement des unités de contrôle de proximité. Les URACTI disposent par ailleurs d'un niveau d'expertise élevé et de moyens d'enquête spécifiques, et constituent généralement les points de contact avec les partenaires, notamment dans le cadre des CODAF.

Au niveau national, le groupe national de veille, d'appui et de contrôle (GNVAC), créé au 1^{er} janvier 2015, est une structure spécialisée chargée de l'animation, de la coordination et de l'appui technique en matière de lutte contre le travail dissimulé. Il apporte un soutien pour des opérations d'envergure nécessitant une expertise particulière, un accompagnement des services, un contrôle spécifique ou une coordination de contrôles, tout particulièrement dans le champ des fraudes au détachement et du travail illégal.

Toutefois, l'effectif affecté à ces dispositifs spécialisés représente une part très minoritaire de l'effectif total de l'inspection du travail. Entre 2020 et 2025, l'effectif total de l'inspection du travail diminue de 1 855 à 1 699 ETP, soit une baisse de 8 %. Cette baisse est principalement portée par les unités de contrôle départementales, dont l'effectif recule de manière significative sur la période. L'effectif des dispositifs spécialisés demeure, quant à lui, faible et stable depuis 2022, à hauteur de 106 ETP pour les URACTI et de 6 ETP pour le GNVAC. Aucun renforcement ciblé du contingent d'agents affectés à la lutte contre le travail dissimulé n'est ainsi observé.

²⁴Les URACTI font partie du pôle travail des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités. Elles dépendent toutefois directement de la direction générale du travail du fait de l'organisation de l'inspection du travail.

Tableau n° 6 : évolution de l'effectif de l'inspection du travail de 2020 à 2025

(En ETP)	2020	2021	2022	2023	2024	2025
GNVAC	9	8	7	6	6	6
URACTI	117	113	106	106	106	106
Unités de contrôle départementales	1 729	1 658	1 567	1 564	1 542	1 587
Total	1 855	1 779	1 681	1 676	1 654	1 699

Source : Cour des comptes, sur la base des chiffres communiqués par la DGT

La diminution des agents de contrôle de l'inspection du travail se conjugue avec des tensions persistantes sur le recrutement et la fidélisation des inspecteurs. Cette évolution est liée à plusieurs facteurs structurels : une pyramide des âges défavorable entraînant des départs nombreux à la retraite, des mobilités et promotions internes, dans le contexte de la réduction globale de l'effectif de la fonction publique. La mise en extinction du corps des contrôleurs du travail à partir de 2016 a par ailleurs modifié les modalités de recrutement, le concours d'inspecteur du travail devenant la principale voie d'accès externe. Cette évolution n'a pas été compensée, dans un premier temps, par une augmentation suffisante du nombre de postes ouverts. Les recrutements externes sont ainsi demeurés limités jusqu'en 2021, et aucun concours n'a été organisé en 2020 en raison de la crise sanitaire.

Face à ces difficultés, des actions significatives ont été engagées récemment pour renforcer l'attractivité du métier d'inspecteur du travail et soutenir un effort de recrutement plus important. Entre 2023 et 2024, 418 postes de contrôle ont ainsi été ouverts (226 en 2023 et 192 en 2024). Ces actions se sont accompagnées d'une politique volontariste de valorisation du métier, reposant notamment sur la création d'un réseau d'ambassadeurs parmi les agents de contrôle, la participation à des salons et forums, ainsi que des campagnes de communication multi-canaux (réseaux sociaux, relations presse, webinaires)²⁵. Ces efforts ont permis d'augmenter sensiblement le nombre de candidats aux concours de l'inspection du travail²⁶. Toutefois, ces dynamiques récentes n'ont pas encore permis d'enrayer la baisse de l'effectif constatée sur la période étudiée, ni de produire des effets immédiats sur la disponibilité des agents en poste. Elles constituent à ce stade des leviers de moyen terme, dont les impacts sur les capacités opérationnelles de l'inspection du travail restent à consolider.

²⁵ Un webinaire de présentation du métier organisé par la DGT et l'Intefp en février 2024 a ainsi rassemblé environ 2 000 participants. Plus de 150 interventions d'ambassadeurs ont également été réalisées en 2024 dans les universités, centres de préparation aux concours et salons de l'étudiant.

²⁶ Le concours externe a ainsi enregistré 1 137 inscrits en 2023 et 1 098 en 2024, avec 426 candidats présents sur ces deux années, contre 1 074 inscrits et 300 présents antérieurement. En 2024, 172 lauréats ont été retenus pour 200 postes ouverts et accueillis en formation à l'Intefp en février 2025.

Une perception majoritaire d'insuffisance des moyens humains dans les services de l'inspection du travail

Les résultats du questionnaire adressé par la Cour aux agents des corps de contrôle font apparaître une perception d'insuffisance des moyens humains consacrés à la lutte contre le travail dissimulé : 75 % des répondants de l'inspection du travail considèrent que l'effectif disponible n'est pas adapté aux besoins. Cette appréciation est exprimée de façon récurrente dans les réponses libres, quel que soit le territoire ou le type de poste occupé.

Pour les inspecteurs du travail non spécialisés, la lutte contre le travail dissimulé ne constitue qu'une part limitée de l'activité. Ceux-ci révèlent qu'une proportion majoritaire d'agents (77 %) consacrent moins de 25 % de leur temps à cette thématique : 36 % y consacrent moins de 10 % de leur temps de travail, et 41 % entre 10 et 25 %.

Ces constats doivent conduire la direction générale du travail à mettre en place un suivi consolidé de la mobilisation des agents de l'inspection du travail sur le travail dissimulé, permettant d'objectiver la part de temps consacrée à ce type d'infraction.

Ils doivent conduire également la direction générale du travail à clarifier l'articulation entre les niveaux généralistes et spécialisés de l'inspection du travail en matière de lutte contre le travail dissimulé, en s'appuyant prioritairement sur des redéploiements internes et sur une définition explicite des compétences attendues à chaque niveau.

D - Les services de police : une mobilisation diffuse, principalement assurée par des unités d'enquête non spécialisées

Au sein de la police nationale, la lutte contre le travail dissimulé ne repose pas sur une organisation identifiée ni sur des unités spécifiques. Elle est prise en charge par une pluralité de services, en fonction des dossiers et des configurations territoriales, sans qu'existe un périmètre fonctionnel stable ou homogène. Selon les territoires, les enquêtes relatives au travail dissimulé peuvent ainsi être traitées par les services de la police aux frontières, notamment par les unités de l'Office de lutte contre le trafic illicite de migrants (OLTIM) lorsqu'elles portent sur l'emploi d'étrangers sans titre. À cet égard, l'OLTIM dispose d'une compétence judiciaire nationale et s'appuie, en 2025, sur 38 antennes et détachements regroupant 671 agents. Son action demeure toutefois principalement orientée vers la lutte contre les filières d'immigration irrégulière, le travail dissimulé constituant un mode opératoire parmi d'autres et non un champ d'intervention autonome.

Les groupes interministériels de recherche (GIR) peuvent également être mobilisés lorsque les situations de travail dissimulé s'inscrivent dans des montages frauduleux relevant de l'économie souterraine. En 2025, 41 GIR sont déployés sur le territoire national, avec un effectif de 436 agents, dont une partie relève de la police nationale²⁷. Leur intervention demeure toutefois ponctuelle et transversale et ne constitue pas un mode d'organisation structurant de la lutte contre le travail dissimulé.

²⁷ Sur le territoire national, il existe actuellement 41 GIR (22 dépendent de la police nationale, 15 de la gendarmerie nationale et 4 de la préfecture de police de Paris).

Les brigades de la criminalité financière des services territoriaux de police judiciaire constituent un autre point d'entrée de ces enquêtes. En 2024, 430 agents étaient affectés à ces brigades, chargées plus largement des enquêtes pour blanchiment, dans lesquelles le travail dissimulé est le plus souvent appréhendé comme une infraction connexe.

Au niveau des commissariats, le traitement judiciaire des contentieux de proximité relève des services locaux de police judiciaire (SLPJ) des circonscriptions de la police nationale. En pratique, et selon les organisations retenues localement, les enquêtes relatives au travail dissimulé peuvent être prises en charge par des unités différentes au sein des divisions d'enquête : brigades financières, qui regroupaient environ 530 agents au niveau national en 2024 ; brigades des atteintes aux biens, qui comptaient 1 824 agents ; ou, plus marginalement, brigades de police administrative. Les SLPJ participent par ailleurs aux opérations organisées dans le cadre des CODAF, notamment lorsqu'elles portent sur la lutte contre l'économie souterraine et le travail dissimulé.

Les co-saisines entre services sont fréquentes, mais relèvent d'arrangements opérationnels ponctuels plutôt que d'un schéma d'organisation stabilisé.

Au niveau opérationnel, la mobilisation des services de police en matière de travail dissimulé dépend d'arbitrages quotidiens entre contentieux concurrents, dans un contexte de forte charge de travail des services d'enquête. Les services d'enquête généralistes, qui traitent l'essentiel du contentieux des violences aux personnes, font face à un niveau durablement élevé de leur stock de procédures et à une charge moyenne élevée par enquêteur. Dans ce contexte, les dossiers de travail dissimulé, souvent complexes et chronophages, sont fréquemment relégués à un rang secondaire. Cette logique d'arbitrage permanent limite la capacité des services à investir durablement ce champ et contribue à une mobilisation fragmentée et discontinue.

La lutte contre le travail dissimulé requiert également des compétences à la croisée du droit pénal, du droit du travail et du droit de la sécurité sociale. Or, la formation des policiers à ce contentieux demeure limitée et hétérogène. En formation initiale, le travail dissimulé n'est abordé que de manière marginale. En formation continue, seuls quelques dispositifs spécialisés existent, reposant principalement sur des formations mutualisées avec la gendarmerie nationale, auxquelles le nombre de places offertes aux policiers reste très restreint. Depuis 2019, seuls 113 agents ont bénéficié d'une formation d'enquêteur en travail illégal et cinq d'une formation spécialisée approfondie.

Enfin, les procédures de travail dissimulé sont longues, techniquement complexes et fortement consommatrices de temps, en particulier lorsqu'elles impliquent des analyses financières, des échanges avec les administrations partenaires ou des saisies patrimoniales. Ces caractéristiques, combinées à l'absence de fléchage des moyens et à la faible reconnaissance de cette spécialité dans les parcours professionnels, pèsent sur l'attractivité de ce contentieux.

E - Les services de gendarmerie : une organisation plus structurée, mais une mobilisation des moyens humains tout aussi difficile à apprécier

La gendarmerie nationale repose sur une organisation unifiée, hiérarchisée et fortement territorialisée, permettant une chaîne de commandement continue du niveau national au niveau local. Cette structuration facilite, en théorie, la diffusion des orientations stratégiques et la déclinaison des priorités opérationnelles sur l'ensemble du territoire.

La lutte contre le travail dissimulé mobilise la gendarmerie nationale à plusieurs niveaux : unités territoriales, échelons départementaux et zonaux, structures nationales spécialisées. Cette superposition des niveaux d'intervention contribue à la richesse du dispositif, en permettant une mobilisation différenciée selon la nature et la complexité des situations rencontrées.

La gendarmerie nationale dispose aussi de structures spécialisées intervenant en matière de lutte contre le travail dissimulé, au premier rang desquelles figure l'Office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI)²⁸, rattaché à l'unité nationale de police judiciaire de la Gendarmerie nationale²⁹. L'OCLTI exerce des missions d'appui, d'expertise, d'animation et de coordination au profit des unités territoriales et des partenaires institutionnels. Il intervient notamment pour accompagner les enquêtes les plus complexes, diffuser les compétences techniques, structurer les échanges d'information entre acteurs et traiter le haut du spectre des fraudes organisées liées au travail illégal. Il compte actuellement 37 militaires de la gendarmerie nationale. À cet effectif s'ajoutent un fonctionnaire de la police nationale, deux agents de l'inspection du travail et un inspecteur de l'URSSAF. Le poste de chef de la division des investigations est occupé par un magistrat de l'ordre judiciaire. L'effectif de l'OCLTI est resté globalement stable depuis 2019.

Ce dispositif est complété par des structures spécialisées à vocation territoriale, comprenant notamment certaines divisions économiques et financières des sections de recherches, les groupes interministériels de recherche (GIR), les officiers d'appui à la police judiciaire régionale (OAPJ-R), ainsi que, dans certains départements, des cellules de lutte contre le travail illégal et les fraudes (CELTIF). Ces unités constituent des points d'appui spécialisés pour le traitement de dossiers complexes et pour l'animation locale de la politique de lutte contre l'économie souterraine et le travail dissimulé. L'ensemble de ces structures spécialisées, dont le champ d'intervention dépasse le seul travail dissimulé, représentent environ 520 ETP en 2024, soit 62 ETP de plus qu'en 2019.

Au-delà des structures spécialisées d'appui et d'expertise, la lutte contre le travail dissimulé mobilise, au sein de la gendarmerie nationale, un ensemble plus large de personnels susceptibles d'intervenir dans le cadre de leurs missions générales de police judiciaire. Ainsi, la gendarmerie nationale dispose d'un vivier d'enquêteurs formés au contentieux de l'exploitation par le travail, du travail illégal et des fraudes sociales, comprenant des « enquêteurs travail illégal et fraudes » (ETIF) et des « enquêteurs spécialisés travail illégal et fraudes » (ESTIF). Au 14 novembre 2025, la gendarmerie nationale compte ainsi 2 595 militaires formés ETIF et 482 ESTIF. Ces personnels constituent une ressource qui peut être mobilisée en appui des unités territoriales, en particulier lorsque les situations présentent un degré de complexité accru.

²⁸ Créé par le décret n° 2005-455 du 12 mai 2005.

²⁹ Décret n° 2025-706 du 25 juillet 2025.

Malgré l’existence d’un dispositif structuré et d’une large assiette de personnels mobilisables, la gendarmerie nationale se heurte, comme la police nationale, à une impossibilité de mesurer précisément les moyens humains effectivement consacrés à la lutte contre le travail dissimulé, ce qui limite l’appréciation de leur niveau et de leur efficience au regard des objectifs poursuivis. Il est cependant possible de suivre l’évolution des procédures à partir de l’outil interne des services de sécurité qui les indexe à partir de l’infraction principale.

De même, il conviendrait de renforcer la montée en compétence des services d’enquête de la police nationale et de la gendarmerie nationale en matière de travail dissimulé, en tenant compte des modalités d’organisation propres à chaque force, notamment par le développement ciblé des formations économiques et financières et par une meilleure valorisation des parcours spécialisés.

Tableau n° 7 : évolution du nombre de procédures de travail dissimulé enregistrées par les services de sécurité entre 2019 et 2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Index 93 travail clandestin	9 971	8 113	8 938	8 447	8 159	7 867

Source : DGP

Les affaires de travail clandestin relevées par les forces de sécurité intérieure (FSI) ont baissé sensiblement en 2020 sans retrouver ensuite le niveau d’activité antérieur à la crise sanitaire. Depuis 2021, la tendance est à une lente décroissance. La DGP a indiqué à ce sujet que *« si le volume des faits constatés s’est contracté, celui du montant des avoirs criminels a nettement progressé, révélant ainsi une action orientée des services vers les faits les plus graves »*, ces saisies étant passées de 19,4 M€ en 2023 à 38,1 M€ en 2025 (de janvier à septembre), soit une hausse de plus de 96 %.

F - Les services judiciaires : un effectif contraint et rarement spécialisé dans la lutte contre le travail dissimulé

Au sein des juridictions judiciaires, le travail dissimulé ne fait pas l’objet d’une organisation spécifique ni d’un traitement distinct en termes de moyens humains, compte tenu du faible volume traité. Il est intégré au sein du contentieux économique et financier au sens large, aux côtés d’autres infractions telles que la fraude fiscale, les escroqueries ou les abus de biens sociaux.

Les moyens humains mobilisés pour ces différents contentieux sont mutualisés et gérés de manière indifférenciée, sans fléchage ni suivi spécifique par type d’infraction. Les documents budgétaires annexés aux projets de loi de finances confirment cette approche globale, en l’absence de toute ventilation des agents judiciaires par nature de fraude.

Cependant, au sein de l’institution judiciaire, certains dispositifs spécialisés ou formations à dominante économique et financière peuvent être amenés à connaître de dossiers de travail dissimulé lorsque ceux-ci présentent un degré élevé de complexité ou s’inscrivent dans des schémas de criminalité organisée, souvent en lien avec d’autres infractions économiques et financières. Il existe par ailleurs un réseau de référents « droit du travail » présents dans chaque parquet, réunis régulièrement par la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) lors de séminaires. Les sections chargées des infractions économiques et financières des plus

grandes juridictions, qui traitent les affaires les plus importantes, présentent également une spécialisation plus marquée. Enfin, les juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) et les pôles économiques et financiers (PEF) peuvent avoir recours à des assistants spécialisés issus de l'inspection du travail.

**Des moyens humains perçus comme insuffisants et non stabilisés,
au regard de la charge du contentieux**

En l'absence de données permettant d'objectiver les moyens humains consacrés par les services judiciaires à la lutte contre le travail dissimulé, les retours du terrain constituent une source essentielle pour apprécier la manière dont ce contentieux est pris en charge. Les réponses des parquets issus du questionnaire adressé par la Cour et des entretiens font apparaître, de façon convergente, une perception d'insuffisance des ressources disponibles au regard des exigences du contentieux.

Plusieurs magistrats soulignent en premier lieu le manque de temps dont ils disposent pour traiter les dossiers de travail dissimulé, ceux-ci étant intégrés dans des portefeuilles d'activité très larges. Cette insuffisance perçue des moyens humains tient aussi à l'absence de spécialisation formalisée. Plusieurs magistrats estiment que la technicité des dossiers exigerait un investissement en temps et en compétences difficilement compatible avec leur prise en charge, compte tenu de la concurrence avec d'autres contentieux à plus forte priorité. Par ailleurs, les parquets soulignent que l'utilisation des moyens humains judiciaires dépend étroitement de la disponibilité et du niveau de spécialisation des autres acteurs de la chaîne, en particulier des services d'enquête.

**G - Faute de données consolidées sur les moyens humains,
une efficience difficile à apprécier**

L'évaluation de l'efficience d'une politique nécessite de comparer les moyens engagés aux résultats obtenus. Cependant, l'analyse révèle un manque de données comparables et exhaustives sur les ressources humaines affectées à la lutte contre le travail dissimulé.

Bien que l'évaluation ne puisse pas objectiver le caractère adéquat des moyens humains, les retours des acteurs et les questionnaires adressés par la Cour aux agents chargés du contrôle ainsi qu'aux procureurs et aux secrétaires des CODAF attestent une perception partagée d'insuffisance des ressources disponibles par rapport aux missions confiées. Cette convergence des retours constitue un élément d'appréciation important, bien qu'elle ne puisse remplacer une mesure quantitative.

Annexé chaque année au projet de loi de finances, le document de politique transversale (DPT) relatif à la lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales³⁰ constitue le principal support de présentation et de coordination interministérielle de cette politique. Il vise à offrir une vision d'ensemble des actions menées par l'État et les organismes de sécurité sociale en matière de lutte contre les différentes formes de fraude, dont le travail dissimulé.

³⁰ Prévus par l'article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005, les documents de politiques transversales comportent une présentation stratégique de la politique transversale (objectifs de la politique transversale et moyens mis en œuvre pour les atteindre dans le cadre interministériel ; rappel des programmes budgétaires qui concourent à la politique transversale ; axes de la politique, objectifs, indicateurs de performance retenus et valeurs associées), une présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'État à la politique transversale pour l'année à venir, l'année en cours et l'année passée, et une présentation de la manière dont chaque programme budgétaire participe, au travers de ses différents dispositifs, à la politique transversale.

Toutefois, l'examen du DPT met en évidence ses limites dans le suivi des moyens humains. Celui-ci ne comporte aucune information consolidée sur les agents mobilisés pour la lutte contre le travail dissimulé, ni sous la forme d'ETP particuliers, ni sous la forme d'estimations du temps de travail consacré à cette politique. Il ne permet pas davantage d'identifier la répartition des ressources entre les différents acteurs concernés, ni d'en suivre l'évolution dans le temps. En outre, le périmètre du DPT apparaît incomplet au regard des acteurs effectivement impliqués dans la lutte contre le travail dissimulé. Si les organismes de sécurité sociale, les services d'enquête et les services judiciaires y sont mentionnés, l'inspection du travail, pourtant acteur central de la détection et de la constatation des situations de travail dissimulé, n'y figure pas. Cette absence limite la portée du DPT comme outil de pilotage global des moyens humains consacrés à cette politique.

En conséquence, il importe que la direction du budget, la DGT et la MICAF prennent en compte la nécessité d'intégrer explicitement l'inspection du travail dans l'annexe du document de politique transversale (DPT) relatif à la lutte contre les fraudes aux finances publiques, qui présente les acteurs engagés dans la lutte contre le travail dissimulé. Il conviendrait donc de faire évoluer le DPT relatif à la lutte contre les fraudes aux finances publiques afin qu'il restitue, pour la lutte contre le travail dissimulé, une présentation consolidée, même indicative, des moyens humains mobilisés, reposant sur des ordres de grandeur et des estimations partagées entre acteurs.

III - Des actions insuffisamment coordonnées pour déceler tous les types de fraude

La détection des fraudes aux prélèvements sociaux liées au travail dissimulé repose sur la capacité des acteurs à organiser des échanges d'information efficaces et à coordonner leurs actions, tant au niveau territorial que national. Cette capacité repose sur un dispositif national et local rénové de coordination interministérielle et sur une coopération directe entre les acteurs.

A - Une refonte de la coordination interministérielle pour donner priorité à la recherche des fraudes à enjeux

Au niveau national, le décret du 15 juillet 2020 crée la mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF), placée auprès sous l'autorité du ministre chargé du budget, par délégation du Premier ministre. Elle est chargée de veiller à la bonne coordination de l'ensemble des partenaires engagés dans la lutte contre la fraude aux finances publiques. Dans ce cadre, elle assure « un suivi actif » de dix groupes opérationnels nationaux anti-fraude (GONAF), organisés autour d'une direction « cheffe de file », réunissant périodiquement les administrations et organismes concernés par des « thématiques de fraude prioritaires ». Ces groupes ont pour missions de « promouvoir les échanges opérationnels entre partenaires » et de « définir des stratégies communes d'action ».

Au niveau local, la MICAF a pour mission de coordonner, d'animer et de soutenir l'activité des comités départementaux anti-fraude (CODAF)³¹ dans la mise en œuvre des priorités qui leur sont assignées. Ces priorités ont été fixées par la circulaire du 27 avril 2021 (cf. *infra*). Les CODAF sont co-présidés par le préfet et le procureur de la République dans leur forme plénière et présidés par le procureur de la République dans leur formation opérationnelle restreinte³².

B - L'apport de la coordination nationale à la détection des fraudes

Le niveau national de la coordination interministérielle fait intervenir la MICAF, les administrations des ministères de l'économie et des finances, de la justice, de l'intérieur, des affaires sociales et du travail, les organismes de protection sociale ainsi que les services d'enquêtes administratifs et judiciaires autour de plusieurs enjeux prioritaires dans le cadre des travaux des dix GONAF³³. Par leur double mission de promouvoir des échanges opérationnels et de définir des stratégies d'action, les GONAF concourent à la détection de la fraude. Parmi les dix GONAF existants, quatre d'entre eux sont concernés (voir les détails en Annexe n° 8 :).

Le GONAF relatif au travail illégal et à la fraude fiscale connexe (GONAF LTI) contribue à la lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé en recoupant des informations opérationnelles relatives à des schémas émergents de fraude organisée, par mise en commun de données interservices, en élaborant des stratégies d'enquêtes partagées articulant actions administratives et judiciaires et en intégrant dans l'analyse des dossiers la dimension sociale et la dimension fiscale.

Exemples d'actions coordonnées conduites dans le cadre du GONAF LTI

En 2020, les travaux menés sur les fraudes à l'activité partielle ont permis d'organiser leur détection et leur traitement à travers l'implication des CODAF et l'élaboration de plans de contrôle par la DGEFP et la DGT, en partenariat avec la MICAF.

En 2021, des échanges interministériels ont conduit à la mise en place de stratégies communes d'enquête sur des fraudes en matière de prestations de services internationales, associant notamment l'OCLTI, le GNVAC, l'ACOSS, TRACFIN et le parquet de la juridiction nationale de lutte contre la criminalité organisée.

³¹ Les CODAF ont été créés par le décret n° 2010-333 du 25 mars 2010 modifiant le décret n° 2008-371 du 18 avril 2008 relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes et créant une délégation nationale à la lutte contre la fraude. Ils ont été pérennisés par ce décret de 2010 à la suite d'une expérimentation conduite en 2008 et 2009.

³² Le CODAF plénier, coprésidé par le préfet et le procureur de la République, fixe les grandes orientations en matière de contrôles coordonnés et d'échanges de renseignements ; il procède au bilan annuel de son activité. Lorsqu'il se réunit en formation restreinte, sous la présidence du procureur de la République territorialement compétent, le CODAF assure la mise en œuvre des actions coordonnées et des échanges de renseignements ayant une éventuelle incidence pénale.

³³ Les 10 thématiques de GONAF sont l'adaptation des moyens d'enquête aux enjeux numériques, la fraude à l'identité et documentaire, la justice pénale et recouvrement des créances frauduleuses, la lutte contre les trafics de tabac, la lutte contre les contrefaçons, la fraude à la résidence, la lutte contre les fraudes aux finances publiques commises *via* les sociétés éphémères, la lutte contre les fraudes fiscales et sociales commises *via* le e-commerce, la lutte contre la fraude à la TVA, le travail illégal et fraude fiscale connexe.

En 2022, une action coordonnée a été menée sur le cas d'une entreprise ayant utilisé frauduleusement des travailleurs détachés, en lien avec l'ensemble des partenaires concernés et certains CODAF. En parallèle, des travaux ont porté sur la détection des fraudes dans le secteur des centres dentaires, donnant lieu à une action nationale poursuivie en 2023.

En 2023, une opération nationale de contrôle a été conduite dans le secteur du transport par véhicules utilitaires légers, avec un suivi national et la participation des CODAF, ciblant notamment le travail dissimulé et les infractions aux règles de détachement.

En 2024, la DGT et la DSS ont élaboré une fiche à destination des services de l'inspection du travail et des URSSAF sur les plateformes d'emploi, précisant les axes de vigilance pour l'identification des fraudes.

En 2025, les travaux ont porté sur les établissements de travaux agricoles, avec la mise en place d'un groupe de travail spécifique animé par la CCMSA, la MICAF, la DGT, l'OCLTI et la DGFIP, aboutissant à l'élaboration d'un plan de contrôle fondé sur l'exploitation de bases de données extraites par la CCMSA. Les contrôles ont débuté en septembre 2025.

Cependant, un point de faiblesse structurant demeure, du fait de la difficulté d'articulation des affaires suivies par les CODAF portant sur les fraudes à enjeu national. Il manque au GONAF LTI une démarche systématisée de coordination sur les dossiers à enjeux portant sur des fraudes avec un préjudice financier important, des fraudes complexes, des fraudes touchant à plusieurs régions ou plusieurs organismes, ou des fraudes avec une dimension internationale.

À la différence d'autres politiques publiques de lutte contre la fraude ou la criminalité organisée³⁴, il n'existe pas de fichier, ni de plateforme ou d'outil interministériel offrant une fonction de visibilité ou permettant d'éviter les doublons, d'identifier les recoupements possibles ou de coordonner plus finement les stratégies d'intervention sur des fraudes à enjeux.

Il conviendrait de renforcer en amont des procédures judiciaires le rôle du GONAF-LTI en lui confiant le pilotage des fraudes à enjeu national au niveau interministériel. Pour cela, les partenaires membres du GONAF LTI devraient se mettre d'accord sur la définition d'une méthodologie d'action commune, la désignation d'un pilote et l'articulation avec les équipes opérationnelles en régions. La DACG a indiqué à la Cour, à juste titre, que le pilotage de la lutte contre les fraudes à enjeu national par le GONAF LTI n'aura pas vocation à intégrer la coordination des affaires judiciaires, qui relève de la compétence de l'autorité judiciaire. En effet, l'objectif est de coordonner l'action des services sur les affaires à dimension nationale avant leur prise en charge par les procureurs de la République.

³⁴ À titre d'exemple, la lutte contre le trafic de stupéfiants s'appuie sur un outil national consacré à la coordination opérationnelle, le fichier antistupéfiants (FAST). Sans se substituer aux compétences propres des services, cet outil vise à éviter la conduite d'enquêtes parallèles non coordonnées et à favoriser une approche cohérente des phénomènes criminels à enjeux nationaux.

C - Des coopérations bilatérales nationales structurées, orientées vers l'accès à la donnée, le partage d'information et l'appui opérationnel

Oltre la coordination interministérielle organisée dans le cadre du dispositif mis en place en 2020, les administrations sont engagées dans des coopérations bilatérales, qui contribuent à la détection et au traitement de fraudes. Ces coopérations, mises en place en dehors d'un cadre interministériel unique, répondent à des besoins opérationnels précis et poursuivent des finalités distinctes.

La convention nationale conclue le 25 mars 2025 entre la DGFIP et l'ACOSS³⁵ vise à organiser et faciliter les échanges d'informations et de données à caractère personnel afin d'accroître l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale et sociale. La convention prévoit trois modalités principales : la communication d'informations détenues par l'un des partenaires³⁶, la transmission sans demande préalable d'informations utiles lorsqu'elles sont susceptibles de caractériser des infractions fiscales ou sociales et le partage des résultats de contrôle³⁷. La convention consolide les accès directs croisés ouverts par la loi du 23 octobre 2018 (cf. *infra*). La convention prévoit la réalisation de contrôles coordonnés. Dans les faits, la coopération avec la DGFIP demeure principalement centrée sur le partage d'informations.

Des réunions bilatérales se tiennent tous les deux ou trois mois entre les services de l'ACOSS et ceux de la DGT (avec le GNVAC notamment). L'objet de ces échanges est de définir des stratégies communes d'action de contrôles sur des cibles pré-identifiées et/ou de partager des informations sur les contrôles en cours pouvant concerner chacun des réseaux. Ces dossiers portent majoritairement sur la mobilité internationale. Interrogée sur la coopération bilatérale avec la CCMSA, l'ACOSS a indiqué que des réunions bilatérales avec la CCMSA sont organisées « ponctuellement », à l'occasion d'échanges d'informations sur la mise en œuvre d'une évolution juridique et/ou de pratiques de contrôle.

La convention de coopération conclue entre la DGT et l'OCLTI, signée en mars 2016 et dont le renouvellement est en cours, vise à renforcer la coordination opérationnelle et les échanges d'informations face au développement de fraudes de plus en plus complexes en matière de travail illégal. Elle poursuit un double objectif : mutualiser les informations détenues par les deux partenaires et améliorer l'efficacité des enquêtes et contrôles, par une coordination accrue des actions menées. Cette coopération est justifiée par la complexité croissante des schémas frauduleux et par la nécessité d'articuler les compétences administratives et judiciaires. La convention prévoit des échanges réguliers et fluides d'informations.

Depuis 2016, une convention est conclue entre l'ACOSS et TRACFIN avec la mise à disposition d'un inspecteur du recouvrement auprès du service de renseignement afin de faciliter les échanges, d'apporter les éléments de réponse au droit de communication exercé par TRACFIN auprès des URSSAF, d'assurer un rôle de coordination et servir d'intermédiaire entre les agents TRACFIN et les URSSAF et d'alimenter les URSSAF en signalements « flash

³⁵ Cette convention s'inscrit dans la continuité du conventionnement engagé depuis 2008, tout en proposant un cadre actualisé et unifié, capitalisant les acquis de la période 2008-2023 et élargissant le champ des échanges.

³⁶ Historique de contrôle, résultats, masses salariales, lettres d'observations, avec un engagement de réponse dans un délai de 15 jours.

³⁷ Prise en compte des contrôles d'assiette d'un réseau par l'autre, notamment sur la thématique du travail dissimulé.

infos »³⁸ qui concernent des signalements relevés par l'inspecteur du recouvrement et adressés au réseau des URSSAF pour des montants inférieurs aux montants des signalements TRACFIN nationaux. L'ACOSS a également mis à la disposition de l'OCLTI un inspecteur de l'URSSAF en qualité d'officier de liaison.

Ces initiatives favorisent la coordination entre les services par la fluidification des relations apportées par les officiers de liaison ainsi mis à disposition.

D - Au plan local, une montée en charge des contrôles coordonnés portant majoritairement sur des fraudes peu complexes

1 - Les priorités attendues des CODAF : détecter les fraudes dans les secteurs prioritaires et les formes complexes de fraudes aux cotisations

Les CODAF doivent organiser des contrôles coordonnés et favoriser les échanges opérationnels d'information (article 7 du décret du 15 juillet 2020).

La circulaire du Premier ministre du 27 avril 2021 précise les priorités d'action des CODAF. Les contrôles coordonnés doivent cibler prioritairement la lutte contre le travail dissimulé par dissimulation d'activité ou d'emploi salarié ainsi que les formes les plus complexes de fraudes aux cotisations sociales, notamment la fraude au détachement et/ou ayant recours à des montages pour servir d'écran (entreprises de travail temporaire, sous-traitance en cascade, coquilles vides, plateformes, etc.).

Les contrôles doivent également cibler les secteurs prioritaires que sont le BTP, le secteur des hôtels-café-restaurants, les services aux entreprises (travail temporaire, gardiennage et sécurité privée, etc.), l'agriculture (notamment récoltes et travaux forestiers), les activités du spectacle vivant, les activités événementielles, les transports ; il s'agit de permettre la vérification des conditions d'hébergement des salariés et de contribuer aux contrôles sur les fraudes à l'activité partielle et lors des grands événements sportifs et des grandes opérations d'urbanisme.

2 - Des contrôles conjoints en hausse, concentrés sur les infractions les plus visibles, avec une faible détection des fraudes complexes

Les bilans établis par la MICAF font apparaître une hausse du nombre de contrôles conjoints en matière de travail illégal. Après un point bas en 2020, l'activité augmente de manière continue, passant de 7 956 contrôles conjoints menés dans le cadre des CODAF à 10 053 en 2024.

L'analyse croisée du nombre de ces contrôles conjoints et du nombre d'infractions constatées met en évidence un taux d'infraction élevé, traduisant un ciblage globalement pertinent des contrôles. Sur la période 2022–2024, le taux d'infraction est compris entre 54 % et 63 % selon les années. Ce résultat atteste de la capacité des partenaires à orienter les contrôles vers des situations à risque avéré.

³⁸ Ces flash info permettent à la fois à TRACFIN de donner suite à davantage de signalements qui lui ont été adressés et permettent aux URSSAF non bénéficiaires ou peu bénéficiaires de signalements nationaux d'opérer des redressements potentiellement importants.

Tableau n° 8 : nombre de contrôles conjoints LTI et d'infractions LTI

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Nombre de contrôles conjoints LTI	8 272	5 739	7 956	9 394	9 583	10 053
Nombre d'infractions LTI constatées	ND	ND	ND	5 609	5 949	5 376
Taux d'infraction (infractions / contrôles)	ND	ND	ND	59,71 %	62,08 %	53,48 %

ND : non disponible.

Source : chiffres bilans MICAF

Si le taux d'infraction élevé témoigne d'un bon ciblage opérationnel, l'analyse de la nature des infractions détectées montre que les contrôles conjoints restent majoritairement orientés vers les infractions les plus facilement identifiables, les fraudes complexes demeurant marginales. Sur la période 2022–2024, le travail dissimulé représente entre 48 % et 57 % des infractions en matière de travail illégal constatées à l'issue des contrôles conjoints, contre 23 % à 26 % pour l'emploi d'étrangers sans titre, tandis que les fraudes complexes (fraude au détachement et traite des êtres humains) demeurent très marginales (chacune représentant moins de 1,5 % des infractions).

Tableau n° 9 : part du travail dissimulé dans les infractions LTI

Catégorie d'infraction	2022	2023	2024
Nombre d'infractions LTI constatées	5 609	5 949	5 376
Dont travail dissimulé	3 219	3 388	2 604
Dont emploi d'étrangers sans titre	1 442	1 545	1 235
Dont traite des êtres humains	25	28	49
Dont fraudes au détachement (PSI*)	50	28	62

*PSI : prestation de service internationale.

Source : Cour des comptes à partir des chiffres MICAF

3 - Des contrôles conjoints concentrés sur les secteurs prioritaires à forte visibilité

Sur l'ensemble de la période 2020–2024, les contrôles conjoints organisés par les CODAF se concentrent de manière récurrente sur un noyau dur de secteurs, qui apparaissent chaque année parmi les plus contrôlés, en cohérence avec les secteurs prioritaires définis dans la circulaire de 2021 : commerce de proximité (librairies, supérettes, restauration rapide, bars), hôtels-café-restaurants, BTP, transport routier de marchandises, agriculture (cf. **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**). Cette stratégie assumée de ciblage sectoriel est tournée vers des activités fortement consommatrices de main-d'œuvre, exposées à des pratiques de travail dissimulé ou d'irrégularités administratives et permettant des contrôles visibles, massifs et rapidement opérables.

Au fil des années, certains secteurs gagnent en importance relative : le commerce de proximité (toutes sous-catégories confondues) devient le premier secteur contrôlé à partir de 2021, et le demeure jusqu'en 2024, le secteur hôtels-café-restaurants reste durablement parmi les deux premiers secteurs, le transport routier de marchandises et le BTP s'installent à un niveau élevé et constant. À l'inverse, les secteurs plus complexes ou nécessitant des investigations longues et spécialisées (prestations de services internationales, ateliers de confection, spectacle vivant, nettoyage, agences de travail temporaire) demeurent minoritaires en volume de contrôles, même lorsqu'ils sont identifiés comme à risque. Les secteurs directement associés aux fraudes complexes apparaissent de façon résiduelle : les prestations de services internationales font l'objet de quelques dizaines de contrôles au maximum et les ateliers de confection, souvent liés à des chaînes de sous-traitance complexes, restent très marginalement contrôlés.

Ainsi, le ciblage sectoriel des contrôles conjoints, s'il est pertinent au regard du taux d'infraction, limite structurellement la capacité des CODAF à détecter l'ensemble des formes de fraude, en particulier les fraudes complexes à forts enjeux.

**Le point de vue des acteurs sur les CODAF : retours des questionnaires adressés
aux procureurs et aux corps de contrôle**

Du point de vue des procureurs, les CODAF restreints peuvent, lorsqu'ils sont organisés de manière resserrée et animés de façon régulière, constituer de véritables espaces de stratégie commune favorisant des échanges opérationnels ciblés et le suivi de dossiers concrets, notamment en matière de fraudes structurées. Toutefois, plusieurs procureurs relèvent des fonctionnements peu satisfaisants dans certains territoires, marqués par l'absence de diagnostic partagé, un ciblage insuffisant des fraudes à enjeux et des actions de faible envergure. Les CODAF pléniers sont, quant à eux, majoritairement perçus par les procureurs comme des instances à vocation principalement institutionnelle et informative.

Les corps de contrôle ont également une appréciation contrastée. Si 57 % des répondants estiment que la participation aux CODAF est utile, cette perception varie fortement selon les réseaux et les niveaux hiérarchiques. Les CODAF sont davantage perçus comme utiles à la MSA que dans les réseaux de l'URSSAF et de l'inspection du travail. Leur contribution à l'orientation des contrôles vers les secteurs ou situations les plus à risque est jugée plus limitée, seuls 41 % des répondants estiment que les CODAF jouent effectivement ce rôle.

**4 - Une intégration de thématiques connexes au travail dissimulé susceptible
de diluer la détection des fraudes à enjeux**

Les CODAF sont également mobilisés sur des thématiques connexes au travail dissimulé, qui ne relèvent pas directement de la fraude aux prélèvements sociaux. Il s'agit en particulier de la lutte contre la radicalisation, dans le cadre des cellules locales de lutte contre l'islamisme radical (CLIR)³⁹. Cette intégration des enjeux de sécurité et d'ordre public dans les contrôles CODAF sont susceptibles de mobiliser les cadres de coordination anti-fraude sur des objectifs distincts de la détection des fraudes aux prélèvements sociaux liées au travail dissimulé. Cette extension du champ d'intervention peut contribuer à une dispersion des priorités opérationnelles, en particulier lorsque les moyens disponibles sont contraints.

³⁹ Cf. circulaire du 27 avril 2021 sur les orientations des contrôles des Codaf ; circulaires du 27 novembre 2019 et du 10 janvier 2020 relatives à la protection de la laïcité et à la lutte contre la radicalisation et le communautarisme.

Les têtes de réseau elles-mêmes ont alerté leurs services sur ce risque de dilution du ciblage. L'ACOSS a ainsi appelé son réseau⁴⁰ à une vigilance quant à l'articulation entre les travaux menés dans le cadre des CLIR et ceux conduits au titre de la lutte contre la fraude, afin d'éviter une confusion des objectifs et une mobilisation des services sur des thématiques éloignées du cœur des missions de recouvrement et de lutte contre le travail dissimulé.

E - Des limites et entraves structurelles à une coordination plus efficace pour la détection de l'ensemble des fraudes

1 - L'absence d'outil commun de détection, de suivi et de partage : un point de blocage récurrent

L'absence de visibilité pour l'ensemble des services sur les procédures engagées par chacun et les suites apportées est un constat ancien auquel les administrations n'ont toujours pas apporté de réponse satisfaisante. Les outils de partage de l'information ont échoué ou ont été abandonnés.

Le projet SUPTIL⁴¹ (« Suivi partagé des procédures de travail illégal »), lancé en 2008 pour centraliser les procédures et les suites judiciaires, n'a pas vu le jour, en raison notamment de la nécessité d'aménager de nombreuses applications et des difficultés juridiques liées notamment au traitement des affaires cumulant le travail dissimulé avec des infractions connexes. Dans son rapport de 2019 sur la fraude aux prélèvements obligatoires, la Cour relevait que cet outil aurait permis de disposer d'une meilleure visibilité, en temps réel, des actions engagées sur tout le territoire national.

Cinq ans après l'abandon de ce projet, et alors que le PNLTI avait inscrit la nécessité du remplacement de cet outil par une autre base de données, il n'existe toujours pas d'outil partagé permettant d'assurer une visibilité nationale sur les verbalisations en cours. Le seul dispositif existant consiste dans la consolidation par la MICAF des remontées des CODAF à partir des fiches action ; cette consolidation, à laquelle s'ajoute des données transmises par les administrations, donne lieu à l'élaboration d'un rapport annuel comportant les statistiques d'activité des CODAF.

Cette situation n'est pas satisfaisante. Les rapports d'activité établis par la MICAF ne sauraient pallier le besoin d'un outil partagé permettant de computer les verbalisations ainsi que de visualiser les contrôles en cours « au fil de l'eau ».

En l'absence de fiches entreprises partagées, de listings consolidés d'entreprises frauduleuses ou de capitalisation des schémas de fraude identifiés, chaque CODAF fonctionne en silo. Ces limites structurelles rendent l'outil peu adapté au traitement des fraudes complexes, qui nécessitent un suivi dans la durée, un croisement des informations et une coordination

⁴⁰ Cf. la lettre collective de 2025 fixant les orientations nationales de lutte contre la fraude ; courriel de l'ACOSS aux URSSAF le 28 octobre 2020 : participation des URSSAF aux actions de lutte contre l'islamisme et le repli communautaire.

⁴¹ Il s'agissait de concevoir une base nationale spécifique afin que les différents partenaires puissent mettre en partage, renseigner, rechercher, visualiser et exploiter l'ensemble des procédures de travail illégal. L'URSSAF d'Île-de-France était chargée d'en assurer la maîtrise d'œuvre.

renforcée entre acteurs. Si RESANA constitue ainsi un support utile d'échanges généraux, il ne permet pas, en l'état, d'assurer un partage sécurisé, structuré et exploitable des données relatives aux contrôles, aux verbalisations et aux entreprises frauduleuses.

La Cour rappelle⁴² l'intérêt d'un outil commun et partagé qui permettrait aux différents services de mettre en partage et de renseigner, rechercher, visualiser et exploiter l'ensemble des données relatives aux procédures de travail dissimulé.

La DGT a indiqué à la Cour qu'il conviendra de définir les modalités d'alimentation d'un tel outil, en étant vigilant sur le fait que le poids de la saisine de l'information ne repose pas sur les secrétaires de CODAF et que des solutions techniques de type API soient recherchées. Elle précise également que toute plateforme sécurisée permettant aux services de contrôle d'échanger des informations utiles à l'accomplissement de leur mission devra s'inscrire dans le cadre de l'article L. 8271-2 du code du travail⁴³.

La plateforme doit être alimentée par des intervenants multiples :

- concernant les listings d'entreprises détectées comme potentiellement frauduleuses, l'alimentation de la plateforme doit provenir des services de contrôle (URSSAF, MSA, inspection du travail, police, gendarmerie) ;
- concernant les contrôles en cours, les informations doivent provenir des services de contrôle ainsi que des secrétaires CODAF ;
- concernant les verbalisations effectuées, la plateforme doit être alimentée par les services de contrôle.

S'agissant des solutions techniques du type API, il s'agit de déclinaisons techniques qu'il appartiendra aux services de développer.

En complément du fondement juridique de la plateforme sécurisée évoqué par la DGT, il est nécessaire de souligner qu'elle peut également s'inscrire dans le cadre de l'article L. 114-19 du code de la sécurité sociale et de l'article L. 134 du code de procédures fiscales⁴⁴.

⁴² Cour des comptes, La lutte contre les fraudes aux cotisations sociales : des enjeux sous-estimés, une action à intensifier, 2014 ; Cour des comptes, La fraude aux prélèvements obligatoires, novembre 2019.

⁴³ L'article L. 8271-2 du code du travail précise quels agents (inspection du travail, URSSAF, police, etc.) peuvent constater le travail dissimulé et qu'ils peuvent légalement échanger des informations entre eux pour mener ces contrôles.

⁴⁴ L'article L. 114-19 du code de la sécurité sociale autorise les organismes de sécurité sociale et certaines administrations à échanger des données entre eux, y compris de manière dématérialisée, pour lutter contre la fraude sociale et vérifier les droits des usagers.

L'article L. 134 du code de procédures fiscales permet à l'administration fiscale de communiquer certaines informations couvertes par le secret fiscal à d'autres administrations, notamment à des fins de contrôle et de lutte contre la fraude.

2 - Les secrétaires permanents des CODAF : une fonction insuffisamment opérationnalisée

Les CODAF disposent d'un secrétariat permanent assuré par un ou plusieurs agents des administrations de l'État ou des organismes de protection sociale, dont l'un au moins est compétent en matière de lutte contre le travail illégal⁴⁵. Les retours des questionnaires adressés par la Cour soulignent que les secrétariats CODAF ne jouent qu'à la marge un rôle d'animation opérationnelle, de veille et d'appui au ciblage, notamment sur les fraudes à enjeux. Les secrétaires CODAF apparaissent souvent centrés sur la préparation des réunions et la logistique des actions, sans disposer des moyens, du temps ou des outils nécessaires pour contribuer à l'organisation d'une remontée structurée de l'information issue des contrôles et au suivi systématique des suites.

Les réponses à la question posée aux procureurs portant sur l'opportunité de doter les CODAF d'une structure opérationnelle pérenne, mettent en évidence une attente forte en faveur d'un renforcement de l'outillage humain et organisationnel de ces instances : 49 % des répondants considèrent qu'il conviendrait que les CODAF soient dotés d'une plateforme permettant l'échange d'informations nominatives (cf. *supra*), 43 % d'un secrétariat placé auprès de l'inspection du travail ou de l'URSSAF, 37 % d'un secrétariat placé auprès du procureur à temps plein. Les procureurs estiment majoritairement qu'une telle structure permettrait d'améliorer la continuité de l'action coordonnée, de renforcer le suivi des dossiers dans le temps, de dépasser une logique de réunions ponctuelles au profit d'un pilotage plus opérationnel et d'alléger la charge pesant sur les services opérationnels et les parquets.

L'évolution du rôle des secrétaires permanents des CODAF vers un rôle plus opérationnel d'appui au ciblage et aux contrôles, en sus de la mise en place d'une plateforme nationale d'échanges, participe de l'optimisation de la détection des fraudes aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé. Pour les territoires qui le nécessiteraient, il doit être prévu un temps plein pour l'exercice de ces missions.

⁴⁵ Cf. article 9 du décret du 15 juin 2020.

CONCLUSION

À la première question sur la cohérence et l'efficacité de la politique de lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé, la Cour apporte une réponse mitigée.

Les autorités publiques ont renforcé cette politique dans le temps au travers de plans nationaux et territoriaux visant à mieux identifier les fraudes. De nombreux acteurs sont mobilisés, que ce soit les corps de contrôle (URSSAF, MSA, inspection du travail) ou des services de police, de gendarmerie et de justice. L'expertise de certains acteurs a même été renforcée par la création de services spécialisés, notamment dans les URSSAF et à la gendarmerie. Ces efforts ont permis de multiplier les contrôles, de constater davantage d'infractions et de mieux coordonner les actions communes. Pour autant, la politique de lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé souffre d'un pilotage stratégique peu compréhensible et structuré. La multiplication des documents de planification et la coexistence de cadres interministériels distincts aboutissent à un manque de hiérarchisation claire des priorités et d'appropriation opérationnelle homogène par les services.

Cette fragilité du pilotage se double d'une absence de vision consolidée des moyens humains mobilisés. La plupart des acteurs ne disposent ni d'un fléchage des agents ni d'un suivi du temps consacré, rendant impossible toute appréciation globale de l'adéquation et de l'efficacité des ressources, dans un contexte de tension largement partagée sur les capacités opérationnelles. Les compétences des services d'enquête et des services judiciaires en matière de travail dissimulé pourraient par ailleurs être renforcées.

Enfin, la coordination interministérielle demeure principalement orientée vers les infractions les plus visibles, tandis que les fraudes complexes et à forts enjeux restent insuffisamment détectées, faute de pilotage national effectif, d'outils partagés, d'un accès consolidé aux informations des services de contrôle et d'un ciblage suffisamment structuré. L'efficacité des dispositifs territoriaux apparaît en outre très hétérogène.

Ces constats conduisent la Cour à formuler les recommandations suivantes dont la mise en œuvre est attendue d'ici deux ans :

- 1. confier à la mission interministérielle de coordination anti-fraude la définition interministérielle de la politique de lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé (Premier ministre) ;*
 - 2. créer une plateforme sécurisée, sous le pilotage de la MICAF, permettant aux services de contrôle habilités d'y verser les listes d'entreprises détectées par les services, les contrôles en cours et les verbalisations effectuées (Premier ministre).*
-

Chapitre II

Une politique insuffisamment dissuasive

La Cour répond dans cette deuxième partie à la question évaluative : « *Dans quelle mesure la politique de lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé est-elle suffisamment efficace et dissuasive ?* »

Cette deuxième question évaluative interroge la politique sous le double angle de sa pertinence et de son efficacité, notamment à travers l'analyse de son caractère suffisamment dissuasif.

Pour répondre à cette question, la Cour a examiné dans un premier temps l'efficacité des actions de prévention, notamment au regard des campagnes de sensibilisation et d'information menées auprès des entreprises et des branches professionnelles (2.1). La Cour a ensuite évalué le caractère dissuasif des contrôles en examinant si ceux-ci permettent de détecter les pratiques évasives de cotisations et contributions sociales, notamment dans les secteurs et auprès des acteurs les plus exposés à la fraude (2.2). Enfin, la Cour a apprécié si les sanctions (administratives, civiles et pénales) sont adaptées et efficaces, notamment au regard de l'effectivité de leur mise en œuvre (2.3).

I - Une prévention importante en volume, à l'efficacité limitée

La prévention vise à dissuader le fraudeur de s'engager ou de persévérer dans la fraude. Elle agit en amont de la commission des infractions, en réduisant les situations de non-conformité, en améliorant la connaissance des règles applicables et en renforçant l'acceptabilité du prélèvement social auprès des entreprises et des travailleurs indépendants.

La prévention est un levier indispensable pour lutter contre les fraudes dites « de masse », répétitives et sectoriellement concentrées, contre les opportunités de dissimulation et contre certaines habitudes et pratiques des fournisseurs comme de leurs clients.

A - Une prévention institutionnalisée, quantitativement significative, mais inégalement diffusée

1 - Des actions de prévention nombreuses

Les actions de prévention sont menées par les corps de contrôle (URSSAF, MSA, DGT).

Dans le réseau des URSSAF, les actions de prévention reposent principalement sur des interventions sans présomption de fraude, visant à rappeler les règles applicables et à sensibiliser les employeurs aux risques encourus. Elles constituent une part majoritaire des actions engagées dans le champ de la lutte contre le travail dissimulé, avec l'objectif de rendre visible la priorité accordée à la lutte contre la fraude. Ce type de contrôles préventifs est pratiqué auprès de commerces ou dans le cadre événementiel (marchés de Noël, événements festifs, etc.).

Si le nombre de ces actions reste important en volume (représentant 26 290 actions sur un total des 34 287 actions conduites par les URSSAF en 2024), il diminue sur la période, les URSSAF mobilisant davantage leurs actions en direction des situations ciblées préalablement comme étant potentiellement frauduleuses.

Tableau n° 10 : actions de prévention du travail dissimulé menées par les URSSAF (2019-2024)

URSSAF	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Contrôles préventifs	44 829	20 052	30 451	31 852	28 674	26 290

Source : bilans ACOSS

Dans le secteur agricole, la MSA inscrit une partie importante de ses actions préventives dans le cadre d'une convention partenariale, la convention nationale de lutte contre le travail illégal agricole (CNLTI-A) qui associe la CCMSA, les services de l'État (ministère de l'agriculture, ministère du travail), les organisations d'employeurs agricoles et les organisations syndicales de salariés. Les actions de prévention sont principalement mises en œuvre lors des temps forts de l'activité agricole (vendanges, récoltes, ramassage de fruits et légumes), à travers des réunions d'information collective à destination des employeurs ainsi que par la diffusion de supports pédagogiques portant sur les obligations déclaratives, les règles relatives à l'emploi de travailleurs saisonniers et détachés, ainsi que sur les sanctions encourues en cas de travail dissimulé.

La CCMSA déploie également des actions de communication nationales ciblées, notamment des plans de communication sur le bénévolat et l'entraide afin de prévenir les détournements de ces dispositifs, des publications en ligne à destination des donneurs d'ordre sur les précautions à prendre en matière de détachement et la promotion des dispositifs de simplification déclarative présentés comme des leviers de prévention du non-respect des obligations sociales. Par ailleurs, la CCMSA élabore et diffuse des fiches opérationnelles relatives à l'accueil de travailleurs saisonniers, y compris détachés, qui sont mises à disposition des organisations professionnelles et salariales signataires de la CNLTI-A et relayées dans les territoires.

La DGT et ses services territoriaux déploient une prévention institutionnelle transversale, reposant sur la diffusion d'outils de communication et de sensibilisation à destination des entreprises, des donneurs d'ordre et, plus largement, du public. Cette prévention prend notamment la forme de supports d'information standardisés, élaborés au niveau national ou territorial (dépliants et plaquettes de sensibilisation, relatifs au travail dissimulé, aux obligations déclaratives et aux sanctions encourues, fiches pratiques à destination des employeurs et des donneurs d'ordre etc.).

Les actions de partenariat se déploient également à travers la conclusion et l'animation de conventions nationales de partenariat sectoriel, déclinées au niveau territorial par les DREETS et les DEETS. La DGT a conclu, au cours des dernières années, sept conventions nationales avec des secteurs identifiés comme exposés au risque de travail illégal. Ces conventions couvrent les secteurs du bâtiment et des travaux publics (deux conventions dans le BTP), de l'agriculture (en articulation avec la CCMSA), du spectacle vivant et enregistré, du déménagement, du travail temporaire, de l'emploi à domicile.

Malgré la concentration du travail illégal dans certains secteurs, tous les secteurs fraudogènes ne sont pas couverts par une convention nationale de prévention. Il ressort notamment qu'aucune convention nationale n'a été conclue à ce stade dans le secteur de l'hôtellerie-cafés-restaurants (HCR), pourtant identifié comme particulièrement exposé au travail dissimulé, même si des partenariats existent à un niveau territorial.

2 - Une diffusion effective limitée auprès des entreprises

Les résultats du sondage IPSOS mené à la demande de la Cour auprès d'un échantillon représentatif d'entreprises⁴⁶ mettent en évidence un décalage marqué entre le sentiment d'information des dirigeants et leur exposition effective aux actions de prévention.

**Tableau n° 11 : diffusion de la prévention
auprès des entreprises (sondage IPSOS)**

	Résultat
Dirigeants s'estimant bien informés de leurs obligations	84 %
Dirigeants ayant reçu au moins une information officielle	41 %
Dirigeants ayant reçu des informations de plusieurs acteurs	25 %

Source : sondage Ipsos/Cour des comptes

La majorité des dirigeants s'estime bien informés ; un peu moins de la moitié déclarent avoir reçu une information officielle sur le travail dissimulé au cours des trois dernières années. Lorsqu'elles sont effectivement exposées à des actions de prévention, les entreprises en portent une appréciation très positive.

⁴⁶ La Cour des comptes a confié à IPSOS BVA la réalisation d'un sondage sur la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé auprès d'entreprises. L'enquête a été menée par téléphone du 3 au 24 novembre 2025 auprès de 1 001 personnes constituant un échantillon représentatif des dirigeants d'entreprises privées en France, comptant au moins un salarié. La représentativité de l'échantillon a été assurée par la méthode des quotas appliquée à la taille de l'entreprise, au secteur d'activité et à la région d'implantation de l'entreprise. Tout sondage est affecté de marges d'erreur. Les marges d'erreur des résultats de ce sondage ainsi que les questions posées sont présentés dans le cahier méthodologique qui accompagne cette communication.

**Tableau n° 12 : appréciation qualitative des actions de prévention
par les entreprises informées**

Appréciation	% de réponses positives
Messages jugés clairs et utiles	92 %
Prévention jugée suffisante	66 %

Source : sondage Ipsos/Cour des comptes

Ces résultats montrent que les actions de prévention, lorsqu'elles sont reçues, améliorent la compréhension des obligations.

L'analyse met toutefois en évidence une faible connaissance juridique et financière des sanctions encourues. Ainsi, seuls 50 % des dirigeants déclarent connaître les sanctions, et 10 % seulement de façon précise.

B - Des limites persistantes dans la définition et la conduite de la politique de prévention

Les actions de prévention mises en œuvre dans le cadre de la lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé sont nombreuses et, lorsqu'elles atteignent leur public cible, jugées utiles et efficaces. Toutefois, leur efficacité globale demeure limitée pour plusieurs raisons.

D'abord, elle est entravée par une diffusion insuffisante et une connaissance incomplète des sanctions par les acteurs économiques. En l'état, la prévention constitue un complément nécessaire mais non déterminant de la politique de lutte contre la fraude. Son efficacité dépend moins de son existence que de sa diffusion, de son pilotage et de son articulation avec l'ensemble de la chaîne contrôle-sanction.

Ensuite, l'efficacité de la prévention n'est pas optimisée faute d'évaluation formalisée de ses effets. La documentation des services recense les actions menées et, dans certains cas, les publics touchés, mais ne permettent pas d'apprécier leur impact réel sur la réduction du travail dissimulé ou sur l'évolution des comportements déclaratifs. Aucun indicateur consolidé ne permet, par exemple, de mesurer la diminution des infractions à la suite d'actions de prévention ciblées ou le taux de réitération des comportements frauduleux chez les entreprises ayant bénéficié d'actions préventives, ni de comparer des résultats entre entreprises exposées et non exposées à la prévention.

Par ailleurs, la prévention peine à s'inscrire dans une stratégie de long terme clairement définie et pilotée. La prévention apparaît davantage comme une action de portée variable participant aux politiques de lutte contre la fraude que comme un axe stratégique à part entière de ces politiques, doté d'objectifs précis, d'indicateurs de résultats et d'un suivi régulier. Cette situation limite sa capacité à produire des effets cumulatifs et durables sur les comportements des employeurs.

Enfin, la prévention montre ses limites face aux formes de fraude les plus structurées, organisées ou répétitives. Les services qui y participent soulignent que les actions de prévention sont surtout efficaces pour prévenir des erreurs déclaratives ou des manquements liés à une méconnaissance des règles, mais qu'elles sont peu opérantes pour dissuader des stratégies délibérées de dissimulation totale ou partielle d'activité.

Les agents de contrôle relèvent que, dans les secteurs les plus exposés, certaines entreprises intègrent le risque de contrôle et de sanction comme un coût de fonctionnement, ce qui réduit fortement l'impact des messages préventifs. Dans ces situations, la prévention ne peut jouer qu'un rôle marginal, en l'absence de sanctions rapides, proportionnées et effectivement recouvrées. Cette limite est particulièrement marquée dans les contextes caractérisés par une forte rotation des entreprises, un recours à des structures éphémères ou des chaînes de sous-traitance complexes. La prévention, centrée sur l'information et la sensibilisation, se heurte alors à des logiques économiques et organisationnelles qui excèdent largement son champ d'action.

C - La nécessité de renforcer les outils de prévention

La prévention de la lutte contre la fraude s'appuie également sur des outils inclus dans des procédures (par exemple, déclaration des salariés, immatriculations des entreprises) qui doivent limiter la possibilité de créer une activité dissimulée et faciliter le constat de travail dissimulé (comme la déclaration préalable à l'embauche).

La déclaration préalable à l'embauche

La déclaration préalable à l'embauche (DPAE) est à effectuer par tout employeur dans les huit jours précédant toute embauche de salarié, y compris la période d'essai, à l'organisme de recouvrement des prélèvements sociaux dont relève l'établissement concerné par l'embauche. Sa mise en place a présenté un progrès en obligeant l'employeur à déclarer le recrutement avant la présence physique dans l'établissement, réduisant les opportunités de travail dissimulé. Elle a été progressivement dématérialisée (saisie en ligne ou transmission des données à partir du système de paie de l'employeur). À titre d'illustration, les URSSAF ont enregistré plus de 7 millions de déclarations au 1^{er} trimestre 2025, dont plus de la moitié (4,8 millions) portent sur des contrats de travail de moins d'un mois.

L'appréciation portée sur les actions de prévention dans leur volet d'information et de sensibilisation doit conduire à renforcer les contrôles dans le cadre des procédures relatives à l'immatriculation ou au recours aux sociétés de domiciliation.

1 - Instaurer un dispositif préventif structuré au stade de l'immatriculation pour lutter contre les sociétés éphémères

En l'état du droit, le greffier du tribunal de commerce, en sa qualité de teneur du registre du commerce et des sociétés (RCS), exerce un contrôle de régularité des demandes d'immatriculation⁴⁷. Le droit positif permet au greffier d'exercer un contrôle renforcé et de demander des justificatifs complémentaires lorsqu'il existe un doute sur l'authenticité ou la valeur probante d'une pièce⁴⁸, de procéder à la vérification de la validité des titres d'identité et d'exiger la production d'un autre document dans un délai de quinze jours⁴⁹.

⁴⁷ Aux termes de l'article R. 123-94 du code de commerce, le greffier « s'assure de la régularité de la demande ». Ce contrôle est précisé par l'article R. 123-95, qui prévoit la vérification de la conformité des énonciations portées au registre aux dispositions légales et réglementaires ainsi qu'aux pièces produites à l'appui de la demande.

⁴⁸ Article R. 123-84-1 du code de commerce.

⁴⁹ Article R. 123-95-1 du code de commerce.

Par ailleurs, si l'identification des bénéficiaires effectifs est obligatoire⁵⁰, ce dispositif repose sur une logique essentiellement déclarative, sans exigence d'identification renforcée des personnes physiques concernées, ni articulation directe avec les pouvoirs du greffier. Il en résulte que des sociétés peuvent être régulièrement immatriculées alors même que leur gouvernance présente de faibles garanties de traçabilité, ce qui limite l'effet préventif du dispositif.

Ce cadre juridique ne permet pas de prévenir efficacement la création de sociétés éphémères, fréquemment utilisées comme supports de fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé. Ces montages reposent notamment sur l'instabilité ou l'opacité de l'identité des dirigeants, l'usage de prête-noms ou la dissimulation des bénéficiaires effectifs, la difficulté, voire l'impossibilité, de notifier et de suivre les responsables, une fois la structure dissoute ou insolvabilisée. À l'occasion de l'immatriculation des sociétés, les greffiers recueillent de nombreuses informations et sont destinataires de nombreux documents qui peuvent être frauduleux (tels que des pièces d'identité falsifiées, une fausse attestation de dépôt de fonds...). Un renforcement ciblé des exigences d'identification et de traçabilité pourrait produire un effet préventif en durcissant la procédure d'entrée dans le circuit économique, afin de réduire l'anonymat et la facilité de reconstitution des structures frauduleuses.

Ce dispositif reposerait notamment sur l'exigence d'un niveau d'authentification renforcé des déclarants lors de la création (signature électronique qualifiée), la déclaration d'une adresse électronique certifiée et opposable pour chaque dirigeant et le renforcement de l'identification des bénéficiaires effectifs, passant par l'exigence d'un identifiant national unique lorsqu'il existe. Corrélativement, le greffier serait habilité à suspendre ou refuser l'immatriculation lorsque ces exigences ne sont pas satisfaites, dans un cadre procédural strict garantissant les droits des créateurs de bonne foi. La mise en œuvre d'un tel dispositif supposerait des modifications ciblées du code de commerce, du cadre juridique relatif à l'identification des bénéficiaires effectifs et des textes encadrant l'accès aux données judiciaires, au service de l'identification et de la traçabilité des dirigeants et bénéficiaires effectifs⁵¹.

2 - L'absence de vision nationale sur les sociétés de domiciliation : un angle mort de la prévention des sociétés éphémères

De nombreuses sociétés éphémères impliquées dans des schémas de fraude sont domiciliées auprès de sociétés de domiciliation, qui fournissent une adresse administrative et des services associés à des structures dépourvues d'implantation économique réelle. Ces sociétés de domiciliation sont soumises à un régime d'agrément délivré par les préfets⁵², qui constitue le principal levier de régulation de leur activité. Toutefois, cet agrément est géré de

⁵⁰ Article L. 561-46 et articles R. 561-55 et suivants du code monétaire et financier.

⁵¹ La mise en œuvre d'un dispositif préventif structuré au stade de l'immatriculation supposerait des évolutions ciblées du code de commerce (articles L. 123-1 et suivants et R. 123-1 et suivants), du code monétaire et financier relatif aux bénéficiaires effectifs (articles L. 561-46 et suivants), ainsi que, le cas échéant, du cadre législatif encadrant l'accès aux données judiciaires (code de procédure pénale).

⁵² En application de l'article L. 123-11-3 du code de commerce.

manière territorialisée⁵³. Il n'existe pas de base de données nationale consolidée recensant les sociétés de domiciliation agréées et leurs caractéristiques. Les services de contrôle ne disposent donc pas d'un outil leur permettant d'identifier rapidement les sociétés domiciliées auprès de prestataires à risque, les concentrations anormales de sociétés à faible durée de vie auprès d'un même domiciliataire, ou la récurrence d'adresses utilisées dans des montages frauduleux.

En l'absence de base nationale propre aux sociétés de domiciliation agréées, les administrations, réunies au sein du GONAF « sociétés éphémères », ont mis en place une solution palliative, consistant à solliciter chaque année auprès de la DGFIP une liste consolidée des sociétés de domiciliation.

Il conviendrait que la MICAF soit chargée de constituer une base de données nationale rassemblant les données relatives aux agréments préfectoraux des sociétés de domiciliation et de rendre cette base accessible, dans des conditions juridiquement sécurisées, aux services de contrôle concernés. L'exploitation de cette base pourrait servir à des fins de prévention et de ciblage, notamment pour identifier les prestataires concentrant un nombre élevé de sociétés à durée de vie courte ou impliquées dans des schémas récurrents de fraude.

II - L'efficacité des contrôles : un changement d'échelle indispensable, des priorités à revoir

Le nombre de contrôles, quand il est connu, varie selon les corps de contrôle et concerne les secteurs les plus à risque, à la masse salariale importante. Cependant, les contrôles sur les travailleurs indépendants, bien qu'en hausse, restent insuffisants. Les contrôles doivent aussi être mieux organisés et renforcés et les échanges de données entre partenaires administratifs et entre États doivent être développés. Les sujets de déontologie et de sécurité des agents de contrôle ne figurent pas dans les constats car ils n'ont pas fait apparaître de points concluants.

A - Un nombre de contrôles variable selon les corps de contrôle

1 - Des contrôles des inspecteurs du travail peu suivis sur le plan statistique

Les contrôles faits par les inspecteurs du travail ne font pas l'objet d'un suivi suffisamment fin et exhaustif. Ainsi, les services de l'inspection du travail ne peuvent pas fournir le nombre annuel de contrôles réalisés en matière de lutte contre le travail dissimulé. Seules les suites⁵⁴ données par les agents à leurs interventions sont recensées dans un outil informatique mis en place en 2023, fragilisant la reprise des données antérieures (cf. encadré).

⁵³ En application de l'article R. 123-68 du code de commerce, le domiciliataire agréé par le préfet « fournit, chaque trimestre, au centre des impôts et aux organismes de recouvrement des cotisations et contributions de sécurité sociale compétents, une liste des personnes qui se sont domiciliées dans ses locaux au cours de cette période ou qui ont mis fin à leur domiciliation ainsi que chaque année, avant le 15 janvier, une liste des personnes domiciliées au 1^{er} janvier ».

⁵⁴ Parmi les suites possibles, les inspecteurs du travail peuvent notamment adresser des observations écrites, rédiger un procès-verbal ou un rapport en vue d'une sanction administrative, ou adresser un signalement au Parquet.

L'analyse des suites données ne permet pas davantage d'estimer le nombre de contrôles. Un contrôle peut donner lieu à plusieurs suites, cumulables entre elles, et les situations jugées conformes peuvent, selon la décision de l'agent, être ou non retracées dans le système d'information⁵⁵.

**Données de l'inspection du travail : des précautions d'interprétation
liées à un nouveau système d'information**

En 2023, le système d'information de l'inspection du travail Wiki'T a été remplacé par SUiT entraînant une rupture dans la continuité des données. Les informations antérieures à 2023 n'ont pas été intégralement reprises et celles saisies depuis obéissent à une nouvelle classification. L'appropriation de celle-ci par les agents n'est pas totale puisqu'en 2023, seules 50 % des suites saisies par les agents étaient reconnues par l'outil ; ce taux est passé à 69 % en 2024 et 71 % en 2025. L'inspection du travail recommande une interprétation prudente de ces données.

L'inspection du travail estime néanmoins que les agents spécialisés dans la lutte contre le travail illégal (URACTI) ont réalisé environ 3 000 interventions en 2024 dans le domaine de la lutte contre le travail illégal.

A ces interventions des URACTI, s'ajoutent les actions menées par les agents de contrôles généralistes tenus de réaliser une centaine d'interventions sur site⁵⁶ par an, toutes thématiques confondues, dont 45 à 50 % représenteraient des actions de contrôles⁵⁷. En s'appuyant sur ce ratio et par extrapolation à partir des agents généralistes de l'inspection du travail, la Cour estime que cette dernière réalise jusqu'à 12 300 contrôles annuels ciblés sur la lutte contre le travail illégal, champ plus large que le seul travail dissimulé.

Sur la base de cette estimation et des données recueillies par la Cour, 8 à 23 % des contrôles ont abouti à la transmission d'un procès-verbal pour travail dissimulé en 2024, un chiffre cohérent avec la part des procès-verbaux dans l'ensemble des suites données par les agents de l'inspection du travail dans le domaine du travail dissimulé (15 % en moyenne entre 2019 et 2024).

Toutefois, et bien que la transmission d'un procès-verbal au procureur de la République soit la voie privilégiée pour la réparation du préjudice social, elle ne peut être le seul indicateur de la performance des contrôles menés par l'inspection du travail. En cas d'infractions constatées, l'inspecteur du travail reste libre du choix de la suite⁵⁸.

⁵⁵ En cas de contrôle conforme, où aucune infraction n'est constatée, l'agent peut clore son contrôle par une lettre d'observation rappelant la réglementation à l'employeur, celle-ci étant décomptée comme une suite.

⁵⁶ L'intervention peut porter sur l'ensemble du champ de compétence de l'inspection du travail et être de plusieurs natures : contrôle, enquête, examen de documents, réunion en entreprises etc..

⁵⁷ Bilan d'activité 2021-2022 pour le bureau international du travail, bilan intermédiaire du plan national d'action de l'inspection du travail 2023-premier trimestre 2024 devant la Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP) de novembre 2024.

⁵⁸ L'inspecteur du travail dispose d'une liberté de choisir les suites à donner au contrôle en vertu de l'article 17 alinéa 2 de la convention OIT n° 81, principe de libre décision repris aux articles L. 8112-1 et R. 8124-27 du code du travail.

La liberté de décision des inspecteurs du travail, un facteur déterminant de l'orientation des contrôles et leurs suites

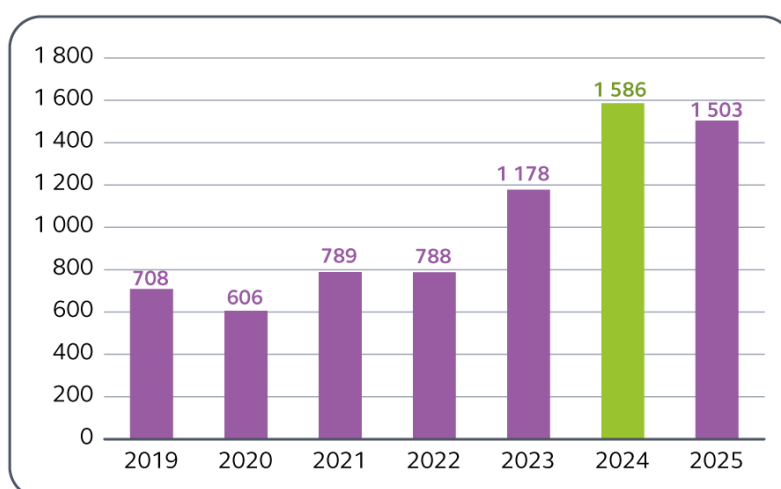
Parmi les suites possibles en matière de travail dissimulé, la lettre d'observation, utilisée dans 80 % des cas, a valeur d'avertissement et constitue une alternative aux mesures coercitives telles que l'établissement d'un procès-verbal ou d'un rapport en vue de l'application d'une sanction administrative. Des agents, interrogés par la Cour, indiquent privilégier cette suite à l'issue de contrôles permettant de constater des fraudes simples et facilitant une restauration rapide des droits des salariés en demandant à l'employeur la régularisation de leur situation déclarative. Cependant, bien que le préjudice cesse pour l'avenir, cette mesure ne permet pas d'estimer le préjudice antérieur au contrôle en termes de cotisations sociales, ni d'engager une action en réparation.

2 - Des contrôles des URSSAF en hausse, avec une forte croissance des redressements

Au moment de la rédaction de ce rapport, la Cour disposait de données complètes pour les seuls exercices de 2019 à 2024 et a donc porté son analyse sur ces exercices.

De 2019 à 2024, les URSSAF ont mené 37 585 contrôles. En 2024, ces contrôles menés par les URSSAF⁵⁹ ont conduit à des redressements pour 1,6 Md€ contre 0,7 Md€ en 2019.

Graphique n° 2 : évolution des redressements à la suite des contrôles des URSSAF



Source : ACOSS : bilan de la lutte contre la fraude

Note : pour 2025, les montants redressés présentés par l'ACOSS et repris ici ne comprennent pas un redressement exceptionnel de 1,9 Md€ correspondant aux résultats d'un contrôle spécifique.

Les montants redressés marquent une forte hausse depuis 2019 (124 %), corrélée à la hausse du nombre de contrôles⁶⁰, à celle du nombre d'agents et au ciblage des contrôles, bien que le taux de redressement ait légèrement fléchi⁶¹. Le montant moyen d'un redressement⁶²,

⁵⁹ Hors actions préventives et solidarité financière.

⁶⁰ + 27 %, résultant pour l'essentiel de la hausse des contrôles portant sur les travailleurs indépendants.

⁶¹ En 2024, sur 6 756 contrôles ciblés, 86 % ont donné lieu à un redressement contre 91 % en 2019.

⁶² Montant calculé sur la base des redressements ayant fait l'objet d'une régularisation.

toute action confondue⁶³, suit cette tendance (245 399 € contre 131 555 € en 2019). Les 100 redressements les plus importants en montant représentent à eux seuls 645 M€ en 2024 contre 311 M€ en 2019.

À la suite de ces contrôles, 3 700 procès-verbaux de travail dissimulé ont été rédigés en 2024, 58 % concernant les employeurs du régime général et 42 % les travailleurs indépendants. Les URSSAF et caisses générales de sécurité sociale (CGSS)⁶⁴ ont transmis près de 3 500 signalements à la suite de constats de situations de travail dissimulé (+ 28,1 % par rapport à 2023). L'évolution du nombre de contrôles et de redressements varie selon la population de cotisants contrôlée.

En 2024, 4 121 contrôles ont été orientés sur les entreprises relevant du régime général employant du personnel (61 % des contrôles ciblés). Le nombre de contrôles sur cette catégorie demeure stable entre 2019 et 2024. Les montants moyens redressés sont globalement en nette hausse sur cette catégorie depuis 2019, s'établissant à 417 294 € contre 173 245 € en 2019 (+ 41 %).

La même année, 31 % des contrôles ciblés ont porté sur les travailleurs indépendants⁶⁵. En ce domaine, la tendance observée est à la hausse, le nombre de contrôles ayant presque doublé sur la période observée. Les rendements des contrôles connaissent également une tendance haussière : les montants moyens redressés s'élèvent à 52 169 € en 2024, contre 32 775 € en 2019 et le montant total des redressements s'élève à 122,3 M€ contre 44,9 M€ en 2019 (+ 173 %). La fréquence des redressements est élevée, bien qu'en légère diminution (89 % en 2024 contre 93 % en 2019).

Près de 650 contrôles ont été menés en 2024 à la suite de l'exploitation des procès-verbaux des partenaires entraînant un redressement total de 12,5 M€, en hausse par rapport à 2019 (avec un redressement moyen de 19 320 €, inférieur à la moyenne des redressements opérés par les URSSAF).

Enfin, les contrôles comptables d'assiette, non ciblés sur le travail dissimulé, ont entraîné des redressements liés au travail dissimulé de 8,3 M€ contre 15,1 M€ en 2019.

3 - Des contrôles de la MSA peu nombreux et en diminution

Les contrôles de lutte contre la fraude menés par les caisses de MSA concernent majoritairement les prestations (81 228 contrôles en 2024, en hausse de 4 % par rapport à 2019). Le nombre de contrôles au titre du travail dissimulé baisse drastiquement entre 2019 et 2024 (57 %), passant de 5 738 à 2 448, à l'inverse du montant total redressé qui connaît une hausse de 124 %. Le montant moyen redressé atteint 95 898 € contre 23 957 € en 2019. 10 % seulement des contrôles ont donné lieu à des redressements (contre 8 % en 2019) révélant notamment la nécessité d'améliorer le ciblage des contrôles.

⁶³ Actions issues des contrôles ciblés et de l'exploitation des procès-verbaux des partenaires, hors solidarité financière et contrôles comptables d'assiette ayant donné lieu à du travail dissimulé, mais comprenant l'annulation d'exonération des donneurs d'ordre non vigilants.

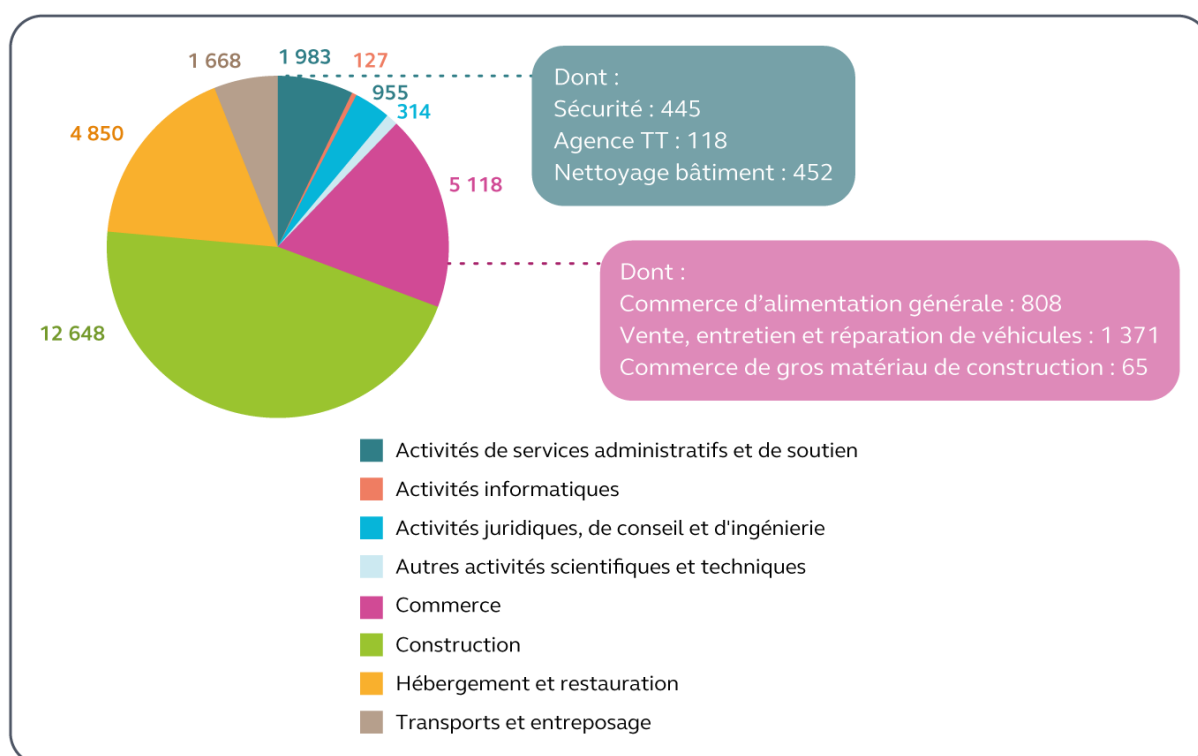
⁶⁴ Dans les départements d'outre-mer, le recouvrement est assuré par les caisses générales de sécurité sociale.

⁶⁵ Un point consacré aux travailleurs indépendants figure au § 0.

B - Des contrôles ciblant les secteurs les plus exposés à la fraude

Les URSSAF concentrent leurs efforts sur les secteurs à risque, dits « fraudogènes ».

Graphique n° 3 : nombre de contrôles avec redressement réalisés par les URSSAF dans les secteurs plus fraudogènes de 2019 à 2024



Note : Agence TT signifie agence de travail temporaire.

Source : Cour des comptes

De 2019 à 2024, huit secteurs d'activité concentrent, en cumul, 86 % des contrôles faisant l'objet de redressement et 93 % des montants redressés, alors qu'ils ne représentent que 55 % de l'effectif salarié et 53 % de la masse salariale en France⁶⁶. Par exemple, le secteur de la construction ne représente qu'une part faible de la masse salariale (7 %) mais concentre une partie importante des contrôles (38 %) et un taux de redressement élevé (89 %), manifestant un bon ciblage. Ce secteur représente au final 59 % des redressements, ce qui souligne l'ampleur des enjeux. Le tableau suivant présente l'analyse pour les principaux secteurs ciblés.

Les contrôles par secteur présentent aussi des particularités géographiques. Par exemple, plus de la moitié des redressements du secteur du bâtiment et de la construction (53 %) et 26 % des contrôles sont portés par l'URSSAF Île de France.

⁶⁶ Ils représentent près de 60 % des cotisants contrôlables et de 50 % des cotisations dues.

**Tableau n° 13 : résultats cumulés de 2019 à 2024 des contrôles ciblés réalisés
par les URSSAF, par secteurs les plus fraudogènes**

Secteur	Poids dans la masse salariale	Part dans les contrôles opérés	Taux moyen de redressement	Part dans le total des redressements
Activités de services administratifs et de soutien	5 %	6 %	83 %	19 %
-dont sécurité	ND	2 %	73 %	7 %
-dont agence de TT	ND	0 %	75 %	7 %
-dont nettoyage courant de bâtiment	ND	2 %	58 %	2 %
Activités informatiques	4 %	0 %	82 %	1 %
Activités juridiques, de conseil et d'ingénierie	8 %	3 %	86 %	2 %
Autres activités scientifiques et techniques	1 %	1 %	86 %	2 %
Commerce incluant réparation d'automobiles et de motocycles	15 %	16 %	87 %	5 %
Construction	7 %	38 %	89 %	59 %
Hébergement et restauration	4 %	16 %	83 %	2 %
Transports et entreposage	7 %	5 %	85 %	4 %
Autres	47 %	15 %	83 %	7 %
Total général	100 %	100 %	86 %	100 %

Source : Cour des comptes ; Note : agence TT : agence de travail temporaire

Compte tenu des limites fonctionnelles de l'outil de suivi de la fraude, la CCMSA n'a pas été en mesure de communiquer à la Cour les filières les plus à risque de fraude dans son réseau. La Cour a pu s'appuyer sur la visite de deux MSA pour apprécier les contrôles réalisés.

En Midi-Pyrénées, 1 543 contrôles ont été menés de 2019 à 2024, mais seulement 2 % ont fait l'objet d'un procès-verbal et d'un redressement. Les secteurs les plus fraudogènes sont l'exploitation forestière, le service d'aménagement paysager et l'élevage de volaille et l'aviculture. La culture de céréales et légumineuses et celle de la vigne ont été les plus contrôlées mais n'ont donné lieu respectivement qu'à un redressement sur 261 contrôles pour la première et à trois redressements sur 182 contrôles pour la seconde. Au cours des six années observées, le montant moyen annuel des contrôles est de 53 274 € ; il oscille entre 6 918 € (en 2019) et 149 890 € (en 2020). Le montant cumulé des redressements est de 1,7 M€. De 2020 à 2024, les contrôles sur la lutte contre le travail dissimulé ont porté sur 1,2 % des cotisants employeurs ou exploitants. En 2024, la fréquence des contrôles liés au travail dissimulé toutes catégories de cotisants confondues est de 25 ans (contre 43 ans en 2019).

En Provence-Alpes-Côte d’Azur, de 2019 à 2024, le nombre de contrôles est deux fois moins élevé qu’en Midi-Pyrénées (614 contrôles) mais le rendement des contrôles est plus important, le montant cumulé redressé atteignant 20,1 M€. Pour autant, 0,4 % des cotisants et 1 % des cotisations seulement ont été contrôlés dans le cadre du travail dissimulé durant cette période. En 2024, la fréquence des contrôles liés au travail dissimulé, toutes catégories de cotisants confondues, est de 271 ans.

Les agents de l’inspection du travail disposent d’une forte autonomie dans la programmation sectorielle de leurs interventions. Ils tendent à privilégier le contrôle des secteurs cumulant des risques d’infractions par souci d’efficacité. Ainsi, trois secteurs concentrent plus de la moitié des suites en matière de travail illégal (52 %) depuis 2020 : le secteur de la construction, l’hébergement-restauration et le commerce, et la réparation automobile. En l’absence de données relatives au nombre de contrôles par secteur, cette concentration peut tout autant refléter un ciblage pertinent que l’effet mécanique lié à un nombre particulièrement élevé de contrôles réalisés dans ces secteurs.

L’action des unités spécialisées en travail illégal (URACTI, GNVAC) est complémentaire en ciblant également des secteurs comme la sécurité privée, le nettoyage, l’agriculture saisonnière, et les plateformes numériques qui sont à l’origine de chaînes de sous-traitance complexes, vecteurs de fraudes plus élaborées au travail dissimulé.

Des dirigeants d’entreprise qui trouvent la fréquence des contrôles trop faible et appellent à un meilleur ciblage

Un sondage a été réalisé à la demande de la Cour⁶⁷ en novembre 2025 auprès d’un échantillon de dirigeants d’entreprises comptant au moins un salarié par l’IPSOS BVA. Si, selon les dirigeants d’entreprise interrogés, le niveau trop élevé des charges sociales et salariales est l’élément qui incite le plus à la pratique du travail dissimulé (76 %), le faible niveau des contrôles arrive en quatrième position (20 %) après la complexité administrative (29 %) et la concurrence et la pression sur les prix (24 %)⁶⁸. La probabilité de faire l’objet d’un contrôle par l’URSSAF, la MSA ou l’inspection du travail est jugée faible par 58 % de sondés (parmi eux, 17 % la jugent très faible). Les dirigeants qui considèrent que la probabilité de contrôle est élevée travaillent dans les secteurs de l’agriculture (46 %), de la construction/BTP (47 %) et de la restauration et de l’hébergement (45 %). Enfin, les leviers qu’ils identifient pour améliorer les contrôles sont le rehaussement de la fréquence des contrôles sur sites et chantiers et l’exploitation des documents administratifs et des contrats. Un meilleur ciblage, en fonction des risques liés au secteur d’activité et aux entreprises à risque (déjà contrôlées ou sensibles), est également évoqué.

⁶⁷ Sondage réalisé sur 1 001 personnes, constituant un échantillon représentatif des dirigeants d’entreprises privées en France, comptant au moins un salarié.

⁶⁸ Comme 2 réponses étaient possibles, les résultats sont supérieurs à 100 %.

C - Des contrôles sur les travailleurs indépendants en progression mais encore insuffisants

Au sein des populations de cotisants concernés par les contrôles, les travailleurs indépendants présentent des caractéristiques qui justifient une analyse particulière. En septembre 2025, la population globale des travailleurs indépendants atteint 5,2 millions. Les auto-entrepreneurs représentent 3,3 millions d'entre eux, en hausse constante chaque année depuis 2019 (+ 8,6 % entre 2024 et 2023)⁶⁹. Le développement des auto entrepreneurs est partiellement lié à celui des plateformes numériques de mise en relation et d'emploi, qui agissent comme des intermédiaires reliant des travailleurs indépendants, fréquemment micro-entrepreneurs, à des clients – principalement des entreprises – afin de permettre la réalisation de prestations de services. Le recours à des travailleurs indépendants suppose l'absence de tout lien de subordination effectif, condition qui caractérise le salariat. Or, les contrôles de la DGT et des URSSAF révèlent des situations de salariat déguisé, entraînant l'évasion de cotisations et la privation de droits sociaux.

Pour les travailleurs indépendants, les contrôles ciblés sur la lutte contre le travail dissimulé ont presque doublé entre 2019 et 2024 (+ 92 %) et le montant des redressements est en hausse. Mais la probabilité d'être contrôlé reste très faible, même en tenant compte des contrôles partiels d'assiette non liés au travail dissimulé (tous les 825 ans en 2024⁷⁰). Le résultat des contrôles doit également s'apprécier à l'aune des objectifs fixés⁷¹ dans la convention d'objectifs et de gestion entre l'État et l'ACOSS pour 2023-2027, de l'effectif alloué à la lutte contre la fraude et de la population contrôlable.

**Tableau n° 14 : fréquence des contrôles sur les travailleurs indépendants,
y compris ceux ne relevant pas de la lutte contre la fraude en 2024**

	Contrôle partiel d'assiette TI	Travail dissimulé TI	Nombre de TI contrôlables (toutes catégories AE-TI)	Fréquence de contrôle
France Métropolitaine	3 245	2 635	4 915 193	825 ans
URSSAF IDF	1 468	157	1 139 389	677 ans
URSSAF PACA	152	381	512 319	958 ans
URSSAF Midi Pyrénées	75	150	250 384	1 113 ans
URSSAF Rhône-Alpes	273	551	561 616	682 ans

Source : Cour des comptes

Note : TI : travailleurs indépendants ; AE : auto-entrepreneurs.

⁶⁹ Ils sont également plus jeunes que les indépendants classiques : 52 % d'entre eux ont moins de 40 ans, contre 29 % chez les travailleurs indépendants classiques.

⁷⁰ En tenant compte des fiabilisations faites par le guichet de régularisation sur des faibles montants (cf. *infra*), qui ne sont toutefois pas l'équivalent des contrôles partiels d'assiette et des contrôles à la fraude au travail dissimulé (en profondeur et champ d'investigations), la fréquence des contrôles avoisine les 210 ans (estimation basée sur les contrôles de 2021 incluant les plateformes).

⁷¹ Tels que le taux de contrôle des cotisations liquidées et le montant des redressements LCTI, en cumul.

Un guichet de régularisation pour les auto-entrepreneurs prometteur, à renforcer

En complément des contrôles, le réseau des URSSAF a généralisé en 2024 un « guichet de régularisation » des auto-entrepreneurs dont le rôle est de détecter, sur des enjeux financiers moins importants, les sous-déclarations de chiffre d'affaires des auto-entrepreneurs, en croisant leurs déclarations faites auprès de l'URSSAF avec celles faites auprès de la DGFIP et les données de chiffre d'affaires transmises par les plateformes, en fonction de seuils prédéfinis⁷². Compte tenu de ces seuils et de critères d'exclusion prédéfinis⁷³, 9 586 auto-entrepreneurs sur 1,7 million qui avaient déclaré des rubriques fiscales (associées ou non à une activité salariée) ont fait l'objet, en 2025, d'une fiabilisation sur l'année 2022.

Les écarts entre les données déclarées, dont une partie relèverait du travail dissimulé, sont signalés aux cotisants afin qu'ils régularisent les cotisations manquantes ou apportent des explications justifiées. En l'absence de réponse ou de réponse probante, un redressement est notifié et, à défaut de paiement après une relance, la créance suit le parcours de recouvrement classique. Le montant des cotisations régularisées en septembre 2025 sur les années 2020, 2021 et 2022 s'établit en cumul à 1 16,2 M€ et le montant moyen redressé est de 3 544 €. Le taux de redressement s'établit en moyenne à 80 %, ce qui est élevé.

De nouvelles pistes de régularisation comme la prise en compte de nouvelles rubriques fiscales sont à l'étude. Les résultats montrent que le risque de sous-déclaration des cotisants utilisateurs de plateformes numériques reste élevé dans l'attente de l'obligation de tierce déclaration⁷⁴ et de la mise en place de précompte des cotisations sociales des micro-entrepreneurs à compter du 1^{er} janvier 2027. Certaines sociétés telles que les sociétés par actions simplifiées unipersonnelles ne sont pas incluses dans ce dispositif, ce qui pourrait inciter certains cotisants micro-entrepreneurs à faire évoluer la forme juridique de leur société pour y échapper.

La DGT et les caisses de la MSA devraient augmenter le nombre de contrôles dans les organismes ou les directions ou unités les moins performantes, et l'ACOSS, le nombre de contrôles sur les travailleurs indépendants (objectif à fixer dans la future COG 2028-2032).

D - Des échanges de données à développer et un *datamining* à amplifier

Au-delà de la création d'une plateforme sécurisée évoquée *supra*, afin de changer d'échelle dans la lutte contre la fraude, l'accès ou l'élargissement des accès aux bases de données entre partenaires administratifs, voire au sein d'un même réseau, doit être développé et poursuivi.

⁷² Les critères pris en compte sont une différence entre la déclaration sociale de l'auto-entrepreneur et celle faite à l'administration supérieure ou égale à 10 000 € et inférieure à 100 000 € depuis 2021 (en 2020, la fourchette était comprise entre 10 et 50 000 €) ou un chiffre d'affaires déclaré par la plateforme supérieur ou égal à 5 000 €.

⁷³ Le choix a été fait de ne sélectionner que les auto-entrepreneurs ayant fait une déclaration fiscale aux rubriques micro ou aux rubriques micro et activité salariée. Sont exclus les cotisants ou plateformes déjà inclus dans un plan de contrôle, les artistes auteurs, les cotisants radiés lors du passage du traitement informatique, etc.

⁷⁴ Les plateformes numériques auront l'obligation de déclarer et prélever les cotisations sociales dues par les auto-entrepreneurs exerçant leur activité par leur intermédiaire.

1 - Des accès à des bases informatiques à développer

Les URSSAF, les MSA, et plusieurs administrations⁷⁵ dont des services de police et gendarmerie ont accès en consultation à la base qui recense les données relatives aux salariés détachés (SIPSI)⁷⁶, gérée par la DGT. L'ACOSS et la CCMSA ne sont toutefois pas autorisées à exporter les données en masse de cette base à des fins de ciblage pour la lutte contre la fraude, ce qui les empêche de faire des croisements de données avec les certificats qui attestent de l'affiliation d'un travailleur détaché à un régime de protection sociale du pays d'envoi (dits certificats A1⁷⁷) et les déclarations préalables de détachement de la base de la direction générale du travail. Une évolution réglementaire (décret) est nécessaire pour faire évoluer cette situation.

La démarche de conventionnement entre la CCMSA et l'ACOSS est en cours pour garantir un accès effectif des corps de contrôles des MSA à la base complémentaire tenue par l'ACOSS qui permet de consulter des informations sur la législation sociale applicable aux citoyens en situation de mobilité internationale (CLASS) et les formulaires A1 émis par les autorités compétentes des différents pays de l'Espace économique européen et de la Suisse⁷⁸. Les agents de contrôle de la DGT ont accès aux déclarations préalables à l'embauche (DPAE) et aux formulaires A1 mais pas aux DPAE du régime agricole en instantané, ce qui limite leur possibilité de ciblage et de contrôle⁷⁹.

Depuis plusieurs années, un projet de développement d'un outil de croisement en masse des données des bases SIPSI, CLASS et de la DSN destiné à identifier des situations à risque de fraude, améliorer le ciblage des contrôles et faciliter des contrôles coordonnés entre la sphère travail et la sphère sociale est en réflexion. Des discussions sont en cours entre la DSS, l'ACOSS et la DGT pour présenter à la CNIL un projet de décret permettant de verser les données précitées dans l'outil de croisement.

⁷⁵ Les agents du service d'inspection du travail, de l'inspection des armées, de l'Autorité de Sûreté Nucléaire (ASN) et l'OCLTI, dans le cadre de leur mission d'inspection du travail, ont un accès direct au portail qui leur permet d'aller regarder individuellement les données sur une entreprise et de faire des requêtes.

⁷⁶ Le système d'information des déclarations préalables de détachement de salariés (SIPSI) permet aux entreprises étrangères détachant des salariés sur le territoire français pour une prestation définie de les déclarer.

⁷⁷ À défaut de certificat A1, le principe de territorialité s'applique aux salariés d'une entreprise étrangère. Le certificat A1 atteste la législation de sécurité sociale applicable au travailleur en mobilité intra-UE/EEE/Suisse/Royaume-Uni et prouve qu'il reste affilié au régime de son État d'envoi pendant son activité à l'étranger. Ce certificat fait partie des documents qui doivent être tenus à disposition des corps de contrôle et présentés en cas de contrôle (inspection du travail, URSSAF, MSA, etc.).

⁷⁸ La base recensant les déclarations préalables à l'embauche (DPAE) est également accessible aux services de police et gendarmerie (selon les services et besoins identifiés).

⁷⁹ Il a été indiqué à la Cour que des travaux étaient en cours pour l'appariement des données de la MSA à l'outil de la DGT.

La base de TVA intracommunautaire tenue par la DGFIP (base TTC⁸⁰), outil clé pour la vérification et l'échange sécurisé d'informations fiscales entre États membres⁸¹ n'est pas accessible à la DGT, l'ACOSS et la CCMSA, ce qui empêche un traitement de données en masse à des fins de ciblage pour lutter contre la fraude au travail dissimulé (absence d'API). L'interfaçage et l'accès aux données en masse au-delà de la sphère fiscale supposeraient que chaque État autorise le partage d'information. Selon la DSS, la demande d'accès de l'ACOSS a été portée par la DGFIP mais un seul pays⁸² aurait accepté de transmettre de façon permanente ses données de TVA à des fins de recouvrement et de lutte contre la fraude sociale.

Le fichier des comptes bancaires français tenu par la DGFIP (FICOBA) est accessible aux agents et services habilités de la police et la gendarmerie, aux agents des URSSAF et de l'URACTI et du GNVAC⁸³ *via* le portail ou l'API FICOBA. Pour la CCMSA, les accès en consultation sont encore individuels ; un accès direct à l'API FICOBA sera possible pour les agents des URSSAF en « mode web » et permettra de mettre en place un processus de contrôle en temps réel des créations et modifications de RIB mais ne devrait être opérationnel qu'à compter de 2026.

Les organismes (URSSAF et MSA), des agents de police et de gendarmerie et des agents du GNVAC et de l'URACTI ont accès aux bases BNDP⁸⁴, PATRIM (également nommée PATUELA)⁸⁵ et FICOVIE⁸⁶ tenues par la DGFIP, en fonction des habilitations accordées⁸⁷. Le niveau de connexion des agents de la DGT dûment habilités à ces bases est faible tandis que le questionnaire adressé par la Cour aux agents de contrôle montre que la très grande majorité des inspecteurs du travail et une partie des membres des URACTI manifestent leur besoin d'être habilités à ces bases.

⁸⁰ Cette base de déclaration intracommunautaire permet de connaître la réalité d'une activité à travers les données que les entreprises renseignent, particulièrement sur les prestations payées à des entreprises étrangères venues travailler en France. Elle donne notamment le numéro de TVA de l'entité acheteuse et vendeuse, par année ainsi que le montant des services. Elle est la ramification française de la base VIES (système d'échange d'informations en matière de TVA instauré par les États membres de l'UE).

⁸¹ Ce système facilite les échanges commerciaux intracommunautaires en permettant aux entreprises et aux administrations fiscales de s'assurer que les partenaires commerciaux sont bien assujettis à la TVA, contribuant à la lutte contre la fraude à la TVA.

⁸² La Roumanie.

⁸³ Si un inspecteur du travail a besoin de l'accès à FICOBA, il doit associer un agent de l'URACTI ou du GNVAC à son contrôle.

⁸⁴ Base nationale recensant les données patrimoniales contenues dans les documents déposés dans les services chargés de la publicité foncière et de l'enregistrement.

⁸⁵ Base recensant les informations relatives aux ventes de biens immobiliers nécessaires à l'évaluation des biens, aux comparaisons et études de marché.

⁸⁶ Fichier des contrats de capitalisation et d'assurance-vie qui recense les contrats de capitalisation et d'assurance-vie souscrits auprès des organismes d'assurance établis en France. Il contient les données d'identification des souscripteurs, assurés et bénéficiaires de ces contrats, qu'ils soient ou non-résidents français.

⁸⁷ Article 6 de la loi relative à la lutte contre la fraude du 23 octobre 2018 encadrant le droit d'accès direct à ces bases de données de la DGFIP. Le décret du 27 juin 2019 prévoit pour chaque administration et organisme les conditions de désignation et d'habilitation des agents (FICOBA, FICOVIE, BNDP et PATRIM).

Des accès aux données de la déclaration sociale nominative (DSN) à étendre

Les agents de contrôle de la DGT ont accès directement aux données de la déclaration sociale nominative (DSN) depuis 2025. La DGT a déployé à cet effet le portail VisuDSN, en donnant priorité pour cette première année de déploiement à la lutte contre le recours abusif aux contrats précaires. Les données du portail sont encore partielles et la fréquence d'actualisation des données est faible (décalage de plusieurs mois), ce qui limite fortement la capacité de ciblage et de contrôle des agents. Ces derniers sont contraints de demander aux URSSAF et MSA les données de DSN dont ils ont besoin, par le biais de leur droit de communication, ce qui est chronophage pour les deux réseaux. La majorité des inspecteurs interrogés par la Cour souhaiteraient un accès complet et direct aux DSN. Si, à moyen terme, la DGT prévoit l'intégration de fonctionnalités de ciblage, notamment sur le sujet de la lutte contre le travail illégal, un élargissement rapide du contenu de son portail aux données de salaires bruts et l'augmentation de la fréquence d'actualisation des données sont impératifs et à privilégier⁸⁸.

S'agissant du régime agricole, 25 bases de DSN sont gérées dans le réseau or l'ensemble des caisses ne disposent pas, de façon consultative, des bases de DSN des autres caisses, ce qui serait pourtant utile dans le cadre de la lutte contre le travail dissimulé, notamment dans les situations d'entreprises éphémères car cela permettrait, à titre d'exemple, de repérer les cas où un déménagement dans un autre département n'est pas associé à des déclarations de salaires.

D'après la DSS, l'ouverture de la DSN *via* une API serait envisagée pour la DGFIP, les services de police et de gendarmerie⁸⁹.

Au niveau du régime agricole, les échanges avec les plateformes du ministère de l'intérieur recensant les demandes d'autorisation de travail des étrangers en France (dites MOE), se font dossier par dossier et sont organisés entre les caisses locales de MSA (et non au niveau national, ce qui réduit l'efficacité des vérifications), notamment avec la plateforme MOE d'Avignon⁹⁰. En outre, si l'article 34 de la loi du 26 janvier 2024 (pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration permet de faciliter les échanges entre les plateformes MOE et les organismes de protection sociale⁹¹, des travaux sont en cours pour identifier le vecteur informatique qui permettrait de vérifier l'affiliation des entreprises à la MSA avant la délivrance de l'autorisation de travail par les plateformes MOE. S'agissant de la DGT, une API permet à ces plateformes MOE de visualiser si une sanction a été prise contre l'entreprise. En l'absence d'accès aux pièces ou documents, les plateformes doivent interroger les services de l'inspection du travail, pour savoir s'il y a des manquements particuliers dans l'entreprise⁹².

⁸⁸ Les agents n'ont accès qu'à l'identité du salarié, sa date de naissance, le type d'emploi et de contrat (contrat d'apprentissage, etc.) et la date de début et de fin de contrat.

⁸⁹ Elle implique néanmoins de modifier la liste des destinataires aux accès contenus dans les DSN fixée à l'article 4 du décret n° 2023-266 du 28 mars 2023 relatif à la DSN. La DGFIP en est destinataire mais pas les services de police et de gendarmerie.

⁹⁰ La plateforme MOE d'Avignon, opérationnelle depuis le 1^{er} avril 2021, est chargée du suivi des travailleurs étrangers saisonniers.

⁹¹ « Les agents de contrôle mentionnés à l'article L. 8 271-17 du code de la sécurité sociale (agents des URSSAF et MSA) peuvent obtenir tous renseignements et documents relatifs aux autorisations de travail. L'autorité administrative chargée d'instruire et de délivrer les autorisations de travail peut solliciter ces agents afin d'obtenir tous renseignements et documents nécessaires à l'instruction des demandes relatives à ces autorisations, dans des conditions définies par décret ».

⁹² Une instruction de la DGT est en cours de rédaction afin d'améliorer le fonctionnement, le cadre, et le contenu des informations à communiquer à ces plateformes.

**La carte BTP : un outil qui ne remplit pas totalement ses objectifs
et qui doit être amélioré**

La carte d'identification professionnelle du BTP, dite « Carte BTP ⁹³ », gérée par l'association CIBTP France, a vocation à aider les corps de contrôle en permettant l'identification des salariés, travailleurs intérimaires et travailleurs détachés et vise à lutter contre le travail illégal. Des cas de fraude ont été relevés par les inspecteurs du travail et les organismes de sécurité sociale lors de contrôles (fausse carte BTP, carte invalide ou inactive, utilisation d'une carte appartenant à un autre travailleur). Depuis 2024, une expérimentation est menée par l'OCLTI avec le réseau des caisses Congés Intempéries BTP (CI-BTP) sur l'emploi de la carte BTP par les forces de sécurité intérieure. Une première phase a permis de mieux appréhender cet outil et de solliciter des modifications de l'application.

L'amélioration de l'efficacité des cartes BTP dans le cadre de la lutte contre la fraude nécessite de pouvoir les interconnecter en temps réel aux fichiers des URSSAF et MSA. Il conviendrait de faire une étude de faisabilité et, si les conclusions sont positives, de mettre en place cette nouvelle carte interconnectée et de l'élargir aux autres secteurs les plus fraudogènes, après avoir réalisé une étude d'impact.

2 - Des accès à des bases de données à autoriser

Selon les indications recueillies par la Cour, certaines bases, utiles à l'appréhension des risques de fraude, au ciblage des contrôles, au repérage des situations de gérants de paille ou condamnés et au recouvrement des créances frauduleuses, ne sont pas encore accessibles aux corps de contrôle malgré leur utilité.

⁹³ Concerne les salariés, y compris intérimaires, les salariés détachés et les intérimaires détachés.

**Tableau n° 15 : besoins exprimés par les acteurs de contrôle d'accès
aux bases de données**

Bases concernées	Greffes des tribunaux de commerce	DGT	URSSAF	MSA	DGGN*	Utilité
Fichier national des interdits de gérer		X	X	X		Ciblage et contrôle ; Identification des gérants fraudeurs
Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France		X (inspecteurs)				Ciblage Contrôle
Données des condamnations pénales définitives		X	X	X		Ciblage
Système d'immatriculation des véhicules			X	X		Recouvrement
Fichier douanier des déclarations d'échanges de services					X	Contrôle de la PSI ⁹⁴
FICOBA	X					Contrôle
Répertoire National des Personnes Physiques	X					Contrôle
Patuela/PATRIM					X	Ciblage : recoupage des flux financiers suspects

Source : Cour des comptes. Note : une croix signifie que l'acteur a exprimé le besoin d'avoir accès aux bases

Note : *Pour les OPJ et APJ des forces de sécurité intérieure.

Un amendement au projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales du 10 décembre 2025 propose d'étendre l'accès au système d'immatriculation des véhicules (SIV)⁹⁵ aux agents des organismes de sécurité sociale.

⁹⁴ Cela permettrait de connaître le volume des ventes de services intracommunautaires d'une société et de reconstituer, ou d'estimer, le chiffre d'affaires de l'entreprise sur le territoire national et ainsi de matérialiser l'existence d'une activité habituelle, stable et continue sur le territoire national (élément qui participe à une obligation d'établissement en France) et donc l'infraction de travail dissimulé.

⁹⁵ Le SIV est le dispositif d'enregistrement des immatriculations des véhicules sur le territoire français (article L. 330-1 et suivants du code de la route).

La base de facture électronique des fournisseurs, une perspective pour la lutte contre la fraude à étendre à la sphère sociale

La DGFIP déploie actuellement la base de facturation électronique des fournisseurs à la suite de l'obligation imposée aux entreprises établies en France et assujetties à la TVA d'être en capacité de recevoir des factures électroniques *via* une plateforme agréée par l'État dès septembre 2026. L'émission de factures électroniques deviendra obligatoire dès cette date pour les grandes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire et à compter du 1^{er} septembre 2027 pour les petites et moyennes entreprises et les micro-entreprises. Elle devrait permettre à la DGFIP, en 2027, d'avoir une connaissance contemporaine et complète de l'activité des entreprises et de mettre à la disposition de ses agents un outil de visualisation et de requêtage des données de facturation, de transactions et de paiement pour les prestations de service⁹⁶. La programmation des contrôles fiscaux devrait ainsi être renouvelée et le contrôle des demandes des remboursements de crédit de TVA facilité. Il serait utile que les organismes de sécurité sociale (URSSAF et MSA), la DGT, l'OCLTI et l'ensemble des services d'enquête judiciaires et de police et gendarmerie y aient accès, ce qui faciliterait les contrôles et le recouvrement des créances frauduleuses⁹⁷. L'appariement de cette base à celles des acteurs précités pour un traitement en masse des données nécessitera des évolutions réglementaires.

Enfin, afin de mieux lutter contre la fraude au travail dissimulé, une meilleure interaction entre TRACFIN et l'OCLTI doit être recherchée, ce qui induit notamment que soient déterminées les modalités permettant à TRACFIN de communiquer régulièrement et fréquemment des signalements de soupçon à l'OCLTI et inversement. La transmission des signalements à l'Office lui permettra de préparer les dossiers pour les magistrats et de limiter le nombre de signalements non exploités par les magistrats (cf. Annexe n° 10 :).

Ainsi, il convient de prévoir l'extension des accès aux bases, en veillant à organiser des dispositifs de sécurité permettant l'échange de données sécurisé, en évaluant les coûts et les avantages attendus de chaque ouverture de droits, en assurant un suivi des utilisations effectives et en intégrant ce processus d'extension dans un plan pluriannuel déterminant les budgets (notamment dans le cadre des prochaines conventions d'objectifs et de gestion entre l'État et les caisses nationales) et les organismes responsables du développement et du pilotage de chaque projet.

3 - Le ciblage des contrôles : des perspectives ouvertes par le *datamining*⁹⁸ encore insuffisamment exploitées

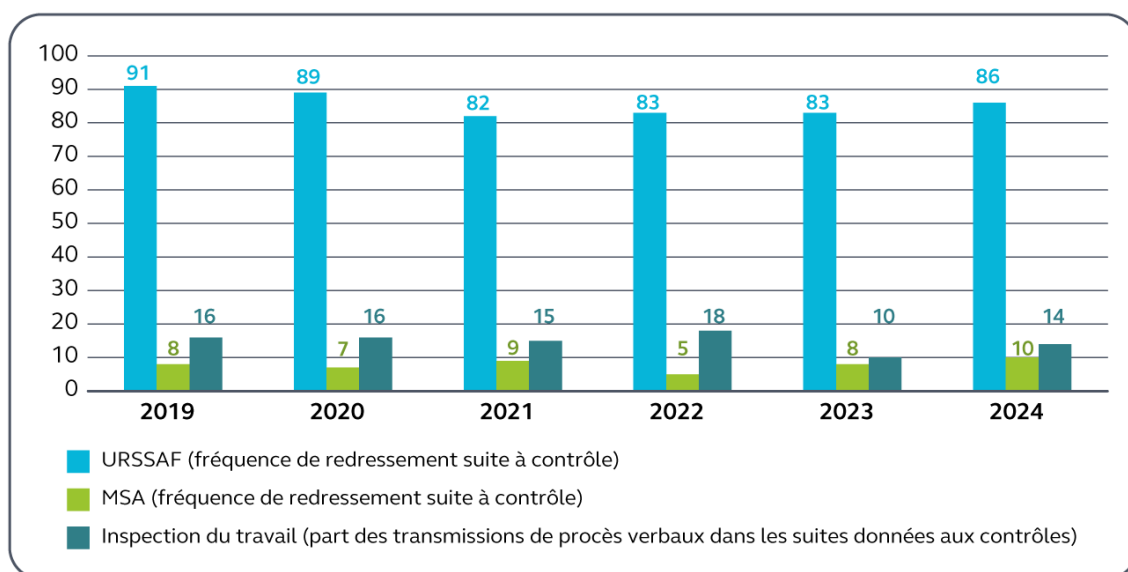
La pertinence du ciblage, appréciée à l'aune des résultats de contrôles, apparaît hétérogène entre les trois corps de contrôle. Au-delà des signalements exploités par chacun d'eux, le recours au *datamining* et au croisement des données demeure lui aussi très inégal.

⁹⁶ Ainsi que les acomptes sur livraison de biens.

⁹⁷ Elle faciliterait notamment l'identification des fournisseurs, l'établissement d'un lien de sous-traitance, le repérage des faux statuts d'indépendants, la mise en œuvre de la solidarité financière, la mise en œuvre de saisies, notamment, etc..

⁹⁸ Le *datamining* est l'analyse automatisée d'un grand nombre de données utilisant des algorithmes pour extraire des profils, des anomalies et des corrélations.

Graphique n° 4 : indicateurs de performance du ciblage des trois corps de contrôle



Source : données ACOSS, Direction générale du travail, MSA, retraitement et mise en forme Cour des comptes

L'inspection du travail, n'a pas recours au croisement de données en masse pour la sélection de ses contrôles, faute, notamment, d'avoir un accès suffisamment large aux bases de données gérées par ses partenaires.

Le réseau des MSA recourt également peu au *datamining*. Une seule requête nationale portant sur les entreprises de travaux agricoles a été élaborée par la CCMSA et livrée récemment aux caisses de la MSA.

L'ACOSS a engagé dès 2018 un projet de développement de *datamining*, lequel a nécessité d'importants travaux de fiabilisation et de rééquilibrage des données⁹⁹ jusqu'en 2023, avant de pouvoir proposer un outil aux services enquêteurs. Baptisé ARTIC¹⁰⁰, cet outil a été mis à disposition du réseau des URSSAF en 2024 ; il est conçu pour servir à la fois au ciblage des contrôles et à l'appui des investigations lors de la réalisation du contrôle.

Artic, outil de *datamining* évaluant le risque de travail dissimulé

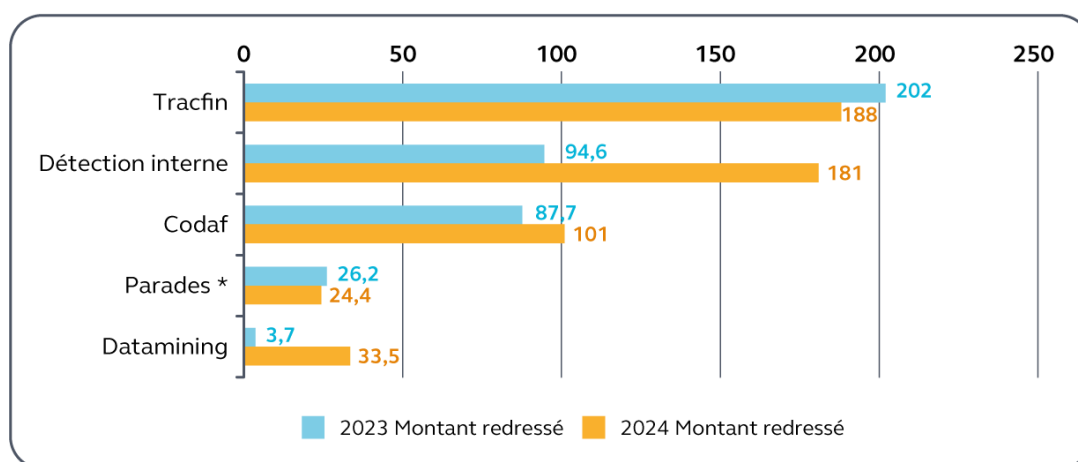
L'outil ARTIC des URSSAF permet de coter le niveau de risque de travail dissimulé des entreprises en fonction d'un cumul de critères (fréquence de déclaration, incohérences salariales, historiques de contentieux etc.) et de visualiser les liens éventuels avec d'autres entités sous la forme de cartographie « en toile d'araignée ». Il exploite à la fois des données internes aux URSSAF, mises à jour mensuellement (base des DSN), et externes, issues de partenaires comme TRACFIN ou des services fiscaux. L'outil ARTIC devrait intégrer prochainement les données relatives aux dirigeants préalablement sanctionnés lors de jugements civils définitifs ou figurant dans des procès-verbaux de l'URSSAF ou de ses partenaires, afin de permettre un repérage précoce.

⁹⁹ Le rééquilibrage des données vise à ajouter des données relatives à des entreprises vertueuses afin que l'algorithme apprenne à correctement distinguer les profils d'entreprises potentiellement frauduleuses.

¹⁰⁰ ARTIC : Analyse des risques pour le travail d'investigation et le ciblage.

Le plan *datamining* des URSSAF est assorti d'objectifs chiffrés afin que les algorithmes de l'outil soient éprouvés et puissent s'améliorer. Ces objectifs demeurent indicatifs, les inspecteurs rencontrés préférant utiliser l'outil comme une modalité de confirmation de cibles déjà identifiées localement. À titre d'exemple, l'URSSAF Île-de-France intègre le plan *datamining* à hauteur de 8 à 10 % de ses contrôles, l'estimant encore en apprentissage. Les montants de redressements issus de contrôles suggérés par le *datamining* ont été multipliés par neuf entre 2023 et 2024.

Graphique n° 5 : premières sources de détection en montants de l'URSSAF Île-de-France (en M€)



Note : *base de données regroupant les informations relatives aux dirigeants préalablement sanctionnés.

Source : données URSSAF Île-de-France, mise en forme Cour des comptes

Il conviendrait de mettre en œuvre ou de poursuivre les travaux d'amélioration du *datamining* pour la détection des situations de travail dissimulé.

E - La fraude au travail détaché : des fragilités systémiques et croissantes

En vertu du cadre juridique de l'Union européenne (UE), une entreprise établie dans un État membre peut détacher un travailleur dans un autre État membre pour y effectuer une prestation, dès lors qu'elle respecte certaines conditions, notamment la nature temporaire du détachement, l'obligation de déclaration, l'exercice d'une activité substantielle dans son pays d'origine et l'affiliation du travailleur détaché dans le régime de sécurité sociale de ce dernier.

Le travail détaché est actuellement en forte hausse au sein de l'UE et notamment en France. En 2024, 472 000 formulaires A1 ont été accordés s'agissant de travailleurs détachés en France (contre 185 000 formulaires accordés en 2014).

Ces évolutions constituent un enjeu important car le travail détaché est vulnérable à la fraude sociale : la différence du coût du travail entre les États membres peut inciter certains acteurs à détacher de façon permanente des travailleurs en France ; des sociétés « boîtes à lettres » peuvent être créées pour détacher des travailleurs en France alors qu'elles n'exercent aucune activité dans leur pays d'origine ; la nature transnationale du détachement rend le contrôle et le recouvrement très complexes ; des affaires récentes, dans l'agriculture par exemple, montrent l'existence de réseaux de fraude organisée.

Des progrès réels ont été réalisés : au niveau européen, les directives de 2014 et 2018 ainsi que les textes sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (règlement CE 883/2004) établissent des règles plus complètes et plus précises. L'Autorité européenne du travail a été créée en 2019. La Cour de justice de l'Union européenne (arrêt Altun, 2018) permet désormais aux autorités judiciaires nationales, en présence de détachement frauduleux, de requalifier les travailleurs pour les affilier à la sécurité sociale française. Au niveau national, plusieurs mesures du PNLTI portent spécifiquement sur la fraude au travail détaché ; les sanctions administratives et les obligations déclaratives ont été renforcées.

Des faiblesses systémiques importantes perdurent cependant : il n'existe pas de disposition contraignante de l'UE en matière de coopération administrative. Dès lors qu'un État membre ne répond pas ou répond de façon partielle ou très lente à une demande d'un autre État membre, les procédures de contrôle et d'enquête ne peuvent avancer. Il n'existe pas de dispositifs automatiques d'échange d'information, comme en matière fiscale. L'Autorité européenne du Travail n'a aucun pouvoir contraignant. Les procédures judiciaires permettent d'obtenir des résultats mais elles ne peuvent traiter tous les cas.

S'agissant de la pluriactivité des travailleurs détachés dans plusieurs États membres, les règles sont moins contraignantes et les contrôles plus complexes à mener. L'essor important de la pluriactivité semble refléter une tendance à retenir des modes d'exercice moins régulés.

Pour répondre à ces risques de fraude sociale, il conviendrait que soient engagées plusieurs actions.

Le travail détaché frauduleux se développant lorsqu'il trouve des clients, le législateur dispose de leviers pour agir sur la demande de travail détaché en France, notamment s'agissant du renforcement des obligations de vigilance et de la responsabilité financière des donneurs d'ordre en matière de sous-traitance¹⁰¹. C'est en effet dans les schémas de sous-traitance complexes que se développe notamment la fraude au travail détaché. Il serait cependant utile d'aller plus loin et de considérer un renforcement de l'encadrement de la sous-traitance en chaîne, voire son interdiction au-delà de plusieurs rangs d'intervention, dans les secteurs identifiés comme présentant des risques particulièrement élevés de fraude sociale.

La voie d'une interdiction générale soulevant des objections de nature constitutionnelle et juridique, notamment au regard de la liberté d'entreprendre et du principe de proportionnalité, comme l'a relevé la direction des affaires juridiques (DAJ) des ministères financiers ainsi que la Direction Générale du Travail (DGT), une approche sectorielle pourrait être mise en œuvre. Comme l'a souligné également la DAJ, *« rien ne s'oppose en effet à une législation limitant les rangs de sous-traitance au-delà d'un certain rang, pour autant que cette limitation soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant et proportionné à l'objectif poursuivi afin de ne pas porter atteinte à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services »*. Des interdictions sectorielles instituées par le législateur existent ainsi déjà, au-delà d'un certain nombre de sous-traitants, s'agissant des secteurs de la sécurité privée ou des travaux d'amélioration de la performance énergétique de logements bénéficiant de financements publics.

¹⁰¹ Le projet de loi de lutte contre les fraudes sociales et fiscales comprend plusieurs mesures importantes et utiles qui si, elles ne sont pas spécifiquement et seulement destinées à lutter contre la fraude sociale au travail détaché, répondent en particulier aux enjeux posés par celui-ci.

En conséquence, la Cour préconise l'interdiction du recours à la sous-traitance au-delà du troisième rang d'intervention dans le secteur de la construction, qui est apparu lors de l'instruction, dans le dialogue avec les administrations à l'instar de la DGT par exemple comme avec les acteurs du secteur, qui se montrent eux-mêmes favorables à un renforcement des règles, comme particulièrement vulnérable à la fraude sociale, en cas de sous-traitance en cascade. S'agissant de ce secteur, la DAJ souligne « *qu'un motif d'intérêt général pourrait être reconnu* », notamment au regard de l'importance de la part du secteur de la construction dans les sommes redressées par les organismes de recouvrement du régime général, dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale liée au travail illégal. Sur le plan juridique, des articles spécifiques pourraient être insérés dans le code de la construction et de l'habitation et le code de la commande publique, comme cela a été fait pour l'interdiction sectorielle concernant la sécurité privée (article L. 612-5-1 du code de la sécurité intérieure) et la rénovation énergétique (loi du 2 mai 2024).

Cette mesure relative au secteur de la construction pourrait constituer une première étape avant son extension possible à d'autres secteurs.

Par ailleurs, il est nécessaire de traiter l'offre de travail frauduleux en recherchant des progrès dans la gouvernance sociale européenne. La création d'un dispositif européen d'échange automatique d'informations en matière sociale serait très utile, à l'instar de celui qui existe en matière fiscale, régulièrement complété, y compris récemment pour couvrir les nouveaux risques de fraudes relatifs aux crypto actifs. Les échanges d'informations en matière fiscale ont fait la démonstration de la faisabilité technique, juridique et politique de systèmes européens d'échanges automatiques d'information au bénéfice des administrations chargées du contrôle et de la lutte contre la fraude. Un dispositif européen d'échange automatique d'informations en matière sociale devrait notamment couvrir les informations (effectivité de l'affiliation au régime de sécurité sociale du pays d'origine, date de celle-ci, etc.) nécessaires à la vérification du respect des conditions instituées par les règles européennes sur le détachement des travailleurs (règlement UE 883/2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, directive 2018/957/UE).

Enfin, certains leviers à la disposition des administrations pourraient être davantage mobilisés comme l'extension du réseau d'accord bilatéraux entre la France et ses partenaires ou un recours accru aux procédures de l'Autorité Européenne du Travail. La professionnalisation des corps de contrôle apparaît également nécessaire pour maîtriser un cadre juridique européen complexe.

III - Des sanctions diversifiées mais peu effectives

Le dispositif répressif joue un rôle essentiel dans la lutte contre le travail dissimulé et l'évitement des prélèvements sociaux. Toutefois, cette infraction, secondaire dans le paysage contentieux par rapport à d'autres infractions, recouvre une hétérogénéité de situations, allant de dossiers simples à des montages complexes, que les parquets appréhendent avec des moyens limités. Si l'arsenal répressif apparaît diversifié, il demeure toutefois inégalement mobilisé et soumis à des contraintes fortes limitant son effectivité.

A - Une infraction marginale dans le contentieux pénal global

Le contentieux judiciaire du travail dissimulé représente moins de 10 % des affaires pénales économiques et financières traitées par les parquets¹⁰² et moins de 0,5 % de l'ensemble des affaires pénales traitées. Il concerne plus de 14 500 personnes en 2024, mises en cause directement ou indirectement.

Ce contentieux, au poids stable par rapport aux autres infractions de 2019 à 2024, est donc peu important en volume à traiter par les juridictions et se voit parfois éclipsé par d'autres priorités pénales (notamment les atteintes aux personnes).

Tableau n° 16 : part des personnes directement mises en cause pour une infraction de travail dissimulé dans des affaires traitées par les parquets

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Parmi les personnes directement mises pour travail dissimulé dans le contentieux économique et financier	9,5 %	9,23 %	8,62 %	6,25 %	8,65 %	8,53 %
Parmi les personnes directement mises pour travail dissimulé dans le contentieux global traité par les parquets	0,48 %	0,44 %	0,46 %	0,40 %	0,38 %	0,40 %

Source : ministère de la justice, traitement Cour des comptes

Une plus grande sophistication des schémas de fraude rend cette infraction plus difficile à caractériser, nécessite du temps d'enquête et la saisine de plusieurs services pour bien en déterminer les ressorts, la stratégie et l'intrication avec éventuellement d'autres infractions.

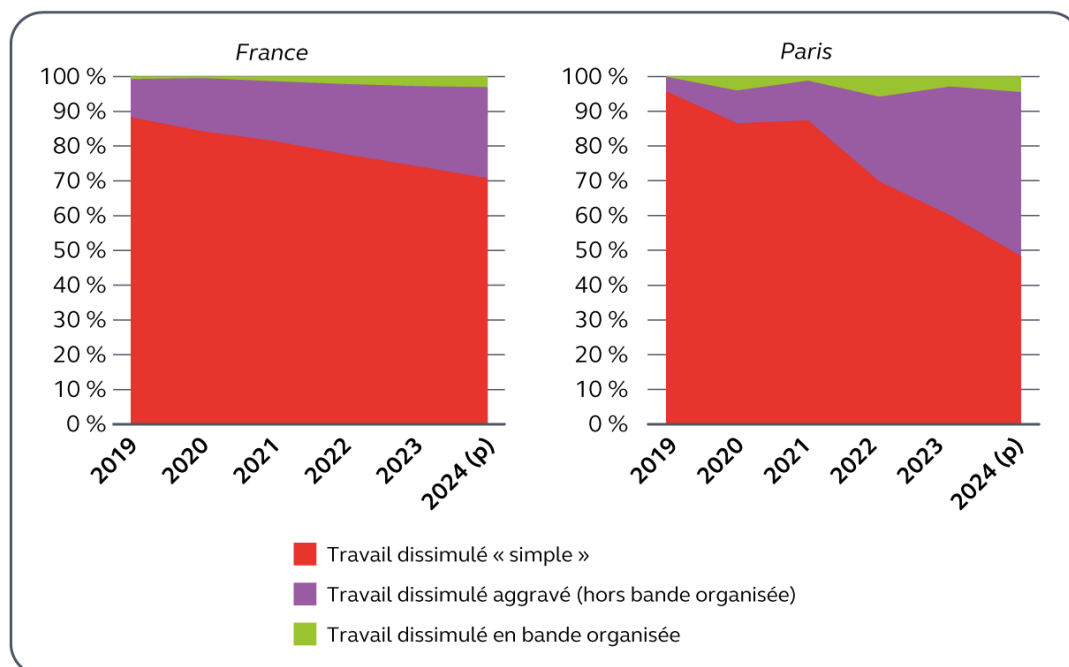
Signes de cette évolution, la retenue de circonstances aggravantes progresse, notamment la bande organisée¹⁰³, ainsi que la concomitance de cette infraction avec celle de blanchiment. L'office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI) confirme que des liens significatifs existent entre le travail dissimulé et la criminalité organisée, citant l'exemple des entreprises « lessiveuses »¹⁰⁴ utilisées par des trafiquants de stupéfiants pour écouler des espèces auprès d'entreprises dissimulant de l'activité afin de rémunérer leurs salariés en numéraire.

¹⁰² Ce ratio ne concerne que les personnes directement mises en cause pour une infraction de travail dissimulé, il exclut les personnes indirectement mises en cause comme, par exemple, celles poursuivies pour d'autres infractions proches comme l'infraction de « publicité tendant à favoriser volontairement le travail dissimulé » ou « fourniture d'information mensongère relative à l'identification d'un professionnel lors d'une offre de service », etc..

¹⁰³ La bande organisée repose sur une organisation préalable en vue de réaliser un crime ou un délit. Elle constitue un facteur aggravant.

¹⁰⁴ Les sociétés « lessiveuses » sont des sociétés créées dans le seul but de dissimuler, blanchir et faire transiter vers l'étranger, à grande échelle, des fonds générés par des activités criminelles, comme le travail dissimulé, la fraude aux aides publiques ou le trafic de stupéfiants. Structures éphémères, elles se caractérisent également par un mode de gestion douteux, une activité bancaire atypique marquée par d'importants volumes de flux financiers sur une courte période, et l'absence d'activité économique réelle. Face aux enjeux financiers très importants qui s'y attachent, TRACFIN, le service de renseignement financier de Bercy et les parquets, ont intensifié leur action contre ces sociétés.

Graphique n° 6 : distribution des mis en cause jugés en première instance pour au moins une infraction de travail dissimulé, par gravité, en France et à Paris



Source : ministère de la Justice, 2025, mise en forme Cour des comptes

Les magistrats interrogés soulignent la forte disparité dans les situations à juger, notamment du fait de la physionomie des territoires, impliquant une réponse pénale graduée.

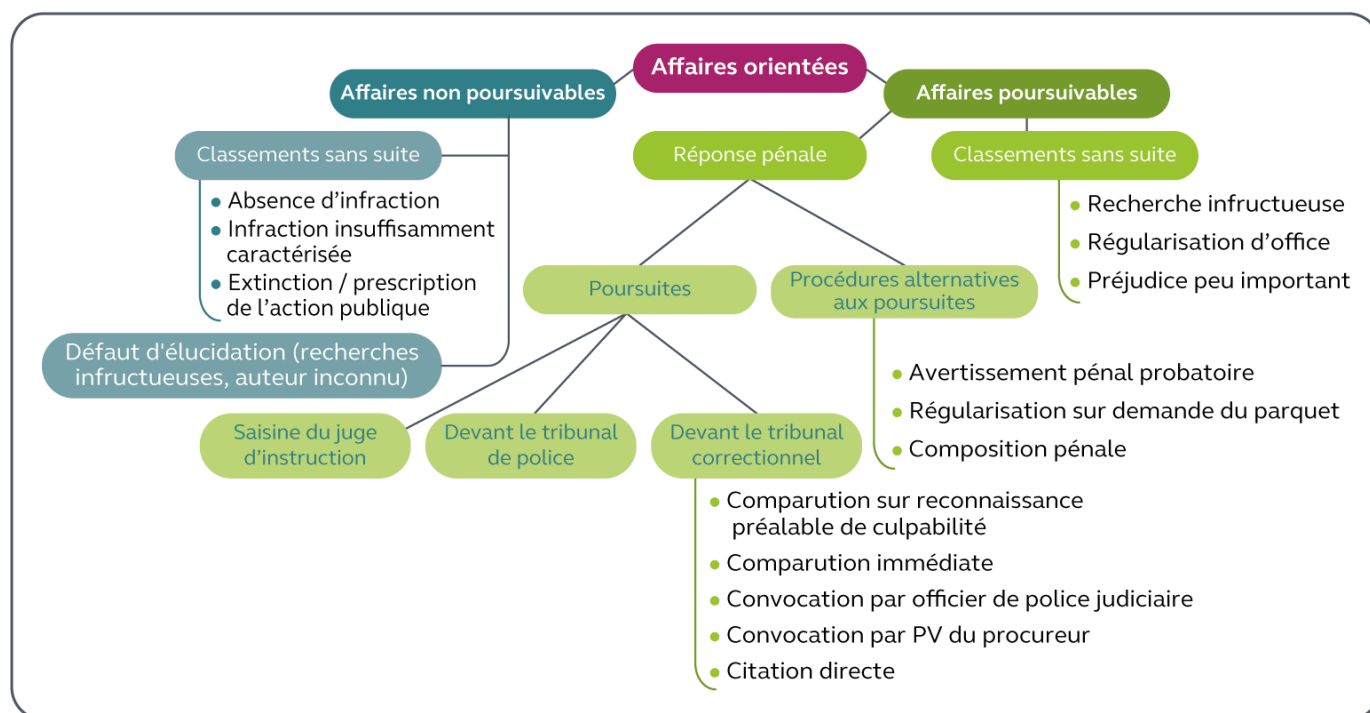
B - Le parquet, pivot du traitement des infractions

Le parquet d'un tribunal judiciaire constitue le point d'entrée du traitement des infractions pénales. Lorsqu'il est saisi d'une procédure de travail dissimulé, il oriente l'affaire selon qu'il la considère non poursuivable, donc devoir donner lieu à un classement, ou poursuivable, en vue d'y apporter une réponse pénale. Ce choix d'orientation pénale est contraint par le nombre de procédures à traiter, leur degré de gravité et de priorité.

1 - Une poursuite de l'infraction en hausse

Les réponses pénales des parquets s'organisent entre les poursuites et les procédures alternatives aux poursuites.

Schéma n° 2 : structure simplifiée des orientations pénales par les parquets



Source : Cour des comptes

Dans les affaires orientées vers le parquet, on relève qu'en 2024, 72 % des affaires de travail dissimulé sont poursuivables, un chiffre stable depuis 2019. Parmi elles, 20 % sont classées sans suite contre 9 % en 2019, sans que l'on puisse attribuer cette hausse à une recherche infructueuse (cas des entreprises éphémères¹⁰⁵ ou sociétés de domiciliation), ou à la faiblesse du préjudice social.

En 2024, dans ses réponses, le parquet choisit majoritairement de poursuivre 56 % des infractions de travail dissimulé (contre 53 % en 2019) et 44 % font l'objet d'alternatives aux poursuites (contre 47 % en 2019). Pour autant, les seuils d'opportunité de poursuite varient selon les parquets et la physionomie de leur territoire. Sur certains ressorts, les parquets retiennent un certain quantum de préjudice pour leurs orientations pénales. Les URSSAF adaptent en conséquence leurs transmissions de procès-verbaux et privilégient parfois la voie civile pour réparer le préjudice social en deçà de certains seuils.

Par exemple, au parquet de Toulouse, les dossiers d'infractions de travail dissimulé connaissent quasiment toujours une issue pénale (composition pénale, reconnaissance préalable de culpabilité¹⁰⁶, renvoi devant le tribunal), les classements visant surtout des procédures initiées sans articulation avec l'URSSAF ou mal caractérisées par d'autres services d'enquête.

¹⁰⁵ Sociétés à la durée de vie limitée créées pour commettre des irrégularités dans un laps de temps très court avant de mettre la « clé sous la porte », échappant ainsi au redressement. Ces entités sans activité économique n'ont en effet pour finalité, sous couvert d'une activité déclarée fictive, que de blanchir les fonds de la criminalité organisée avant de leur faire quitter le territoire national.

¹⁰⁶ La procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) est une procédure qui permet de juger rapidement l'auteur d'une infraction qui reconnaît sa culpabilité. Le mis en cause comparaît devant le procureur de la République ou son représentant qui lui propose une peine « atténuée » en échange de sa reconnaissance de culpabilité – cf. article 495-7 du code de procédure pénale.

Tableau n° 17 : évolution des orientations pénales des mis en cause dans des affaires de travail dissimulé (2019 – 2024)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Taux d'affaires poursuivables parmi les affaires orientées	74 %	72 %	74 %	70 %	70 %	72 %
Parmi les affaires poursuivables						
Taux de classement sans suite	9 %	12 %	9 %	10 %	13 %	20 %
Taux de réponses pénales	91 %	88 %	91 %	90 %	87 %	80 %
Parmi les réponses pénales						
Taux d'alternatives aux poursuites	47 %	50 %	47 %	45 %	45 %	44 %
Taux de poursuite	53 %	50 %	53 %	55 %	55 %	56 %
Parmi les procédures alternatives						
Taux de rappel à la loi	41 %	37 %	34 %	29 %	15 %	9 %
Taux de composition pénale	30 %	29 %	31 %	30 %	32 %	33 %
Parmi les poursuites						
Taux d'ouverture d'information judiciaire	12 %	13 %	13 %	12 %	11 %	10 %
Taux de saisine du tribunal correctionnel	87 %	85 %	85 %	86 %	88 %	88 %
Taux de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC)	16 %	17 %	22 %	23 %	23 %	25 %

Source : ministère de la justice, traitement Cour des comptes

Dans le cadre des procédures alternatives aux poursuites, le rappel à la loi n'est quasiment plus utilisé comme réponse pour l'infraction de travail dissimulé, ce qui peut caractériser un durcissement de la réponse pénale. La composition pénale¹⁰⁷ est la voie pénale la plus utilisée par les parquets, représentant 33 % des procédures alternatives en 2024 (contre 30 % en 2019). Ce choix est beaucoup plus utilisé pour le travail dissimulé que pour le traitement des autres infractions économiques. Il permet d'apporter une réponse rapide à l'infraction.

Dans le cadre des poursuites, l'ouverture d'une information judiciaire devant le juge d'instruction ne représente plus que 10 % des situations en 2024, réservée aux affaires les plus complexes parce qu'elle nécessite du temps et retarde la réponse pénale.

Pour le travail dissimulé, la saisine du tribunal de police (pour les contraventions) ou du tribunal correctionnel (délits jugés dans le cadre d'une audience sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) ou par d'autres procédures¹⁰⁸) représente 90 % des poursuites en 2024 (dont 88 % pour le seul tribunal correctionnel).

¹⁰⁷ La composition pénale est une mesure alternative aux poursuites, permettant de sanctionner rapidement l'auteur de l'infraction reconnaissant sa culpabilité. L'auteur des faits accepte et exécute la mesure proposée, qui peut être une sanction pénale ou une mesure de réparation. Il évite ainsi un procès pénal – cf. article 41-2 du code de procédure pénale.

¹⁰⁸ Comparution immédiate ou à délai différé, par convocation par officier de police judiciaire (COPJ), convocation par procès-verbal du procureur de la République (CPV), ou citation directe.

Il faut noter que le renvoi en audience de CRPC progresse dans les choix d'orientation pénale pour le travail dissimulé, passant de 16 % des poursuites à 25 % entre 2019 et 2024. Les procureurs interrogés¹⁰⁹ soulignent que cette procédure est adaptée dans la mesure où le prévenu reconnaît les faits et s'engage à respecter la peine. Elle permet un traitement plus rapide et une meilleure récupération des sommes dues et s'avère plus répressive.

2 - Une nécessaire diversification des réponses pénales

Si les parquets privilégient une réponse pénale rapide pour les formes de travail dissimulé les plus simples, le recours à d'autres procédures existantes doit être envisagé. La transaction pénale (alternative aux poursuites) et l'ordonnance pénale (poursuite), aujourd'hui absentes du panel des réponses possibles, seraient utiles aux parquets comme aux services d'enquêtes interrogés pour graduer davantage leur réponse. La direction générale du travail et la direction de la sécurité sociale craignent que ces évolutions remettent en cause la gravité de l'infraction de travail dissimulé. Il s'agirait donc d'apporter une réponse pénale rapide limitée aux seuls dossiers sans récidive ni circonstance aggravante et systématiquement articulée et avec une régularisation effective des redressements auprès des organismes de recouvrement. L'effet dissuasif serait ainsi préservé, tandis que la voie judiciaire en audience pénale serait recentrée sur les formes les plus graves de l'infraction.

S'agissant de la transaction pénale, celle-ci n'est actuellement pas possible pour le délit de travail dissimulé¹¹⁰. Une modification de l'article L. 8114-4 du code du travail serait nécessaire pour le prévoir dans le cadre du travail dissimulé. Loin de « banaliser » l'infraction comme pourrait le craindre la direction de la sécurité sociale, cette alternative aux poursuites permettrait de désengorger les juridictions, de gagner du temps d'audiencement et d'optimiser la réparation du préjudice. Déjà encadrée par le code du travail, la transaction pénale n'est proposée qu'au regard des circonstances, de la gravité de l'infraction et de la personnalité de son auteur¹¹¹. Elle resterait soumise au contrôle et à l'homologation du parquet, lequel apprécierait l'établissement en amont d'un protocole d'accord sur le paiement des sommes éludées entre l'employeur mis en cause et l'organisme de recouvrement, tel que la Cour le propose dans le cadre du présent rapport (cf. *infra* chapitre III, I).

S'agissant de l'ordonnance pénale délictuelle¹¹², l'infraction de travail dissimulé n'est pas mentionnée dans l'article 495 du code de procédure pénale¹¹³. Il conviendrait de l'y ajouter au même titre que le délit de diffamation, car cette modalité de réponse permettrait l'envoi d'un

¹⁰⁹ Entretiens effectués et questionnaire adressés par la Cour aux procureurs de la République.

¹¹⁰ L'ordonnance n° 2016-413 du 7 avril 2016 relative au dispositif de contrôle de l'application du droit du travail a ouvert à l'administration du travail la possibilité d'engager une procédure de transaction pénale homologuée par le procureur de la République. Mais le code du travail (article L. 8114-4) précise que les délits punis d'une peine supérieure à un an ou plus (dont le délit de travail dissimulé fait partie) en sont exclus.

¹¹¹ Cf. article L. 8114-5 du code du travail.

¹¹² L'ordonnance pénale est une procédure simplifiée utilisée pour traiter les affaires pénales simples et de faible gravité. Elle permet de juger le prévenu rapidement, sans audience.

¹¹³ Aux termes de l'article 495 du code de procédure pénale, « (...) II.- La procédure simplifiée de l'ordonnance pénale est applicable aux délits mentionnés à l'article 398-1 du présent code, à l'exception des délits d'atteintes volontaires et involontaires à l'intégrité des personnes. Cette procédure est également applicable au délit de diffamation prévu à l'article 32 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse et au délit d'injure prévu aux deuxième à quatrième alinéas de l'article 33 de la même loi, sauf lorsque sont applicables les dispositions de l'article 42 de ladite loi ou de l'article 93-3 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle ».

signal plus formel et plus rapide tout en conservant son statut de poursuite. Dans cette procédure, le juge, sur réquisitions du parquet, convoque le prévenu pour qu'il prenne connaissance de la sanction prononcée à son encontre. Comme pour la transaction pénale, il serait utile que l'ordonnance pénale soit assortie d'un protocole d'accord de paiement des sommes éludées entre le mis en cause et l'organisme de recouvrement. Le procureur de la République resterait à l'initiative de ce choix de poursuite qu'il apprécierait en fonction de la nature du dossier de travail dissimulé.

S'agissant des infractions complexes et à enjeu financier, des ouvertures d'information et des renvois en audience pénale collégiale sont parfois nécessaires. Dans ces cas, le gel des avoirs frauduleux permet de préserver du temps d'enquête sans mettre en péril le recouvrement de sommes qui seront dues à l'issue de la condamnation éventuelle. La saisie du produit infractionnel est aussi plus dissuasive et mieux adaptée à la capacité de certains fraudeurs à organiser leur insolvabilité. C'est le cas des entreprises, qui, le temps que la procédure aboutisse, disparaissent, le gérant s'étant volatilisé et le capital social se révélant symbolique.

Dans ces configurations, les saisies pénales constituent un levier efficace pour lutter contre cette insolvabilité. À cet égard, le montant des avoirs criminels saisis par la gendarmerie nationale au titre du travail dissimulé a augmenté de 96 % entre 2023 et la fin du premier semestre 2025, passant de 19,4 à 38,1 M€, alors que le volume d'affaires est resté stable depuis 2023. Cette augmentation significative peut autant résulter d'une meilleure détection des fraudes à fort enjeu que d'un recours plus systématique aux saisies d'avoirs par les juridictions.

Face au risque d'évasion sociale et d'organisation de l'insolvabilité¹¹⁴, le recours au « circuit court » mis en œuvre par TRACFIN¹¹⁵ permet de geler des sommes faisant l'objet de déclarations de soupçon, et de permettre que des saisies soient rapidement effectuées. TRACFIN confirme l'efficacité de ce dispositif démontrée en 2024¹¹⁶ et dont le déploiement au niveau national avec l'ensemble des parquets est engagé depuis début 2025¹¹⁷. Lors de la contradiction, la direction générale de la gendarmerie nationale a fait valoir que ce dispositif, bien qu'efficace, reposait sur des outils disparates qui gagneraient à être consolidés.

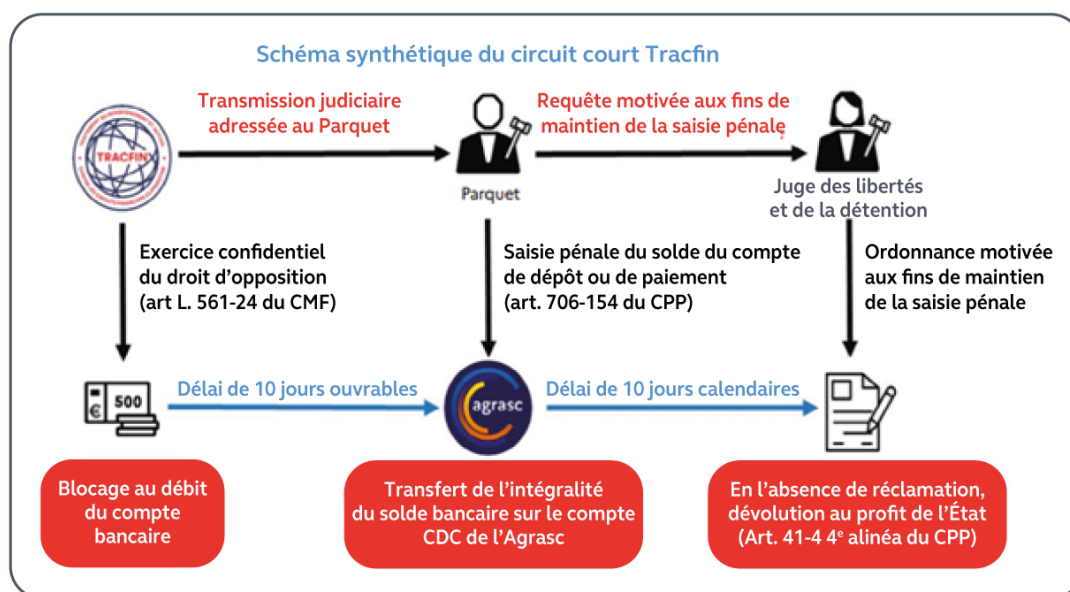
¹¹⁴ L'organisation frauduleuse de l'insolvabilité est un délit caractérisé par « le fait d'organiser frauduleusement son appauvrissement dans le seul but d'échapper à l'obligation de payer certaines condamnations de nature financière ». La définition de ce délit pénal est donnée par l'article 314-7 du code pénal. Il précise que l'organisation frauduleuse de l'insolvabilité est constituée lorsqu'un débiteur organise ou aggrave son insolvabilité et ce, même avant une décision judiciaire constatant sa dette.

¹¹⁵ Application de l'article L. 561-24 du code monétaire et financier.

¹¹⁶ Dans son rapport annuel 2024, TRACFIN indique avoir émis 288 droits d'opposition en 2024 (contre 132 en 2023) visant les comptes bancaires de 261 sociétés « lessiveuses », sécurisant ainsi la saisie pénale de fonds issus de la criminalité organisée à hauteur de 25,3 M€ par l'autorité judiciaire, après la transmission de 253 notes d'information dans le cadre d'un dispositif de « circuit court ».

¹¹⁷ Cf. TRACFIN, Bilan 2024.

Schéma n° 3 : schéma synthétique du circuit court TRACFIN



Source : TRACFIN, 2024

Dans le cadre de l'enquête réalisée par la Cour auprès des procureurs de la République, seuls 44 % soulignent utiliser ce circuit court. Son appropriation par les parquets est progressive, la démarche étant encore récente et les parquets de certains ressorts n'ayant pas eu besoin d'y avoir recours.

Si la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la justice sensibilise déjà les parquets à ce dispositif¹¹⁸, il apparaît toutefois utile de renforcer l'information sur la démarche et de l'intégrer au plan de formation de l'École nationale de la magistrature en lien avec une formation sur les saisies.

3 - Une adaptation nécessaire des moyens et des compétences

Les parquets s'estiment restreints dans leur choix de services à saisir et ont souligné l'insuffisance des services d'enquête tant généralistes que spécialisés, auxquels confier les enquêtes de travail dissimulé.

Les services spécialisés de police et de gendarmerie privilégient des affaires plus complexes impliquant la criminalité organisée (cf. *supra*).

Concernant les services de police et gendarmerie généralistes, le travail dissimulé est un contentieux souvent non prioritaire, ces services faisant face à des flux importants de procédures pour un nombre d'agents en baisse, donnant la priorité à d'autres affaires, notamment les atteintes aux personnes. La Cour signalait déjà en 2023 que la délinquance économique et financière était le contentieux le plus négligé, souvent traité sans enquêteurs spécialisés¹¹⁹. En

¹¹⁸ Cf. dépêche de la DACG du 27 janvier 2025 et réunions organisées plusieurs fois par an avec les référents travail des parquets.

¹¹⁹ Cf. Cour des comptes, *Les moyens affectés aux missions de police judiciaire*, observations définitives sur les exercices 2017 à 2022, 2023.

outre, ces dossiers impliquent un travail technique et consommateur de temps, la Cour ayant souligné la complexification croissante des procédures, liée notamment au renforcement des droits de la défense et des exigences formelles¹²⁰.

L'engorgement de ces services tient également aux sollicitations des parquets tendant à la convocation des personnes mises en cause. En effet, l'URSSAF se trouvant souvent empêchée dans son enquête, faute de pouvoir recourir à la contrainte pour ses auditions, les parquets sollicitent des officiers de police judiciaire pour procéder aux auditions sans lesquelles la procédure se trouverait fragilisée. Cette situation peut également conduire à la prescription de dossiers, faute pour les services d'enquête généralistes de pouvoir les traiter dans les temps. Les données obtenues du ministère de la justice ne permettent pas d'estimer l'ampleur de cet enjeu. Seul le recours à la co-saisine prévue à l'article 28 du code de procédure pénale¹²¹ est un levier d'efficacité pour les parquets mais ils le réservent à des affaires complexes¹²².

À cela s'ajoute un manque de formation adaptée des enquêteurs à l'infraction de travail dissimulé, et plus largement à la délinquance économique et financière, déjà constatée par la Cour en 2023¹²³. Une formation régulière des enquêteurs en raison de l'évolution rapide des pratiques frauduleuses serait à instaurer. Il faut relever toutefois que la gendarmerie nationale déploie plusieurs formations en interne, notamment pour les enquêteurs financiers spécialisés (cf. *supra*).

Le manque d'expertise technique se retrouve également chez des magistrats qui, dans certaines juridictions, ne bénéficient pas d'un service spécialisé pour le traitement des infractions économiques. Ils doivent faire face à un contentieux pénal général important dans lequel le travail dissimulé reste minoritaire. Face à eux, des avocats, très spécialisés, utilisent la procédure et la technicité des montages économiques, parfois difficiles à démontrer du côté de l'enquête, comme stratégie de défense.

De bonnes pratiques existent mais restent encore insuffisamment développées, telles que le détachement d'assistants spécialisés¹²⁴ issus d'autres administrations au sein des pôles économiques et financiers des juridictions du siège comme du parquet, ou, inversement, le détachement de magistrats au sein de services d'enquête spécialisés.

C - Un arsenal de sanctions insuffisamment mobilisé

Le travail dissimulé est passible de peines principales et complémentaires dont le prononcé demeure globalement stable ces dernières années, certaines étant néanmoins peu mobilisées.

¹²⁰ Le rapport de la Cour sur *Les moyens affectés aux missions de police judiciaire* en 2023, mentionnait que selon le ministère de l'intérieur, seuls les 2/3 des procès-verbaux composant une procédure répondraient en moyenne aux exigences formelles de la procédure pénale.

¹²¹ Aux termes de l'article 28 du code de procédure pénale, « d'office ou sur instructions du procureur de la République, ces fonctionnaires et agents peuvent 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... ».

¹²² Résultats du questionnaire adressé par la Cour aux procureurs de la République en novembre 2025.

¹²³ Cf. les observations définitives sur *Les moyens affectés aux missions de police judiciaire*, exercices 2017 à 2022, Cour des comptes, 2023.

¹²⁴ Cf. articles R. 123-39 et suivants du code de l'organisation judiciaire.

1 - Les peines prononcées sont sans évolution majeure ces dernières années

Les juridictions mobilisent tout l'éventail des peines principales encourues¹²⁵. En revanche, le niveau des peines et des amendes prononcées demeure globalement modéré.

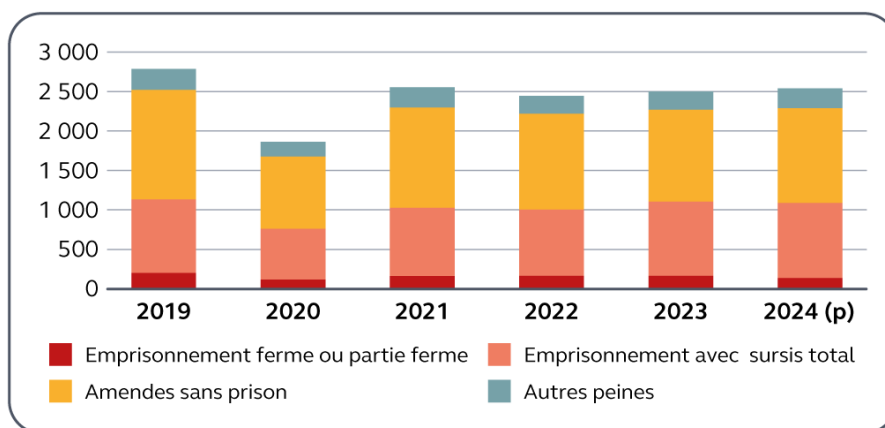
Rappel des peines principales en cas d'infraction de travail dissimulé

À l'égard des personnes physiques, l'emprisonnement peut aller jusqu'à trois ans, le prononcé d'une amende jusqu'à 45 000 €. Ces peines sont aggravées en cas d'emploi dissimulé d'un mineur soumis à l'obligation scolaire (jusqu'à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 € d'amende)¹²⁶.

À l'égard des personnes morales, la peine d'amende encourue est portée au quintuple de celle encourue par les personnes physiques.

En 2024, les peines principales prononcées pour l'infraction de travail dissimulé représentaient principalement des amendes (47 %) et des peines d'emprisonnement avec sursis (37 %) ou fermes (6 %). Le juge, soumis au principe de l'individualisation des peines, est amené à prononcer prioritairement une peine d'amende ou d'emprisonnement avec sursis quand le mis en cause est un primo-délinquant.

Graphique n° 7 : évolution du nombre de peines principales prononcées en première instance en France pour une infraction principale de travail dissimulé (2019-2024)



Note : Ces peines sont exclusives les unes des autres, les données de 2024 sont provisoires.

Source : ministère de la justice, 2025

Sur l'ensemble du territoire, le taux de récidive pour l'infraction de travail dissimulé est faible, ne représentant que 2,4 % des condamnations prononcées en première instance, et stable sur les cinq dernières années. Toutefois, ce taux est à apprécier avec prudence, compte tenu des nombreuses possibilités de dissimulation de gérance de sociétés (usurpations d'identité, recours à des prête-noms, gérants de paille, sociétés écrans ou de portage notamment).

¹²⁵ Les peines principales constituent la sanction pénale de base, à distinguer des peines complémentaires qui s'y ajoutent afin d'en renforcer les effets.

¹²⁶ Depuis 2014, une nouvelle circonstance aggravante a été créée pour les faits commis en bande organisée, punis jusqu'à dix ans d'emprisonnement et 100 000 € d'amende (cf. loi n° 2014-790 du 10 juillet 2014 visant à lutter contre la concurrence déloyale).

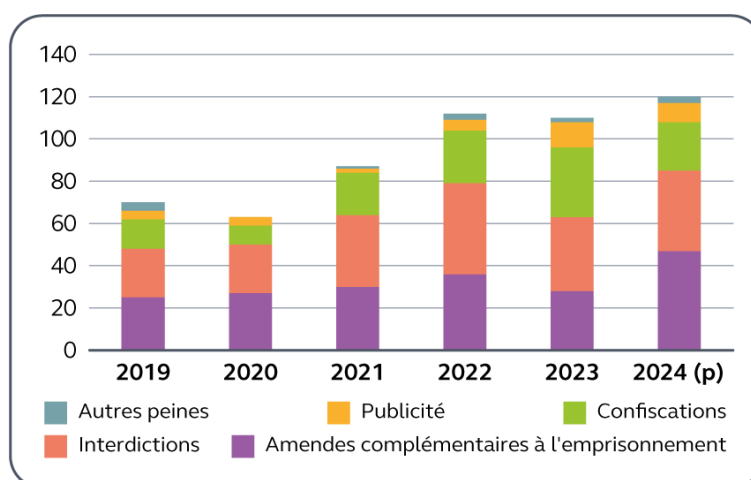
S'agissant des peines complémentaires, en 2024, elles sont prononcées majoritairement sous forme d'amendes (39 %), d'interdictions d'exercice professionnel (32 %), de publications ou d'affichage (16 %) et de confiscations (10 %).

Les peines complémentaires possibles en cas de travail dissimulé

Les peines complémentaires à l'égard des personnes physiques sont l'interdiction d'exercice professionnel¹²⁷, l'exclusion des marchés publics pour une durée de cinq ans au plus, la confiscation des objets ayant servi directement ou indirectement à commettre l'infraction ou qui ont été utilisés à cette occasion, ainsi que des produits du délit¹²⁸, l'affichage du jugement¹²⁹, l'interdiction, pour une durée de cinq ans au plus, de percevoir toute aide publique, l'interdiction temporaire des droits civiques, civils et de famille.

Les peines complémentaires à l'égard des personnes morales peuvent être la dissolution, l'interdiction d'activité, la fermeture des établissements ayant servi à commettre l'infraction, l'exclusion des marchés publics, la confiscation ainsi que l'affichage et la publication de la décision de condamnation.

Graphique n° 8 : évolution du nombre de peines complémentaires prononcées en première instance en France pour une infraction principale de travail dissimulé (2019-2024)



Note : ces peines ne sont pas exclusives les unes des autres. Les données de 2024 sont provisoires.

Source : ministère de la justice, 2025

¹²⁷ Cf. article 131-27 du code pénal. Il s'agit ici de l'interdiction d'exercer une fonction publique ou une activité professionnelle ou sociale dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise ou d'exercer une profession commerciale ou industrielle, de diriger, d'administrer, de gérer ou de contrôler à un titre quelconque directement ou indirectement, pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, une entreprise commerciale ou industrielle ou une société commerciale.

¹²⁸ Le produit du délit de travail dissimulé correspond à la seule économie réalisée par la fraude comme par exemple un véhicule qui a permis de commettre le délit ou a été utilisé à cette occasion, le montant des cotisations sociales ou droits éludés, le gain obtenu en rémunérant des salariés à un salaire inférieur au salaire français et en les faisant travailler à une durée supérieure à la durée légale du travail.

¹²⁹ Cf. article 131-35 du code pénal.

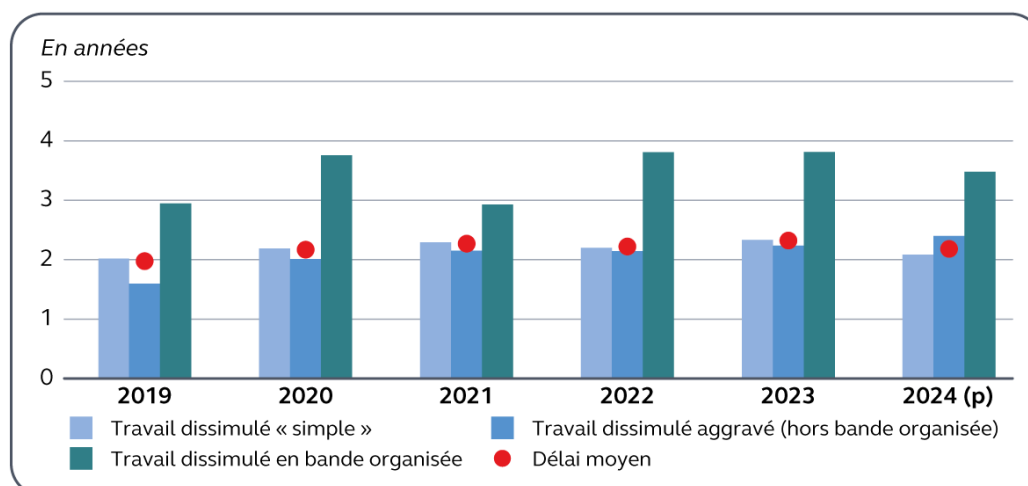
Parmi les procureurs de la République interrogés, 93 % d'entre eux estiment que ces peines complémentaires sont suffisamment requises mais 56 % les considèrent insuffisamment prononcées¹³⁰.

2 - Des délais de jugement excessifs, atténuant l'effet dissuasif des sanctions pénales

Le délai moyen de traitement judiciaire de l'infraction de travail dissimulé, entre l'arrivée de l'affaire au parquet et le jugement au fond de première instance, est long et constant. Il est de 26 mois en 2024 contre 24 mois en 2019. Ce délai important ne reflète pas pour autant la durée totale de la procédure car il ne tient pas compte du temps d'enquête avant la transmission de l'affaire au parquet, ni du temps restant entre le jugement de première instance et la décision définitive (éventuellement avec les décisions d'appel et de cassation)¹³¹. Le temps judiciaire total moyen n'a pas été communiqué dans le cadre de cette évaluation.

Ainsi, certains dossiers de travail dissimulé peuvent durer une dizaine d'années entre le premier procès-verbal constatant l'infraction et la dernière décision judiciaire définitive. Entre temps, la situation personnelle du condamné n'est plus la même, la personne morale peut ne plus exister et la juridiction en tient compte dans le prononcé de sa décision. Certains prévenus ont intégré dans leur stratégie de défense la longueur de la procédure judiciaire afin d'organiser leur insolvabilité avant leur comparution devant le tribunal, des années plus tard. Ainsi, ils n'ont parfois pas à subir la condamnation financière qu'ils auraient eue au moment du constat de l'infraction et les délais de jugement peuvent leur être en conséquence favorables. La sanction peut ainsi s'avérer inopérante, au moins sur le plan financier.

Graphique n° 9 : évolution du délai moyen de traitement des affaires jugées par le tribunal correctionnel pour au moins une infraction de travail dissimulé, par gravité, en France (2019-2024)



Source : ministère de la justice, traitement Cour des comptes

¹³⁰ Cf. questionnaire adressé par la Cour aux procureurs de la République, novembre 2025.

¹³¹ Ces délais à l'audience sont souvent allongés par des moyens invoqués par les avocats de la défense, comme les exceptions de nullités soulevées préalablement aux débats, et autres moyens de droit nombreux (questions prioritaires de constitutionnalité, convention européenne des droits de l'homme, etc.).

3 - Une publicité plus large des sanctions pénales comme levier de dissuasion

Parmi les peines complémentaires que le juge peut prononcer, figure celle d’affichage ou de publication de la condamnation. A titre d’exemple, la condamnation définitive peut être inscrite sur une liste « noire » sur le site du ministère du travail¹³². Dans les faits, il est relevé que cette liste est peu accessible et peu consultée¹³³, et qu’en novembre 2025, seulement 11 personnes morales et 69 personnes physiques y étaient inscrites pour une durée moyenne de quelques mois, rendant cette sanction peu connue et dissuasive.

Cette peine d’affichage ou de publication n’est pas obligatoire sauf circonstances aggravantes, et sur décision de justice¹³⁴. Or, elle participe à la prévention de la récidive en informant les tiers, notamment les concurrents et les clients. Il apparaît légitime de prévoir que cette peine complémentaire soit obligatoirement prononcée pour l’infraction de travail dissimulé, même en l’absence de circonstances aggravantes ; une modification des articles L. 131-35 et 131-39 du code pénal et de l’article L. 8224-3 du code du travail serait nécessaire. Cet affichage ou cette publication devrait figurer sur des sites publics, aisément accessibles pendant un délai significatif¹³⁵. Cela pourrait s’accompagner d’une stratégie de communication gouvernementale axée sur la valorisation des sanctions emblématiques prononcées, à l’instar de celle mise en œuvre par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes¹³⁶ pour les infractions aux codes de la consommation et du commerce.

4 - Des sanctions administratives fortes à l’application contrastée

Le législateur a prévu, tant dans le code du travail que dans celui de la sécurité sociale, un ensemble de sanctions administratives à l’encontre des personnes physiques ou morales mises en cause pour travail dissimulé. Ces sanctions sont cumulables avec les éventuelles sanctions pénales qui pourraient être prononcées.

¹³² Le décret n° 2015-1327 du 21 octobre 2015 a fixé les modalités, le contenu et la durée des informations diffusées. L’objectif est d’assurer une transparence sur les pratiques frauduleuses des entreprises, à destination de leurs clients potentiels.

¹³³ Le ministère du travail indique qu’en novembre 2025, 5 à 6 consultations par jour sont constatées.

¹³⁴ Comme en matière de fraude fiscale, la loi du n° 2018-771 du 5 septembre 2018 a durci les mesures de publicité en les rendant en principe obligatoires pour certaines situations lorsque l’infraction de travail dissimulé est aggravée (mineurs, bande organisée, ou infraction commise à l’égard de plusieurs personnes ou d’une personne dont la vulnérabilité ou l’état de dépendance sont apparents ou connus de l’auteur), le juge pouvant néanmoins, par une décision spécialement motivée, décider de ne pas prononcer cette peine en considération de circonstances de l’infraction et de la personnalité de son auteur.

¹³⁵ Un amendement au projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales (article 22 *bis*), actuellement examiné par le Parlement, propose notamment de porter de un à deux ans la durée maximale de la peine complémentaire de diffusion de la condamnation pour travail illégal.

¹³⁶ Direction du ministère de l’économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique.

Les principales sanctions administratives encourues :

- La majoration du redressement est de 25 % en cas de travail dissimulé, et de 40 % s'il est assorti de circonstances aggravantes¹³⁷. En cas de récidive dans les cinq ans, la majoration est de 45 % si elle était de 25 % la première fois, et de 60 % si elle était de 40 %¹³⁸;
- L'annulation des réductions et exonérations des cotisations ou contributions sociales, aussi bien pour le contrevenant que pour son donneur d'ordre¹³⁹ ;
- Le remboursement des aides versées au cours de l'année précédente et le refus, pour cinq ans au plus, des aides publiques à l'emploi et à la formation professionnelle¹⁴⁰ ;
- La fermeture temporaire d'un établissement avec, le cas échéant, la saisie conservatoire du matériel professionnel, pour une durée de trois mois au plus ; ou, pour les activités exercées hors d'un établissement de l'entreprise (chantier de BTP ou de travaux agricoles, mise à disposition de main-d'œuvre, prestation extérieure, prestation de services internationale, etc.), l'arrêt temporaire d'activité de l'entreprise¹⁴¹;
- L'exclusion temporaire des contrats administratifs pour une durée de six mois au plus¹⁴² ;
- Une amende d'au plus 4 000 € par salarié détaché et d'au plus 8 000 € en cas de réitération dans un délai de deux ans à compter du jour de la notification de la première amende, en cas de manquement aux obligations déclaratives relatives au travail détaché¹⁴³.

Parmi les mesures administratives à l'initiative du préfet, la fermeture temporaire d'un établissement¹⁴⁴ est la seule sanction réellement appliquée, dans un nombre croissant de départements¹⁴⁵, l'Île-de-France et la région Sud-Est y recourant plus fréquemment¹⁴⁶. Elle est prononcée avec davantage de fermeté, puisqu'elle est de moins en moins précédée d'avertissements¹⁴⁷ et la durée de la fermeture prononcée augmente¹⁴⁸. L'exclusion temporaire des contrats administratifs pourrait être dissuasive pour certaines entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics, mais elle n'est jamais prononcée¹⁴⁹.

¹³⁷ Cf. article L. 8224-2 du code du travail.

¹³⁸ À compter du 1er juin 2026, les majorations pour travail dissimulé sont portées de 25 à 35 %, et de 40 à 50 % en cas de récidive, en application de l'article 44 de la loi n° 2025-1403 de financement de la sécurité sociale pour 2026, modifiant l'article L. 243-7-7 du code de la sécurité sociale.

¹³⁹ Cf. article L. 133-4 du code de la sécurité sociale.

¹⁴⁰ Cf. article L. 8272-1 du code du travail.

¹⁴¹ Cf. article L. 8272-2 du code du travail.

¹⁴² Cf. article L. 8272-4 du code du travail.

¹⁴³ Cf. article L. 1262-2-1, L. 1264-1 et L. 1264-3 du code du travail.

¹⁴⁴ Cela inclut l'arrêt de l'activité de l'entreprise sur le site où a été commis l'infraction lorsqu'il s'agit de chantiers du bâtiment ou de travaux publics et la saisie conservatoire du matériel professionnel.

¹⁴⁵ En 2024, 14 départements de plus l'ont utilisé par rapport à 2023.

¹⁴⁶ Les entreprises sanctionnées appartiennent aux secteurs régulièrement identifiés comme concentrant d'importants risques de travail dissimulé (l'hôtellerie et la restauration, les commerces de proximité, les salons de coiffure, les secteurs du BTP et les garages automobiles sont concernés en 2024).

¹⁴⁷ En 2024, la procédure d'avertissement préfectoral, non expressément prévue par le code du travail, est en nette diminution: 26 avertissements ont été prononcés en 2024 contre 85 en 2023, le plus bas niveau depuis 2018.

¹⁴⁸ Sa durée moyenne est de 42 jours en 2024 contre 33 jours en 2023.

¹⁴⁹ Elle n'a pas été prononcée entre 2019 et 2024 selon les données disponibles.

Par ailleurs, certains agents de l'inspection du travail privilégient la constatation d'infractions connexes au délit de travail dissimulé¹⁵⁰ sanctionnées du paiement d'amendes administratives pour un montant forfaitaire de 4 000 € par salarié et de 8 000 € en cas de réitération. Ces sanctions financières sont perçues par les agents comme plus efficaces qu'un procès-verbal dont le parquet pourrait ne pas se saisir, plus immédiates et davantage redoutées par les employeurs mis en cause.

Le refus – ou la demande de remboursement – d'aides publiques n'a été mobilisé que dans le cadre de la fraude à l'activité partielle, bénéficiant alors d'un cadre doctrinal clair¹⁵¹. En dehors de ce contexte, les inspecteurs du travail disposent d'une visibilité limitée sur les aides perçues par les employeurs et d'une absence de doctrine d'emploi. La faculté de refuser ou demander le remboursement de l'aide reste à l'appréciation de l'autorité gestionnaire. De plus, ces mesures sont davantage susceptibles d'être dissuasives dans des entreprises structurées ou dépendantes d'aides publiques que dans de petites structures informelles, où le risque de contrôle demeure le principal facteur dissuasif.

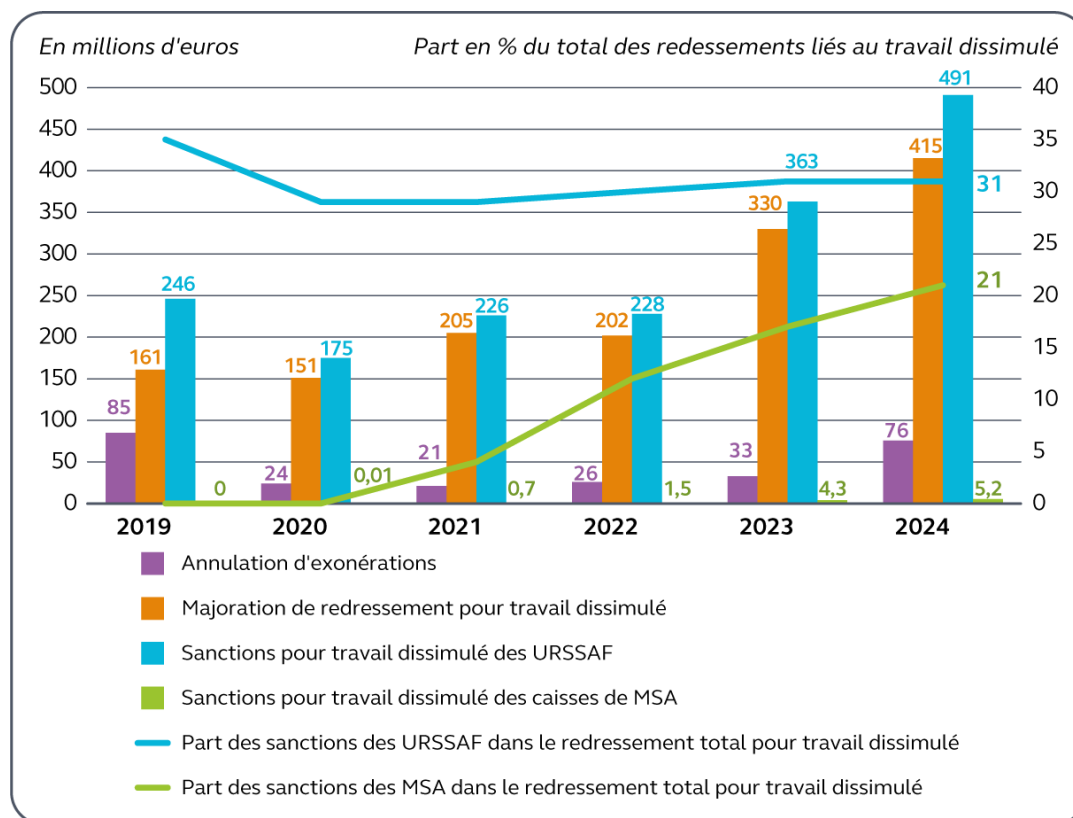
Les organismes de recouvrement disposent de sanctions pécuniaires fortes par l'application de majorations forfaitaires importantes, de 25 ou 40 %, au montant des cotisations éludées. Ils peuvent également remettre en cause les réductions ou exonérations de cotisations afin de neutraliser le gain économique issu de la fraude.

Le cumul de ces sanctions financières génère des rendements élevés. En 2024, elles ont représenté 490 M€ pour le réseau des URSSAF, soit 31 % du montant total des redressements liés à la lutte contre le travail dissimulé. Si cette proportion demeure stable, le rendement de ces sanctions en valeur progresse nettement (doublement par rapport à 2019), en lien avec la hausse globale des redressements. Pour le réseau des MSA, les sanctions (5,2 M€ en 2024) ont nettement progressé depuis 2019 et représentent 21 % des redressements liés au travail dissimulé en 2024.

¹⁵⁰ Il s'agit notamment de défaut de décompte de la durée du travail ou de déclaration préalable à l'embauche.

¹⁵¹ En 2024, elle n'a été appliquée que sept fois (soit 24 fois depuis 2021), exclusivement dans des dossiers de fraude à l'activité partielle. Dès le printemps 2020 et la détection de cette fraude, des circulaires du ministre du travail ont été adressées à l'ensemble des services préfectoraux.

Graphique n° 10 : évolution des sanctions administratives prononcées par les réseaux des URSSAF et des MSA entre 2019 et 2024



Source : données ACOSS et CCMSA, mise en forme Cour des comptes

Si ces sanctions présentent un enjeu financier important, elles demeurent toutefois faiblement recouvrées et sont fréquemment contestées dans le cadre de recours juridictionnels longs et complexes, ce qui en atténue l'effectivité et la portée dissuasive.

5 - Une articulation complexe entre les sanctions civiles et pénales

En cas de contestation des sanctions administratives, le juge civil doit notamment trancher sur le préjudice matériel (montant du redressement, y compris ses majorations). Dans les faits, le juge civil va fréquemment surseoir à statuer dès lors que le juge pénal est saisi de l'infraction de travail dissimulé. Il en résulte un allongement des délais de procédure et parfois un manque d'information mutuelle des deux juridictions, pénale et civile, concernées sur une même affaire.

Ces délais, préjudiciables au recouvrement, limitent l'effectivité de la sanction. Certaines URSSAF sont contraintes de développer des stratégies pour maximiser leurs chances de recouvrer leurs redressements. Leurs demandes sont ajustées en fonction de la juridiction saisie en premier et de la situation de la société (active ou liquidée).

Il serait utile que la juridiction pénale soit avisée par le greffe civil qu'un litige civil est déjà en cours sur le redressement, en lien avec les faits de travail dissimulé. L'audience pénale pourrait utilement tenir compte de l'existence de ce litige pour retenir prioritairement la fixation de l'audience pénale.

Dans les affaires de requalification du contrat de travail où de très nombreux travailleurs peuvent être concernés, notamment les affaires impliquant des plateformes ou des entreprises ayant recours à plusieurs milliers de travailleurs indépendants, les juridictions civiles sont tenues de tous les convoquer. De jurisprudence constante, la Cour de cassation exige une notification ou une signification réussie pour chacune des parties¹⁵². Cette exigence peut conduire matériellement à bloquer la procédure de requalification et le recouvrement du redressement associé. Elle peut également entraîner un coût non négligeable.

Pour éviter ces difficultés, il pourrait être envisagé de mettre la convocation des travailleurs concernés par le litige à la charge de l'employeur, par voie d'assignation¹⁵³ plutôt que par requête¹⁵⁴. Compte tenu du nombre parfois élevé de travailleurs concernés et de leur situation souvent précaire, il n'est pas toujours possible de joindre matériellement chacun d'eux. L'absence de remise effective de l'acte ne fragiliserait pas la procédure dès lors que le commissaire de justice aurait accompli les diligences nécessaires pour tenter de les appeler en la cause et aurait, le cas échéant, dressé un procès-verbal de recherches infructueuses¹⁵⁵. La personne contactée serait considérée ensuite comme valablement assignée et la procédure pourrait donc prospérer.

À défaut de diligences de l'employeur, son recours pourrait être déclaré irrecevable, dès lors qu'il ne met pas la juridiction en mesure de statuer utilement sur un litige impliquant nécessairement l'ensemble des parties concernées.

Cette procédure permettrait de raccourcir les délais d'audience, de simplifier et sécuriser le litige. Ce choix nécessite de modifier la partie réglementaire du code de la sécurité sociale pour que, en cas de contestation par l'employeur d'un redressement notifié au titre du travail dissimulé tel que mentionné dans le code du travail, il lui appartienne d'appeler à la cause du litige civil, au moment de l'introduction de sa contestation, les travailleurs concernés. Cette modification viendrait également prévoir que l'employeur introduise son recours, non plus par requête mais par assignation.

¹⁵² Cour de cassation 2^{ème} chambre civile 25 avril 2024 n° 21-21.927.

¹⁵³ L'assignation est une demande en justice qui introduit l'instance devant une juridiction. Par cet acte, établi par un commissaire de justice, un demandeur informe un défendeur (son adversaire) qu'un procès lui est intenté et qu'il doit comparaître aux lieu, date et heure indiqués dans l'acte d'assignation. Cet acte permet de s'assurer que toutes les diligences utiles pour localiser et signifier l'acte aux personnes destinataires ont été réalisées. Cf. article 654 et suivants du code de procédure civile.

¹⁵⁴ Cf. article art. R. 142-10-1 du code de la sécurité sociale.

¹⁵⁵ Le commissaire de justice attesterait de ses diligences infructueuses par un procès-verbal au titre de l'article 659 du code de procédure civile : « *Lorsque la personne à qui l'acte doit être signifié n'a ni domicile, ni résidence, ni lieu de travail connus, le commissaire de justice dresse un procès-verbal où il relate avec précision les diligences qu'il a accomplies pour rechercher le destinataire de l'acte* ».

CONCLUSION

À la question sur la capacité de la politique de lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux à faire reculer le travail dissimulé, la Cour apporte une appréciation réservée.

Si les actions de prévention mises en œuvre dans le cadre de cette politique sont réelles, nombreuses et institutionnalisées, elles mobilisent des volumes significatifs d'interventions, en particulier au sein du réseau des URSSAF, mais leur efficacité globale demeure limitée et inégale. La prévention souffre d'une diffusion insuffisante, d'une instabilité dans le temps, d'un contenu dissuasif incomplet et d'une clarté insuffisante des suites données aux contrôles. Elle est en outre peu outillée pour faire face aux formes organisées et répétitives de fraude, et reste insuffisamment évaluée et pilotée comme un levier stratégique de long terme.

S'agissant des contrôles de lutte contre le travail dissimulé, la Cour constate qu'il est nécessaire d'améliorer leur pilotage, leur organisation et leur nombre.

Le pilotage des contrôles réalisés par l'inspection du travail doit être mieux organisé par la direction générale du travail et celle-ci doit mettre à la disposition de ses agents des outils permettant de mieux détecter, gérer et contrôler les fraudes au travail dissimulé. Les caisses de la MSA doivent augmenter le nombre de leurs contrôles, en assurer un meilleur suivi par l'amélioration de leur outil de suivi et de pilotage et en mettant à disposition des caisses des requêtes pertinentes de détection des fraudes. Les URSSAF doivent poursuivre l'augmentation du nombre des contrôles sur les travailleurs indépendants, dont la fréquence est encore trop faible malgré une hausse marquée du nombre de contrôles depuis 2019.

Les sondages réalisés par la Cour auprès des entreprises confirment que le risque de contrôle est généralement ressenti comme peu élevé et le nombre de contrôles insuffisant pour éradiquer ou contenir le travail dissimulé. Pour changer d'échelle dans la lutte contre la fraude, il est nécessaire que l'accès à des bases servant à la détection, au contrôle et au recouvrement soit ouvert à l'ensemble des corps de contrôle intervenant dans la lutte contre la fraude au travail dissimulé. Une évolution des textes en France et au niveau européen, comme le développement d'accords entre États, sera nécessaire pour permettre ces accès et l'utilisation en masse des données.

Pour sanctionner l'infraction de travail dissimulé liée à la fraude aux prélèvements sociaux, les différents partenaires doivent organiser leurs réponses administratives, civiles et pénales en tenant compte de la diversité et de l'évolution des situations de fraude rencontrées.

Si les poursuites judiciaires sont en hausse, le travail dissimulé représente une faible partie des infractions que les juges ont à connaître. Les parquets, qui bénéficient de plusieurs modalités de réponses pénales, doivent pouvoir mieux graduer leurs réponses et tenir compte des circonstances de l'infraction. À cet égard, des procédures telles que la transaction pénale et l'ordonnance pénale délictuelle pourraient utilement compléter le panel de réponses possibles tout en privilégiant la saisie qui, dans certaines configurations, demeure la sanction la plus efficace.

S'agissant des peines, il faudrait pouvoir mobiliser davantage la peine complémentaire d'affichage et de publication en la rendant obligatoire pour permettre une sanction plus dissuasive et mieux connue des concurrents et clients de l'entreprise ayant fraudé. En règle générale, il convient de développer plus largement la communication sur les sanctions pour en faire un meilleur levier de dissuasion.

Les sanctions administratives de nature pécuniaire constituent une source de contentieux devant les juridictions civiles, ces dernières se trouvant contraintes par leur articulation avec les juridictions pénales saisies également du même contentieux de redressement. Par ailleurs, dans les affaires de requalification du contrat de travail où de très nombreux travailleurs peuvent être concernés, des mesures de simplifications procédurales sont possibles pour permettre au litige civil de prospérer et au juge de statuer sur le redressement en cours.

Le détachement des travailleurs faisant apparaître des risques systémiques importants de fraude sociale, notamment en présence de dispositifs de sous-traitance en cascade, un renforcement des règles apparaît nécessaire dans les secteurs les plus vulnérables. Dans ce contexte, l'interdiction du recours à la sous-traitance, au-delà du troisième rang d'intervention, dans le secteur de la construction, renforcerait le cadre législatif. Une telle disposition pourrait constituer une première étape, avant une possible extension à d'autres secteurs vulnérables.

Ces constats conduisent la Cour à formuler les recommandations suivantes dont la mise en œuvre est attendue d'ici deux ans :

- 3. autoriser ou étendre les accès à certaines bases de données nationales (SIPSI, TTC, FNIG, DSN, SIV) aux corps de contrôle et services d'enquête administratifs (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, ministère du travail et des solidarités, ministère de la justice) ;*
- 4. limiter la sous-traitance à trois rangs d'intervention dans le secteur de la construction (ministère de l'économie et des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, ministère du travail et des solidarités) ;*
- 5. proposer aux institutions communautaires d'instituer un cadre européen d'échange automatique d'informations en matière sociale, à l'instar de celui qui existe en matière fiscale (Directive 2011/16/UE) (ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ministère du travail et des solidarités) ;*
- 6. rendre possible la transaction pénale en matière de travail dissimulé en la plaçant sous le contrôle et l'homologation du procureur de la République (ministère de la justice, ministère du travail et des solidarités) ;*
- 7. rendre l'ordonnance pénale délictuelle applicable au travail dissimulé (ministère de la justice, ministère du travail et des solidarités) ;*
- 8. prévoir de façon obligatoire la peine complémentaire d'affichage et de publication, pour l'infraction de travail dissimulé, sauf décision contraire motivée du juge (ministère de la justice, ministère du travail et des solidarités) ;*
- 9. modifier les dispositions réglementaires des dispositions du code de la sécurité sociale pour que, en cas de contestation par l'employeur d'un redressement notifié au titre du travail dissimulé, la convocation par voie d'assignation à l'audience civile des travailleurs dont l'employeur entend contester le redressement, soit à sa charge (ministère de la justice, ministère du travail et des solidarités).*

Chapitre III

Des impacts négatifs pour les finances sociales et des salariés très rarement rétablis dans leurs droits

La Cour répond dans cette dernière partie à la question évaluative : « *Dans quelle mesure la politique de lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé permet-elle de réduire les pertes pour la sécurité sociale et de rétablir les droits des salariés ?* »

La troisième question évaluative interroge la politique sous l'angle de son utilité au regard de sa capacité à permettre une réduction des pertes pour la sécurité sociale et un rétablissement des droits des travailleurs.

Pour répondre à cette question, la Cour a examiné dans un premier temps la capacité des acteurs de la branche recouvrement et des régimes agricoles à recouvrer de façon effective et rapide les cotisations et contributions éludées (I). La Cour a ensuite évalué si cette politique de lutte contre la fraude au travail se traduit par un rétablissement effectif des salariés dans leurs droits à rémunération et à protection sociale (II).

I - Le recouvrement n'est pas encore un enjeu prioritaire de la lutte contre la fraude

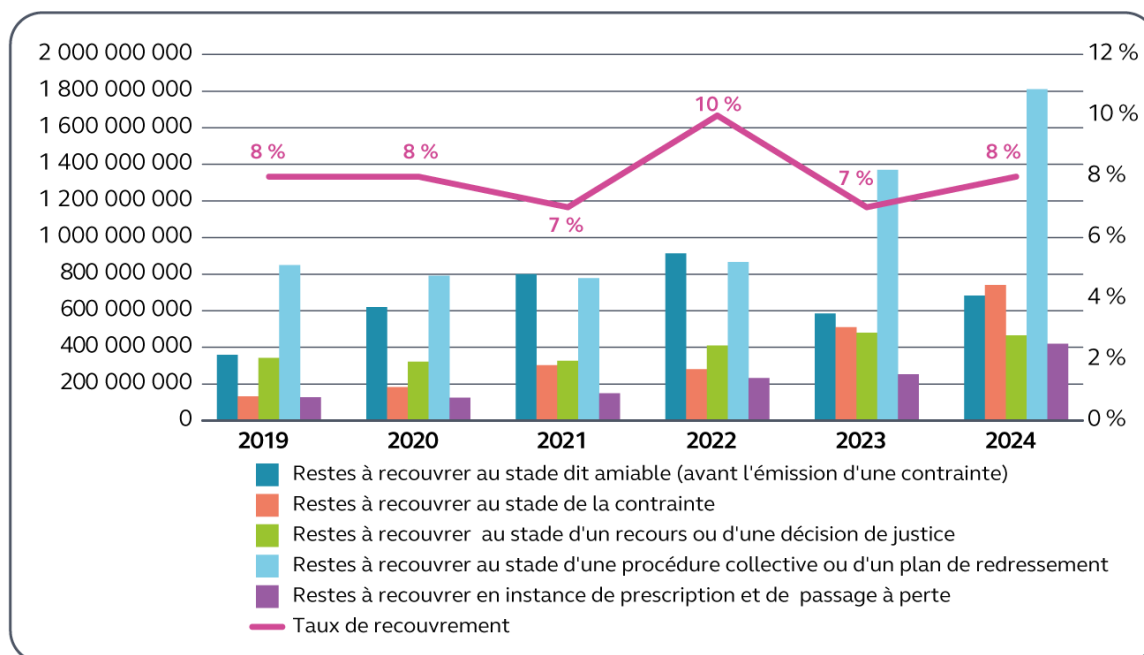
Le recouvrement des créances de cotisations et contributions sociales après constat de travail dissimulé est faible et son produit rapporté aux redressements évolue peu dans la durée. Ceci s'explique par la difficulté du recouvrement de créances frauduleuses, l'insuffisance des outils de gestion et de pilotage et la faible mobilisation des leviers mis à la disposition des organismes de recouvrement.

A - Un recouvrement difficile des créances frauduleuses

La situation du recouvrement est différente selon les réseaux (URSSAF et caisses de MSA) et connaît de fortes variations selon les années et entre organismes. Le recouvrement effectif des créances est fortement affecté par les procédures collectives et judiciaires (redressements ou liquidations, contestations) et son produit rapporté aux redressements n'augmente pas avec le temps, ce qui souligne l'intérêt d'une réponse rapide.

Les restes à recouvrer (4,1 Md€ en 2024) progressent de 127 % entre 2019 et 2024, en lien avec la hausse du niveau des redressements (124 %). Mais le taux de recouvrement reste très faible (10 %).

Graphique n° 11 : restes à recouvrer des URSSAF par stade de recouvrement, de 2019 à 2024 en euros



Source : Cour des comptes, par retraitement des données de l'ACOSS

Note : taux de recouvrement calculé en retenant les paiements reçus durant l'année N (tous millésimes de créances) sur le montant des redressements émis la même année.

L'ACOSS et les URSSAF suivent le taux de recouvrement annuel des créances frauduleuses mais également les taux de recouvrement à 5 et 10 ans. Sauf exceptions¹⁵⁶, le taux de recouvrement à 10 ans doit permettre de mieux mesurer la performance du recouvrement, les procédures collectives ou les litiges étant, sauf exceptions, majoritairement clos à cet horizon.

Le taux annuel de recouvrement qui rapporte les montants recouvrés en année N, tous millésimes de créances confondus, aux montants redressés en N s'élève seulement à 8 % en 2024. Le taux de recouvrement qui rapporte les montants recouvrés en N aux montants redressés en N est seulement de 4,2 % en 2024.

Au 3^{ème} trimestre 2025, le taux de recouvrement à 10 ans des redressements¹⁵⁷ issus des contrôles de 2015 liés à la lutte contre le travail dissimulé est seulement de 9,4 % pour les entreprises du régime général et 8,1 % pour les travailleurs indépendants. De fortes disparités sont constatées entre les régions, reflétant notamment les pratiques de recouvrement plus ou moins performantes des URSSAF et de leurs commissaires de justice (cf. annexe 13).

¹⁵⁶ Procédures collectives ou litiges non terminés au bout de 10 ans de procédures.

¹⁵⁷ En comparaison, le taux de recouvrement à dix ans sur les contrôles comptables d'assiette est de 72,8 %.

La part des recouvrements est de 52 % en moyenne au stade amiable, 10 % en cas de procédure collective¹⁵⁸ et 20 % dans le cadre des litiges ou des recours¹⁵⁹ (72 % des litiges civils sont gagnés pour l'ensemble des stades juridictionnels)¹⁶⁰. Le faible niveau des paiements liés aux recours des cotisants illustre notamment les effets des délais de la justice qui permettent aux débiteurs d'organiser leur insolvabilité ou de disparaître.

L'évolution de la part des restes à recouvrer selon les stades du recouvrement¹⁶¹ est contrastée. Elle oscille entre 17 et 34 % selon les années (25 % en moyenne) au stade amiable. Elle est relativement stable sur six ans au stade d'un recours ou d'une décision de justice (15 % en moyenne) ou d'une procédure collective (40 % en moyenne, cf. annexe n° 11).

Les admissions en non-valeur sont stables mais leur niveau est étonnamment faible compte tenu du poids des procédures collectives dans les restes à recouvrer et du très faible potentiel de recouvrabilité des créances frauduleuses à court et moyen terme. En extrapolant le taux de paiement moyen au stade des procédures collectives à l'ensemble des restes à recouvrer de cette catégorie, la Cour estime que près de 1,6 Md€ de restes à recouvrer au stade de la procédure collective¹⁶² seront définitivement constatés en pertes pour la sécurité sociale (montant minimum).

En retenant le taux de paiement et en le pondérant à hauteur du taux moyen de litiges perdus sur les six dernières années, la Cour évalue les pertes définitives sur les créances frauduleuses faisant l'objet d'un recours dans une fourchette comprise entre 0,2 et 0,3 Md€.

Si l'on ajoute les restes à recouvrer en instance de prescription ou de passage en admission en non-valeur (0,4 Md€) aux deux montants estimés précédemment, ce sont 2,2 à 2,3 Md€ qui ne seront jamais recouvrés par les URSSAF et seront donc définitivement perdus pour la sécurité sociale, sur les 4,1 Md€ de restes à recouvrer en 2024¹⁶³. En partant de l'hypothèse que ce qui n'est pas recouvré au bout de dix ans¹⁶⁴ ne le sera jamais, le montant des pertes s'élèverait à 3,7 Md€¹⁶⁵, soit 90 % des montants à recouvrer fin 2024.

¹⁵⁸ Les organismes de sécurité sociale doivent déclarer leur créance afin de ne pas être forclos, la mettre à jour et ensuite prendre en compte les décisions du mandataire (acceptation ou non de la créance, certificat d'irrecouvrabilité, paiement, etc.).

¹⁵⁹ Le recours formé par un cotisant vient suspendre l'exécution du paiement, sauf volonté contraire du débiteur. Ce n'est qu'une fois la décision de justice ordonnant le paiement que le recouvrement peut avoir lieu.

¹⁶⁰ Le taux moyen de litiges gagnés devant la Cour de cassation est plus faible mais le nombre de litiges portés à ce stade est marginal.

¹⁶¹ Montant des restes à recouvrer faisant suite à un redressement lié à du travail dissimulé à ce stade du recouvrement sur l'ensemble des restes à recouvrer faisant suite à un redressement lié à du travail dissimulé.

¹⁶² Le décret n° 2025-578 du 25 juin 2025 relatif aux règles d'admission en non-valeur et au relèvement des seuils de mise en recouvrement instaure la possibilité d'admettre en non-valeur des créances à l'issue d'un délai de douze mois suivant le jugement d'ouverture de la procédure de liquidation judiciaire même si le jugement de clôture pour insuffisance d'actif n'est pas encore prononcé. Les créances frauduleuses concernées devraient être comptabilisées en 2026 ; leur nombre et leur montant n'était pas connu lors de la rédaction de cette communication.

¹⁶³ Ce qui est différent des cotisations éludées.

¹⁶⁴ Les litiges étant, sauf exceptions, terminés.

¹⁶⁵ Les créances issues de constat de travail dissimulé sont, sauf exceptions, dépréciées comme les autres créances.

Pour les régimes agricoles, en moyenne, sur trois ans¹⁶⁶, le taux de recouvrement, qui doit être interprété, avec prudence est de 50 %. Il traduit néanmoins de fortes disparités entre les caisses, dans un rapport allant d'un à 30¹⁶⁷. Ce dernier ne rend pas complètement compte de la qualité du recouvrement. Alors qu'un taux très faible révèle, sauf exceptions, des faiblesses dans le processus de recouvrement, un très bon taux ne signifie pas pour autant que le recouvrement est parfaitement maîtrisé : le nombre de dossiers mais également le ciblage des entités à contrôler peuvent fortement en affecter le niveau¹⁶⁸. Un faible taux de recouvrement traduit non seulement des faiblesses dans le processus de gestion du recouvrement mais également la présence de cotisants contrôlés organisant leur insolvabilité ou tombant en procédure collective lors du contrôle. Les restes à recouvrer de la MSA restent relativement stables entre 2022¹⁶⁹ et 2024 (11 M€).

B - Des outils de gestion et de pilotage à améliorer

Les outils de gestion et de pilotage des créances frauduleuses de l'activité du recouvrement (URSSAF) sont plutôt robustes mais méritent d'être optimisés. Par contraste, ceux de la MSA présentent d'importantes limites fonctionnelles affectant la capacité de pilotage de la caisse centrale des régimes agricoles.

Dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion signée avec l'État, l'ACOSS a un objectif de montants recouvrés en cumul de 544 M€ pour la période 2023-2027. L'ACOSS et les URSSAF disposent de tableaux de bord de pilotage sur le suivi du recouvrement des créances issues des contrôles, des créances confiées aux commissaires de justice, des créances admises en non-valeur et des échéanciers accordés. Mais ne sont retracés dans ces tableaux de bord ni les montants passés en admissions en non-valeur (ANV) par motif¹⁷⁰, ni les encaissements définitivement acquis aux URSSAF ni les taux de recouvrement issus des mesures conservatoires ou des solidarités financières engagées.

Des travaux sont engagés, à court terme, pour enrichir et optimiser les outils de suivi, notamment de suivi des délais et des recouvrements faisant suite à la mise en œuvre de la solidarité financière et de suivi des mesures conservatoires pour identifier les encaissements et sécuriser le nombre d'actions concernées.

L'URSSAF d'Alsace, chargée des demandes de renseignements et de paiement des organismes de sécurité sociale étrangers et du recouvrement des créances sur les firmes étrangères pour l'ensemble des URSSAF, ne dispose pas d'un tableau de bord de recouvrement consacré à cette activité. Le taux de recouvrement par créance et type de créance n'est notamment pas disponible¹⁷¹.

¹⁶⁶ Les données sont disponibles à compter de 2022.

¹⁶⁷ En 2024, ce taux est compris entre 3 % (MSA Bourgogne) et 100 % (MSA Berry Touraine).

¹⁶⁸ Il est en effet plus facile de recouvrer des créances frauduleuses sur un exploitant longtemps installé sur le territoire qui souhaite poursuivre son activité que sur une entreprise plus récente qui peut être financièrement plus fragile ou qui peut, sciemment, dès sa création, prévoir qu'elle fera l'objet d'un contrôle et organiser son insolvabilité.

¹⁶⁹ Donnée non suivie par la CCMSA avant l'année 2022.

¹⁷⁰ Les admissions en non-valeur correspondent à des pertes et doivent répondre à l'un des cinq motifs suivants pour être comptabilisées : insolvabilité, disparition du débiteur, décès, insuffisance d'actif saisissable et liquidation judiciaire, créance de faible montant.

¹⁷¹ Seul le taux de recouvrement moyen à dix ans de l'ensemble des créances frauduleuses sur les firmes étrangères (taux global moyen, par millésimes de créances pour toutes les créances, sans individualisation de ces dernières) a été isolé de celui des créances issues de constat de travail dissimulé de l'URSSAF d'Alsace pour répondre à une demande de la Cour.

L'ACOSS dispose d'une base nationale qui retrace les litiges, dès le stade de la commission de recours amiable puis par niveau de juridiction. En 2025, cette base ne contenait pas encore exhaustivement les litiges devant les juridictions pénales. Si l'ACOSS peut communiquer l'état des litiges gagnés ou perdus et les montants en jeu au niveau de chaque niveau de juridiction, elle n'a pas été en mesure de transmettre à la Cour le montant recouvré sur les litiges gagnés et perdus au dernier stade juridictionnel, ni le taux de recouvrement par litige et par URSSAF, à défaut d'un identifiant unique de créance qui suivrait les litiges de bout en bout.

S'agissant des régimes agricoles, la conventions d'objectifs et de gestion conclue entre la MSA et l'État n'a pas prévu d'objectif de recouvrement des créances faisant suite à la constatation de travail dissimulé. La négociation à venir de la prochaine convention devrait conduire à corriger cette lacune.

La caisse centrale de la MSA ne dispose pas d'un tableau de bord lui permettant de piloter les actions de recouvrement menées par les caisses de MSA dans le cadre de la lutte contre la fraude, y compris celles confiées aux commissaires de justice, ni d'une base nationale de suivi des litiges issus des contrôles sur les cotisants permettant de fournir les enjeux financiers qui leur sont attachés¹⁷². La caisse centrale n'a pas été en mesure de transmettre à la Cour de nombreuses données qui auraient été utiles à son analyse comme un taux de recouvrement fiable, le nombre et le montant des redressements admis en non-valeur, *a fortiori* par motif, le nombre et le montant des procédures de solidarité financière engagées par les caisses et leur taux effectif de recouvrement, etc.. Le recouvrement des créances issues des redressements faisant suite à un contrôle est entièrement manuel, ce qui ne facilite pas la tâche. Il en est de même du suivi des litiges issus des contrôles. Les retards de transmission entre le service juridique et le service de recouvrement ralentissent le recouvrement et peuvent le pénaliser.

C - Des moyens de recouvrement classiques, utilisés de façon non optimale

La législation en matière de lutte contre le travail dissimulé a considérablement renforcé l'arsenal des outils de recouvrement, notamment en adaptant ceux prévus en matière de lutte contre la fraude fiscale. Ils ne sont pas tous utilisés de manière optimale et les réseaux y recourent de façon inégale.

1 - La solidarité financière du donneur d'ordre, un levier qui doit être renforcé

La loi a instauré une solidarité financière à l'égard du donneur d'ordre ou du maître d'ouvrage, qui joue certes un rôle préventif contre le travail dissimulé mais vise surtout à offrir une garantie de recouvrement. Son champ a été étendu par le législateur au détachement de salariés¹⁷³ et à l'emploi d'un salarié sans titre de travail. La solidarité financière peut être engagée sur plusieurs fondements (cf. Annexe n° 12 :).

¹⁷² Le système d'information ne permet pas d'enregistrer les contestations. La CCMSA dispose de deux modules issus de l'outil de suivi des créances : l'un qui existe depuis un an enregistre les contestations devant la commission de recours amiable (CRAIES), sans garantir l'exhaustivité des dossiers en cours, et un autre qui recense les dossiers pendants devant les juridictions (AUDIENCE). Ces deux modules permettent de dénombrer le nombre de dossiers concernés mais ne donne pas de montants associés. Une évolution informatique est prévue dans le prochain SDSI.

¹⁷³ Articles L. 1264-2 et L 1264-3 du code du travail.

La solidarité financière est de plus en plus utilisée par les URSSAF (587 actions engagées en 2024 contre 293 en 2021). Pour inciter les URSSAF à y avoir davantage recours, l'ACOSS a instauré un objectif en 2025 : les URSSAF doivent mettre en œuvre un nombre de solidarités financières équivalent à celui de l'exercice précédent, majoré de 10 %.

La CCMSA pourrait instaurer un tel objectif. La solidarité financière n'est que rarement utilisée par les caisses de la MSA et n'est suivie par la CCMSA que depuis 2024¹⁷⁴.

La DGT a indiqué à la Cour ne pas être habilitée à la mettre en œuvre.

Si la solidarité financière est utile pour recouvrer les créances, notamment en cas de redressement ou liquidation judiciaire du sous-traitant, ce mécanisme montre néanmoins des limites. En plus d'être chronophage, il est sujet à contestation¹⁷⁵ et les délais pour recouvrer les fonds peuvent être longs¹⁷⁶.

En outre, la mise en œuvre de la solidarité financière pour manquement à l'obligation de vigilance est actuellement circonscrite au seul donneur d'ordre et non au maître d'ouvrage. Elle n'atteint donc pas nécessairement le bénéficiaire effectif de la prestation car, en cas de sous-traitance en cascade, seul le donneur d'ordre immédiat est actuellement mis en cause. Un élargissement de l'obligation de vigilance au maître d'ouvrage est prévu dans le projet de loi de lutte contre les fraudes sociales et fiscales¹⁷⁷, quand ses sous-traitants sont convaincus de travail dissimulé¹⁷⁸.

Le législateur pourrait envisager d'élargir la solidarité financière¹⁷⁹ au dirigeant de l'entreprise, mandataire social ou à la personne contrôlant effectivement la société.

2 - En matière d'entreprises de travail temporaire, un recours contre l'utilisateur des services d'une entreprise recourant au travail dissimulé à mieux encadrer

Le code du travail prévoit¹⁸⁰, pour les entreprises de travail temporaire (ETT), la mise en place de garantie en cas de défaillance de l'entreprise. Les organismes de sécurité sociale peuvent se retourner vers le garant (souvent un assureur ou une banque) pour faire valoir leur créance issue d'un constat de travail dissimulé. En cas de garants multiples¹⁸¹, aucune clé de répartition n'est prévue par les textes. Si les sommes garanties ne suffisent pas à couvrir les créances des organismes, ces derniers peuvent se retourner contre les sociétés utilisatrices mais

¹⁷⁴ Aucune des caisses de MSA visitées par la Cour ne l'avait mis en œuvre, malgré des enjeux financiers importants, même quand les donneurs d'ordre étaient identifiés.

¹⁷⁵ En moyenne de 2019 à 2024, à l'URSSAF Île-de-France, qui représente, en nombre, plus de la moitié des actions de solidarité des donneurs d'ordre mises en œuvre au niveau national, près d'un quart sont contestées. De 2019 à octobre 2025, 86 % des recours formés devant la commission de recours amiable et des litiges présentés devant les juridictions ont été favorables à l'URSSAF pour un montant de 40,8 M€ et 14 % défavorables pour 7,9 M€.

¹⁷⁶ Un projet de décret est en cours de préparation pour définir et homogénéiser la procédure à mettre en place (lettre d'observation etc.).

¹⁷⁷ Article 22 du projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales.

¹⁷⁸ Le projet de loi de lutte contre les fraudes fiscales et sociales adopté par le Sénat en première lecture dispense également le donneur d'ordre ou le maître d'ouvrage de payer la majoration de 25 % dues par les sous-traitants en cas de travail dissimulé, dès lors que ces derniers paient dans un délai déterminé.

¹⁷⁹ Articles L. 8222-1 et suivants du code du travail.

¹⁸⁰ Article L. 1251-52.

¹⁸¹ La garantie est conclue annuellement.

là aussi, sans qu'aucune clé de répartition ne soit prévue. La mise en œuvre de ce « recours utilisateur » est chronophage pour les organismes car il peut concerner pour un seul dossier des dizaines voire des centaines d'entreprises utilisatrices et est source de contestations. En effet, les montants garantis ne couvrent pas nécessairement les sommes dues et les garants peuvent contester les demandes de paiement, mettant en avant une absence de respect du droit par l'entreprise utilisatrice, ou un dol à leur encontre, pour éviter de payer les organismes de sécurité sociale.

Il conviendrait de modifier l'article L. 1251-2 du code de travail afin de fixer des clés de répartition et de contraindre les garants à supporter le risque de non-paiement envers les organismes de sécurité sociale.

3 - Des saisies à systématiser et renforcer, des simplifications à poursuivre

Les organismes de sécurité sociale peuvent demander et diligenter des saisies en cours ou à l'issue du contrôle, avec¹⁸² ou sans autorisation du juge. Les juges peuvent également les ordonner, de leur propre initiative. L'OCLTI, les services de gendarmerie¹⁸³ et de police peuvent procéder à la saisie des avoirs, sous le contrôle de l'autorité judiciaire. L'agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) est notamment chargée de la gestion et de la restitution des avoirs saisis dans le cadre des procédures pénales.

La législation autorise les agents de contrôle des organismes de sécurité sociale à réaliser une saisine conservatoire sans autorisation du juge lors d'un contrôle, consistant par exemple à bloquer temporairement les sommes d'argent présentes sur un compte bancaire. Cette saisie, dite conservatoire, est actuellement sujette à conditions¹⁸⁴ : l'organisme doit avoir informé le débiteur¹⁸⁵ et ce dernier ne doit pas avoir fourni de garantie de paiement suffisante pour couvrir les sommes dues au titre du redressement.

Cette saisie a l'avantage de permettre une récupération des fonds ou des biens rapidement en cas d'acceptation du débiteur. Elle présente néanmoins plusieurs inconvénients : la récupération des fonds ou biens devient longue quand elle est contestée et caduque en cas de procédure collective, dès lors que la saisie a été faite au cours de la période dite « suspecte »¹⁸⁶, à défaut d'avoir été préalablement convertie en saisie attribution. Les fonds ou biens qui avaient été rendus indisponibles par les URSSAF retombent alors dans le patrimoine du débiteur et, par conséquent, dans le gage commun de l'ensemble des créanciers. Selon les catégories de dettes et les créanciers de l'entreprise, les organismes ne pourront pas récupérer, ou que partiellement, les sommes dues au titre du redressement qu'ils avaient pourtant pris le soin de « sécuriser ».

¹⁸² Article L. 511-1 à L. 511-4 du code des procédures civiles d'exécution et article 706-103 du code de procédure pénale pour les saisies pénales.

¹⁸³ Une cellule nationale (la CENAC) est chargée de recenser les saisies opérées par les services de gendarmeries (cf. annexe n° 16).

¹⁸⁴ Articles L. 133-1 et R. 133-1 du code de la sécurité sociale.

¹⁸⁵ L'article R. 133-1 définit le contenu et les modalités de délivrance du document d'information du débiteur. Les agents de contrôle remettent à la personne contrôlée un document signé par eux l'informant de la mise en œuvre d'une mesure conservatoire. Ce document mentionne les voies et les délais de recours applicables.

¹⁸⁶ Lors d'une procédure collective, la période suspecte est la période située entre la date de cessation des paiements et la date d'ouverture de la procédure, la cessation de paiement correspondant à la situation dans laquelle une entreprise est « *dans l'impossibilité de faire face au passif exigible avec son actif disponible* ».

Enfin, l'information préalable de la personne contrôlée sur la nécessité de produire une garantie et la mise en œuvre d'une mesure conservatoire peut lui laisser le temps d'organiser son insolvabilité.

Le projet de loi contre les fraudes sociales et fiscales¹⁸⁷ prévoit de remplacer cette saisie conservatoire par une flagrance sociale, proche de la flagrance fiscale¹⁸⁸. Dès lors que des circonstances sont « *susceptibles de menacer le recouvrement de la créance sociale* », à défaut d'éléments justifiant de l'existence de garanties suffisant à couvrir les montants évalués, un procès-verbal de flagrance est notifié à la personne contrôlée¹⁸⁹. Cette modification de la procédure constitue une avancée pour le recouvrement en permettant aux organismes, dès l'établissement du procès-verbal de travail dissimulé, de dresser un procès-verbal de flagrance autorisant une saisie conservatoire immédiate, toujours sans autorisation du juge de l'exécution, mais selon une simple notification, sans information préalable de la personne contrôlée.

Le projet de loi ne prévoit néanmoins pas de dispositions pour le cas, fréquent, des débiteurs qui font l'objet d'une procédure collective ou sont radiés dès qu'un contrôle est mené par les organismes de sécurité sociale.

Avant la convocation du dirigeant, les organismes de sécurité sociale peuvent aussi demander au juge la mise en œuvre d'une saisie conservatoire dès lors qu'un agent de contrôle constate une situation de travail dissimulé¹⁹⁰. Cette mesure d'exécution¹⁹¹ permet de saisir rapidement des biens ou des sommes d'argent appartenant au débiteur, y compris ceux détenus par un tiers, en bénéficiant d'un « effet de surprise ». D'après les URSSAF rencontrées, les juges délivrent très souvent les ordonnances permettant ces saisies mais cette procédure est chronophage pour les juges. Elle a également l'inconvénient de pouvoir être annulée quand une procédure collective est ouverte, dès lors que la saisie a été faite au cours de la période dite « suspecte » contrairement aux saisies pénales ou autres mesures de sûretés pénales¹⁹².

Il pourrait être envisagé de supprimer l'obligation de restitution des fonds saisis lors d'une procédure collective, quand la créance garantie est issue d'un constat de travail dissimulé, tout en veillant au respect du super privilège des salariés. La direction des affaires civiles et du sceau indique que cela s'inscrirait dans une logique de renforcement de la lutte contre le travail illégal et de protection de l'ordre public social, mais conduirait par exception à soustraire des liquidités au gage

¹⁸⁷ Article 21 du projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales.

¹⁸⁸ Article L. 16-0 BA du livre des procédures fiscales.

¹⁸⁹ Ce procès-verbal peut être établi en cas de constatation de travail dissimulé par l'agent chargé du contrôle à l'encontre de la personne contrôlée, « *en cas de circonstances susceptibles de menacer le recouvrement de la créance sociale* ». Ce procès-verbal mentionne les montants en jeu, les voies et délais de recours applicables et est signé par l'agent de contrôle. L'original est conservé par l'organisme et une copie est notifiée à la personne contrôlée.

¹⁹⁰ Les agents de contrôle peuvent également faire un signalement au parquet (article 40 du code de procédure pénale), en vue d'obtenir une saisie judiciaire.

¹⁹¹ Article L. 511-1 du code de procédure civile : « *Toute personne dont la créance paraît fondée en son principe peut solliciter du juge l'autorisation de pratiquer une mesure conservatoire sur les biens de son débiteur, sans commandement préalable, si elle justifie de circonstances susceptibles d'en menacer le recouvrement. La mesure conservatoire prend la forme d'une saisie conservatoire ou d'une sûreté judiciaire* ».

¹⁹² Celles-ci ne sont pas affectées par la suspension des poursuites civiles issue des articles L. 622-21 et suivants du code de commerce, puisqu'elles ne constituent pas des poursuites individuelles au sens du droit des procédures collectives.

commun des créanciers et bousculerait l'ordre de la hiérarchie légale des privilèges. La Cour considère qu'il pourrait être utile de créer, pour les créances issues d'un constat de travail dissimulé, un rang super privilégié intermédiaire, compte tenu de leur nature spécifique (cf. chapitre III, D, § 1).

Afin de désengorger les tribunaux et gagner en rapidité, il conviendrait que le pouvoir de procéder à des saisies conservatoires dans le cadre du travail dissimulé puisse être confié aux organismes, sous réserve de l'accord du juge (juge de l'exécution ou procureur de la République). Selon la Direction de la sécurité sociale, le projet de loi sur la lutte contre les fraudes sociales et fiscales, par l'instauration de la procédure de flagrance, permettrait de parvenir à cette fin. Les saisies conservatoires avec ou sans autorisation du juge et les garanties de paiement (cautions, hypothèques) ont été inégalement actionnées par les URSSAF. Entre 2019 et 2025, 16 URSSAF et une CGSS¹⁹³ ont procédé à des saisies conservatoires sans autorisation du juge, ce qui représente, sur la période, 1 253 saisies, pour un montant dû par les entreprises contrôlées de 95,6 M€. Au global, le nombre de saisies est certes en hausse constante mais reste faible. Sur la même période, 10 URSSAF¹⁹⁴ seulement ont procédé à des saisies conservatoires avec une autorisation du juge (106 saisies ont été demandées pour un montant dû de 26,9 M€).

Les cautions et les hypothèques légales ou judiciaires sont également rares¹⁹⁵.

La CCMSA n'est pas en mesure d'identifier et donc de suivre les garanties prises par son réseau pour recouvrer les créances frauduleuses.

Enfin, les URSSAF ne procèdent pas à des oppositions à tiers détenteur¹⁹⁶ (OTD) auprès des tiers dépositaires, détenteurs ou redevables de sommes appartenant ou devant revenir au débiteur fraudeur et les MSA ne le font pas toutes ni systématiquement. Les organismes relèvent que cette procédure est lourde. Cette procédure pourrait pourtant permettre de récupérer une partie des créances¹⁹⁷. L'opposition à tiers détenteur nécessite d'agir rapidement, suppose que les fonds appartenant à l'entreprise fraudeuse se trouvent entre les mains du tiers détenteur et que les organismes disposent de cette information. Pour cela, l'accès à la liste des fournisseurs de l'entreprise fraudeuse (DAD2) serait nécessaire. Une réflexion devrait donc être menée pour permettre un accès direct aux organismes à la base soutenant la DAD2 gérée par la DGFIP afin de faciliter le recouvrement.

L'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) centralise et gère les sommes saisies dans le cadre des procédures pénales en France, gère les biens qui lui sont confiés par mandat de justice, procède aux ventes des biens saisis et s'occupe des publications auprès des services de publicité foncière pour les saisies et confiscations pénales immobilières. Elle s'assure également de la redistribution du produit des ventes ou des sommes saisies aux créanciers.

¹⁹³ Sur 26 organismes (URSSAF, CGSS et Mayotte).

¹⁹⁴ Bourgogne, Bretagne, Centre, Franche Comté, Île-de-France, Lorraine, Nord Pas de Calais, Picardie, Provence Alpes Côte d'Azur et Rhône Alpes.

¹⁹⁵ De 2019 à 2024, 18 URSSAF ont actionné ces garanties ou sûretés pour un montant total de 62,1 M€ (sur l'ensemble de la période, 16 cautions, 19 hypothèques judiciaires et 42 hypothèques légales ont été prises).

¹⁹⁶ Mécanisme prévu aux articles L. 133-4-9 et R. 133-9-5 du code de la sécurité sociale.

¹⁹⁷ Le tiers détenteur qui reçoit l'OTD a l'obligation, en l'absence de contestation légitime, de déclarer les sommes qu'il doit au débiteur et de verser à l'organisme de sécurité sociale les fonds, dans la limite de la créance qu'il a envers le débiteur.

Les relations entre les organismes de sécurité sociale, les administrations et l'AGRASC sont régies par le code de procédure pénale¹⁹⁸, le code de la sécurité sociale¹⁹⁹ et par une convention du 21 juillet 2011²⁰⁰. La DGFIP dispose d'une convention spéciale qui lui permet, contrairement aux autres, de récupérer des avoirs dont les montants sont inférieurs à 5 000 €. Cette possibilité n'est pas accordée aux organismes de sécurité sociale.

Les organismes de sécurité sociale peuvent demander à l'AGRASC une restitution des avoirs saisis ou, quand ils se sont constitués parties civiles, une indemnisation dans les conditions définies l'article 706-164 du code de procédure pénale. En se portant partie civile, les organismes ont une chance accrue d'être indemnisés et peuvent ainsi solliciter l'AGRASC pour que leur indemnisation intervienne grâce aux biens confisqués.

Les organismes ont des difficultés à recouvrer leurs créances à la suite de l'avis effectué par l'AGRASC à tous les créanciers²⁰¹, la procédure entre les organismes de sécurité sociale et l'AGRASC étant peu opérante et aucune priorité n'étant donnée par la loi à un créancier même si ce dernier est à l'origine de la procédure (le premier créancier qui se manifeste auprès de l'AGRASC emporte la restitution). En cas de classement sans suite par les juridictions, ce qui serait fréquent d'après la direction de la sécurité sociale, dans le cas de sociétés éphémères, les organismes ne recouvrent presque jamais leurs créances²⁰². Selon l'AGRASC, en 2024, le montant total des restitutions liées au travail dissimulé s'élève à 92 M€, ce qui est peu par rapport aux sommes mises en recouvrement qui font l'objet d'une procédure, et les créanciers publics ont bénéficié d'un versement total de 10 M€, le principal bénéficiaire étant la DGFIP²⁰³. Seuls 335 000 €²⁰⁴ ont été restitués aux URSSAF pour 15 saisies. La procédure de restitution des avoirs entre les URSSAF et l'AGRASC devrait être optimisée (cf. annexe n° 16).

Il conviendrait que l'article 41-4 du code de procédure pénale soit modifié afin d'accorder aux organismes de sécurité sociale qui ont été à l'origine de la procédure pénale un droit spécifique à rétribution sur les saisies et les confiscations pénales des affaires.

¹⁹⁸ Articles 706-161 et suivants du code de procédure pénale.

¹⁹⁹ L'article L. 114-16 du code de la sécurité sociale dispose : « *L'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués peut communiquer aux organismes de protection sociale toute information utile à l'accomplissement de leur mission de recouvrement des cotisations et contributions dues et des prestations versées indûment* ».

²⁰⁰ Cette convention précise les conditions de la collaboration entre les organismes de sécurité sociale, les administrations fiscales et douanières et l'AGRASC, en vue d'améliorer le recouvrement des créances fiscales, sociales et douanières.

²⁰¹ Quand la restitution se fait au bénéfice de l'auteur de l'infraction.

²⁰² La législation prévoit que si la restitution n'a pas été demandée ou décidée dans un délai de six mois à compter de la décision de classement sans suite ou de la décision par laquelle la dernière juridiction saisie a épuisé sa compétence, les biens non restitués deviennent la propriété de l'État, sous réserve des droits des tiers.

²⁰³ La DGFIP a obtenu 6,7 M€ de recouvrement de créances et 2,2 M€ pour les amendes, soit 87 % du montant alloué aux créanciers publics.

²⁰⁴ Au 31 octobre 2025, le montant total des restitutions est de 72,7 M€ ; 7 M€ ont été versés aux créanciers publics, et les URSSAF ont bénéficié d'un montant de 140 000 € pour neuf saisies.

D - De nouvelles mesures à mettre en place pour améliorer le recouvrement

1 - Revoir le statut de la créance issue d'un constat de travail dissimulé et autoriser la fongibilité de cette créance avec celles des autres partenaires publics

Actuellement, les organismes de sécurité sociale ne peuvent pas directement compenser les cotisations issues de la lutte contre le travail dissimulé avec les autres créances détenues par d'autres organismes ou partenaires publics (CPAM, DGFIP, mutuelles, etc.), ce qui est pénalisant pour leur recouvrement²⁰⁵. À titre d'exemple, si une entreprise a un crédit d'impôt et en même temps une dette envers l'URSSAF, la créance de l'URSSAF ne peut pas être directement remboursée par compensation par le montant du crédit d'impôt. La légalisation d'une compensation unique et simplifiée des créances et dettes entre partenaires publics, qui nécessiterait d'importants travaux notamment techniques, est justifiée par l'importance de l'enjeu financier qui s'élève à plus de 4 Md€ et qui va croître au fur et à mesure que la fraude sera détectée.

En outre, alors que par nature, la créance liée au travail dissimulé est issue d'une fraude mais est surtout destinée à rétablir les droits des salariés, elle n'a pas le statut de créance « super privilégiée » qui la mettrait dans une position se rapprochant du régime applicable aux créances des salariés en cas de procédure collective, mais se situant après le super privilège des salariés. En cas de procédure collective, sauf exceptions, l'ordre des créanciers privilégiés est le super privilège des salariés²⁰⁶, le privilège général du Trésor puis le privilège général des URSSAF. Compte tenu de leurs spécificités, il conviendrait d'examiner la possibilité d'instaurer une notion de créance « *super privilégiée* » à recouvrer pour les créances issues de la lutte contre le travail dissimulé. La direction des affaires civiles et du sceau estime que la réflexion sur l'évolution du statut de la créance issue d'un constat de travail dissimulé par l'instauration d'un rang super privilégié devrait être conduite en lien avec l'Association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés (AGS) du fait des conséquences possibles sur l'équilibre du régime de garantie des salaires dans un contexte de hausse des défaillances.

2 - Un recouvrement à l'étranger et une entraide entre organismes et entre États qui restent trop faibles

Les corps de contrôle peuvent faire valoir leur créance à l'étranger dès lors qu'ils disposent d'un titre exécutoire, en actionnant l'entraide prévue entre États membres par la réglementation européenne, notamment les règlements portant coordination des systèmes de sécurité sociale ou par des accords bilatéraux, ou à défaut, en faisant valoir leur titre exécutoire devant les juridictions des pays en demandant l'exequatur²⁰⁷ afin de recouvrer leurs créances.

²⁰⁵ Un mécanisme de fongibilité est prévu par le code de la sécurité sociale mais uniquement entre organismes de sécurité sociale et pour les seules prestations sociales.

²⁰⁶ Ce super privilège garantit le paiement prioritaire absolu des rémunérations et indemnités des 60 derniers jours précédant le jugement d'ouverture d'une procédure collective (redressement ou liquidation judiciaire), ainsi que des congés payés et préavis associés, plafonné à deux fois le plafond des cotisations de sécurité sociale (article L. 3 253-2 du code du travail). Il se distingue du privilège ordinaire des salaires qui porte sur les 6 derniers mois de salaires et se limite aux meubles (article. 2331, 4° code civil). Le super privilège ne concerne que les procédures collectives et étend sa portée à l'ensemble de l'actif.

²⁰⁷ Procédure judiciaire rendant exécutoire une décision de justice étrangère.

Un mécanisme d'entraide entre les organismes de sécurité sociale des pays de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et du Royaume-Uni est prévu par la réglementation et certains accords internationaux pour recouvrer les créances de sécurité sociale à l'étranger (cf. Annexe n° 17 :). Au niveau européen, les procédures de recouvrement entre les organismes de sécurité sociale ne distinguent pas les créances frauduleuses des autres créances, ce qui serait pourtant utile pour donner priorité à leur recouvrement par rapport aux autres créances. Il en est de même des demandes de renseignement.

Le délai de recouvrement et le recouvrement effectif des créances sont assujettis à la qualité des relations entre les États, à la prise en compte des demandes de leurs homologues et aux délais de réponse des organismes étrangers, lesquels dépendent de leur droit national ou de leur interprétation du droit européen²⁰⁸.

Selon la direction de la sécurité sociale, à défaut de titre exécutoire uniformisé²⁰⁹, des échanges entre États membres dans le cadre des travaux auprès de l'Agence européenne du travail en 2025 ont révélé la volonté des États de conclure des accords bilatéraux afin de simplifier les procédures de recouvrement pour récupérer les créances.

Pour les pays en dehors de la zone européenne, la mise en œuvre d'une entraide suppose un accord bilatéral. Mais l'entraide est encore peu mise en œuvre par la France.

Pour certains dossiers à très forts enjeux financiers, les URSSAF, avec l'accord de l'ACOSS, mettent en place un processus de notification par des commissaires de justice à l'étranger pour sécuriser la créance.

Contrairement à l'ACOSS²¹⁰, la CCMSA n'a pas désigné de caisse centralisatrice pour le recouvrement des créances dans le cadre des entrades : chaque MSA gère les demandes de recouvrement entrantes et sortantes des organismes étrangers. Les MSA que la Cour a visitées ne font pas de recouvrement à l'étranger sur les créances de cotisations dues au titre du travail dissimulé.

Lorsque l'entraide entre organismes de sécurité sociale se révèle inefficace, comme cela peut être le cas sur un dossier à très fort enjeu où l'entreprise, une première fois condamnée, a poursuivi son activité illicite sous un autre nom, sans que l'organisme étranger n'agisse, le recouvrement de la créance frauduleuse devrait être géré et facilité à un niveau supérieur, entre États, comme les actions destinées à faire cesser le travail dissimulé, notamment par des accords européens opérationnels entre États.

²⁰⁸ À titre d'exemple, l'institut de sécurité sociale polonais (le ZUS) refuse de mettre à exécution des titres exécutoires si une créance est supérieure à cinq ans, même dans l'hypothèse où une procédure judiciaire a eu lieu et a *de facto* décalé le point de départ du calcul du délai de cinq ans défini à l'article 82 du règlement applicatif de coordination entre les systèmes de sécurité sociale.

²⁰⁹ L'état des négociations entre les États membres, la Commission européenne et le Parlement européen ne permettrait pas la mise en œuvre d'un tel instrument.

²¹⁰ Depuis 2018, l'ACOSS a centralisé les demandes de recouvrement provenant des organismes de sécurité sociale étrangers dans le centre d'appui pour le recouvrement des créances à l'étranger (CARCE), géré par l'URSSAF d'Alsace. Cette dernière est aussi chargée, au niveau national, du recouvrement amiable des créances autres que celles issues d'un constat de travail dissimulé et des créances dues par des firmes étrangères, c'est-à-dire des sociétés dont le siège social est à l'étranger, incluant les créances faisant suite à un constat de travail dissimulé. Le recouvrement des autres créances liées au travail dissimulé est assuré par chaque URSSAF.

S'agissant de l'inspection du travail, une entraide²¹¹ est également prévue, au niveau européen, sur le détachement pour le recouvrement des amendes administratives notifiées aux entreprises étrangères situées dans un État membre ou dans l'espace économique européen (ou assimilé). La procédure est différente de celle prévue entre organismes de sécurité sociale et moins incitative, les sommes recouvrées restant dans l'État qui a procédé, non pas à la demande, mais au recouvrement des fonds²¹² (cf. annexe n° 17). D'après la DGT, seul un pays, le Luxembourg, a saisi la France (3 fois en 2023 et 29 fois en 2024 pour un montant total de 117 500 €). La DGT, en phase d'expérimentation du dispositif, a effectué 4 saisines pour un montant total de 30 900 € auprès de la Bulgarie en 2024, ce qui a permis d'aboutir à un échéancier avec l'entreprise.

Les saisines se heurteraient à l'absence de transposition de ce mécanisme dans le droit national de certains États membres. La DGT prévoit de systématiser la mise en œuvre de cette procédure avec les États membres ayant transposé la directive européenne.

Hors mécanismes d'entraides et à défaut d'accords bilatéraux, la demande d'exequatur implique de se faire représenter par des professionnels du droit formés à une représentation de la France dans le cadre d'un contentieux de sécurité sociale.

Une partie des organismes évoque leur difficulté à agir et justifie leur absence d'actions de recouvrement à l'étranger par un manque d'information sur les procédures et la législation en vigueur dans les autres pays, une difficulté à mettre en place des relations avec des conseillers juridiques sur place, un manque de formation et le coût du recouvrement induit, sans toutefois le rationaliser. Selon l'ACOSS, cela ne concernerait qu'une faible part des contentieux²¹³.

Alors que les comptes bancaires sont recensés en France (dans le fichier FICOPA géré par la DGFIP), aucun outil ne retrace les comptes bancaires ouverts ou fermés dans l'Union européenne, l'Espace économique européen et au Royaume-Uni. Soulignant l'intérêt d'un tel dispositif, le 10 mars 2025, le Sénat a adopté une résolution européenne visant à la création d'un fichier européen des comptes bancaires et assimilés. L'absence de connaissance des comptes bancaires, du patrimoine des cotisants à l'étranger et des biens ou entreprises frauduleuses et les difficultés à obtenir la communication des relevés de comptes bancaires à l'étranger (quand ils sont identifiés) limitent aussi les actions de recouvrement des organismes

La direction de la sécurité sociale confirme les besoins et précise notamment qu'une directive européenne du 31 mai 2024²¹⁴ prévoit la mise en place, au plus tard pour 2029, d'un système d'interconnexion européen entre les registres nationaux de comptes bancaires, qui ne constituera néanmoins pas un fichier bancaire à l'échelle européenne (un registre bancaire européen unique). Ce système pourra être utilisé pour prévenir ou détecter les seules infractions

²¹¹ Assistance et reconnaissance mutuelle.

²¹² Directive 2014/67/UE relative au détachement qui prévoit notamment une coopération administrative entre États membres qui complète la directive 96/71/CE et la directive 2018/957/UE qui a révisé la directive précitée.

²¹³ L'ACOSS prévoit de clarifier, auprès de son réseau, les règles et consignes pour le recouvrement à l'étranger, notamment celles relatives à la possibilité de mettre en œuvre la solidarité financière ou la responsabilité subsidiaire de l'entité mère.

²¹⁴ Directive 2024/1640 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 relative aux mécanismes à mettre en place par les États membres pour prévenir l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant la directive (UE) 2019/1937, et modifiant et abrogeant la directive (UE) 2015/849 (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE).

pénales graves, mener des enquêtes ou des poursuites, ou apporter un soutien à une enquête concernant une infraction pénale grave, comme le blanchiment de capitaux ou le terrorisme. L'utilisation du futur système d'interconnexion à des fins de lutte contre la fraude sociale et au recouvrement transfrontalier des créances n'est pas prévu.

La direction de la sécurité sociale indique que l'accès aux relevés bancaires eux-mêmes est conditionné à la législation de chaque État membre.

Il conviendrait de faciliter l'accès aux comptes bancaires à l'étranger et la création d'un FICOPA européen ou a minima de faciliter l'extension de l'utilisation du futur système d'interconnexion des registres bancaires à la lutte contre la fraude sociale et au recouvrement des créances.

L'identification des bénéficiaires effectifs de biens reste par ailleurs complexe, un grand nombre d'États ne disposant pas de registres le permettant et certains ne participant pas pleinement aux échanges d'informations. Pour lutter contre la fraude fiscale, la feuille de route de 2023 sur la lutte contre les fraudes aux finances publiques prévoit notamment d'impulser *« une nouvelle dynamique d'échange d'informations, d'améliorer sensiblement la qualité de ces échanges et faire en sorte que les États disposent, à terme, d'une vision fiable des patrimoines détenus par leurs résidents »*. Fin 2024, cette action était toujours en cours de réalisation. Son extension à la lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé serait souhaitable.

En outre, l'article 13 de la loi n° 2024-364 du 22 avril 2024 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne qui a amendé l'article L. 283 D du livre des procédures fiscales semble ouvrir la possibilité aux autorités de lutte anti-fraude françaises et à celles des autres États membres de l'UE, d'utiliser les informations collectées dans le cadre de l'assistance internationale au recouvrement des créances fiscales à d'autres fins que le recouvrement, comme la lutte anti-fraude. Cela nécessite toutefois que l'État à l'origine de l'information autorise l'utilisation des données fiscales à des fins similaires. Or les informations échangées entre administrations fiscales dans le cadre de l'assistance internationale au recouvrement seraient utiles aux organismes de sécurité sociale pour lutter contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé car elles portent sur les comptes bancaires du débiteur, ses biens meubles corporels, incorporels ou immeubles, ainsi que leur nature et localisation.

L'utilisation ou l'extension du mécanisme prévu à l'article L. 283 D du livre des procédures fiscales à la sphère sociale est souhaitable et devrait être examinée.

Il n'existe pas de coopération inter-régimes entre l'activité de recouvrement, les branches prestataires du régime général et le régime agricole sur le recouvrement à l'étranger prenant la forme d'un pool commun qui mutualiserait les bonnes pratiques de recouvrement et le choix des prestataires assurant la représentation des organismes de sécurité sociale à l'étranger et le recouvrement des créances. Une telle coopération n'existe pas non plus entre les organismes de sécurité sociale et les autres partenaires publics, comme la DGFIP ou la DGT.

La mise en place de conventions prévoyant un partenariat déléguant le recouvrement de ces créances à des banques à l'étranger est également à envisager, à l'instar des conventions conclues par la Cnav et l'Agirc-Arrco avec des banques qui assurent, pour leur compte, une partie du recouvrement des pensions de retraite à l'étranger qui ont été versées à tort.²¹⁵

Il conviendrait qu'une coopération inter-régimes soit mise en œuvre pour mutualiser les bonnes pratiques de recouvrement et les prestataires assurant la représentation des organismes à l'étranger (avocats, etc.) et le recouvrement des créances. L'extension de cette coopération à la sphère fiscale et à l'inspection du travail est à réfléchir pour améliorer l'efficacité du recouvrement des créances issues d'un constat de travail dissimulé.

3 - Des protocoles d'accord à autoriser par la loi

Actuellement les organismes de sécurité ne peuvent conclure des protocoles d'accord transactionnels que sous certaines conditions et selon un formalisme strict²¹⁶. Le protocole ne peut notamment porter que sur un champ circonscrit de créances et ne peut être envisagé que pour prévenir une contestation à naître ou mettre fin à une contestation existante²¹⁷.

Ces transactions sont interdites en cas de travail dissimulé y compris pour les seules majorations de retard²¹⁸, ce qui marque une différence avec l'administration fiscale qui a la possibilité de transiger. De même, aucune remise de cotisations ne peut être accordée par les organismes de sécurité sociale, et les remises de majorations peuvent l'être dans des conditions strictes qui limitent les possibilités des organismes de sécurité sociale²¹⁹.

Laisser aux organismes de sécurité sociale et aux cotisants la possibilité de proposer une transaction autorisant le paiement et la remise d'une partie de la dette due au titre du travail dissimulé permettrait de répondre à la demande de certains cotisants qui proposent parfois de régler le principal sans les majorations. Cela permettrait également de récupérer rapidement les fonds, en évitant ou en mettant fin à un litige. Cela présenterait également l'avantage de désengorger les juridictions.

Cette transaction pourrait être réservée aux primo-délinquants²²⁰, être éventuellement conditionnée à l'aval d'un juge²²¹, au paiement des sommes négociées avant ou le jour de la signature de l'accord, et être sécurisée par son maintien en cas d'ouverture d'une procédure collective.

²¹⁵ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chapitre VIII « La fraude aux retraites versées à l'étranger : des améliorations à poursuivre pour mieux la prévenir et la réduire », mai 2025.

²¹⁶ Défini aux articles L. 243-6-5 du code de la sécurité sociale et R. 243-45-1 du code de la sécurité sociale.

²¹⁷ Le protocole doit avoir fait l'objet d'une demande écrite de la part du cotisant, ne peut porter que sur une période limitée à quatre ans et sur certaines créances, non prescrites : les majorations de retard et les pénalités, les montants des redressements calculés en application soit de méthodes d'évaluation par extrapolation, soit d'une fixation forfaitaire du fait de l'insuffisance ou du caractère inexploitable des documents administratifs et comptables, l'évaluation d'éléments d'assiette des cotisations ou contributions dues relative aux avantages en nature, aux avantages en argent et aux frais professionnels, mais lorsque cette évaluation présente une difficulté particulière. Le protocole doit également être soumis pour approbation à la mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale (MNC).

²¹⁸ Article L. 243-6-5 du code de la sécurité sociale.

²¹⁹ Article L. 243-7-7 du code de la sécurité sociale.

²²⁰ C'est-à-dire aux cotisants qui n'ont jamais été coupables de travail dissimulé.

²²¹ Sauf si le législateur opte pour une déjudiciarisation d'une partie du travail dissimulé. Dans ce cas, le protocole d'accord pourrait être enregistré au tribunal.

Les juridictions pénales pourraient s'appuyer sur ces protocoles dans le cadre de l'ordonnance pénale ou la transaction pénale proposées par la Cour dans la présente communication (cf. *supra*, chapitre II, III, § B. 2).

II - Le rétablissement des droits des salariés, un enjeu très faiblement pris en compte

La dissimulation totale ou partielle d'un emploi ou d'une activité a des conséquences directes sur l'ouverture et le calcul des droits sociaux du travailleur qui en est victime. L'accès aux prestations en nature²²² ou en espèces²²³, est subordonné au versement de cotisations sociales ou d'une durée minimale d'affiliation à un régime de protection sociale.

Le rétablissement des droits suppose une individualisation des redressements de cotisations notifiés à l'employeur à l'échelle de chaque salarié lésé et identifié. Ce travail d'individualisation relève des organismes de recouvrement²²⁴, chargés ensuite de transmettre les informations nécessaires aux organismes gestionnaires de droits²²⁵. Il s'agit par exemple pour les caisses d'assurance retraite de créditer le compte retraite du salarié des périodes travaillées et redressées bien qu'elles n'aient pas été déclarées.

Cependant, la rectification peut avoir des conséquences moins favorables pour le salarié, le rétablissement de la situation fiscale et sociale d'un travailleur pouvant lui faire perdre le bénéfice de prestations soumises à des conditions de ressources ou d'allocations chômage, et générer des opérations de récupérations d'indus à son encontre.

Bien que la restauration des droits des salariés soit un objectif affiché de la lutte contre le travail dissimulé²²⁶, le réseau des URSSAF comme celui des MSA n'ont pas été en mesure de communiquer à la Cour la part ou le montant des redressements liés au travail dissimulé ayant conduit à des régularisations de droits de salariés, faute de suivi statistique propre.

A - L'individualisation des redressements de cotisations, un dispositif limité au calcul de la retraite

Le Plan national de lutte contre le travail illégal 2023-2027 souligne « l'enjeu à ce que les situations de travail dissimulé puissent s'accompagner du rétablissement effectif des salariés dans leurs droits à rémunération et à la protection sociale » et s'appuie sur le déploiement prochain de la DSN de substitution²²⁷ dans le champ du travail dissimulé.

²²² Les prestations en nature correspondent à la prise en charge totale ou partielle des soins, traitements et frais médicaux nécessaires à l'assuré sans versement d'argent à l'assuré.

²²³ Prestations versées aux assurés et allocataires telles que les pensions de retraite, l'allocation chômage, les indemnités journalières par exemple.

²²⁴ Les URSSAF, les CGSS et les caisses de la MSA.

²²⁵ La Caisse nationale d'assurance vieillesse, la Caisse nationale d'assurance maladie, la Caisse nationale des allocations familiales et France Travail.

²²⁶ La réparation des préjudices liés au travail illégal figure parmi les priorités du Plan national de lutte contre le travail illégal 2023-2027.

²²⁷ En cas d'irrégularités déclaratives constatées et en l'absence de correction par l'employeur, les organismes de recouvrement peuvent remplacer les déclarations sociales nominatives (DSN) erronées par des DSN de substitution, afin notamment d'établir ou de régulariser l'affiliation et les droits d'un salarié non déclaré, sur le fondement des articles L. 133-5-3, L. 243-1-2 et R. 133-14 du code de la sécurité sociale.

Toutefois, aucun développement concret n'est intervenu à ce titre. L'ACOSS annonce la définition d'un cahier des charges en 2026 afin d'étendre l'utilisation de la DSN de substitution aux actions de lutte contre le travail dissimulé²²⁸. En l'état, elle ne pourrait être mobilisée que pour les salariés partiellement déclarés, déjà présents dans une DSN initiale, les salariés totalement dissimulés restant exclus du dispositif.

Au plan juridique, les organismes de recouvrement sont déjà tenus de transmettre des informations individualisées lorsqu'un redressement de cotisations a une incidence sur les droits à la retraite des salariés²²⁹. Aujourd'hui, un canal de transmission existe entre le réseau des URSSAF et la branche vieillesse mais ne bénéficie pas aux travailleurs dissimulés.

Cette obligation, introduite en 2010, a évolué pour permettre une plus grande effectivité et exhaustivité du droit à rectification du calcul de la pension. La transmission d'informations incombe aux organismes de recouvrement, plutôt qu'à l'employeur, et n'est plus conditionnée au paiement du redressement par ce dernier²³⁰, y compris dans les cas avérés de collusion entre un salarié et son employeur dans le cadre d'une relation de travail dissimulée²³¹. La loi de financement pour la sécurité sociale pour 2024 a également élargi le champ de la transmission des informations aux organismes de régimes spéciaux de retraite ainsi qu'aux organismes de retraite complémentaire. Toutefois, il ressort qu'une part très marginale de travailleurs dissimulés sont concernés par ces rectifications individualisées.

B - Une individualisation des droits difficile à établir au regard des constats des enquêteurs

Un redressement au titre du travail dissimulé ne peut être individualisé à l'échelle d'un salarié que si ce dernier est formellement identifié (état civil complet, rattachement à un numéro de sécurité sociale certifié), si son lien effectif avec l'employeur est établi, et si les sommes effectivement perçues ainsi que les périodes de travail correspondantes peuvent être déterminées.

Ces conditions sont rarement réunies à l'issue des investigations réalisées par les inspecteurs et ne sont d'ailleurs pas nécessaires pour caractériser l'infraction de travail dissimulé, ni requises pour l'établissement d'un procès-verbal à transmettre aux autorités judiciaires.

L'identification du salarié est un préalable indispensable à la création de droits. Hors des cas où l'emploi n'est que partiellement dissimulé et que des déclarations²³², même partielles, existent, cette identification demeure complexe. Lorsque l'infraction de travail dissimulé implique l'emploi d'étrangers sans titre, les agents de contrôle interrogés indiquent que les usurpations ou prêts d'identité sont fréquents ainsi que la présentation de faux documents. Les agents des corps de contrôles (URSSAF, MSA et inspection du travail) ne disposent pas d'un

²²⁸ La DSN de substitution concernera d'abord les contrôles comptables d'assiette ou partiels d'assiette, et les premiers contrôles susceptibles de générer une DSN de substitution ont été lancés à partir d'octobre 2025.

²²⁹ Cf. article L. 242-1-3 du code de la sécurité sociale.

²³⁰ Modifications introduites par la loi n° 2014-1554 du 22 décembre 2014 de financement de la sécurité sociale pour 2015.

²³¹ La nouvelle rédaction de l'article 242-1-3 du code de la sécurité sociale, issue de la loi n° 2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024, ne comprend plus la mention du cas de collusion entre un salarié et son employeur.

²³² Il peut s'agir de déclarations préalables à l'embauche, de déclarations sociales nominatives ou de déclarations de revenus s'agissant de travailleurs indépendants.

droit d'accès au fichier des titres électroniques sécurisés et ne pourraient procéder à des opérations d'identification qu'avec le concours des services de police et de gendarmerie dans le cadre de contrôles conjoints, ce qui en limite la portée.

Même lorsque le salarié est identifié, son lien effectif avec l'employeur mis en cause reste à établir. La multiplication des niveaux de sous-traitance, les versements de rémunérations en espèces ou *via* des comptes bancaires de tiers²³³, puis redistribués entre plusieurs personnes, ne permettent pas aux enquêteurs d'établir ce lien. De plus, il est rarement possible de reconstituer, pour chaque salarié identifié, les sommes effectivement perçues et déterminer les périodes de travail correspondantes. Enfin, la coopération de l'employeur mis en cause est très rare. Les enquêteurs se heurtent le plus souvent à un défaut de pièces comptables, à des pièces insincères ou à des déclarations d'employeurs et de salariés qui prétendent que la relation de travail vient de débiter.

La position ambiguë du salarié

Les enquêteurs interrogés expliquent que les auditions de salariés permettent rarement de réunir les éléments nécessaires à la restauration de leurs droits. Selon eux, rares sont les salariés méconnaissant leurs propres conditions d'emploi et ils devraient l'être encore davantage avec la mise en œuvre de la réforme de la solidarité à la source²³⁴. Sans intentionnalité manifeste, les salariés profitent souvent d'un effet d'aubaine en cumulant d'autres prestations sociales sous conditions de ressources (revenu de solidarité active, prime d'activité, etc.) qui seraient perdues ou à rembourser en cas de déclaration complète de leurs revenus.

Le salarié ne peut être poursuivi pour travail dissimulé²³⁵ sauf s'il est établi qu'il a, de manière intentionnelle et de connivence avec son employeur, accepté de travailler sans que les formalités requises aient été accomplies dans le but de percevoir indument des revenus de remplacement. À cet égard, le code de la sécurité sociale ne prévoit que des sanctions para-pénales²³⁶ à son encontre et confie aux agents des organismes de recouvrement la transmission de signalements aux organismes prestataires²³⁷, chargés de mener les actions de recouvrement et d'appliquer les pénalités. Toutefois, l'instruction montre que cette courroie de transmission, notamment matérialisée par la transmission de fiches « OPS »²³⁸, est inégalement investie par les URSSAF et que son exploitation par les partenaires demeure artisanale.

²³³ Les enquêteurs interrogés soulignent que cette pratique est courante soit parce que les personnes, en situation de précarité, n'ont pas de comptes bancaires, soit pour renforcer la dissimulation des fonds en les faisant verser sur le compte de tiers.

²³⁴ La réforme de la solidarité à la source prévoit l'automatisation du versement des prestations sociales à partir du « revenu net social », prérempli dans des déclarations trimestrielles de ressources signées par l'allocataire. Le pré-remplissage devrait permettre au salarié de vérifier les revenus déclarés par son /ses employeur(s), à l'instar de la déclaration d'impôts préremplie, et une sous-déclaration pourra difficilement être ignorée.

²³⁵ Les éléments constitutifs de l'infraction de travail dissimulé ne visent que l'employeur et sanctionnent la soustraction volontaire aux obligations déclaratives relatives à l'embauche ou au paiement de cotisations sociales.

²³⁶ Les sanctions para-pénales sont des mesures administratives qui, sans relever du droit pénal ni être prononcées par un juge pénal, poursuivent une finalité répressive et dissuasive, notamment sous la forme de pénalités financières et de récupérations d'indus pour ce qui concerne les organismes de sécurité sociale.

²³⁷ Depuis la loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005, lorsqu'un contrôle fait apparaître que le salarié a accepté de travailler sans que lui soit remis un bulletin de paie et sans que l'employeur n'ait procédé à la déclaration préalable à l'embauche, les agents de contrôle doivent informer les organismes chargés d'un régime de protection sociale et France travail (article L. 114-15 du code de la sécurité sociale).

²³⁸ Ces « fiches OPS » (Organismes de protection sociale) sont adressées aux caisses des branches maladie, famille, vieillesse et à France Travail. Parmi les URSSAF rencontrées, certaines les adressent également aux services des impôts et de la MSA.

Face à l'impossibilité d'établir le chiffre exact des rémunérations devant servir au calcul des cotisations dues, les organismes de recouvrement recourent à des modalités dérogatoires en s'appuyant sur des calculs forfaitaires prévus par le code de la sécurité sociale²³⁹. Ainsi, une part, même minime, des droits des salariés est restaurée par ce biais.

C - La voie du redressement forfaitaire, une restauration minimale des droits

Les travailleurs dissimulés voient quasi-exclusivement leurs droits restaurés par le biais du redressement forfaitaire²⁴⁰, bien que l'ACOSS ne soit pas en mesure de donner le nombre de personnes concernées.

Lorsque le salarié est identifié mais que la durée réelle de l'emploi et le montant de la rémunération ne peuvent être connus, le code de la sécurité sociale prévoit le recours à un redressement forfaitaire des cotisations dont est redevable son employeur au titre de sa rémunération. Ce redressement forfaitaire a davantage été pensé par le législateur comme un outil de recouvrement en cas d'opacité ou d'obstruction de l'employeur plutôt que comme un moyen de restaurer les droits des salariés²⁴¹. Il est principalement appliqué à l'issue de contrôles inopinés sur site, menés par l'URSSAF ou ses partenaires, au cours desquels des personnes sont constatées en situation de travail sans que les formalités déclaratives aient été accomplies²⁴².

À l'échelle du salarié identifié, la rémunération est évaluée forfaitairement, à 25 % du plafond annuel de la sécurité sociale²⁴³. Des règles spécifiques régissent le redressement forfaitaire selon qu'il s'agit d'un particulier employeur ou d'un travailleur indépendant²⁴⁴. La prise en compte de cette rémunération forfaitaire dans le rétablissement effectif des droits sociaux repose sur une assiette différente de celle retenue pour le redressement de l'employeur²⁴⁵. Ainsi, l'assurance vieillesse retient l'équivalent de deux mois de salaire, en référence au Smic, pour l'ouverture des droits à la retraite et le calcul de la pension²⁴⁶. Ce niveau de rémunération n'ouvre pas droit aux indemnités journalières en cas de maladie ou de maternité, ce qui correspond aux conditions d'éligibilité du droit commun²⁴⁷.

²³⁹ Cf. les articles L. 242-1-2 (redressement forfaitaire) et R. 243-59-4 (taxation forfaitaire) du code de la sécurité sociale.

²⁴⁰ Parmi les trois URSSAF rencontrées lors de l'instruction : deux indiquent restaurer les situations individuelles uniquement par la voie du redressement forfaitaire, une seule a procédé à des chiffrages calculés au réel à deux reprises en 2019 et en 2024 pour des montants très faibles, 4 504 € au total. Une caisse de MSA sur les deux rencontrées déclare restaurer les droits des salariés sous réserve qu'ils soient identifiés.

²⁴¹ La procédure de redressement forfaitaire a été instituée par la loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008.

²⁴² Défaut de déclarations préalables à l'embauche ou de déclarations sociales nominatives.

²⁴³ Soit 11 775 € en 2025.

²⁴⁴ Lorsque le travail dissimulé concerne un particulier employeur, l'évaluation forfaitaire par salarié est réduite de moitié, soit 12,5 % (article L. 242-1-2 du code de la sécurité sociale). Le redressement d'un travailleur indépendant est évalué forfaitairement à trois fois la valeur annuelle du plafond de la sécurité sociale pour chaque exercice contrôlé (article R. 243-59-4 du code de la sécurité sociale).

²⁴⁵ La restauration des droits sur une base forfaitaire répond à des règles propres à chaque organisme prestataire, précisées dans une circulaire interministérielle n° 2008-255 du 28 juillet 2008.

²⁴⁶ Article R. 351-11 du code de la sécurité sociale.

²⁴⁷ Seul le droit à certaines prestations en nature, comme la maternité, est ouvert.

Il n'ouvre pas non plus droit aux allocations chômage, car il est appliqué lorsque la période d'emploi n'est pas connue. Or, l'ouverture des droits suppose une période de travail précisément identifiée. En outre, le redressement forfaitaire ne sert qu'au calcul des cotisations de sécurité sociale qui ne comprennent pas les cotisations à l'assurance chômage.

Outre le caractère très limité des droits restaurés, ces redressements forfaitaires ne représentent qu'une part de l'ensemble des redressements forfaitaires notifiés par les URSSAF au titre du travail dissimulé (51,2 M€ en 2024, soit 3,2 % du total des redressements liés au travail dissimulés). L'ACOSS n'est pas en mesure d'estimer le nombre de travailleurs concernés.

Parfois, la complexité liée à la reconstitution des droits fait obstacle à toute restauration rétroactive. C'est le cas des travailleurs placés à tort en situation de détachement ou de pluriactivité, ainsi que des travailleurs indépendants requalifiés en salariés. Pour ces derniers, la jurisprudence prévoit en effet que la requalification et l'assujettissement au régime salarié ne valent que pour l'avenir, et seulement après extinction d'un éventuel contentieux civil.

De manière plus générale, dès lors que la restauration des droits est un objectif explicite de la politique de lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé, elle appelle *a minima* la collecte de données plus exhaustive sur les droits effectivement restaurés et la modalité (forfaitaire ou réelle) selon laquelle elle est opérée. Une estimation du nombre de travailleurs potentiellement concernés, même quand l'individualisation n'a pu être menée à son terme, est également nécessaire, afin de disposer d'une appréciation objective de l'ampleur du phénomène.

CONCLUSION

À la question concernant la capacité de la politique de lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé à recouvrer les cotisations éludées et à restaurer les droits des salariés, la Cour apporte une appréciation plutôt négative.

Alors que le rendement financier des contrôles a progressé, le niveau du recouvrement des créances frauduleuses ne s'améliore pas et reste à des niveaux faibles, ne permettant pas d'atteindre l'objectif de restaurer les montants de prélèvements sociaux dus. Le taux de recouvrement des créances à 10 ans n'atteint pas 10 % dans le réseau des URSSAF, tandis que les actions des MSA permettent de récupérer en moyenne près de la moitié du montant des créances issus du travail dissimulé même si la volumétrie des créances n'est pas comparable entre les deux réseaux. Si les créances frauduleuses sont plus difficiles à recouvrer notamment parce qu'une partie des fraudeurs organisent leur insolvabilité dès la création de leur entreprise ou l'ouverture du contrôle, des améliorations sont néanmoins possibles et nécessaires.

Celles-ci passent par la mise à disposition (ou l'amélioration) des outils de gestion et de pilotage, une mobilisation des organismes pour que les meilleures pratiques soient généralisées, en particulier sur le pilotage de la performance des commissaires de justice, la poursuite ou l'extension des mises en œuvre de solidarité financière, des prises de garanties et de mesures de sûreté.

De nouvelles mesures législatives et réglementaires peuvent également permettre d'améliorer le recouvrement en donnant notamment un statut privilégié à la créance issue du travail dissimulé, compte tenu du fait qu'elle est destinée à rétablir les droits des salariés, en permettant la fongibilité des créances sociales entre organismes de sécurité et partenaires publics et en autorisant les protocoles d'accord.

L'objectif de restauration des droits des travailleurs dissimulés est également loin d'être atteint. Il suppose l'individualisation des redressements, qui se trouve aujourd'hui très limitée. En pratique, les organismes sociaux ont recours au redressement forfaitaire mais ce dernier répond avant tout à des objectifs opérationnels de recouvrement, permettant une restauration minimaliste des droits des salariés.

Ces constats conduisent la Cour à faire les recommandations suivantes dont la mise en œuvre est attendue d'ici deux ans :

- 10. autoriser par la loi la fongibilité du recouvrement des prélèvements sociaux liés au travail dissimulé par opposition à tiers détenteur ou compensation vis à vis des organismes de sécurité sociale et d'autres partenaires payeurs (mutuelles, assurances, services fiscaux) (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique et ministère du travail et des solidarités) ;*
 - 11. autoriser par la loi les organismes de sécurité sociale à conclure des protocoles transactionnels en matière de travail dissimulé, en les réservant aux primo-délinquants et en veillant à leur maintien en cas de procédure collective (ministère du travail et des solidarités).*
-

Conclusion générale

En réponse à une demande de l'Assemblée nationale, la présente communication, issue d'une évaluation de politique publique, identifie des marges de progrès dans le pilotage, la conduite et les résultats de la politique de lutte contre la fraude sociale liée au travail dissimulé, au regard de ses divers objectifs.

Cette communication s'est concentrée sur la recommandation de mesures législatives susceptibles d'améliorer le cadre actuel. D'autres propositions de nature réglementaire ou relatives au fonctionnement des différentes administrations et à leurs interactions sont également formulées.

Elle insiste sur la perte d'efficacité découlant d'organisations en silo et sur l'insuffisance du partage des données d'une administration à une autre, nécessaire à la détection de la fraude au recouvrement des créances. Elle souligne le besoin de clarification des objectifs fixés aux corps de contrôles entre la recherche de rendement financier des contrôles et la nécessaire présence sur le terrain.

Elle fait des propositions pour concentrer en particulier les efforts de lutte contre la fraude aux cotisations sociales liée au travail dissimulé sur les zones de plus grande vulnérabilité, notamment en lien avec les sociétés éphémères, la sous-traitance en cascade ou le travail détaché.

L'économie française étant ouverte, particulièrement du fait de son intégration au marché intérieur de l'UE, cette communication souligne le lien entre l'amélioration de l'efficacité de l'action menée en ce domaine au niveau national et l'approfondissement du cadre de la gouvernance européenne de cette action, surtout sur les aspects relatifs aux contrôles et au recouvrement.

Enfin, loin de vouloir atténuer la gravité de l'infraction, cette communication propose d'introduire des réponses pénales plus graduées comme la transaction ou l'ordonnance pénales afin de gagner en efficacité, réservant la voie judiciaire en audience pénale aux formes les plus graves de travail dissimulé. Elle propose également d'optimiser le recouvrement par l'autorisation de protocoles d'accord et la mise en place d'une fongibilité des dettes et créances entre organismes de sécurité sociale et d'autres acteurs publics.

Liste des abréviations

ACOSS.....	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
AGRASC.....	Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués
ANV	Admissions en non-valeur
APJ	Agent de police judiciaire
BMR.....	Brigades mobiles de recherche
BNDP	Base nationale des données patrimoniales
BTP	Bâtiment et travaux publics
CAF	Caisse d’allocations familiales
CARSAT	Caisse d’assurance retraite et de la santé au travail
CCA	Contrôle comptable d’assiette
CCMSA.....	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CELTIF	Cellule de lutte contre le travail illégal et la fraude
CENAC	Cellule nationale des avoirs criminels
CGSS.....	Caisse générale de sécurité sociale
CIAT	Comité interministériel anti-fraude
CIBTP	Caisse des congés intempéries du BTP
CJJP	Convention judiciaire d’intérêt public
CJUE	Cour de justice de l’Union européenne
CLEISS	Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale
CLIR.....	Cellules locales de lutte contre l’islamisme radical
CLSPD	Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance
CNAM.....	Caisse nationale de l’assurance maladie
CNCLTI	Commission nationale de coordination de la lutte contre le travail illégal
CNIL	Commission nationale de l’informatique et des libertés
CNLTI.....	Commission nationale de lutte contre le travail illégal
CODAF	Comité opérationnel départemental anti-fraude
COG	Convention d’objectifs et de gestion
COPJ	Convocation par officier de police judiciaire
CORA.....	Comité opérationnel régional anti-fraude
CPAM	Caisse primaire d’assurance maladie
CPV	Convocation par procès-verbal
CRPC	Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité
CTSA	Commissions territoriales des sanctions administratives
DACG	Direction des affaires criminelles et des grâces
DAD2	Déclaration automatisée des données sociales – version 2
DADS.....	Déclaration annuelle des données sociales

DCPAF.....	Direction centrale de la police aux frontières
DDGN.....	Direction départementale de la gendarmerie nationale
DDPN.....	Direction départementale de la police nationale
DEETS.....	Direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DGCCRF.....	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGDDI.....	Direction générale des douanes et droits indirects
DGEF.....	Direction générale des étrangers en France
DGEFP.....	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGFIP.....	Direction générale des finances publiques
DGGN.....	Direction générale de la gendarmerie nationale
DGITM.....	Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités
DGOS.....	Direction générale de l'offre de soins
DGPN.....	Direction générale de la police nationale
DGT.....	Direction générale du travail
DIGES.....	Délégation interministérielle aux grands événements sportifs
DIJOP.....	Direction interministérielle des Jeux olympiques et paralympiques
DILTI.....	Délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal
DIPN.....	Direction interdépartementale de la police nationale
DNLF.....	Délégation nationale à la lutte contre la fraude
DNPAF.....	Direction nationale de la police aux frontières
DPAE.....	Déclaration préalable à l'embauche
DPT.....	Document de politique transversale
DREAL.....	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DREETS.....	Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DSJ.....	Direction des services judiciaires
DSN.....	Déclaration sociale nominative
DSS.....	Direction de la sécurité sociale
EEE.....	Espace économique européen
ETA.....	Établissements de travaux agricoles
ETP.....	Équivalent temps plein
EURL.....	Entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée
FAST.....	Fichier antistupéfiants
FFB.....	Fédération française du bâtiment
FICOPA.....	Fichier des comptes bancaires
FICOVIE.....	Fichier des contrats de capitalisation et d'assurance-vie
FIDJI.....	Fichier des données juridiques immobilières
FNIG.....	Fichier national des interdits de gérer
GIP.....	Groupement d'intérêt public
GIR.....	Groupe interministériel de recherches
GNVAC.....	Groupe national de veille, d'appui et de contrôle
GONAF.....	Groupe opérationnel national anti-fraude
HCFiPS.....	Haut Conseil du financement de la protection sociale

HCR	Hôtels-café-restaurants
IGA.....	Inspection générale de l'administration
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
JIRS.....	Juridiction interrégionale spécialisée
JUNALCO.....	Juridiction nationale de lutte contre la criminalité organisée
LCTD	Lutte contre le travail dissimulé
LCTI.....	Lutte contre le travail illégal
LFSS.....	Loi de financement de la sécurité sociale
LOLF.....	Loi organique relative aux lois de finances
LPF	Livre des procédures fiscales
LTi	Lutte contre le travail illégal
MICAF	Mission interministérielle de coordination anti-fraude
MILUTMO.....	Mission de liaison interministérielle pour la lutte contre le travail clandestin, l'emploi non déclaré et les trafics de main-d'œuvre
MNC.....	Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale
MSA	Mutualité sociale agricole
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCLTI.....	Office central de lutte contre le travail illégal
OCRIEST	Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre
OFII.....	Office français de l'immigration et de l'intégration
OIT	Organisation internationale du travail
OLTIM.....	Office de lutte contre le trafic illicite de migrants
OPJ	Officier de police judiciaire
PATRIM.....	Application d'aide à l'évaluation immobilière - également nommée « PATUELA »
PEBA	Plateforme d'Échanges entre Banques et Administrations
PME	Petite et moyenne entreprise
PNA.....	Plan national d'action
PNF	Parquet national financier
PNLTI	Plan national de lutte contre le travail illégal
PRA.....	Plan régional d'action
PSI.....	Prestation de service international
QONTO.....	Établissement de paiement
RAF	Recouvrement amiable et forcé
RALFSS	Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale
RSJ	Réglementation et sécurisation juridique
SARL	Société à responsabilité limitée
SAS	Société par actions simplifiée
SDPJ.....	Service départemental de police judiciaire
SDSI.....	Schéma directeur des systèmes d'information
SIPSI	Système d'information sur les prestations de services internationales
SIT.....	Système d'inspection du travail

SNC..... Société en nom collectif
SUPTIL Suivi partagé des procédures de travail illégal
TADEES Outil de suivi statistique de la verbalisation du travail dissimulé
TPE..... Très petite entreprise
TRACFIN..... Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins
TUP Transmission universelle de patrimoine
URACTI..... Unité régionale d'appui à la lutte contre le travail illégal
URSSAF..... Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
UTESI Unités de traitement des étrangers en situation irrégulière

Annexes

Annexe n° 1 : composition du comité d'accompagnement	128
Annexe n° 2 : lettre de la présidente de l'Assemblée nationale et réponse du Premier Président.....	129
Annexe n° 3 : les enjeux financiers et économiques de la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé	132
Annexe n° 4 : la politique de lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé en Allemagne, Espagne et Belgique	138
Annexe n° 5 : le dispositif de lutte contre le travail dissimulé	154
Annexe n° 6 : les objectifs de la politique de lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé	155
Annexe n° 7 : le renforcement légal des outils et moyens de la lutte contre la fraude sociale depuis 2019.....	161
Annexe n° 8 : le renforcement de la capacité de détection des services de contrôle par les Groupes opérationnels nationaux anti-fraude GONAF (hors GONAF LTI) : outiller les services d'aide à la détection.....	163
Annexe n° 9 : performance des contrôles réalisés par les URSSAF et les MSA.....	164
Annexe n° 10 : un droit de communication auprès de tiers qui s'est élargi.....	165
Annexe n° 11 : évolution des restes à recouvrer dans les URSSAF.....	167
Annexe n° 12 : la solidarité financière	168
Annexe n° 13 : le suivi des commissaires de justice dans le réseau des URSSAF	169
Annexe n° 14 : un recours accru aux échéanciers à encourager.....	172
Annexe n° 15 : la répartition des contrôles conjoints des CODAF dans les secteurs d'activité	173
Annexe n° 16 : les saisies	174
Annexe n° 17 : présentation de l'entraide au sein de l'UE, de l'EEE et du Royaume-Uni.....	178
Annexe n° 18 : modifications réglementaires ou législatives nécessaires pour mettre en œuvre les recommandations	180

Annexe n° 1 : composition du comité d'accompagnement

Un comité d'accompagnement, composé de onze membres, a été constitué afin de se prononcer sur les principales étapes de l'évaluation. Présidé par Bernard Lejeune, président de chambre, il s'est réuni à deux reprises, le 9 septembre et le 17 novembre 2025.

Ses membres étaient les suivants :

- Xavier Becker, secrétaire confédéral de la CFDT ;
- Nathalie Buet, directrice de la protection sociale et de la santé au travail au MEDEF ;
- Pascaline Chamboncel Saligue, présidente de chambre pénale économique et financière à la cour d'appel de Paris ;
- Daniel Couillaud, président du conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI) ;
- Philippe Coursier, maître de conférences à l'Université Paris Cité et à l'Université Paris II Panthéon Assas ;
- Monica D'Onofrio, avocate générale, cheffe du département pénal économique et financier près la cour d'appel de Paris ;
- Jean-Marie Guerra, ancien directeur du contrôle cotisant et de la lutte contre le travail dissimulé de l'ACOSS et ancien directeur d'URSSAF, à la retraite ;
- Nicolas Jacquemet, professeur titulaire d'une chaire à la *Paris School of Economics* et Professeur à l'Université Paris I Panthéon Sorbonne ;
- Kristel Meiffret, maître de conférences en droit privé à l'Université de Lorraine ;
- David Rigaud, associé chez Rigaud Avocats ;
- Carine Tasmedjian, présidente de chambre de sécurité sociale à la cour d'appel de Paris.

Annexe n° 2 : lettre de la présidente de l'Assemblée nationale et réponse du Premier Président

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ

ASSEMBLÉE NATIONALE

LA PRÉSIDENTE

PARIS, LE 11 DEC. 2024

Monsieur le Premier président, *Cher Pierre,*

Conformément à l'article 47-2 de la Constitution, la Cour des comptes assiste le Parlement dans l'évaluation des politiques publiques. Je suis très attachée à consolider cette assistance très appréciée, afin de renforcer la place de l'Assemblée nationale dans l'exercice de cette mission constitutionnelle.

Dans cette perspective, réuni le 5 décembre 2024, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) a décidé, en application de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières, de confier à la Cour des comptes la réalisation d'une enquête portant sur *la lutte contre la fraude sociale et le travail dissimulé*.

Je vous remercie de me faire connaître dans quels délais la Cour des comptes sera en mesure de transmettre le rapport traduisant les résultats de cette enquête.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de ma considération distinguée.

Amithé,

[Signature]

Cour des comptes



Le 18 FEV. 2025

Le Premier président

Madame la Présidente, *Chère Yaël,*

Par lettre du 11 décembre 2024, vous m'avez informé de la décision du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) de confier à la Cour des comptes, en application de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières, une enquête sur la fraude sociale et le travail dissimulé.

En réponse, je vous indique que la Cour est en mesure de réaliser cette enquête, confiée à une formation inter-chambres présidée par le président de la 6^{ème} chambre.

À la suite de l'entretien du 23 janvier 2025 entre Mme Brocard, députée du Rhône, rapporteure du CEC, et Monsieur Bernard Lejeune, président de la sixième chambre, accompagné de Mme Anne-Laure de Coincy et de M. Jean-Luc Fulachier, présidents de section, je vous précise les principaux points que la Cour examinera.

L'enquête portera sur la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé. Elle couvrira les employeurs de salariés et les travailleurs indépendants, y compris dans le secteur agricole. Les prélèvements sociaux seront ceux recouvrés par les Urssaf et par les caisses de la mutualité sociale agricole.

Cette enquête sera réalisée sous la forme d'une évaluation de politique publique. Les rapporteurs du CES (Mme Brocard et Mme Mansouri) seront associées au comité d'accompagnement qui sera mis en place dans le cadre de cette évaluation.

À partir des grands objectifs de la lutte contre la fraude liée au travail dissimulé (récupérer les recettes éludées, assurer l'égalité des citoyens devant l'impôt, assurer des conditions de concurrence non faussées entre les acteurs économiques), les enjeux et des thèmes de l'enquête porteront sur les trois grands volets d'action des pouvoirs publics : mieux prévenir la fraude sociale liée au travail dissimulé, mieux la détecter et mieux la réprimer. Les questions évaluatives qui seront posées devront prendre en compte les objectifs fixés dans les plans nationaux de lutte contre la fraude et le travail dissimulé et assignés aux services et opérateurs de l'État, notamment l'Acoss qui pilote le réseau des Urssaf ainsi que la caisse centrale de la mutualité sociale agricole.

L'évaluation s'attachera aux indicateurs spécifiques de résultats de la lutte contre la fraude sociale liée au travail dissimulé. Les aspects portant sur la prévention de la fraude sociale liée au travail dissimulé seront traités dans le volet relatif à la couverture des risques.

Madame Yaël Braun-Pivet
Présidente de l'Assemblée nationale
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS SP 07

13, rue Cambon • 75100 PARIS CEDEX 01 • T +33 1 42 98 95 00 www.ccomptes.fr

Sur chacune des questions retenues, l'enquête veillera à préciser plus finement les objectifs fixés aux différents administrations et organismes participant à cette lutte, les moyens mis en œuvre et les résultats de ces actions.

Il a été convenu que la Cour remettra son rapport au mois de mars 2026 et que le Comité sera tenu au courant de l'avancement de l'enquête grâce à l'association des rapporteurs qu'il a désignés (Mme Brocard, députée du Rhône, et Mme Mansouri, députée de l'Isère) au comité d'accompagnement de cette évaluation mis en place par la Cour.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma haute considération.

Amicalement,

Pierre Moscovi

Pierre Moscovici

Annexe n° 3 : les enjeux financiers et économiques de la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé

Les enjeux financiers : les cotisations éludées relevant de la fraude

L'ACOSS évalue annuellement le montant des cotisations éludées dans le cadre du travail dissimulé et, plus généralement, celle du manque à gagner (intégrant les irrégularités constatées lors des contrôles comptables d'assiette) sur le champ du secteur privé.

Dans le cadre de l'observatoire de l'impact du travail dissimulé sur les finances publiques, institué par le HCFiPS, l'ACOSS a été en mesure de présenter, au titre des exercices 2022 et 2023, cette évaluation portant sur la quasi-totalité du secteur privé, conformément à ce qui avait été réalisé pour les exercices 2011 et 2012. Cette évaluation fait état d'une stabilité générale de la fraude au prélèvement social dans le secteur privé.

Tableau n° 18 : évaluation du manque à gagner en matière de cotisations sociales dans le secteur privé lié au travail dissimulé

Évaluation du manque à gagner en matière de cotisations sociales dans le secteur privé lié au travail dissimulé	2022	2023
En taux*	1,7 % à 2,1 %	1,5 % à 2,0 %
Champ du recouvrement URSSAF (en Md€)	4,9 à 6,1	4,8 à 6,3
Champ large y.c retraite complémentaire (en Md€)	6,1 à 7,7	6,0 à 7,8

* Ratio entre le montant des cotisations éludées et le montant total des cotisations déclarées et éludées.

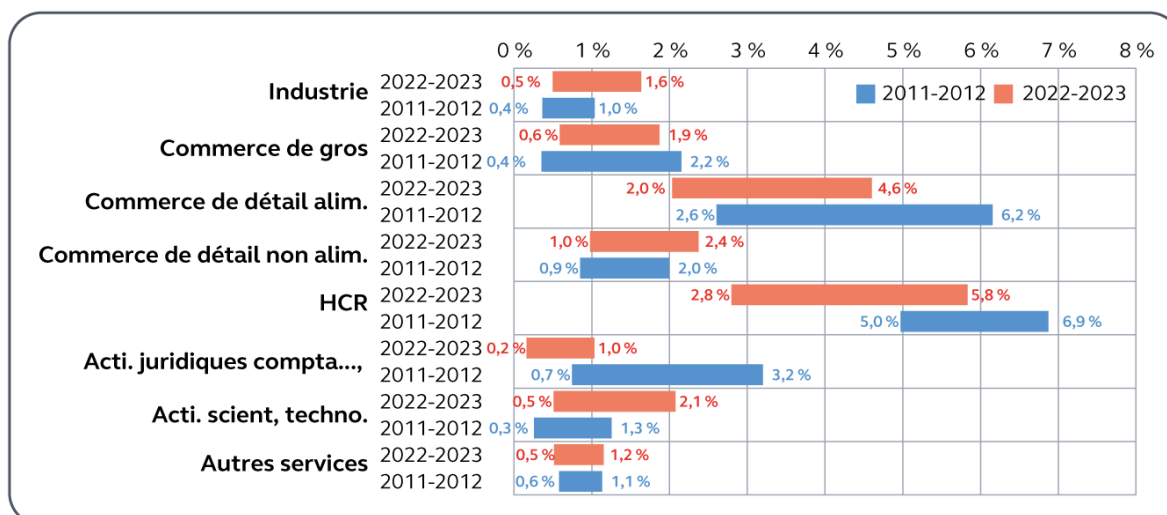
Source : ACOSS

Dans le cadre de la certification des comptes de l'activité de recouvrement, cette évaluation fait l'objet d'une réserve²⁴⁸ formulée par la Cour des comptes.

²⁴⁸ Rapport de certification des comptes de 2024 du régime général de la sécurité sociale, pages 18 et 19.

Graphique n° 12 : évolution des taux de fraude entre 2011-2012 et 2022-2023 par secteur

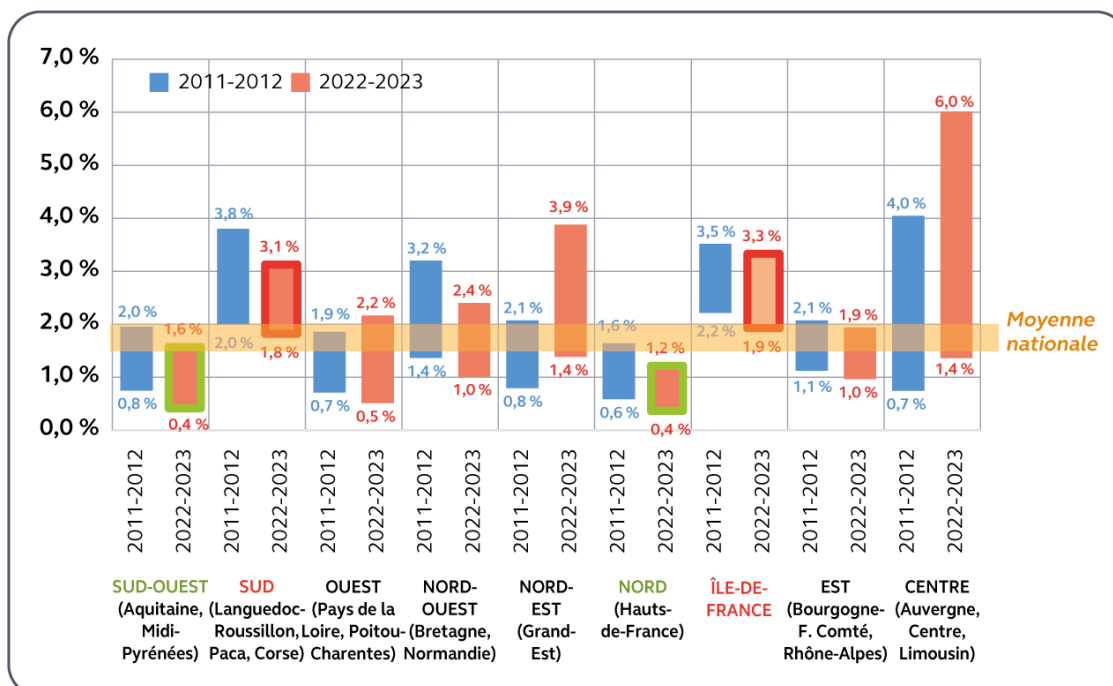
Aucun secteur n'enregistre d'évolution statistiquement significative du taux de cotisations éludées entre 2011-2012 et 2022-2023.



Source : ACOSS

Graphique n° 13 : évolution des taux de fraude entre 2011-2012 et 2022-2023 par région

Les régions du Nord et du Sud-Ouest présentent un taux de cotisations éludées nettement inférieur à la moyenne nationale. À l'inverse, l'Île-de-France ainsi que les régions du Sud, notamment, enregistrent des taux significativement supérieurs à cette moyenne, bien que ces dernières montrent des signes d'amélioration.



Source : ACOSS

Les cotisations éludées par les micro-entrepreneurs : des taux de sous-déclaration toujours très élevés, des impacts financiers significatifs

Des plans nationaux de contrôles aléatoires sont conduits par les URSSAF sur le champ des micro-entreprises²⁴⁹. Les plans de contrôles aléatoires portent chaque année sur 1 000 à 1 500 personnes²⁵⁰.

Selon les résultats de la dernière campagne de contrôles aléatoires menée en 2023 par l'ACOSS sur les micro-entrepreneurs (campagne biennale), les résultats globaux sont relativement stables mais se situent à un niveau très élevé en eux-mêmes, mais également si on les compare avec ceux du secteur privé.

La part des anomalies déclaratives des micro-entrepreneurs est comprise entre 34,2 % et 39,7 % ; le taux de cotisations éludées est compris entre 19,7 % et 24,2 %, soit un montant de cotisations éludées compris entre 1,3 et 1,7 Md€.

Selon les secteurs, les évolutions des cotisations éludées sont contrastées : le secteur de la livraison connaît en particulier une forte hausse du taux de cotisations éludées (le taux y était évalué entre 27 et 45 % en 2021 ; il l'est désormais entre 50 et 70 %).

Les données relatives aux travailleurs des plateformes n'ont pas été réévaluées : pour mémoire, le taux de cotisations éludées était évalué en 2022 à 42 % (70 % pour la livraison). Ces chiffres peuvent recouvrir des irrégularités volontaires (frauduleuses) ou involontaires (non frauduleuses), sans qu'il soit possible de les distinguer à ce stade. Les montants non ou sous-déclarés représentent 927 M€ en 2022, soit 174 M€ de cotisations. Le taux de cotisations éludées associé est de 42 % ; il atteint 62 % pour les VTC et 70 % pour les livreurs.

Tableau n° 19 : cotisations éludées par les micro-entrepreneurs utilisateurs de plateformes, par secteurs, en 2022

Secteur d'activité	Nombre de micro-entrepreneurs utilisateurs des plateformes (en milliers)	Chiffre d'affaires non déclaré (M€)	Cotisations éludées (M€)	Taux de cotisations éludées
Total 2022	206,1	927,4	173,9	42 %
Commerce	19,0	89,8	12,5	24 %
VTC	19,5	338,2	70,7	62 %
Livraison	107,2	364,1	66,2	70 %
Activités scientifiques et techniques	16,8	21,8	4,0	12 %
Autre	43,6	113,4	20,5	17 %

Source : Cour des comptes à partir des données communiquées par l'ACOSS

²⁴⁹ Depuis 2016, le statut juridique des micro-entrepreneurs et des auto-entrepreneurs a été fusionné.

²⁵⁰ Ils sont stratifiés selon trois catégories : les micro-entrepreneurs sans chiffre d'affaires déclaré, représentant 30 % de l'échantillon, les micro-entrepreneurs avec un chiffre d'affaires supérieur à 90 % du plafond, représentant 20 % de l'échantillon, et les micro-entrepreneurs à chiffre d'affaires non nul et non proche du plafond, pour 50 % de l'échantillon.

Une part importante de cotisations éludées n'est pas liée au travail dissimulé

L'ACOSS et la MSA évaluent également le manque à gagner de prélèvements sociaux ne relevant pas d'une fraude mais d'une erreur, par le biais des résultats des contrôles comptables d'assiette ou partiels d'assiette. La frontière entre l'erreur et l'intention de dissimuler est parfois mince et peut être difficile à démontrer, notamment sur le champ des travailleurs indépendants. Les URSSAF qualifient en fraude la réitération par un cotisant d'une erreur portant sur le même objet.

Le manque à gagner, hors fraude, est estimé par l'ACOSS dans le secteur privé et au niveau des travailleurs indépendants, y compris ceux travaillant pour des plateformes collaboratives. Pour les travailleurs indépendants, les taux de cotisations éludées sont très élevés et nettement plus élevés que pour les entreprises du secteur privé, comme l'illustre le tableau suivant.

Tableau n° 20 : estimation des cotisations éludées au niveau du régime agricole et du régime général de sécurité sociale en 2023

MSA	
Montant estimé	0,2 Md€
ACOSS	
Montant de cotisations éludées dans le secteur privé	1,3 à 1,9 Md€
Taux de cotisations éludées dans le secteur privé	0,4 à 0,6 %
Montant de cotisations éludées par les micro entrepreneurs	1,3 et 1,7 Md€
Taux de cotisations éludées par les micro entrepreneurs	19,7 à 24,2 %
Montants de cotisations éludées par les travailleurs indépendants utilisateurs de plateforme d'économie participative	0,17 Md€
Taux de cotisations éludées par les auto entrepreneurs utilisateurs de plateforme d'économie participative	42 %

Source : Cour des comptes

Note : le taux de cotisations éludées correspond au montant des cotisations éludées/ montant des cotisations déclarées et éludées. Le montant de cotisations éludées par les travailleurs indépendants utilisateurs de plateforme ne doit pas être additionné à celui des cotisations éludées par les micro entrepreneurs : il est compris dans ce dernier.

Ce manque à gagner s'ajoute à celui lié au travail dissimulé. Au global, pour l'activité de recouvrement, le total des cotisations éludées liées au travail dissimulé et à de simples erreurs est compris entre 6,1 et 8,1 Md€ et s'élève à plus de 0,5 Md€ pour la MSA.

Les enjeux économiques

Au regard de l'analyse économique, les politiques publiques de lutte contre la fraude liée au travail dissimulé doivent aller au-delà des déterminants économiques traditionnels, pour porter aussi sur les évolutions structurelles et technologiques de l'économie et du marché du travail.

L'analyse économique met traditionnellement en avant un ensemble de déterminants convergents pour expliquer la fraude sociale liée au travail dissimulé

- L'intensité de la concurrence et le contenu en main d'œuvre des activités : pour les secteurs et les activités présentant ces caractéristiques, la pression sur les taux de marges peut s'accompagner d'une tentation de recourir au travail dissimulé (construction, hôtellerie, restauration, transports, certaines activités agricoles etc.) ;
- La complexité des processus administratifs et la qualité de la relation avec les administrations compétentes : les petites structures pourraient notamment être tentées de sortir du cadre légal si celui-ci est considéré comme une contrainte jugée trop difficile à maîtriser et à comprendre ;
- L'existence de « trappes à inactivité » : la perte de revenus sociaux liée à des conditions de revenus peut inciter certains acteurs à rechercher le cumul illégal de prestations sociales et d'activités de travail dissimulé ;
- Le niveau des prélèvements sociaux et fiscaux : l'analyse économique souligne le lien entre la fraude et les taux marginaux d'imposition.

À ces déterminants économiques s'ajoutent des facteurs sociologiques et culturels qui peuvent limiter la fraude ou au contraire l'encourager :

- La légitimité et le soutien, au sein de la société, en faveur de la solidarité et l'adhésion aux mécanismes sociaux financés par les cotisations sociales ;
- La force et l'influence des valeurs et des normes sociales condamnant le recours à la fraude ;
- Les effets de mimétisme et des expériences sous influence de l'entourage, en présence de fraude sociale liée au travail dissimulé.

Ces analyses doivent être complétées par une approche plus large prenant en compte les évolutions structurelles de l'économie et du marché du travail

- Le développement des plateformes crée ou amène, dans certains secteurs, une recomposition profonde des activités économiques qui peut faire apparaître des taux de fraude importants (selon les enquêtes, entre 40 et 70 % des revenus des chauffeurs VTC ne seraient ainsi pas déclarés) ;
- L'auto-entrepreneuriat et le recours à la micro entreprise croissent plus vite que le reste de l'économie. Ces activités qui répondent à des aspirations professionnelles individuelles, au sein de la société, différentes de celles du salariat, se révèlent aussi, à l'instar du travail indépendant, plus vulnérables à la fraude liée à la dissimulation d'activité ;
- L'externalisation des activités, recherchée par les entreprises dans certains secteurs, pour réduire leurs cotisations sociales, peut engendrer des fortes pressions en faveur du basculement de personnels du statut du salariat, qui était jusque-là le leur, vers l'auto-entrepreneuriat ;
- L'approfondissement du marché intérieur européen se traduit par un fort développement du travail détaché et de la pluriactivité, qui constituent des zones de vulnérabilité particulières et croissantes en matière de fraude sociale liée au travail dissimulé.

Ces évolutions peuvent ainsi induire un retard du cadre du droit social au regard de nouveaux modèles économiques qui se développent rapidement sur des fondements technologiques, numériques, sociologiques, ou d'intégration économique au sein du marché européen.

D'une façon générale, ces évolutions présentent le point commun de ne plus recourir au salariat classique, ce qui peut rendre le contrôle et le recouvrement des cotisations sociales plus complexe et ouvrir des espaces nouveaux à la fraude

La fraude sociale liée au travail dissimulé a des effets multiples et significatifs pour l'économie

- Elle a un coût substantiel pour les finances sociales (comme le souligne le point détaillé spécifique du rapport sur ce point), qui se traduit à la fois par des pertes de recettes et par des dépenses pour mener les contrôles et le recouvrement ;
- Elle affaiblit la confiance et a des effets corrosifs sur la qualité des relations sociales entre les acteurs économiques – des éléments importants pour la stabilité et la croissance de l'activité – d'autant plus forts qu'elle est importante et présente dans de nombreux secteurs ;
- Le travail dissimulé, quelle que soit son expression (faux salariat, faux travail détaché, dissimulation du niveau d'activités etc.), affecte la transparence du marché du travail et peut rendre plus complexe la conduite et le pilotage des politiques économiques et sociales ;
- La fraude sociale au travail dissimulé crée très directement des distorsions de concurrence entre les entreprises, les travailleurs indépendants et les auto entrepreneurs qui respectent les règles fiscales et sociales et ceux qui ne le respectent pas. Elle peut engendrer, en l'absence de contrôles et de sanctions, des effets de contagion plus larges au sein de l'économie.

L'analyse économique souligne ainsi notamment l'importance des éléments et des leviers suivants, pour lutter contre la fraude sociale liée au travail dissimulé

- La prévention et les activités spécifiques dans ce domaine, menées avec les filières et les organisations sectorielles, pour mettre l'accent sur le respect des normes sociales et professionnelles ;
- La publication et la diffusion des informations relatives aux sanctions et aux condamnations (« *name and shame* ») pour insister sur les déterminants psychologiques et culturels permettant de prévenir le recours à la fraude ou la tentation de celle-ci ;
- La qualité des relations entre les administrations sociales compétentes et les acteurs économiques et l'importance de la simplification administrative, notamment à destination des petites structures ;
- L'évolution du cadre de droit aux élections technologiques pour prévenir et contenir la fraude qui se développe dans les retards d'adaptation des dispositions juridiques ;
- L'institution d'un cadre de contrôle et de gouvernance adapté au niveau économique auquel les activités frauduleuses se développent (ainsi du niveau européen, s'agissant de la fraude au travail détaché).

Annexe n° 4 : la politique de lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé en Allemagne, Espagne et Belgique

Ce parangonnage européen se concentre sur trois pays membres de l'Union européenne confrontés à des schémas de fraude comparables à la France : l'Allemagne, l'Espagne et la Belgique. Les différences d'esprit et de moyens des systèmes de lutte contre la fraude sociale liée au travail dissimulé développés par chacun d'entre eux justifient l'intérêt qu'on peut leur porter.

Le système allemand est essentiellement répressif, centré sur la réponse pénale. Il est porté par un corps de contrôle spécialisé dans la lutte contre le travail dissimulé, qui dépend des douanes, sous l'autorité du ministère des Finances. Le système espagnol, à l'opposé du précédent, privilégie la réponse administrative, cherchant davantage à régulariser et recouvrer qu'à sanctionner. La lutte contre le travail dissimulé fait partie des priorités et de l'action généraliste de l'unique corps de contrôle espagnol : l'inspection du travail et de la sécurité sociale. Le système belge, enfin, bénéficie d'une impulsion politique forte donnée à la lutte contre la fraude sociale et le *dumping* social en général. Il est marqué d'une part, par la place importante donnée à la stratégie, construite autour d'une réponse graduée, et d'autre part, à la coordination, étant donnée la multiplicité de ses corps de contrôle.

Enfin, chaque pays, face à la transformation de la fraude et aux possibilités nouvelles offertes par l'analyse massive de données, propose des solutions d'optimisation de l'action d'inspection plus ou moins avancées, qui cherchent toutes à épouser une approche de ciblage par le risque.

La lutte contre la fraude sociale liée au travail dissimulé en Allemagne : une approche répressive et spécialisée

Au terme de plus d'un siècle de développement juridique sur le sujet de la dissimulation du travail en Allemagne, les spécialistes allemands jugeaient, dans les années 2010, que la loi sur la lutte contre le travail dissimulé et l'emploi illégal (le *SchwarzArbG*), votée en 2004, représentait un aboutissement de la lutte contre cette fraude^{251, 252}. Néanmoins, au cours de ces sept dernières années, le législateur allemand a considérablement approfondi cet édifice juridique, dans une logique d'adaptation aux formes nouvelles de la fraude et de transformation numérique. Ainsi, deux lois ont approfondi la *SchwarzArbG*, en 2019 et en 2025.

Le travail dissimulé est en Allemagne une infraction pénale dès lors que l'intention d'éluder le paiement de cotisations sociales ou d'impôt est caractérisé : il est alors poursuivi au titre de l'infraction de « retenue et détournement de rémunération du travail » (Art. 266a du code pénal) ou, plus rarement, d'« évasion fiscale » (Art. 370 du code des Impôts)²⁵³. En principe, tout euro intentionnellement éludé doit faire l'objet d'une procédure pénale ; néanmoins, une disposition du code de procédure pénale allemand permet de classer sans suite

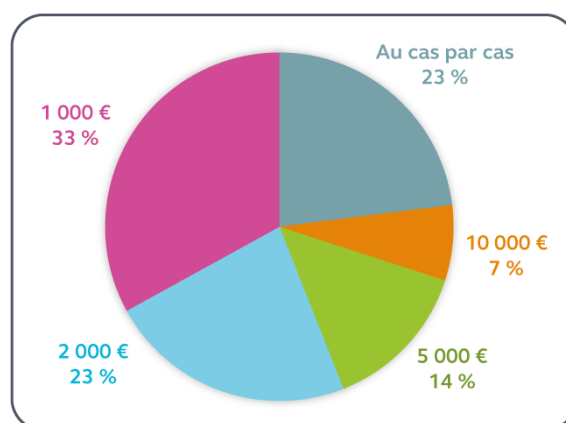
²⁵¹ Anke Schnadt, *La lutte contre le travail au noir dans la pratique pénale. Une étude axée sur l'article 266a du Code pénal*, Publications scientifiques de l'Université de Münster, série III, volume 25, 2016.

²⁵² Wabnitz/Janovsky-Kummer, 3^e édition, chap. 17, n° 221.

²⁵³ Anke Schnadt, *op.cit.*, série III, volume 25, 2016.

pour préjudice peu important²⁵⁴ (article 153). Comme en France, les procédures pénales, civiles et administratives étant indépendantes, cela n'empêche en principe pas les organismes de sécurité sociale de réclamer leurs cotisations éludées ni à l'administration d'imposer des amendes administratives de façon cumulative. Le « peu d'importance » du préjudice est à l'appréciation de chaque procureur. L'enquête d'Anke Schnadt menée en 2016 auprès des parquets sonde leur palier effectif, présenté dans le graphique suivant.

Graphique n° 14 : palier de classement pratiqué par les parquets allemands en 2016 au titre de l'article 153 du code de procédure pénale (StPO)



Source : Anke Schnadt, La lutte contre le travail au noir dans la pratique pénale. Une étude axée sur l'article 266a du Code pénal, *Publications scientifiques de l'Université de Münster, série III, volume 25, 2016*
 Notes : effectif : 43. Le StPO est le code de procédure pénale Allemand.

Une politique de lutte contre le travail dissimulé instituée dans le SchwarzArbG et conduite par un service spécialisé des douanes, le FKS

Les moyens de la politique de lutte contre le travail dissimulé sont détaillés dans la loi sur la lutte contre le travail dissimulé et l'emploi illégal (la *SchwarzArbG*²⁵⁵) qui institue, en 2004, le « Contrôle financier du travail non déclaré », le *Finanzkontrolle Schwarzarbeit* (FKS), comme unité de la Douane allemande (*Zoll*), sous la tutelle du ministère des Finances. En vertu de sa spécialisation sur le travail dissimulé, de sa compétence fédérale et de ses pouvoirs de contrôle et d'enquête très étendus, il est l'acteur central, coordinateur et à l'initiative de toute la politique de lutte contre le travail dissimulé en Allemagne. La *SchwarzArbG* et ses modifications successives, en particulier celle de 2019, dotent cette unité des moyens nécessaires à l'application de sa mission.

²⁵⁴ Ce classement existe aussi en France : c'est le classement sans suite numéro 48 pour « préjudice ou trouble peu important causé par l'infraction ».

²⁵⁵ Allemagne, loi sur la lutte contre le travail dissimulé et l'emploi illégal (*Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz – SchwarzArbG*), *BGBI. I*, 23 juillet 2004, p. 1842, modifiée en dernier lieu par la loi du 23 mai 2024.

Les pouvoirs étendus du FKS

Tout d'abord, faisant le constat que le travail dissimulé s'accompagne généralement d'autres infractions, le législateur allemand a, en 2019, élargi la compétence du FKS aux infractions connexes au travail dissimulé les plus fréquentes. S'il est avant tout chargé de vérifier le respect des obligations déclaratives de l'employeur, il peut aussi contrôler la détention d'un titre de travail valide par les étrangers, le respect des dispositions légales sur le détachement de travailleurs, sur le travail temporaire et sur le prêt de main d'œuvre et la régularité des offres et demandes de travail. Il veille également au respect des règles propres à certains secteurs spécifiques et à la légalité des conditions de travail, lutte contre la fraude aux prestations sociales et peut rechercher l'existence d'éventuels indices de fraude à la fiscalité du travail.

Le FKS est avant tout chargé d'effectuer des contrôles, d'initiative ou sur demande des administrations touchées par les conséquences du travail dissimulé, comme les caisses de sécurité sociale. Il dispose de pouvoirs nécessaires à son activité de contrôle : accès aux données de l'entreprise contrôlée, autorisation de pénétrer dans les locaux professionnels, accès en masse aux bases de données des caisses gestionnaires de l'attribution des prestations sociales et de l'office général des impôts. À l'issue des contrôles, il notifie les cas de travail dissimulé aux organismes lésés, aux autorités fiscales et aux caisses de sécurité sociale.

Dans les affaires conduites par le parquet, le FKS est un enquêteur du ministère public à part entière et dispose de pouvoirs d'enquête étendus, similaires à ceux de la police (article 14 de la *SchwarzArbG*). Il est possible pour le ministère public de se dessaisir de l'affaire et de confier l'enquête pénale à la direction exclusive du FKS dans les cas les plus simples. Dans ce cas, le FKS dispose de pouvoir plus limités (il ne peut plus procéder à des écoutes téléphoniques, à des fouilles ou à des perquisitions de nuit, par exemple).

Une forte coopération organisée autour du FKS

La coopération entre les administrations chargées de lutter contre le travail dissimulé est organisée autour du FKS. Les caisses de sécurité sociale, l'administration fiscale, les autorités locales chargées de la sécurité et de la santé au travail, les autorités compétentes dans la régulation de certains secteurs (secteur routier, secteur de l'énergie, secteur ferroviaire, etc.) et la police locale et fédérale font notamment partie de la vingtaine d'administrations qui doit prêter assistance au FKS²⁵⁶. Elles sont notamment tenues de lui communiquer toutes les informations nécessaires à ses contrôles et enquêtes, y compris les données à caractère personnel et les résultats de leurs inspections. Le FKS peut organiser des contrôles conjoints avec n'importe laquelle de ces administrations même si la loi prévoit plus particulièrement la coopération étroite du FKS avec la police et les autorités fiscales. Il peut constituer avec elles des équipes d'enquêtes sous la coordination du parquet, dont les membres se doivent d'échanger entre eux toutes les informations nécessaires à leurs enquêtes respectives²⁵⁷.

²⁵⁶ Allemagne, loi sur la lutte contre le travail dissimulé et l'emploi illégal (*Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz – SchwarzArbG*), BGBl. I, 23 juillet 2004, p. 1842, modifiée en dernier lieu par la loi du 23 mai 2024.

²⁵⁷ Ce dispositif est très comparable à la « co-saisine » prévue en France à l'article 28 du code de procédure pénale.

La *SchwarzArbG* dote par ailleurs le FKS d'un système d'information. Ce système rassemble toutes les informations nominatives des personnes physiques ou morales qui font l'objet d'une procédure administrative ou pénale du ressort des douanes²⁵⁸ et en retrace les différentes étapes, notamment la date et la nature du classement par le parquet ou de la décision de justice prononcée à leur encontre. Le ministère des finances peut, par voie réglementaire, décider d'ajouter des données supplémentaires dans cette base. Ces informations peuvent être transmises, sur demande, au parquet, à la police, aux autorités fiscales ou à l'agence pour l'emploi.

La modernisation du FKS et son orientation vers la criminalité organisée

La loi de 2019, qui, en enrichissant la *SchwarzArbG*, a considérablement renforcé les moyens juridiques et humains du FKS, a été évaluée en 2023 par un audit interne de la direction des douanes du ministère des Finances. Le rapport d'audit juge que la loi de 2019, ayant notamment donné au FKS, sous conditions, des pouvoirs d'enquête étendus (la possibilité de procéder à des écoutes par exemple) ou la capacité de contrôler les infractions connexes (fraude aux prestations, logement indignes, etc.), a globalement contribué à mieux lutter contre le travail dissimulé.²⁵⁹

Ce rapport met d'une part en évidence une professionnalisation du FKS sur les formes émergentes de fraude en lien avec la criminalité organisée. La réforme a conduit à la mise en place, dans chacun des 41 bureaux locaux des douanes (*Hauptzollhäfter*), d'une équipe spécialisée dans les procédures de criminalité organisée et les formes organisées de travail au noir.

D'autre part, la possibilité pour le FKS de mener seul des procédures pénales simples pour détournement de cotisations sociales dans l'intention de désengorger les parquets s'est finalement révélée peu efficace. La procédure de transmission préalable de la direction de l'enquête au FKS par le parquet est jugée trop lourde, générant des allers-retours de dossiers et des retards, car le parquet doit réexaminer chaque cas avant le dessaisissement. Le rapport conclut à la recommandation de supprimer cette procédure, d'autoriser les bureaux locaux à mener de manière véritablement autonome les procédures d'enquête simple et de leur donner la possibilité, dans ce cadre, de procéder à des perquisitions, ce qu'ils ne peuvent pas faire, même après la loi de 2025.

Par ailleurs, l'efficacité de la surveillance des communications électroniques (téléphone et courriers électroniques), possible dans les cas où l'enquête est conduite par le parquet, est confirmée par cet audit, qui en fait un élément indispensable de la lutte contre les structures criminelles organisées.

²⁵⁸ Dont le FKS est une unité.

²⁵⁹ Allemagne, *Bericht über die Evaluierung des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmisbrauch*, 11. Juli 2019, Bundesministerium der Finanzen, Generalzolldirektion.

Le FKS au cœur d'une enquête de grande envergure

Le ministère des Finances décrit sur son site internet une vaste enquête, emblématique des nouveaux pouvoirs du FKS, sur deux groupes de personnes accusés de détournement de cotisations à la sécurité sociale, d'évasion fiscale et de contrebande à grande échelle. L'enquête a révélé qu'un réseau de fausses entreprises avait généré au moyen de fausses factures plus de 70 M€ destinés au paiement de travailleurs dissimulés dans le secteur du bâtiment. En association avec la police et sous la direction du parquet, près de 110 000 conversations par courrier électronique et téléphone ont été analysées, de nombreuses perquisitions et des saisies d'actifs ont été pratiquées jusqu'à l'arrestation des prévenus.

En novembre 2025, le *Bundestag* a voté une nouvelle étape dans le renforcement de la politique de lutte contre le travail dissimulé, dans la continuité de la loi de 2019. Destinée à entrer en vigueur en janvier 2026, cette loi doit moderniser les pratiques de détection du FKS, lui permettre d'adopter une stratégie de contrôle davantage centrée sur le risque et, de manière générale, à cibler davantage ses interventions, en particulier sur la lutte contre les réseaux criminels organisés²⁶⁰. Ainsi, sur recommandation de la Cour fédérale des comptes, cette loi crée les bases légales nécessaires à l'optimisation de l'usage des données déjà à la disposition du FKS, nombreuses mais trop négligées. Cette loi consacre le *datamining* systématique, afin de cibler les contrôles sur les entreprises causant le plus grand préjudice à la sécurité sociale. Par ailleurs, le FKS voit ses pouvoirs étendus pour mener de manière autonome des procédures pénales, en particulier pour accélérer son action sur les fraudeurs les plus organisés. Cela témoigne de la pénalisation croissante de son action, parallèlement à une réduction de son action administrative.

La lutte contre la fraude sociale liée au travail dissimulé en Espagne : une approche administrative et généraliste

En Espagne, le travail dissimulé sous ses différentes formes est une « infraction administrative », donnant lieu à une procédure administrative²⁶¹, tant que le montant du préjudice social ne dépasse pas 50 000 €. Au-delà de ce seuil, elle devient une infraction pénale de fraude aux paiements des cotisations de sécurité sociale, donnant lieu à une procédure pénale, sanctionnée d'une « peine d'emprisonnement d'un à cinq ans et d'une amende d'une à six fois le montant [de cotisations éludées] », à moins que le fraudeur n'ait régularisé sa situation auprès de la sécurité sociale²⁶².

²⁶⁰ Allemagne, *Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung* (Projet de loi sur la modernisation et la numérisation de la lutte contre le travail au noir), *Deutscher Bundestag, Drucksache 20/13956, 20. Wahlperiode, 27.11.2024*.

²⁶¹ Espagne, décret royal 5/2000 du 4 août, approuvant le texte refondu de la loi sur les infractions et sanctions dans l'ordre social, *BOE*, n° 189, 8 août 2000.

²⁶² Espagne, loi du 7/2012 du 27 décembre modifiant la loi organique 10/1995 relative au code pénal en matière de transparence et de lutte contre la fraude fiscale et à la sécurité sociale, *BOE*, n° 312, 28 décembre 2012.

L'ITSS, un unique service d'inspection généraliste

Il n'existe en Espagne qu'un seul et unique service d'inspection généraliste du travail et de la sécurité sociale ; l'*Inspección de Trabajo y Seguridad Social* (ITSS)²⁶³. Cette inspection contrôle en effet aussi bien les obligations déclaratives de l'employeur que la santé et la sécurité au travail, la perception des aides à l'emploi et le travail des étrangers.²⁶⁴ Au titre d'inspection de la sécurité sociale et en plus des pouvoirs nécessaires aux contrôles, elle dispose de compétences administratives étendues afin de tirer les conséquences de ses contrôles. Elle peut notamment émettre des demandes de paiement ou ouvrir des procédures de redressement, elle peut ouvrir les procédures d'affiliation ou de radiation des entreprises et des travailleurs au régime correspondant de sécurité sociale²⁶⁵.

Sous l'autorité du ministère du Travail et de l'Économie sociale, l'ITSS s'organise en deux échelons²⁶⁶ : un échelon national centralisé²⁶⁷ et un échelon territorial²⁶⁸. Bien qu'il n'y ait qu'un seul service d'inspection, chaque niveau d'inspection de l'ITSS (national, régional et provincial) est divisé en autant d'unités spécialisées que nécessaire, regroupant souvent au moins une unité de lutte contre la fraude et une unité santé et sécurité au travail. Cette organisation ramassée de l'essentiel des acteurs de la lutte est illustrée par l'organigramme suivant. Au sein des directions opérationnelles, se regroupent des inspecteurs ayant compétence sur l'ensemble de la réglementation contrôlée par l'ITSS, quelle que soit leur unité de spécialisation. Certains d'entre eux dirigent et accompagnent sur des contrôles des équipes de « sous-inspecteurs » ayant une compétence restreinte (« Emploi et sécurité sociale » ou bien « Sécurité et santé au travail ») et de techniciens ayant une compétence encore plus restreinte.

²⁶³ Espagne, loi du 23/2015 du 21 juillet, organisant le système d'inspection du travail et de la sécurité sociale, *BOE* n° 174, 22 juillet 2015.

²⁶⁴ L'ITSS revendique avec une certaine fierté cette spécificité européenne qu'elle identifie comme un puissant atout dans le contrôle des relations de travail. Elle écrit dans son rapport annuel de 2024 que « cette spécialité, qui nous distingue clairement du fonctionnement d'autres inspections du travail européennes, apporte des résultats plus que positifs dans le contrôle des relations de travail, grâce à la possibilité d'interconnecter tous les droits et obligations des travailleurs dans une unique intervention ».

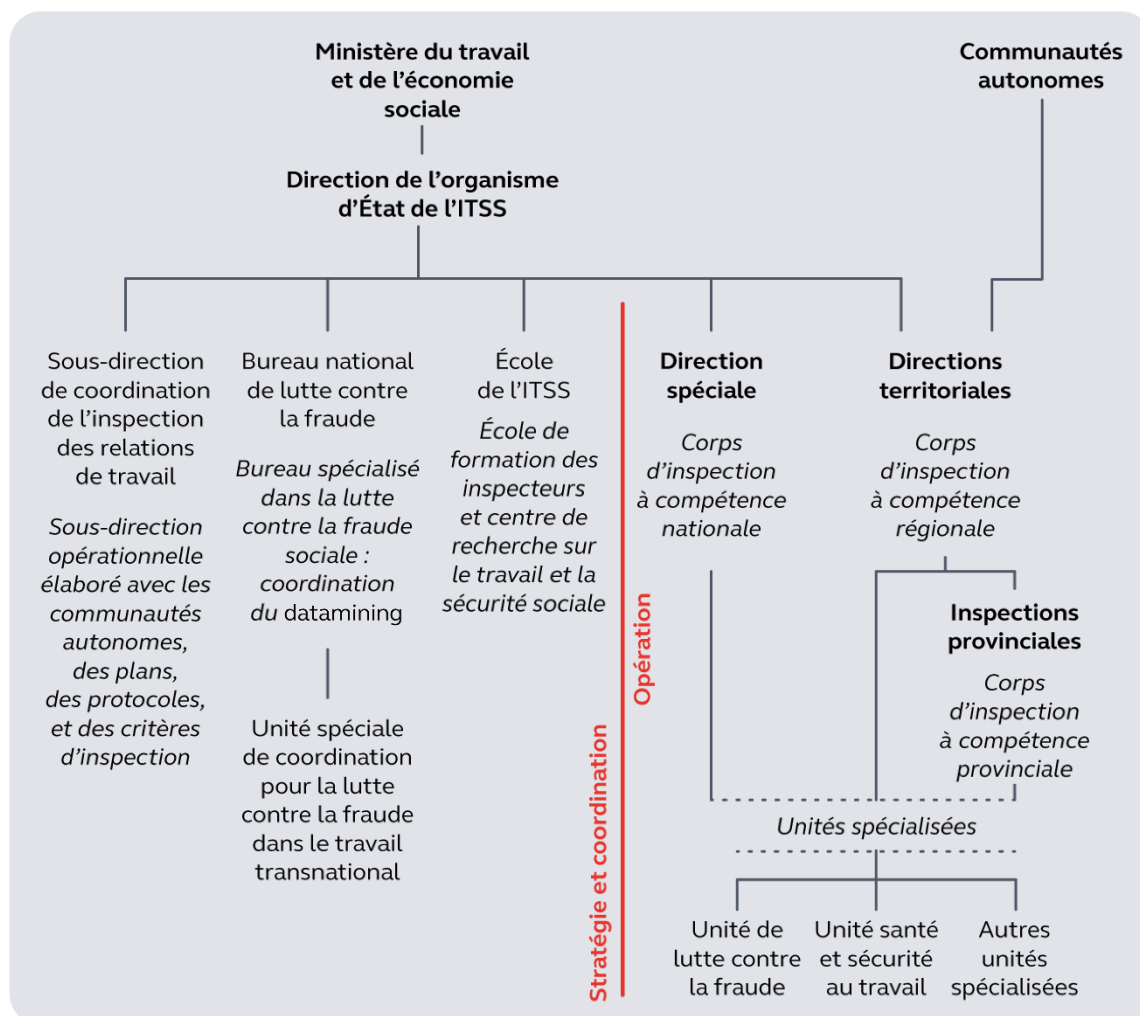
²⁶⁵ Rapport annuel de l'inspection du travail et de la sécurité sociale espagnole, 2024.

²⁶⁶ Cette organisation n'est pas valable pour la Catalogne et le Pays Basque.

²⁶⁷ Les communautés autonomes sont néanmoins bien représentées au sein de son comité exécutif.

²⁶⁸ Espagne, loi du 23/2015 du 21 juillet, organisant le système d'inspection du travail et de la sécurité sociale, *BOE* n° 174, 22 juillet 2015.

Schéma n° 4 : organisation simplifiée de l'unique système d'inspection du travail et de la sécurité sociale en Espagne



Source : Cour des comptes, d'après, « Rapport annuel de l'inspection du travail et de la sécurité sociale », 2024, Espagne

Le puissant « outil de lutte contre la fraude » de l'ITSS et le développement des procédures automatisées

L'action de lutte contre la fraude de l'ITSS repose en partie sur le très innovant système informatique dénommé « Outil de lutte contre la Fraude » (*Herramienta de lucha contra el fraude*, HLF) créé en 2015. En termes opérationnels, l'ITSS clôture environ 500 000 dossiers par an, dont 8 à 10 % correspondent à des actions planifiées à partir du HLF.

Ce système de traitement massif des données à trois facettes permet de détecter des signes d'irrégularités et de planifier des contrôles.

D'abord, le HLF est un lac de données historiques alimenté en temps réel à partir d'une multiplicité de sources. Il rassemble et interface des informations issues de sources internes à l'ITSS, telles que les registres d'affiliation, de cotisation et d'embauche, mais aussi externes, en particulier issues de l'Agence nationale de l'administration fiscale²⁶⁹.

Ensuite, le HLF est un système d'analyse des données. Des dispositifs de *datamining* et d'intelligence artificielle repèrent de manière automatisée les indices de fraude, les incohérences et les comportements atypiques. De nombreux indicateurs sont surveillés : le secteur d'activité, le nombre de salariés déclarés, la durée du travail, l'ancienneté de l'entreprise ou sa situation géographique. Cette analyse permet de détecter des situations potentiellement liées à du travail dissimulé : des entreprises actives dans des secteurs à risque et qui n'ont pas de salariés déclarés, des inscriptions et radiations successives sur de courtes périodes qui coïncident avec l'accès à des prestations sociales, ou bien des embauches qui ne correspondent pas à une activité réelle, mais qui sont utilisées comme moyen d'obtenir des prestations indues ou des permis de séjour ou de travail. Le HLF est aussi capable de détecter des entreprises récemment créées dans des secteurs particulièrement sensibles, tels que l'agriculture ou la construction, qui reproduisent des comportements similaires à ceux observés chez des entités précédemment sanctionnées. L'efficacité de ce dispositif repose essentiellement sur une large base de données historiques²⁷⁰ qui permet de détecter rapidement les schémas traditionnels de fraude. Par ailleurs, l'ITSS indique dans son bilan annuel que le HLF permettrait de faciliter la détection précoce des nouvelles formes de fraude et donc de les combattre à la racine²⁷¹. Ce puissant outil de détection a permis, selon l'ITSS, de cibler son action d'inspection et de prévention sur les profils les plus à risque, de limiter les interventions infructueuses et, de manière générale, de construire une planification plus stratégique, et mieux adaptée aux évolutions du marché du travail.

Enfin, le HLF permet d'utiliser le très innovant système d'action administrative automatisée de l'ITSS. La mise en place progressive de ce système découle d'un décret royal de 2021²⁷² qui prévoit la possibilité d'engager des procédures de sanction administratives au moyen de procès-verbaux établis de manière automatisée, c'est-à-dire sans intervention directe d'un fonctionnaire, mais sans empêcher, néanmoins, l'intervention ultérieure d'inspecteurs. Cette automatisation des sanctions administratives ne peut concerner que des « infractions formelles »²⁷³ qui ne laissent aucune place à l'ambiguïté, ne demandent pas d'enquête approfondie et peuvent être détectées automatiquement à l'aide du HLF. Par exemple, si un employeur n'enregistre pas ses travailleurs à temps, ce retard est automatiquement enregistré dans les fichiers de la sécurité sociale. Néanmoins, si le système est techniquement prêt à être totalement automatisé, il ne l'était que partiellement en 2024, le système faisant encore à cette date une proposition de sanction à l'inspecteur qui la confirmait et l'envoyait à l'employeur²⁷⁴.

²⁶⁹ De ce point de vue, le système « Artic » de l'URSSAF, en France, fonctionne de manière similaire.

²⁷⁰ Le HLF a eu 10 ans en 2025.

²⁷¹ Espagne, *Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024.

²⁷² Espagne, décret royal 688/2021 du 3 août, modifiant le Règlement général sur les procédures d'imposition de sanctions pour infractions sociales et de règlement des cotisations à la Sécurité sociale, approuvé par le décret royal 928/1998 du 14 mai, *BOE*, n° 186, 5 août 2021.

²⁷³ European Labour Authority, *European Platform tackling undeclared work*, « Study visit to Spain: Automated procedure on formal infringements, Madrid, Spain, 6 February 2024, executive summary ».

²⁷⁴ *Ibidem*.

L'automatisation complète n'est pas mise en place puisqu'elle se heurte à une faible acceptabilité sociale et qu'elle est source de difficultés légales. Par ailleurs, l'efficacité de cette procédure semi-automatisée repose sur l'association entre le HLF et le logiciel interne à l'ITSS, INTEGRA, qui est, selon l'ITSS, un outil central dans l'action des inspecteurs. Cette application intégrée leur donne accès aux informations pertinentes, leur génère automatiquement des procès-verbaux modifiables et leur propose des sanctions. Elle permet aussi le suivi des procédures en permettant la communication avec les contrevenants, la coordination avec les différentes administrations impliquées et le suivi de l'imposition des sanctions.

La stratégie espagnole : recouvrer plutôt que sanctionner

En réservant les poursuites pénales aux infractions les plus préjudiciables à la sécurité sociale, le système espagnol de lutte contre la fraude sociale liée au travail dissimulé est, dans les cas où les enjeux financiers sont peu importants²⁷⁵, davantage orienté vers le recouvrement et la régularisation que vers la sanction.

D'une part, des réductions importantes d'amendes sont notamment proposées aux contrevenants ciblés par le système d'action administrative automatisée de l'ITSS, capable d'envoyer des procès-verbaux en masse²⁷⁶, pour les inciter à payer. Dans cette situation, le contrevenant peut payer l'amende avec 40 % de réduction ou contester le procès-verbal ; dans ce cas, le dossier est transmis à un inspecteur. D'autre part, les grands plans de régularisation menés par l'ITSS, à l'aide du HLF, sont emblématiques de cette stratégie.

Les plans de régularisation automatisés et nationaux de l'ITSS

Le plan de régularisation de l'emploi à domicile de l'ITSS de 2021 témoigne de l'efficacité de cette méthode. Dans un premier temps, 45 000 communications ont été envoyées aux employeurs soupçonnés par le HLF d'employer à domicile des travailleurs sans se conformer à leurs obligations sociales. Elles les invitaient à régulariser volontairement les cotisations et, éventuellement, à requalifier les travailleurs à domicile. 82 % des employeurs ont alors régularisé la situation professionnelle des travailleurs. L'augmentation de l'assiette des cotisations s'est alors élevée de plus de 21 M€ et celle des salaires de plus de 83 millions, puisqu'une partie des travailleurs à domicile étaient rémunérés en dessous du salaire minimum. Les contrevenants qui n'avaient pas régularisé leur situation se sont vu directement poursuivre par l'ITSS.

Un programme similaire, lui aussi initié sur le fondement des anomalies repérées par le HLF, visait en 2024 à inciter les entreprises recourant de manière abusive au contrat de temps partiel à régulariser la situation de leurs salariés.

Cette approche est rendue possible par le HLF et sa capacité à créer des interfaces entre les données des différentes administrations. L'ITSS estime que les régularisations réalisées à la suite d'inspections suggérées par le HLF²⁷⁷ représentent entre 55 % et 65 % du total annuel. Elle estime par ailleurs que les montants redressés par l'action d'inspection grâce au HLF au cours des dix dernières années s'élèvent à 1,3 Md€, ce montant oscillant entre 20 % et 30 % du montant total annuel redressé. Ce montant inclut néanmoins les redressements pour fraudes aux cotisations comme aux prestations.

²⁷⁵ Inférieurs à 50 000 €.

²⁷⁶ Dans la mesure où ces infractions sont traitées par des procédures administratives, la question de l'intentionnalité ne se pose pas.

²⁷⁷ Les régularisations « spontanées » des contrevenants identifiés par les grands plans de régularisation en sont exclues.

Il est néanmoins important de souligner que, sauf exceptions, l'inspection ne statue pas sur les procédures de sanctions ou de recouvrement, mais participe à les initier et à les instruire, avant de transmettre le dossier à d'autres administrations pour résolution²⁷⁸ : la *Tesorería General de la Seguridad Social* chargée du recouvrement des cotisations sociales ou l'*Instituto Nacional de la Seguridad Social* chargé de la gestion et du versement des prestations sociales.

La lutte contre la fraude sociale liée au travail dissimulé en Belgique : une approche stratégique et coordonnée

En Belgique, les infractions de travail dissimulé, les services d'enquête compétents, leurs prérogatives, les éléments de procédure et les sanctions associées sont tous définis dans le code pénal social²⁷⁹ (CPS)²⁸⁰. En principe, tout procès-verbal de travail dissimulé est transmis au ministère public (article 65). Si celui-ci renonce à poursuivre pénalement l'infraction, l'administration compétente peut alors prononcer une amende administrative (article 69). Si le travail dissimulé n'est pas une infraction en soi, l'absence de « Déclaration Immédiate/*Onmiddellijke Aangifte* » (Dimona), l'absence de déclaration « *Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van MigratieOnderzoek bij de Sociale Administratie* »²⁸¹ (Limosa) pour les travailleurs détachés ou le non-paiement des cotisations sociales dues sont bien des infractions au code pénal social. Pour ces infractions, l'élément intentionnel est en Belgique une circonstance aggravante et non pas un élément constitutif de l'infraction. En effet, la Belgique, contrairement à la France, ne reconnaît pas de « droit à l'erreur ».²⁸²

La lutte contre la fraude sociale bénéficie d'une forte impulsion politique

La politique de lutte contre le travail dissimulé en Belgique est intégrée à la politique de lutte contre la fraude sociale (cotisations et prestations) et le *dumping* social²⁸³. Ces sujets sont une priorité identifiée du gouvernement belge, comme en témoigne son choix de nommer en février 2025 un ministre de « la protection des consommateurs, de la lutte contre la fraude sociale, des personnes handicapées et de l'égalité des chances ». De manière générale, depuis 2020, la politique de lutte contre la fraude sociale s'est fortement développée d'un point de vue stratégique. Dans le code pénal social, a été créé en 2006 le Service d'Information et de Recherche Sociale (SIRS) pour être l'organe stratégique central de cette politique. Il est chargé de la rédaction des deux documents moteurs de cette politique, le « Plan stratégique de lutte contre la fraude sociale et le *dumping* social » qui trouve sa concrétisation dans le « Plan d'action de la lutte contre la fraude sociale », dont le SIRS assure le suivi. Le système complexe de rédaction et d'approbation de ces deux plans implique fortement le gouvernement, ce qui traduit l'importance de l'impulsion politique dans l'élaboration de cette stratégie.

²⁷⁸ Espagne, *Plan estratégico 2025-2027 de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*.

²⁷⁹ Dans lequel « le législateur visait à coordonner les dispositions du droit du travail et du droit de la sécurité sociale relatives à la prévention, la détection et la poursuite des infractions ».

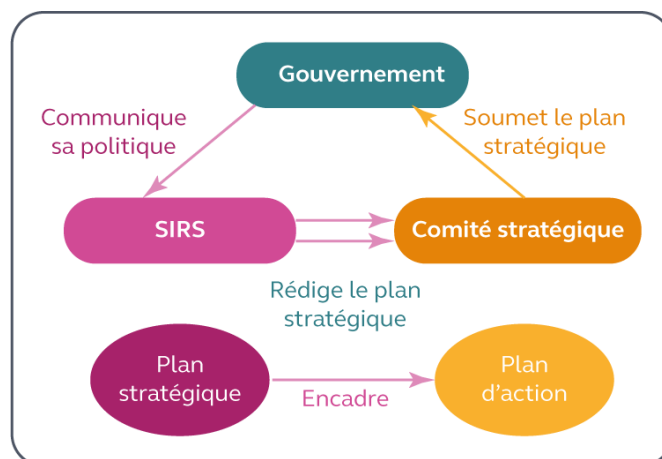
²⁸⁰ En cela, l'édifice juridique belge de lutte contre le travail dissimulé diffère du français dont les dispositions sont éclatées dans le code du travail, le code de la sécurité sociale et le code pénal.

²⁸¹ « Système d'information transfrontalier en vue de la recherche en matière de migration auprès de l'administration sociale ».

²⁸² Cf. loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, dite « Loi ESSOC ».

²⁸³ Belgique, *Plan stratégique de lutte contre la fraude sociale et le dumping social, 2022-2025*.

Schéma n° 5 : système de rédaction et d’approbation des plans de lutte contre la fraude sociale



Source : Cour des comptes

Notes : le comité stratégique est composé des ministres compétents, du SIRS, des organismes de sécurité sociale belge, du service public fédéral²⁸⁴ Emploi, Travail et Concertation sociale (SPF – ETCS) et du parquet.

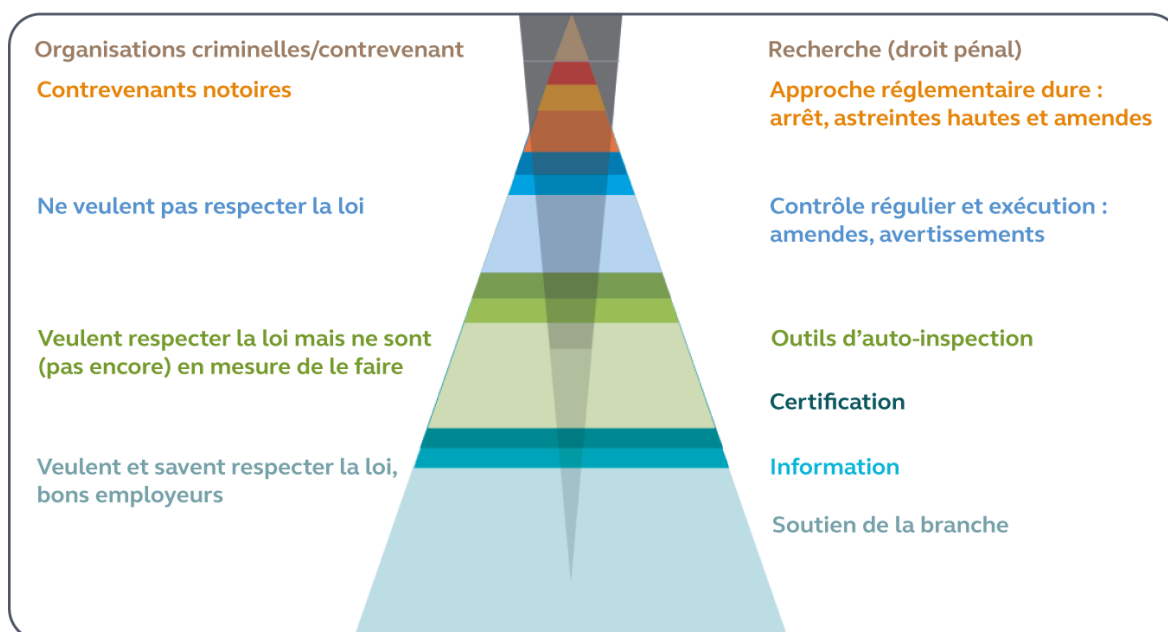
La stratégie belge est marquée par plusieurs éléments caractéristiques. D’une part, la lutte contre la fraude sociale se veut fondée sur des éléments scientifiques. Le plan stratégique insiste sur l’exigence de mesure régulière des risques sectoriels et de compréhension détaillée des schémas de fraudes. Ensuite, partant du constat que l’intentionnalité des employeurs et la gravité des situations diffèrent, des acteurs différents doivent en principe intervenir à chaque niveau, selon la pyramide des employeurs présentée ci-dessous. Cela vise en particulier à concentrer les services d’inspection sur les fraudes sociales organisées à grande échelle et réserver la pénalisation aux cas les plus graves.

D’autre part, la prévention est centrale dans la stratégie belge, qui vise à augmenter la perception du risque d’être contrôlé et à diminuer l’acceptabilité sociale de cette infraction. Les statistiques de suivi de l’exécution du plan d’action par les cellules locales (« les cellules d’arrondissement ») sont par exemple accessibles de manière interactive sur le site internet du SIRS et actualisées tous les trimestres. Par ailleurs, le plan stratégique belge insiste sur l’augmentation des moyens de la lutte, à la fois en termes d’effectif de contrôleurs et de compétences techniques (création d’interfaces entre les différents systèmes informatiques, *datamining*). Enfin, la lutte contre la fraude sociale veut s’adapter à la fraude elle-même et à sa dimension internationale, d’un point de vue opérationnel (améliorer la coopération entre les pays) et politique, en particulier en défendant la mise en place d’un « Europol social », chargé de contrôler au niveau européen le détachement des travailleurs.

Ce plan stratégique gouvernemental est décliné en 73 actions précisément présentées dans le plan d’action. Chaque action identifie un service chef de projet, les acteurs concernés et des indicateurs précis et mesurables permettant d’évaluer l’état de sa mise en place.

²⁸⁴ Les « services publics fédéraux » ont remplacé en Belgique en 2000 les « ministères fédéraux ».

Graphique n° 15 : le mix d'intervention et la pyramide des employeurs



Source : plan stratégique de lutte contre la fraude sociale et le dumping social, 2022-2025, Belgique

Les acteurs de la fraude sociale sont nombreux mais précisément organisés par la loi

À l'échelle stratégique, le SIRS est prépondérant

D'un point de vue stratégique, le SIRS est l'acteur premier. En plus de dégager cette stratégie de lutte contre la fraude sociale, le SIRS est chargé de la mettre en œuvre en partie, bien qu'il ne soit pas un service d'inspection. Il est désigné chef de projet sur près de 40 % des actions du plan d'action²⁸⁵. Il mène des actions de prévention et coordonne une partie des acteurs en préparant des protocoles de coopération entre le gouvernement fédéral et les régions et en organisant des concertations entre eux²⁸⁶. Il est chargé d'organiser la coopération opérationnelle internationale et participe aux réflexions avec l'autorité européenne du travail. Il produit un travail de recherche et est chargé d'optimiser la lutte. Il fixe enfin des plans de contrôles et coordonne les différents services d'inspection sociale pour la réalisation de ces plans.

²⁸⁵ Belgique, Plan d'action actualisé de la lutte contre la fraude sociale, 2025-2026.

²⁸⁶ Belgique, Plan stratégique de lutte contre la fraude sociale et le dumping social, 2022-2025.

Le code pénal social institue pour faciliter son action un grand nombre de plateformes de coordination et de comités, à l'échelle fédérale. Le « comité stratégique » (ministres compétents, SIRS, OSSB²⁸⁷, SPF - ETCS²⁸⁸, Parquet) valide le plan stratégique et le plan d'action ; le « comité de concertation structurelle pour le régime des travailleurs salariés, et pour le régime des indépendants » (SIRS, OSSB, SPF - ETCS, services d'inspection fédéraux et régionaux, Parquet et auditorat du travail) ordonne la réalisation du plan d'action et recommande des améliorations ; la « Commission de partenariat » (SIRS, SPF - ETCS, OSSB, organisations professionnelles) prépare les conventions de partenariat entre les ministres compétents et les organisations professionnelles ; la « Plateforme Justice (Plateforme de lutte contre la fraude sociale grave ou organisée) » (OSSB, services d'inspection, Parquet et auditorat du travail, SIRS, police judiciaire) conclut des accords concrets sur les moyens humains et techniques nécessaires à la lutte, et en particulier nécessaires au *datamining*, à l'analyse des risques et au suivi pénal ; la « Plateforme services d'inspection (Plateforme opérationnelle de lutte contre la fraude sociale) » (services d'inspection, Parquet, auditorat, police²⁸⁹) définit les enquêtes nécessitant de la coordination, leurs suites judiciaires et les moyens d'enquête selon les cas, et lutte contre la fraude transfrontalière ; le « comité scientifique » (dont les membres sont nommés par décret royal) apporte des recommandations au SIRS, fondées sur des travaux scientifiques ; le « conseil consultatif du droit pénal social » (dont les membres sont nommés par décret royal) formule des avis et des recommandations sur les questions juridiques relatives à l'application du droit pénal social et des recommandations législatives.

À l'échelle opérationnelle, les acteurs sont nombreux et leur organisation est complexe, mais précisément encadrée par la loi

D'un point de vue opérationnel, les acteurs de la lutte contre la fraude sociale sont en Belgique relativement nombreux et éclatés et leur organisation est complexe. Il existe quatre types d'acteurs : les représentants du ministère public, les services d'inspections, les groupes et administrations coordinateurs et les organisations professionnelles.

Dans les affaires de fraude sociale, en première instance et en appel, le ministère public est en Belgique représenté par un parquet spécialisé dans la poursuite des infractions au code pénal social : l'auditorat du travail. Il en existe un dans chaque juridiction, soit neuf. Cela n'empêche néanmoins pas le parquet généraliste de poursuivre ces infractions.

Les services d'inspection sociale sont nombreux, mais le code pénal social ne les distingue pas dans la lutte contre le travail dissimulé : il dote tous les inspecteurs sociaux des mêmes pouvoirs utiles à cette lutte. Tous ces services d'inspection sont organisés en subdivisions territoriales. On y retrouve notamment l'Office national de sécurité sociale, l'Office national de l'emploi, le Contrôle des lois sociales et le Contrôle du bien-être au travail qui sont des antennes du Service Public Fédéral²⁹⁰ Emploi, Travail et Concertation sociale (SPF - ETCS), la Direction générale de l'inspection économique (SPF - Économie), l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, l'Institut national d'assurance sociale pour les travailleurs indépendants et l'Agence fédérale des risques professionnels. Certains d'entre leurs inspecteurs peuvent être revêtus de la qualité et des pouvoirs d'officier de police judiciaire selon des conditions fixées par décret royal.

²⁸⁷ Organismes de sécurité sociale belge.

²⁸⁸ Service Public Fédéral²⁸⁸ Emploi, Travail et Concertation sociale.

²⁸⁹ C'est le seul organe de coordination qui n'implique pas nécessairement le SIRS.

²⁹⁰ Les « Services publics fédéraux » ont remplacés en Belgique en 2000 les « ministères fédéraux ».

De plus, le code pénal social crée des « cellules d'arrondissement »²⁹¹ spécialisées sur la fraude sociale, le travail illégal et le *dumping* social (article 13). Il y en a en dix-sept en 2025. Présidées par l'auditeur du travail, composées de représentants du SIRS, des services d'inspection sociale, de la police, des services fiscaux et du parquet, et disposant d'un secrétariat permanent, ces cellules organisent et coordonnent des contrôles conjoints, exécutent la politique du SIRS, forment leurs membres, dressent un bilan des actions et informent les membres des suites judiciaires (article 14). Elles occupent un rôle central de coordination à l'échelle locale : elles réalisent 10 % à 15 % des contrôles.²⁹²

Les organisations professionnelles jouent aussi un rôle important dans la politique belge de lutte contre la fraude sociale. Le SPF – ETCS a ainsi signé de nombreuses conventions²⁹³ avec elles, leur permettant ainsi de négocier la mise en place de mesures sectorielles dans la lutte contre le travail dissimulé, sous la supervision du SIRS.

De nombreux dispositifs innovants

Le système de partage d'information

Dans l'objectif d'optimiser la coordination des administrations, le code pénal social institue un système informatique partagé de suivi des dossiers reposant sur un modèle uniforme de procès-verbal électronique, « e-PV », ainsi qu'une direction chargée de le développer et gérer. Si le système n'est pas encore totalement intégré, l'objectif à l'horizon 2026²⁹⁴ est de permettre à chaque acteur concerné de suivre les suites données à ses propres procès-verbaux et ceux des autres administrations. Un e-PV est déposé sur la plateforme e-Dossier qui permet aux acteurs de la lutte contre la fraude sociale de réaliser un échange électronique complet de données, et de suivre la procédure administrative ou pénale initiée par n'importe quel autre service d'inspection, de la signature du procès-verbal à la clôture du dossier. Les acteurs de cette lutte y retrouvent aussi les procès-verbaux de services de police, l'e-Avis et l'e-Décision. L'e-Avis informe les services d'inspection à l'origine du procès-verbal de la décision du ministère public. L'e-Décision informe les services d'inspection à l'origine du procès-verbal et le ministère public de la décision administrative. Tous ces éléments abondent en parallèle une base de données nominative, « Ginaa », sur les suspects ou coupables d'infractions administratives ou pénales ainsi que les travailleurs liés à cette infraction. Elle sert donc de base de détection et de ciblage au service des contrôles et des enquêtes.

Le Point de contact pour une concurrence loyale

Par ailleurs, dans un objectif de détection et de dissuasion, le SIRS a déployé en 2015 la plateforme du Point de contact pour une concurrence loyale (PCCL). Cette plateforme est un guichet informatique unique de signalement de la fraude sociale ouvert à tous (particulier, entreprises, organisation professionnelle, commune, etc.), mais qui n'autorise pas les signalements anonymes. Cette plateforme peut recevoir le signalement d'infractions variées, de

²⁹¹ Elles sont administrativement rattachées au SIRS dont elles sont des organes.

²⁹² Ces « cellules d'arrondissement » sont assez proches du CODAF français.

²⁹³ En 2022, selon l'Autorité européenne du travail, des conventions ont été signées avec le secteur du déménagement, le secteur vert (parcs et jardins, horticulture, travaux paysagers), le secteur des garages et de la carrosserie, le secteur du métal et de la technologie, le secteur de la viande, le secteur de la construction, le secteur des taxis, le secteur du transport, le secteur HORECA (hôtels, restaurants, cafés) et le secteur de la sécurité.

²⁹⁴ Belgique, *Plan d'action actualisé de la lutte contre la fraude sociale, 2025-2026*.

la fraude aux allocations familiales à la traite d'êtres humains en passant par le harcèlement au travail. Le SIRS met en évidence les nombreux avantages de ce dispositif dans le rapport annuel PCCL 2024. Avec plus de 75 000 signalements effectués depuis sa création²⁹⁵, dont 61 % de travail non déclaré et frauduleux, ce dispositif aurait permis de réaliser un gain financier de plus de 65 M€ sur neuf ans. En plus de son intérêt en termes de ciblage et de prévention, ce dispositif permet de suivre les mutations de la fraude. C'est grâce à ce système que de nombreux schémas innovants²⁹⁶ ont été identifiés. De surcroît, le PCCL sert d'outil de coordination. Les administrations belges l'utilisent comme support d'échange de signalements, ces derniers étant enrichis à l'aide des bases de données disponibles avant d'être transmis aux services compétents. Il est aussi depuis 2023 un outil de signalement international puisqu'il a accès au système d'information multilingue du marché intérieur lui permettant d'envoyer des signalements aux services d'inspection étrangers.

Le système Limosa

L'obligation déclarative électronique Limosa pour les travailleurs détachés a été mise en place en 2007 à des fins de recherche et de collecte d'informations sur les travailleurs non soumis à la sécurité sociale belge. Cette déclaration obligatoire permet certes de faciliter le contrôle puisque cela aide à caractériser l'élément matériel de l'infraction²⁹⁷, mais aussi de constituer une riche base de données nominative des travailleurs détachés, des entreprises détachantes et des clients.

Le recouvrement optimisé

Enfin, en Belgique, l'ensemble du processus de recouvrement des amendes administratives, effectué par l'Administration Générale de la Perception et du Recouvrement (AGPR) du SPF – Finance, est soutenu par des informations obtenues *via* des banques de données. En outre, une grande partie du processus est digitalisée. Le recouvrement est exécuté sur la base d'une stratégie définie dont l'élément central est l'adaptation du comportement de l'AGPR au comportement des débiteurs dans l'intention d'obtenir le maximum de chacun d'entre eux. Dans cette logique de personnalisation, l'AGPR utilise des méthodes différentes selon qu'il s'agit de personnes physiques, morales ou de personnes se trouvant à l'étranger. Plusieurs modèles de *datamining* permettent depuis 2020 d'optimiser le recouvrement. Le modèle Delphi examine la probabilité pour une entreprise de faire faillite, le modèle Hermès informe sur la probabilité que le débiteur paie à chaque action envisagée et le modèle Pegasus étudie la probabilité de paiement si un huissier est envoyé.

²⁹⁵ 64 % de ceux-ci sont retenus et 10 % sont écartés car ils ont déjà été traités.

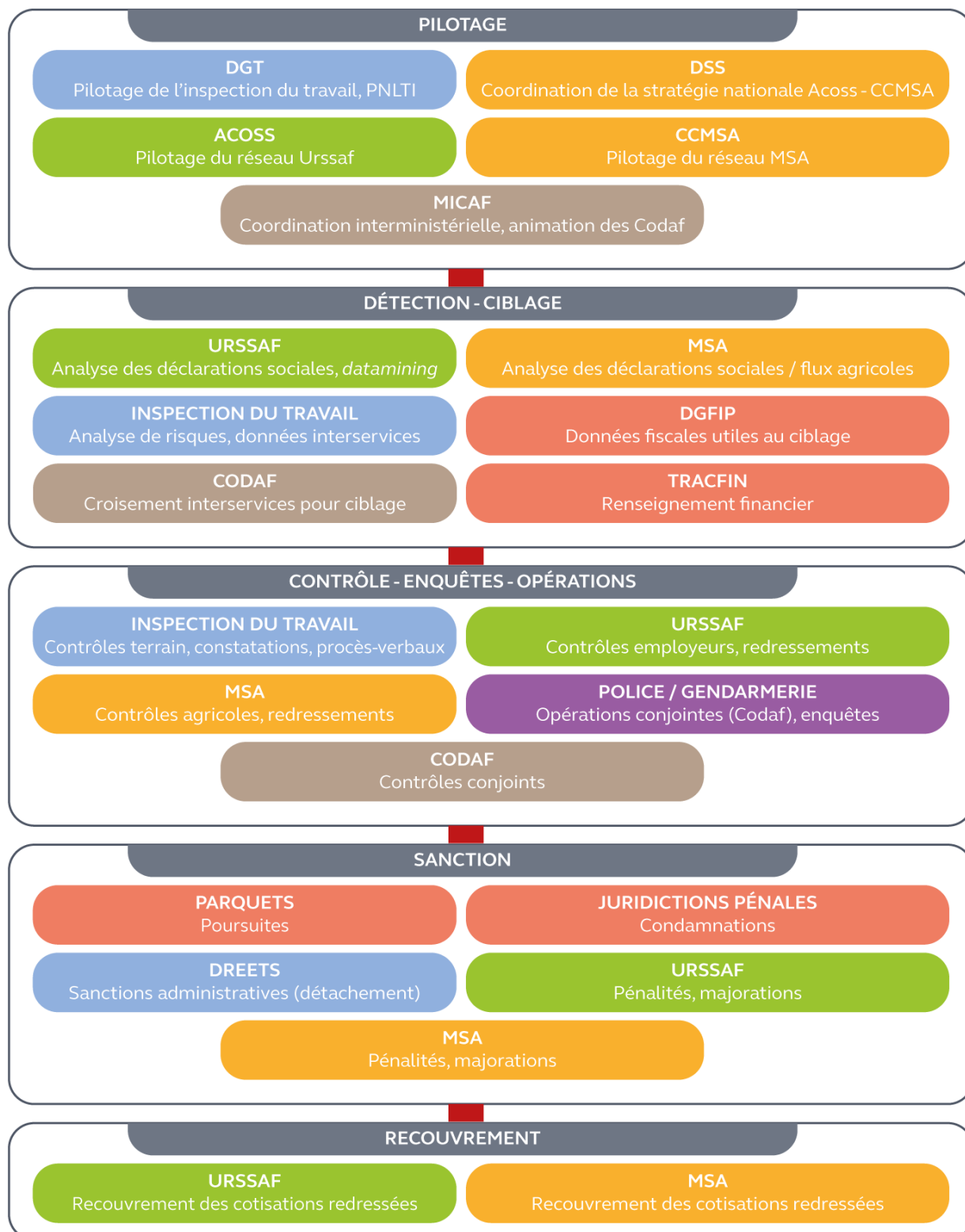
²⁹⁶ Par exemple : le recrutement de personnel au noir *via* les médias sociaux comme Facebook, ou la concurrence déloyale des bars « *pop-up* » saisonniers ne déclarant pas leurs salariés.

²⁹⁷ En France, l'absence de déclaration SISPI ne permet pas de caractériser l'élément matériel de l'infraction de travail dissimulé puisqu'elle n'est passible que d'une amende administrative (article L. 1264-1 du code du travail).

Photo n° 1 : page d'accueil du site internet du SIRS en décembre 2025



Annexe n° 5 : le dispositif de lutte contre le travail dissimulé



Source : Cour des comptes

Annexe n° 6 : les objectifs de la politique de lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé

Les objectifs des URSSAF dans la politique de lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé

Les priorités des URSSAF dans la politique de lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé se concentrent sur la détection et le contrôle de la fraude, cet objectif se déclinant dans le développement d'outils de croisement de données et d'amélioration des techniques de détection des fraudes. Le réseau des URSSAF affiche également pour priorité de centrer ses contrôles sur les fraudes à enjeux financiers et de recouvrer les sommes redressées. Des objectifs chiffrés en termes de montant de redressement et de recouvrement sont formalisés dans la convention d'objectif et de gestion (COG) signée avec l'État (2023-2027) qui fait suite à la COG de 2018-2022 : il s'agit pour les URSSAF de parvenir à redresser un montant de 5 Md€ – revalorisé à 5,5 Md€ par la suite – sur la période entre 2023 et 2027 (contre 3,5 Md€ dans la COG 2018-2022) et à recouvrer un montant cumulé de créances de 544 M€ (contre 316 M€ dans la COG 2018-2022) avec un niveau de régularisation des cotisations des auto-entrepreneurs de 200 M€ sur la période.

Les objectifs suivis par les URSSAF s'articulent autour de ces priorités visant à renforcer la détection de la fraude, recentrer les contrôles sur les fraudes à enjeux et améliorer le redressement et le recouvrement. Les objectifs du réseau dans cette politique²⁹⁸ sont au nombre de huit (cf. tableaux *infra*) visant à poursuivre et approfondir les travaux d'évaluation de la fraude sociale y compris sur le champ de la mobilité internationale (engagement n° 1), accroître la couverture des risques de fraude liée au travail dissimulé (engagement n° 2), développer le contrôle de la mobilité internationale afin de lutter contre le *dumping* social (engagement n° 3), renforcer l'efficacité de la lutte contre la fraude aux cotisations sociales des travailleurs indépendants (engagement n° 4), accroître la performance du recouvrement des créances frauduleuses (engagement n° 5), sécuriser et fiabiliser les coordonnées bancaires des usagers (engagement n° 6), renforcer les synergies avec les organismes servant des prestations sociales en matière de lutte contre la fraude aux prestations (engagement n° 7) et déployer une stratégie de communication pluriannuelle de sensibilisation contre la fraude (engagement n° 8).

Outre les objectifs ainsi définis, l'ACOSS décline dans une lettre collective transmise tous les ans aux URSSAF ses orientations nationales dans la lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux, que les URSSAF déclinent dans des plans régionaux en tenant compte des spécificités de leur territoire. A ces orientations nationales qui fixent une liste de secteurs à risque à contrôler, s'ajoutent les orientations nationales relatives au recouvrement des divers plans nationaux (plan *datamining*, plan aléatoire, plan micro-entrepreneurs + 100 000 €²⁹⁹, plan d'actions recouvrement des créances) et au soutien de la détection et du contrôle. Les priorités des URSSAF sont précisées chaque année et s'articulent autour de la nécessité de renforcer

²⁹⁸ Cf. fiche thématique n° 8 intitulée « Développer une stratégie de lutte contre la fraude en cohérence avec les nouveaux enjeux ».

²⁹⁹ Le plan micro-entrepreneurs + 100 000 € est relatif aux situations des micro-entrepreneurs présentant des écarts déclaratifs fiscaux et sociaux significatifs, fixés en 2025 à + 100 000 €.

l'approche risque³⁰⁰ pour assurer une meilleure couverture des enjeux financiers de la fraude aux cotisations sociales, une présence auprès de l'ensemble des entreprises et des secteurs professionnels par une stratégie de prévention et d'évaluation de la fraude et l'optimisation de la performance du recouvrement.

Les objectifs et priorités spécifiques au réseau des MSA

Les objectifs suivis par les MSA sont formalisés dans la COG 2021-2025 signée avec l'État et s'articulent autour du renforcement des activités de contrôle avec une priorité donnée à la lutte contre les fraudes complexes liées aux mobilités internationales dans le secteur agricole. Il est ainsi prévu de déployer des expérimentations de *data science* afin d'améliorer l'efficacité du ciblage des contrôles et de développer les contrôles sur pièce. Les indicateurs de suivi des objectifs traduisent ces priorités de ciblage et d'optimisation des contrôles (taux de couverture du fichier cotisations, montant des redressements, montants recouvrés). Ces objectifs donnent lieu à des orientations annuelles dans le cadre d'un plan institutionnel de lutte contre la fraude et le travail illégal transmis aux caisses qui le déclinent dans des plans locaux de lutte contre la fraude. Ce plan cible les catégories de risques prioritaires auxquels les caisses doivent s'attacher à répondre (détachement et fraudes complexes, dissimulation d'activité ou d'emploi salarié, notamment la dissimulation partielle d'activité), auquel s'ajoute un plan national annuel de contrôle externe transmis concomitamment qui affiche les priorités sectorielles de contrôle pour l'année³⁰¹.

La définition de ces objectifs s'articule avec les engagements souscrits par le ministre de l'agriculture et le ministre du travail et les organisations professionnelles et représentatives du secteur agricole dans le cadre de la convention nationale de lutte contre le travail illégal en agriculture (CNLTI-A) (cf. *infra*). Comme dans le réseau des URSSAF, les priorités du réseau des MSA concernent le renforcement des dispositifs de maîtrise des risques et de lutte contre la fraude, notamment par le développement des outils de *datamining* et la sanction financière, les caisses devant appliquer « *systématiquement à tout redressement de travail dissimulé, la majoration spécifique de cotisations adaptée au cas d'espèce* »³⁰².

Les objectifs et priorités spécifiques à l'inspection du travail : le respect des droits fondamentaux des personnes et les fraudes complexes

La DGT met plus particulièrement l'accent, en matière de lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux, sur le contrôle du respect des droits fondamentaux des travailleurs et en particulier les travailleurs vulnérables, notamment les travailleurs de nationalité étrangère, en situation de détachement ou dépourvus de titre de travail. Cette priorité donne lieu à un positionnement parfois divergent avec les services de la police nationale parmi les priorités de laquelle figure la lutte contre le travail irrégulier. Cette contrariété entre les priorités de l'inspection du travail et celles de la police nationale se traduit par un malaise exprimé par les inspecteurs du travail en réponse au sondage de la Cour, notamment pour la détermination des cibles prioritaires des contrôles conjoints conduits sous l'égide d'un certain nombre de comités départementaux anti-fraude (CODAF).

³⁰⁰ Le développement de l'approche risque vise à optimiser les modalités de sélection des entreprises et individus à contrôler et à améliorer la qualité des investigations.

³⁰¹ Par exemple en 2024 : filières paysage et bois, entreprises prestataires de service.

³⁰² Plan institutionnel 2024.

L'autre priorité portée par l'inspection du travail consiste dans la recherche de la fraude complexe. Pour la DGT, l'expertise particulière des agents, liée à leur connaissance approfondie des dispositions du code du travail, des entreprises et des relations au travail, doit les conduire à ne pas se limiter aux infractions liées à la dissimulation d'activité d'emploi salarié, qui sont également contrôlées par d'autres administrations, mais à s'intéresser aux opérations complexes qui créent des préjudices aux travailleurs et en particulier à la dissimulation d'heures de travail, au prêt illicite de main d'œuvre et au marchandage, aux faux statuts qui excluent les travailleurs des dispositions protectrices du code du travail et à la fraude à l'établissement dans le cadre du détachement.

S'agissant des enjeux financiers de la fraude qui figurent parmi les priorités des organismes de recouvrement, ils n'apparaissent pas dans les critères de priorité des interventions de l'inspection du travail.

Les objectifs et priorités portés par la DGT sont définis à travers deux documents de cadrage : au niveau interministériel, le plan national de lutte contre le travail illégal, dont elle assure le pilotage, et le plan national d'action du système d'inspection du travail (PNA-SIT) au niveau de son réseau. Le PNA-SIT est décliné localement dans des plans régionaux d'action (PRA) par les Drets et par les feuilles de route des URACTI – unités régionales de contrôle chargées du travail illégal dans les Drets – ainsi que par des feuilles de route départementales des Ddets. Les objectifs définis dans le PNA-SIT 2023-2025 sont peu délimités et vagues dans leurs orientations. Le PNA se contente de fixer la lutte contre le travail illégal parmi les sujets dits « incontournables » que les services de l'inspection doivent décliner dans leur planification interne. Le niveau national de l'inspection du travail est vide de toute orientation en matière de lutte contre la fraude aux cotisations sociales liée au travail dissimulé. Contrairement au PNA antérieur plus prescriptif, l'actuel plan « *accorde une grande capacité d'adaptation aux équipes, sous l'autorité des directeurs régionaux, départementaux et des responsables d'unités de contrôle, pour organiser l'action de l'inspection de travail en fonction des diagnostics et des besoins locaux* ». La seule orientation présente dans le plan consiste dans le positionnement attendu des services sur les situations complexes de fraude et les lieux « *présentant les risques les plus importants* ». Des exigences portant sur l'ensemble du champ de compétence de l'inspection (travail illégal, égalité homme / femme, santé et hygiène au travail, etc.) sont prévues : la présence sur les lieux de travail, à raison d'au moins 100 interventions par an en entreprise par agent de contrôle, la mise en œuvre d'actions collectives organisées notamment sous forme de campagnes, une exigence en termes de qualité des suites apportées aux interventions et un rendu-compte afin de justifier l'activité du SIT. Contrairement au PNA 2020-2022 qui prévoyait un nombre d'interventions dans la lutte contre le travail illégal et la fraude au travail détaché³⁰³ et des objectifs chiffrés par agent³⁰⁴, la DGT ne fixe plus d'objectifs

³⁰³ Le PNA-SIT 2020-2022 fixait à l'inspection du travail un nombre d'interventions en matière de lutte contre le travail illégal de 33 000 en 2020 (chiffre révisé à 16 500 à la suite de la crise sanitaire), 25 000 en 2021 et 37 044 en 2022 et, en matière de lutte contre les abus du recours au travail détaché de 20 000 en 2020 (ramené à 10 000), 20 000 en 2021 et 21 911 en 2022.

³⁰⁴ Le PNA 2020-2022 fixait ainsi les objectifs en matière de lutte contre le travail illégal : maintenir la part des interventions répondant aux actions prioritaires (dont le travail illégal) à hauteur de 50 % ; 50 % d'interventions conjointes de contrôle sur les secteurs prioritaires définis dans le PNLT 2019-2021 ; une référence annuelle de 170 interventions par agent et une présence de deux jours par semaine en moyenne sur l'année dans les entreprises et sur les chantiers.

chiffrés au titre de la lutte contre le travail illégal, autrement qu'une cible d'intervention par agent et par an toutes thématiques confondues. En outre, la DGT n'a pas reconduit les orientations figurant dans le PNA précédent relatives au meilleur ciblage sur les comportements frauduleux par le contrôle de toute entreprise ayant fait l'objet d'une sanction administrative ou pénale, ou à la nécessité de développer les fermetures administratives pour travail illégal³⁰⁵, ni ses instructions sur le contrôle de la prestation de service internationale (contrôler toutes les entreprises étrangères signalées comme ayant fait l'objet d'une sanction).

Invitée à expliquer les raisons pour lesquelles le PNA 2023-2025 est peu développé sur les objectifs opérationnels en matière de lutte contre le travail dissimulé, la DGT indique que *« le PNA 2023-2025 s'inscrit dans un changement de paradigme en matière de pilotage du système d'inspection du travail, avec de fortes exigences pour lesquelles des indicateurs de suivi de l'activité sont déployés (cible des 100 interventions sur site en moyenne par an et par agent toutes thématiques confondues, inscription du travail dissimulé parmi les sujets incontournables, recherche du meilleur impact et ciblage sur les situations les plus à risque) »*.

De ce fait, c'est l'analyse des plans régionaux d'action et des feuilles de route de ses services qui révèle les objectifs opérationnels de l'inspection du travail. Ceux-ci prévoient un objectif de déploiement de contrôle avec une intensité et un périmètre différent selon les régions : certains PRA et feuilles de route se contentent de renvoyer à des objectifs à définir dans le cadre des CODAF³⁰⁶, d'autres ciblent des secteurs ou des thématiques prioritaires de contrôle (majoritairement les entreprises employant des travailleurs détachés, le BTP, la restauration, le transport, l'agriculture et les activités saisonnières, les plateformes, les faux statuts, les événementiels sportifs, le spectacle) ou des secteurs à enjeux sur leur territoire (mines et carrières, parcs éoliens, construction d'un CHU, chantiers navals, agrandissement de port maritime, salon de coiffure, garages, salariés en estive).

Les objectifs et priorités des parquets dans la lutte contre le travail dissimulé : les situations graves et les fraudes complexes

Du côté du ministère de la justice, et plus particulièrement des parquets, les objectifs et les priorités recherchés concernent la coordination des services de police judiciaire et des administrations dans le cadre des comités départementaux anti-fraude (CODAF), en déclinaison de l'objectif de la détection et du contrôle de la faute.

La déclinaison de l'objectif relatif à la sanction de la fraude se formalise par une priorité donnée aux situations graves et aux fraudes complexes eu égard au montant des droits éludés, aux atteintes graves à l'ordre public (mise en cause des agents de contrôle, affaires médiatiques etc.) et aux situations de réitération ou de récidive³⁰⁷.

³⁰⁵ Il était attendu l'engagement d'au moins une demande de fermeture administrative dans chaque département au cours de l'année 2020, et dans chaque département une progression du nombre de décisions de fermetures significatives.

³⁰⁶ Cf. notamment, la Dreets Grand Est qui indique dans son PRA 2023-2025 que *« les feuilles de route départementales ne font pas état d'action spécifique en matière de lutte contre les fraudes hormis la référence à la participation aux actions CODAF »*.

³⁰⁷ Cf. circulaire DACG du 18 juillet 2016 adressée aux procureurs, circulaire conjointe du ministère de la justice et du ministère du travail du 23 juin 2020.

**Les objectifs et priorités des services de la police nationale :
l'aide au maintien d'étrangers sans titre par le travail dissimulé,
la lutte contre l'économie souterraine et le blanchiment**

Plusieurs services de la police nationale interviennent dans cette politique avec des objectifs spécifiques.

La direction nationale de la police aux frontières (DNPAF³⁰⁸) est engagée dans la lutte contre le travail dissimulé par le biais de l'office de lutte contre le trafic illicite de migrants (OLTIM³⁰⁹) et de ses unités judiciaires territoriales³¹⁰. Les objectifs suivis par cette direction sont pour l'essentiel le contrôle de l'aide au maintien d'étrangers sans titre par le travail dissimulé, qui est l'une des composantes du trafic de migrants³¹¹. La priorité reste la recherche de l'infraction de l'emploi d'étrangers sans titre, la lutte contre les filières d'immigration et d'aide au séjour irrégulier, la fraude liée au travail dissimulé étant connexe aux objectifs poursuivis.

Le dispositif des groupes interministériels de recherches (GIR) créé en 2002³¹² vise à lutter contre l'économie souterraine et, par voie de conséquence, le travail dissimulé qui l'accompagne.

Les brigades financières des services territoriaux de la police judiciaire sont également conduites à lutter, entre autres, contre le travail dissimulé dans le cadre des enquêtes concernant le blanchiment où les espèces sont recyclées dans des entreprises ayant recours au travail dissimulé. Par ailleurs, les commissariats de police interviennent également dans la lutte contre le travail dissimulé dans le cadre des contentieux de proximité.

Pour le travail dissimulé « classique », sans interconnexion avec la délinquance économique et financière liée à l'emploi d'étrangers sans titre, la DGPN indique que les affaires de travail dissimulé « *ne sont effectivement pas priorisées* » au regard de la masse du contentieux des violences aux personnes. Mais en pratique, la lutte contre le travail dissimulé devient une priorité dans le cas où il est un vecteur clé du blanchiment, notamment dans le cadre des narcotrafics, dans la mesure où nombre d'entrepreneurs se livrant au travail dissimulé récupèrent des espèces afin de payer les salariés non déclarés.

³⁰⁸ Ex direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) jusqu'en 2023.

³⁰⁹ Ex OCRIEST (Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre).

³¹⁰ Unités de traitement des étrangers en situation irrégulière (UTESI) et antennes et détachement OLTIM (ex brigades mobiles de recherche ou BMR) qui, depuis la réforme de l'organisation de la police nationale en 2024, sont rattachées aux directions départementales (DDPN) ou interdépartementales (DIPN) de la police nationale.

³¹¹ Elle représente le tiers du nombre de filières démantelées annuellement (30 % en 2024, 38 % en 2025).

³¹² 41 GIR existent actuellement (22 relèvent de la police nationale, 15 de la gendarmerie nationale et 4 de la préfecture de police).

Les objectifs et priorités de la gendarmerie nationale dont l'OCLTI : la captation des avoirs criminels, les fraudes transnationales et les fraudes complexes

Le traitement des infractions de travail dissimulé reste une priorité pour les services de gendarmerie. En réponse au questionnaire de la Cour, la DGGN précise que le travail dissimulé est fréquemment lié à d'autres comportements frauduleux tels que l'emploi de ressortissants étrangers non autorisés à travailler, le prêt illicite de main-d'œuvre et le marchandage. Les situations d'exploitation par le travail (conditions de travail et d'hébergement indignes, travail forcé, etc.), qui accompagnent, dans certains cas, le travail dissimulé, font partie des objectifs suivis par la gendarmerie nationale et plus particulièrement ses services spécialisés, dont l'Office Central de Lutte contre le Travail Illégal (OCLTI). Les missions de cet office s'articulent autour de trois axes : la lutte contre le travail illégal, la fraude aux prestations sociales et l'exploitation par le travail. En cohérence avec ses missions, les priorités d'action de l'office concernent la coordination des enquêtes au niveau national et le soutien aux services impliqués dans la lutte contre le travail illégal. Il mène les investigations les plus complexes (les fraudes transnationales consécutives à l'intervention des entreprises étrangères en France notamment³¹³) et effectue un travail de renseignement, notamment face aux réseaux criminels.

L'OCLTI anime par ailleurs la chaîne fonctionnelle mise en place par la gendarmerie nationale depuis 2013 avec la création de 39 cellules départementales spécialisées (les cellules de lutte contre le travail illégal et les fraudes - CELTIF) afin de renforcer ses capacités opérationnelles dans cette politique. Parmi les priorités formalisées des services de la gendarmerie nationale mobilisés sur cette politique, figurent la dimension financière des investigations avec l'objectif de récupérer tout bien provenant directement ou indirectement de la commission des infractions³¹⁴. Les groupes d'intervention régionaux (GIR), structures interministérielles composées de policiers, de gendarmes, de fonctionnaires de la DGFIP, de la DGCCRF, des douanes et du ministère du travail sont mobilisés sur cette politique avec notamment pour orientation prioritaire l'identification des avoirs criminels générés au travers des trafics illégaux en vue de leur saisie.

³¹³ Cf. circulaire n° 95000/DEF/GEND/SOE/SDPJ/BPJ du 23 juillet 2009 relative à la lutte contre la délinquance économique et financière.

³¹⁴ Cf. Note express n° 56778 du 24 décembre 2012 relative à la captation des avoirs criminels et Note express n° 15146-13 mai 2013 sur la constitution d'une chaîne fonctionnelle de lutte contre le travail illégal.

Annexe n° 7 : le renforcement légal des outils et moyens de la lutte contre la fraude sociale depuis 2019

Loi	Principales mesures
Loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude	Elle renforce les échanges d'informations entre les administrations et les organismes : elle ouvre l'accès à des fichiers de la DGFIP (Patrim, FICOPA, FICOVIE, BNDP) ; elle harmonise les conditions d'exercice du droit de communication des organismes sociaux avec la sphère fiscale en introduisant une sanction en cas de silence opposé à une demande. Elle clarifie et renforce les obligations déclaratives des plateformes en ligne (le récapitulatif annuel des revenus encaissés par les utilisateurs établis par les plateformes est désormais transmis par l'administration fiscale à l'ACOSS en vue d'une interconnexion de données) et elle crée une amende à l'encontre des complices de graves manquements fiscaux et sociaux.
Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018	Elle a créé un droit de communication pour la recherche et la constatation des infractions constitutives de travail illégal. Ce droit de communication permet d'obtenir tout élément d'information utile à l'enquête, et ce quel qu'en soit le support, y compris numérique, soit directement auprès de la personne contrôlée, soit auprès de tiers susceptibles de détenir cette information ou ce document. Ces nouveaux pouvoirs visent à adapter les enquêtes aux enjeux du numérique, d'une part, et d'autre part à doter l'inspection du travail d'un droit de communication robuste et élargi pour enquêter sur les fraudes complexes, similaire à celui dont disposaient déjà les inspecteurs de la sécurité sociale et des services fiscaux. Plusieurs mesures sont relatives au détachement international de salariés en France (l'aménagement des obligations des employeurs en matière de détachement pour des situations de détachement peu « fraudogènes ») ainsi que des mesures de renforcement du contrôle et des sanctions applicables.
La loi de financement de la sécurité sociale pour 2019	Elle sanctionne plus fortement le travail dissimulé en élargissant le périmètre de l'annulation des réductions ou exonérations de cotisations et en portant la majoration jusqu'à 60 % du redressement, en cas de réitération du travail dissimulé dans les cinq ans.
La loi de financement de la sécurité sociale pour 2020	Elle consolide les prérogatives des agents de contrôle pour constater les situations de travail dissimulé, quel que soit le régime d'affiliation du salarié. Les constats des agents de la MSA ont force probante pour être utilisés par les URSSAF et réciproquement. Le contrôle des salariés détachés par des entreprises de travail temporaire étrangères dans le secteur agricole est ainsi facilité. La loi modifie les dispositions mises en œuvre pour le recouvrement des créances nées à la suite du travail dissimulé pour limiter l'obligation d'informer le cotisant qu'il risque une saisie conservatoire dans les seuls cas où l'inspecteur envisage effectivement de recourir à cette possibilité.
La loi de financement de la sécurité sociale pour 2021	Elle améliore l'exercice du droit de communication dont bénéficient les URSSAF et leur ouvre la possibilité d'interconnecter leurs données avec les données non nominatives qui leur sont communiquées, entre autres, par les plateformes en ligne.
La loi de financement de la sécurité sociale pour 2022	Elle aligne les conditions d'exercice du droit de communication des agents de contrôle des organismes sociaux sur les règles fiscales, en leur donnant la possibilité de dématérialiser les échanges avec les tiers et notamment avec les banques.

Loi	Principales mesures
La loi de financement de la sécurité sociale pour 2023	Elle est riche en mesures destinées à faciliter la détection de la fraude et le recouvrement des créances liées au travail dissimulé. -Les possibilités d'échanges d'informations sont renforcées avec un accès aux renseignements détenus par les greffiers des tribunaux de commerce en matière de lutte contre la fraude sociale et aux données annuelles sur les chiffres d'affaires des utilisateurs des plateformes numériques situées dans l'Union européenne collectées par la DGFIP. -Les prérogatives de contrôle sont enrichies avec l'attribution d'un nouveau pouvoir d'investigation sous pseudonyme (cyber-enquête) pour la recherche du travail illégal commis par la voie des communications électroniques ou internet. -Les agents chargés du recouvrement des créances de travail dissimulé bénéficient du droit de communication bancaire. -La solidarité financière du donneur d'ordre en cas de travail dissimulé par le cocontractant est renforcée : la sanction administrative des exonérations et réductions de ses cotisations est aggravée en cas de réitération fautive et la majoration de redressement réduite en cas de règlement rapide. -Les possibilités de contrôle du détachement en agriculture sont facilitées en permettant l'assujettissement à la MSA des salariés intérimaires détachés par des entreprises de travail temporaire (ETT), lorsque les conditions de maintien à la législation de sécurité sociale d'un autre État ne sont pas remplies.
La loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024	Elle restreint l'accès des ressortissants étrangers au statut d'entrepreneur individuel afin de lutter contre le travail illégal des ressortissants étrangers et améliore le dispositif répressif existant en matière de travail illégal, en modifiant la nature de la sanction administrative applicable à l'employeur d'étrangers sans titre de séjour et en augmentant les peines prévues en répression du délit de travail illégal. Depuis l'entrée en vigueur de la loi et du décret n° 2024-814 du 9 juillet 2024, une nouvelle sanction administrative a été instaurée en remplacement des anciennes contributions OFII, visant les employeurs ayant recours à des étrangers sans autorisation de travail.
La loi de financement de la sécurité sociale pour 2024	Elle instaure deux nouveaux délits visant à réprimer l'incitation à la fraude sociale et sa facilitation par la mise à disposition de schémas ou d'autres moyens. Elle met également en place un prélèvement obligatoire à la source par les plateformes numériques, des cotisations, contributions et taxes dues auprès de l'URSSAF par leurs utilisateurs, dès lors qu'ils sont micro-entrepreneurs ou cotisants ayant opté pour le régime général ; dispositif généralisé en 2027.
La loi de financement de la sécurité sociale pour 2025	Elle étend le droit de communication pour permettre aux agents des organismes chargés du recouvrement de mieux lutter contre les fraudes émergentes. Elle suspend les délais de prescription et de recouvrement des cotisations et majorations en cas de travail dissimulé réalisé dans le cadre d'une mobilité européenne, le temps de la procédure de dialogue et de conciliation menée avec les organismes de sécurité sociale des autres États-membres pour déterminer la législation nationale applicable au travailleur. Elle sécurise le prélèvement automatique par les plateformes des cotisations et contributions sociales des micro-entrepreneurs utilisateurs de plateformes, en précisant notamment davantage les taxes qui doivent faire l'objet du prélèvement et créant une procédure de régularisation pour les micro-entrepreneurs redevables de TVA.
La loi de finances pour 2025	Elle facilite les échanges de données spontanés entre les organismes de recouvrement des cotisations sociales et l'administration fiscale afin de renforcer l'efficacité du contrôle et du recouvrement des recettes fiscales et sociales.

Annexe n° 8 : le renforcement de la capacité de détection des services de contrôle par les Groupes opérationnels nationaux anti-fraude GONAF (hors GONAF LTI) : outiller les services d'aide à la détection

Les travaux du GONAF « adaptation des moyens d'enquête aux enjeux du numérique » contribuent à la détection de manière indirecte mais structurante. Ils visent à accroître l'efficacité et la rapidité des enquêtes par la dématérialisation des échanges, l'ouverture d'accès à des bases de données et la coordination des modalités d'accès entre partenaires. Ce GONAF ne traite pas de la fraude aux prélèvements sociaux mais les outils développés dans le cadre de ses travaux peuvent venir à terme renforcer la détection par les corps de contrôle. Par ses travaux, il facilite l'ouverture et la mise en œuvre effective d'accès directs à des bases de données (notamment celles de la DGFIP) aux partenaires. Ce GONAF apparaît ainsi comme un levier national de « mise en capacité » : il n'opère pas la détection des fraudes à la place des réseaux, mais il contribue à lever des obstacles structurels (accès à la donnée, délais d'enquête, dématérialisation) à cette détection.

Les travaux du GONAF sur les sociétés éphémères participent également au renforcement des capacités de détection pour l'ensemble des fraudes (fiscales, douanières et sociales). Les principaux apports relevés sur la période évaluée concernent l'élaboration d'un guide de sensibilisation à la détection des sociétés éphémères à destination des agents de terrain, réalisé par la MICAF, la DGFIP, l'OCLTI, la DGT, l'ACOSS, la DGCCRF et la DACG et diffusé auprès des agents de contrôle de leurs réseaux. Les agents de contrôle rencontrés lors des déplacements au cours de cette évaluation ont indiqué utiliser ce guide qui comporte des indices de détection, le rappel des champs infractionnels, les moyens d'investigation et d'identification de chaque réseau et l'articulation des actions des partenaires dans le cadre des CODAF. Les sociétés éphémères occupent une place importante dans les fraudes complexes rencontrées dans cette politique ; leur mise en place étant facilitée par le truchement des sociétés de domiciliation vecteurs de fraude et de blanchiment, il est important que les corps de contrôle puissent identifier ces dernières. En l'absence d'une base de données nationale sur les sociétés de domiciliation, les partenaires réunis au sein de ce GONAF sont convenus de renforcer leur information à travers la diffusion annuelle d'une liste de ces sociétés domiciliantes par la DGFIP, qui a accepté de mettre à disposition des partenaires les informations agrégées dont elle dispose. Cette liste donne lieu à l'exploitation des données par les services pour la détection des sociétés éphémères. Organisée dans le cadre du droit de communication des administrations concernées, cette information, réalisée une fois par an, doit être structurée par une solution systémique proposée dans le volet préventif de la question 2. Les travaux du GONAF sur le e-commerce ont permis à l'ACOSS de partager avec la DGFIP les retours d'expérience des données collectées auprès des opérateurs de plateforme qui doivent faire une transmission automatique à l'administration du montant global des transactions (ventes ou prestations de services) réalisées par les utilisateurs (professionnel ou particulier) par leur intermédiaire. Une exploitation par l'ACOSS des données en matière de location (logements et biens meublés) a ainsi permis de détecter une liste d'utilisateurs en 2021 et d'exploiter les données de 165 plateformes en 2022 concernant notamment les opérateurs étrangers.

Annexe n° 9 : performance des contrôles réalisés par les URSSAF et les MSA

**Tableau n° 21 : évolution des contrôles ciblés et des redressements
par catégorie de cotisants ou par corps de contrôle dans le réseau des URSSAF
et des MSA de 2019 à 2024**

		2019	2020	2021	2022	2023	2024
URSSAF							
Contrôles ciblés Employeurs	Nombre	4 128	3 190	3 715	3 738	3 835	4 121
	Montants redressés	643 085 369	531 311 381	704 136 520	688 200 050	1 059 597 175	1 442 166 406
	Redressement moyen	173 245	183 527	233 777	232 893	344 360	417 294
Contrôles ciblés Travailleurs indépendants	Nombre	1 369	1 354	1 854	1 875	2 255	2 635
	Montants redressés	44 868 580	44 361 631	67 633 018	76 234 244	90 557 347	122 285 235
	Redressement moyen	35 081	37 981	40 866	44 477	45 324	52 169
Autres contrôles Tous secteurs	Nombre à la suite d'un PV	348	586	550	648	738	646
	Montants redressés à la suite d'un PV	5 209 183	18 501 391	12 612 757	14 640 147	20 039 991	12 484 592
	Redressement moyen	18 738	40 308	27 360	24 814	29 427	21 019
Autres*	Nombre	N/A	3	62	58	54	38
Autres*	Montant	N/A	94 175	1 062 289	1 924 007	1 482 685	735 674
CCA	Montant	15 155 409	11 437 262	3 975 382	7 118 288	5 813 226	8 333 037
MSA							
MSA	Nombre de contrôles	5 738	2965	3 438	3 229	3 040	2 448
	Nombre de redressements	454	199	293	172	239	254
	Montants redressés	10 876 285	12 523 042	19 108 318	12 599 686	25 287 203	24 358 097
	Redressement moyen	23 957	62 930	65 216	73 254	105 804	95 898

Source : Cour des comptes d'après les données de l'ACOSS et de la CCMSA. Note : les montants redressés sont en euros ; le montant des redressements est calculé sur le nombre de contrôles faisant l'objet d'un redressement avec une régularisation en faveur ou non de l'organisme. Les contrôles comptables d'assiette (CCA) concernent dans ce tableau les contrôles non affectés à la LCTI qui ont débouché sur des constats de LCTI

* Annulation d'exonération du donneur d'ordre non vigilant.

Annexe n° 10 : un droit de communication auprès de tiers qui s'est élargi

Dans le cadre de la lutte contre la fraude, les corps de contrôle disposent d'un droit de communication auprès de tiers (banques, experts comptables, notaires, compagnies d'assurance, opérateurs de téléphonie, fournisseurs d'accès à Internet, tribunaux, administrations publiques, etc.) qui leur permet de disposer d'informations utiles à leurs contrôles sans se voir opposer le secret professionnel. L'absence de réponse dans les délais prévus par la loi est passible de sanctions³¹⁵.

Le droit de communication auprès des tribunaux de commerce d'informations utiles pour ces contrôles n'est néanmoins pas encore exercé dans les URSSAF.

Depuis 2021, le législateur a élargi l'exercice des droits de communication et des échanges d'informations. Depuis le 1^{er} octobre 2025, la DGT peut désormais recevoir des informations de TRACFIN. Le contenu et les modalités d'échanges entre les deux partenaires restent à établir.

Afin de mieux lutter contre la fraude au travail dissimulé, une meilleure interaction entre TRACFIN et l'OCLTI doit également être recherchée, ce qui induit notamment de déterminer les modalités permettant à TRACFIN de communiquer régulièrement et fréquemment des signalements de soupçon à l'OCLTI et inversement.

Tableau n° 22 : évolution du périmètre du droit de communication des corps de contrôle et des échanges d'information entre administrations

	Dispositions législatives et réglementaires prises
2021	Amélioration de l'exercice du droit de communication des URSSAF par l'ouverture de la possibilité d'interconnecter leurs données avec les données non nominatives qui leur sont, entre autres, transmises par les plateformes en ligne
2022	Alignement des conditions d'exercice du droit de communication des agents de contrôle des organismes sociaux sur les règles fiscales en leur donnant la possibilité de dématérialiser les échanges avec les tiers (banques, notamment)
2023	Ouverture du droit de communication bancaire aux agents chargés du recouvrement des créances nées à la suite du constat d'une infraction de travail dissimulé. Accès aux renseignements détenus par les greffiers des tribunaux de commerce en matière de lutte contre la fraude sociale et aux données annuelles reçues par les plateformes numériques situées dans l'Union européenne collectées par la DGFIP.
2025	Extension du droit de communication bancaire aux directeurs et directeurs comptables et financiers des organismes afin d'améliorer le traitement des fraudes aux paiements de toute nature observées (LFSS) Élargissement de la liste des entités auxquelles le service TRACFIN est autorisé à transmettre les informations en application de l'article L. 561-31 du code monétaire et financier (arrêté du 8 septembre 2025 applicable au 1 ^{er} octobre). La DGT en fait partie.

Source : lois de financement de la sécurité sociale

S'agissant spécifiquement du droit de communication bancaire, l'enquête réalisée par la Cour révèle que de nombreux inspecteurs du travail souhaitent qu'il soit étendu à un nombre plus important d'inspecteurs. Au niveau des URSSAF, plusieurs inspecteurs, dans différentes régions, relèvent la nécessité d'obliger les banques à leur répondre plus rapidement et sous un format Excel, comme le format de relevés bancaires transmis par la banque QONTO OLINDA. Rendre ce format

³¹⁵ À titre d'exemples, pénalité de 5 000 € par refus ou communication incomplète ; pour l'employeur, jusqu'à 1 500 € par cotisant (plafonné à 10 000 €), applicable aussi au silence, depuis 2018.

obligatoire pour toutes les banques dans leur transmission aux services luttant contre la fraude serait un gain de temps pour les services de contrôle et de recouvrement. En effet, il arrive encore que ceux-ci reçoivent des fichiers inexploitable, voire en version papier etc., qui les mobilisent fortement. La généralisation de la plateforme PEBA permettrait de résoudre ces difficultés.

La « Plateforme d'Échanges entre Banques et Administrations » PEBA

Cette plateforme a vocation à transmettre de manière dématérialisée des informations bancaires aux administrations, dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale et sociale, et vise à couvrir l'essentiel des cas d'usage des droits de communication émis par les administrations et à remplacer les échanges papiers ou manuels par un canal numérique standardisé.

Le projet PEBA fait l'objet depuis cinq ans d'une version pilote dans la sphère judiciaire installée au sein du système d'information de la Gendarmerie (ANFSI) qui permet de dématérialiser les réquisitions judiciaires émises par des services de la gendarmerie. La DGPn n'est pas encore entrée dans l'expérimentation, mais le pôle data-e de la DNPJ expérimente actuellement dans un commissariat un applicatif qui permettra aux enquêteurs de la Police nationale de se raccorder au serveur PEBA de la gendarmerie. Selon la MICAF, « l'utilisation de PEBA dans la sphère administrative n'est pas encore effective en raison des difficultés rencontrées par la MICAF pour se doter de moyens nécessaires au déploiement de PEBA auprès des administrations pourvoyeuses de droits de communication, dont au premier chef la DGFIP qui est d'ailleurs très en attente de la dématérialisation pour alléger les services de contrôle. ».

Trois groupes bancaires sont raccordés à la plateforme³¹⁶, un autre est en cours de raccordement³¹⁷. À terme, l'ensemble des grands réseaux bancaires a vocation à intégrer PEBA.

Les éléments mis à la disposition de la Cour concernant les retours des services sur les réquisitions montrent que les réponses des banques aux réquisitions gagnent en rapidité, passant de plusieurs semaines à quelques heures ou jours. Les évolutions sur les réquisitions transmises et reçues montrent néanmoins que les réquisitions reçues ne sont pas exhaustives.

Tableau n° 23 : évolutions des réquisitions transmises et reçues par les administrations de 2023 à 2025

	2023		2024		2025	
	Réquisitions transmises	Réquisitions Reçues	Réquisitions transmises	Réquisitions Reçues	Réquisitions transmises	Réquisitions reçues
Crédit du Nord	239	81	763	387	486	312
LCL	15	9	52	21	47	1
Société Générale	680	479	3 690	3 291	3 884	2 382

Source : MICAF

La perspective de déploiement de PEBA à l'échelle interministérielle est incertaine et, selon la MICAF, il existe un risque, compte tenu des attentes des banques et de l'absence d'une perspective concrète d'avancement du projet, que les banques développent des partenariats avec chaque administration, ce qui serait susceptible de porter atteinte à la pérennité du projet.

³¹⁶ Société Générale, Crédit du Nord, Crédit Lyonnais.

³¹⁷ Crédit Mutuel.

Annexe n° 11 : évolution des restes à recouvrer dans les URSSAF

Concernant l'activité de recouvrement, l'évolution de la part des restes à recouvrer et des versements par stade de recouvrement, de 2019 à 2024, montre la prégnance de la part amiable et des procédures collectives dans les restes à recouvrer.

**Tableau n° 24 : part des restes à recouvrer et des versements
par stade de recouvrement de 2019 à 2024**

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Moyenne 2019-2024
Part des restes à recouvrer							
Au stade amiable (avant l'émission d'une contrainte)	20 %	30 %	34 %	34 %	18 %	17 %	25 %
Au stade de la contrainte	7 %	9 %	13 %	10 %	16 %	18 %	12 %
Au stade d'un recours ou d'une décision de justice	19 %	16 %	14 %	15 %	15 %	11 %	15 %
Au stade d'une procédure collective ou d'un plan de redressement	47 %	39 %	33 %	32 %	43 %	44 %	40 %
En instance de prescription et de passage à pertes	7 %	6 %	6 %	9 %	8 %	10 %	8 %
Part des versements							
Au stade amiable (avant l'émission d'une contrainte)	48 %	56 %	56 %	49 %	42 %	64 %	52 %
Au stade de la contrainte	13 %	9 %	13 %	14 %	27 %	20 %	16 %
Au stade d'un recours ou d'une décision de justice	22 %	25 %	21 %	29 %	14 %	8 %	20 %
Au stade d'une procédure collective ou d'un plan de redressement	15 %	8 %	8 %	7 %	15 %	7 %	10 %
En instance de prescription et de passage à pertes	1 %	2 %	1 %	1 %	2 %	1 %	1 %

Source : Cour des comptes

Annexe n° 12 : la solidarité financière

Les organismes de sécurité sociale disposent de plusieurs moyens pour récupérer à l'amiable ou de façon forcée leurs créances dont la mise en œuvre de la solidarité financière.

La solidarité financière du donneur d'ordre ou du maître d'ouvrage peut être engagée sur plusieurs fondements.

Elle permet, sous certaines conditions, la récupération des sommes dues par un débiteur en sollicitant un tiers – codébiteur ou débiteur secondaire – lorsque le donneur d'ordre a manqué à son obligation de vigilance lors de la contractualisation avec son sous-traitant ou dès lors que le donneur d'ordre ou le maître d'ouvrage a eu sciemment recours au travail dissimulé.

Elle peut également être mise en œuvre en cas de non-respect de l'obligation de diligence du donneur d'ordre ou du maître de l'ouvrage d'une entreprise³¹⁸ ou de la personne morale de droit public.

La mise en œuvre de la solidarité financière du donneur d'ordre ou maître d'ouvrage pour un recours sciemment à l'exercice du travail dissimulé nécessite une condamnation pénale définitive de l'auteur par les juridictions, ce qui la subordonne à la capacité des parquets à engager des poursuites et aux délais associés.

Les obligations de diligence imposées au maître d'ouvrage et donneur d'ordre informés d'une infraction de travail dissimulé du sous-traitant par des personnes expressément visées par la loi leur imposent seulement de demander à leur sous-traitant de faire cesser ses pratiques irrégulières par l'envoi d'un simple courrier adressé. Ce n'est qu'en cas d'inaction – i.e. de non envoi d'un courrier – que leur solidarité peut être engagée. Le recours à l'obligation de diligence a donc une portée limitée.

Les URSSAF utilisent majoritairement le levier du non-respect de l'obligation de vigilance pour mettre en œuvre la solidarité financière à l'encontre des donneurs d'ordre.

³¹⁸ Article L. 8 222-5 du code du travail.

Annexe n° 13 : le suivi des commissaires de justice dans le réseau des URSSAF

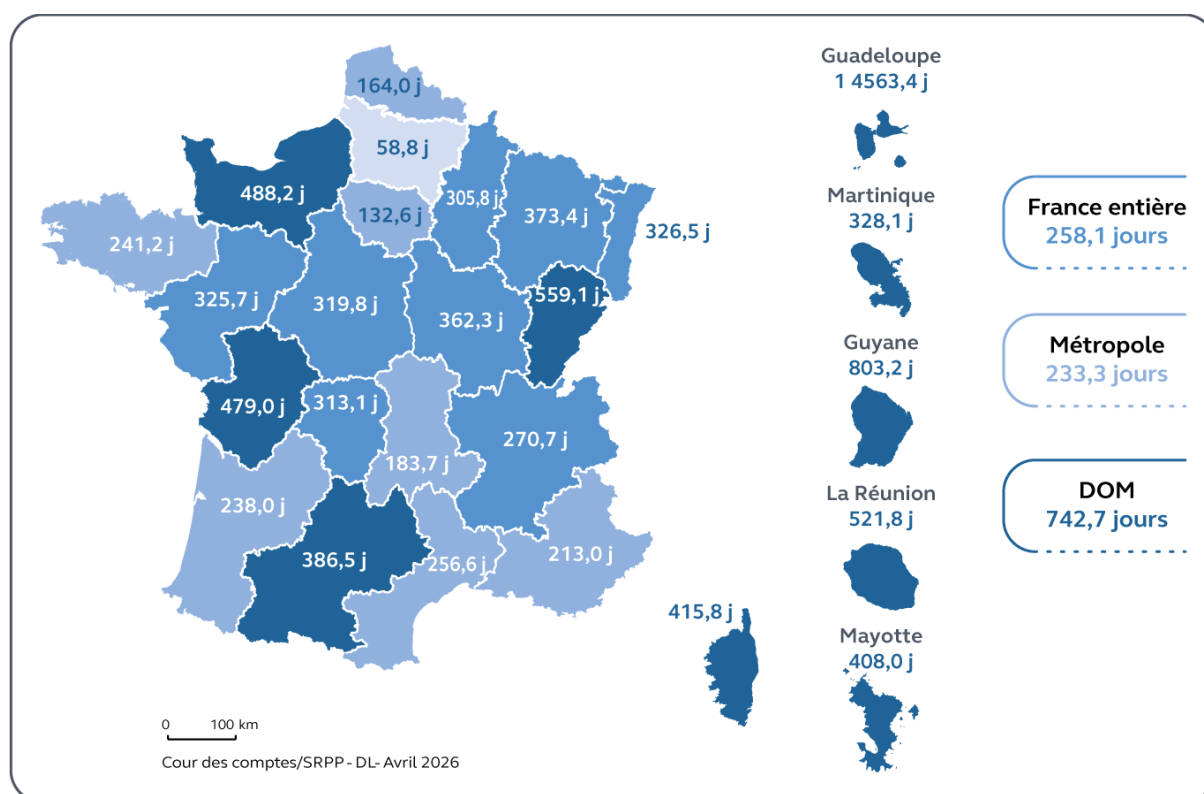
Les URSSAF revoient régulièrement leur conventionnement avec les commissaires de justice. Certaines ont spécialisé une partie des études de commissaires de justice dans le recouvrement des créances liées au travail dissimulé.

En 2025, les nouvelles conventions contiennent des indicateurs de performance spécifiques à la lutte contre la fraude au travail dissimulé. Deux d'entre eux ne sont pas encore définis nationalement³¹⁹.

Un groupe de travail travaille actuellement à l'identification des bonnes pratiques à mutualiser et mettre en œuvre concernant les voies d'exécution pour les créances frauduleuses.

Les délais de recouvrement des titres confiés aux commissaires de justice présentant une créance frauduleuse varient fortement entre les URSSAF. En 2024, le délai de recouvrement des créances est de 233 jours dans l'Hexagone et de 743 jours dans les DROM.

Carte n° 1 : délai de recouvrement des titres liée à une créance frauduleuse en 2024 en France



Les résultats des autres principaux indicateurs sont contrastés et révèlent une performance variable des commissaires de justice.

³¹⁹ Délai d'exécution des jugements sur les dommages et intérêts en matière de LCTI et montants prescrits.

Plus de 3 600 titres ont été confiés aux commissaires de justice en 2024³²⁰ pour 534,8 M€, soit l'équivalent de près d'un tiers du montant des flux de créances annuelles émises dans le cadre d'un redressement faisant suite à du travail dissimulé.³²¹

Les délais de recouvrement³²² des titres présentant une créance frauduleuse confiés aux commissaires de justice varient fortement selon les organismes et territoires, montrant la nécessité de resserrer le pilotage des études dans certains organismes, en particulier dans les départements et régions d'outre-mer (DROM). Sur l'exercice 2024, ce délai s'étend de 58,8 jours (URSSAF Picardie) à 1 453,4 jours (CGSS de Guadeloupe). Dans les DROM, le délai moyen est de 742,7 jours contre 233,3 jours dans l'Hexagone.

L'indicateur sur le taux de recouvrement des créances confiées à ces professionnels n'inclut pas l'ensemble des titres et affiche donc facialement des résultats plus élevés. Le taux de recouvrement à 12 mois oscille entre 14 % (URSSAF Midi-Pyrénées) et 90,4 % (URSSAF Bretagne) et s'élève en moyenne à 60,4 % au niveau national (62 % dans l'Hexagone et 25,7 % dans les DROM)³²³.

La part des titres datant de plus de 6 mois (en nombre) est importante alors même que la rapidité des actions menées conditionne les perspectives de recouvrement : 62,2 % dans l'Hexagone, avec des écarts importants allant de 30,8 % en Ile de France à 83,5 % en Lorraine³²⁴. En montant, elle est de 28,1 % dans l'Hexagone.

Enfin, le délai de signification des titres fixé à 48 heures par l'ACOSS pour les créances frauduleuses est en moyenne dépassé.

³²⁰ La majeure partie provenant des URSSAF Ile de France (33 %), Provence Alpes Côte d'Azur (11 %) et Rhône Alpes (9 %), en lien notamment avec le nombre de redressements établis.

³²¹ Cela ne signifie toutefois pas qu'un tiers des créances frauduleuses émises à la suite d'un contrôle réalisé dans l'année sont transférées aux commissaires de justice, une partie des créances transmises pouvant dater d'années antérieures, comme par exemple celles faisant suite à un litige gagné (pour lesquelles, pendant la procédure, le recouvrement était suspendu).

³²² Ce délai est calculé en jours calendaires et hors période de suspension du recouvrement forcé (contentieux, demande d'échéancier réceptionnée par les URSSAF).

³²³ Le taux de l'URSSAF Provence Alpes Côte d'Azur atteint 85,4 % et celui de l'URSSAF Ile de France 80,2 %. A six mois, ces taux sont respectivement de 42,2 et 41,3 %. Les taux de l'URSSAF Midi Pyrénées sont très en retrait, 0,5 % à six mois et 14 % à 12 mois, marquant notamment une performance moins forte de certaines études et la nécessité de resserrer le pilotage des études, voire leur nombre.

³²⁴ Outre-mer, le taux est plus élevé, allant de 66,7 % (CGSS Martinique) à 98,1 % (CGSS de Guyane).

Tableau n° 25 : résultats des autres principaux indicateurs de suivi des créances confiées aux commissaires de justice en 2024 dans le réseau des URSSAF

	France	Métropole	DROM	Taux ou délai le plus élevé Métropole	Taux ou délai le moins élevé Métropole	Taux ou délai le plus élevé DOM	Taux ou délai le moins élevé DROM
Part des titres de plus de six mois (montant en M€)	29,7 %	28,1 %	66,3 %	79,1 % Languedoc Roussillon	10,4 % Île-de-France	91,3 % La Réunion	13,1 % Martinique
Part des titres de plus de six mois (nombre)	64,3 %	62,2 %	87,7 %	83,5 % Lorraine	30,8 % Île-de-France	98,1 % Guyane	66,7 % Martinique
Stock de titres en nombre	2 605	2 380	225	464 Île-de-France	26 Picardie	103 Guyane	12 Mayotte et Martinique
Stock de titres en montant en M€	177,5	170,3	7,2	102 Île-de-France	0,6 Picardie	2,8 Guadeloupe	0,3 Mayotte
Flux de titres en nombre	3 611	3 512	99	1 185 Île-de-France	30 Franche Comté	42 Guadeloupe	3 Mayotte
Flux de titres en montant en M€	534,8	528,2	6,7	382,6 Île-de-France	0,5 Corse	3,2 Martinique	0,2 Mayotte
Délais de restitution des fonds pondérés	6,2 jours	5,8 jours	13,1 jours	15 jours Corse	3,5 jours Lorraine	33,7 jours La Réunion	8,6 jours Martinique
Délais de signification des titres	3,9 jours	3,7 jours	10,8 jours	14,3 jours Corse	1,9 jours Île-de-France	33,7 jours La Réunion	8,6 jours Martinique

Source : URSSAF Provence Alpes Côte d'Azur

Note : d'autres indicateurs existent. L'indicateur sur le délai de restitution des fonds pondéré correspond au délai en jours ouvrés entre la date d'encaissement des fonds par le commissaire de justice et sa restitution à l'URSSAF, pondéré du montant restitué.

Annexe n° 14 : un recours accru aux échéanciers à encourager

Les MSA et URSSAF peuvent accepter la mise en place d'échéanciers dans le cadre du recouvrement des créances frauduleuses.

La CCMSA n'a pas été en mesure de transmettre à la Cour de données nationales sur les échéanciers accordés par les MSA dans le cadre de la lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé. La MSA de Provence Alpes Côte d'Azur n'en a accordé aucun en 2024, tandis que la MSA Midi Pyrénées en octroie, selon les éléments du dossier, dans la limite d'un délai de trois ans. Elle refuse des demandes visant à aller au-delà de cette durée ou à allonger la durée d'un échéancier, y compris quand le cotisant a déjà réglé une partie de sa dette, allant même jusqu'à préférer lui demander de faire un plan de sauvegarde.

L'ACOSS préconise à son réseau de recourir à la mise en place de délais de paiement. Elle invite les URSSAF à poursuivre l'envoi du courrier d'informations sur la possibilité d'obtenir un délai de paiement à la suite d'un redressement de travail dissimulé et les inspecteurs à s'inscrire, dès la fin des opérations de contrôle dans une posture de pédagogie et de négociation.

De 2019 à 2024, le nombre d'échéanciers accordés a augmenté de près de 36 % et les montants en jeu ont également plus que triplé, passant de 30,7 M€ à 109,3 M€. Le taux de respect des échéanciers à 6 et 12 mois a en revanche chuté de près de 6 et 10 points, respectivement, mais reste supérieur à 50 %.

La durée moyenne s'est allongée, passant de 15,2 mois à 17,3 mois en 2024.

Tableau n° 26 : évolution du nombre, du montant et des délais des échéanciers de 2019 à 2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Nombre d'échéanciers accordés	1 323	1 149	1 882	2 611	2 634	2 853
Montant des accords en M€	30,7	39,1	76,1	87,8	83,8	109,3
Taux de respect à six mois	70,9 %	86,4 %	84,9 %	70,9 %	64,7 %	64,4 %
Taux de respect à 12 mois	64,0 %	75,2 %	75,0 %	57,6 %	54,3 %	ND
Durée moyenne en mois	15,2	13,9	17,1	18	17,7	17,3

Source : Cour des comptes d'après les données de l'ACOSS

Afin d'accélérer le recouvrement des créances, l'ACOSS a fixé aux directeurs l'objectif de notifier la mise en demeure faisant suite à un contrôle révélant du travail dissimulé dans les 30 jours qui suivent la date de dépôt du rapport de contrôle. Cet objectif a été abaissé à 15 jours en 2025. En 2024, l'objectif a été dépassé et le taux s'élève à 85,3 %. La CCMSA n'a pas fixé d'indicateur similaire à son réseau.

L'ACOSS invite à signifier par le biais d'un commissaire de justice la mise en demeure pour les dossiers à fort enjeu.

Annexe n° 15 : la répartition des contrôles conjoints des CODAF dans les secteurs d'activité

**Tableau n° 27 : répartition des contrôles conjoints des CODAF
dans les secteurs d'activité**

Secteur	2020	2021	2022	2023	2024
Commerce de proximité (librairie, supérette, etc.)	1 145	1 786	1 693	1 879	1 880
Commerce de proximité (restauration rapide, bar)	0	0	1 035	984	1 303
Hôtels – Cafés – Restaurants	1 084	1 461	1 557	1 914	1 527
BTP	697	1 094	1 177	1 350	1 106
Transport routier de marchandises	578	1 125	975	977	1 172
Emploi d'étrangers sans titre	1 041	852	0	0	0
Agriculture	653	758	865	595	540
Sécurité privée / gardiennage	290	437	47	71	98
Garages	0	0	617	573	734
Taxis – VTC	60	61	158	99	162
Ateliers de confection	13	344	14	9	2
Spectacle vivant ou enregistré	141	26	14	6	22
Activité événementielle	0	0	59	118	99
Événements sportifs	0	0	4	32	229
Associations	0	0	61	40	57
Casses auto	0	0	81	50	55
Nettoyage	0	0	39	27	24
Agences de travail temporaire	0	0	31	27	44
Auto-écoles	0	0	24	19	28
Transport aérien	0	0	1	0	0
Autocars	0	0	0	1	0
Prestations de services internationales	30	8	0	0	0
Autres	7	4	942	812	971

Source : chiffres consolidés MICAF

Annexe n° 16 : les saisies

Des saisies pénales réalisées par différents acteurs

Les saisies pénales peuvent être réalisées par les services de police ou de gendarmerie sous contrôle judiciaire, lors de perquisition, aux fins de confiscation.

Les saisies pénales prennent deux formes : les saisies communes et les saisies spéciales. Les premières sont réalisées lors des perquisitions par les OPJ et concernent des biens meubles corporels dont les véhicules, de l'argent liquide, et d'autres biens incorporels. Elles doivent avoir un lien avec l'infraction. Elles peuvent faire l'objet d'une demande de restitution par la personne qui fait l'objet de cette saisie.

Les saisies spéciales concernent des comptes bancaires, les instruments financiers, les biens immobiliers et nécessitent une ordonnance du juge. Les voies de recours sont la demande de restitution et l'appel.

D'après les données de la cellule nationale chargée de recenser les saisies opérées par les services de gendarmeries Cenac, la valeur criminelle des avoirs criminels appréhendés par les services de gendarmerie s'établit à 27,9 M€ en 2024 contre 35,7 M€ en 2021.

Tableau n° 28 : montant des avoirs criminels appréhendés par les services de gendarmerie au titre de la fraude fiscale, sociale et du travail dissimulé de 2021 à 2024

Valeur annuelle des avoirs appréhendés en M€	2021	2022	2023	2024
Déclaration fausse ou incomplète en vue d'obtenir une allocation	1 009 522	223 298	134 529	540 297
Fraude pour obtention d'une allocation d'aide aux travailleurs	116 215	-	5 000	-
Escroquerie au préjudice d'un organisme chargé d'une mission de service public	3 885 856	2 759 031	3 042 690	6 206 985
Escroquerie au préjudice d'un organisme de protection sociale	5 552 886	3 113 831	1 289 673	8 509 422
Total fraudes sociales	10 564 479	6 096 160	4 473 915	15 258 728
Fraude fiscale	-	2 210 140	2 780 911	1 486 536
Fraude fiscale réalisée par l'usage d'un faux	6 814 521	1 874 260	437 300	692 013
Total fraude fiscale	6 814 521	4 084 400	3 218 211	2 178 549
Exécution d'un travail dissimulé	21 412 224	19 702 373	12 275 835	16 042 512
Exécution d'un travail dissimulé en bande organisée	9 099 287	1 934 309	1 749 927	931 507
Exécution d'un travail dissimulé à l'égard de plusieurs personnes	5 107 978	4 395 591	3 509 675	8 126 673
Exécution d'un travail dissimulé par personne morale	76 602	292 988	315 784	2 845 959
Total travail dissimulé	35 696 091	26 325 261	17 851 221	27 946 651

Source : DGPN

Au niveau des services de police, le dispositif de recensement ne permet pas de ventiler les saisies en fonction de l'infraction qui a généré la saisie.

Toutefois, les saisies d'avoirs criminels réalisées dans des dossiers où l'infraction principale est le travail dissimulé ou son blanchiment sont néanmoins recensées. Entre 2022 et 2025 (exercice non terminé), près de 870 avoirs ont été saisis pour un montant total de 65 M€.

**Tableau n° 29 : nombre d'avoirs criminels
dont l'infraction principale est du travail dissimulé**

	Nombre d'avoirs	Montant en M€
2022	145	1,4
2023	298	6,1
2024	269	52,5
2025	159	5,0
Total	871	65,0

Source : DGPN. Note : les données de l'exercice 2025 ne sont pas exhaustives au moment de la rédaction du rapport

La saisie pénale est une mesure d'appréhension des biens qui s'effectue durant la phase d'enquête ou d'instruction. En revanche, la confiscation constitue une peine complémentaire prévue à l'article 131-21 du code pénal.

Jusqu'en 2024, les saisies « communes » étaient enserrées dans des fonctions strictement définies. Aujourd'hui, la confiscation est corrélée à une condamnation pénale. D'ici novembre 2026, la directive du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs n° 2024-1260 va notamment permettre une décorrélation entre la confiscation et la condamnation, ce qui constituera une avancée. En cas de départ d'un fraudeur à l'étranger, dans un pays qui n'accepte pas l'extradition, la décision du juge ne peut pas actuellement être exécutée si bien que les biens saisis finissent par être restitués au fraudeur. Ce ne sera plus le cas à compter de 2026.

Des expérimentations entre l'AGRASC et les organismes de sécurité sociale aux résultats peu satisfaisants

Les organismes de sécurité sociale peuvent demander à l'AGRASC une restitution des avoirs saisis ou, quand ils se sont constitués parties civiles, une indemnisation dans les conditions définies à l'article 706-164 du code de procédure pénale³²⁵. En se portant partie

³²⁵ Notamment, la demande de paiement doit être adressée par lettre recommandée à l'agence dans un délai de six mois à compter du jour de la décision définitive, à peine de forclusion. En cas de pluralité de créanciers requérants et d'insuffisance d'actifs pour les indemniser totalement, le paiement est réalisé au prix de la course et, en cas de demandes parvenues à même date, au marc l'euro. Le code de procédure pénale prévoit également une action récursoire de l'État qui est subrogé, à concurrence des sommes versées, dans les droits de la victime contre l'auteur de l'infraction dans le respect du rang des privilèges et sûretés de droit civil. D'après l'AGRASC, cette action récursoire a été mise en place en octobre 2025. L'AGRASC envoie les dossiers dans lesquels elle a procédé à une indemnisation des parties civiles au secrétariat général du ministère de la Justice afin que ce dernier transmette le dossier à la DGFIP qui peut alors émettre un titre exécutoire et se retourner contre la personne condamnée.

civile, les organismes ont une chance accrue d'être indemnisés et peuvent ainsi solliciter l'AGRASC pour que leur indemnisation intervienne grâce aux biens confisqués³²⁶. Les organismes ont des difficultés à recouvrer leurs créances à la suite de l'avis effectué par l'AGRASC à tous les créanciers³²⁷, la procédure entre les organismes de sécurité sociale et l'AGRASC étant peu opérante et aucune priorité n'étant donnée par la loi à un créancier, même si ce dernier est à l'origine de la procédure (le premier créancier qui se manifeste auprès de l'AGRASC emporte la restitution). En cas de classement sans suite par les juridictions, ce qui serait fréquent d'après la DSS dans le cas de sociétés éphémères, les organismes ne recouvrent presque jamais leurs créances³²⁸.

Afin d'optimiser le recouvrement, il conviendrait de mettre à disposition de l'URSSAF Ile de France qui assure la fonction de centralisation et de « redistribution » des signalements de l'AGRASC, un outil de pilotage centralisant les signalements reçus, voire d'étendre son rôle en lui confiant la gestion complète des signalements sans les relayer aux autres URSSAF et d'organiser des réunions hebdomadaires avec l'AGRASC, comme le fait la DGFIP.

Plusieurs expérimentations ont été menées entre les organismes de sécurité sociale et l'AGRASC de 2019 et 2023 afin d'améliorer les échanges entre ces partenaires et le recouvrement des créances. Elles permettaient aux organismes d'interroger l'AGRASC sur les biens saisis dans le cadre des procédures pénales les intéressant et prévoyaient que l'AGRASC adresserait une fois par trimestre des tableaux aux organismes contenant des données relatives aux infractions et aux saisies les concernant.

Ces expérimentations ont pris fin, celles-ci se révélant peu fructueuses : les organismes n'arrivaient pas à exploiter rapidement et efficacement les tableaux transmis par l'AGRASC et inversement l'AGRASC n'arrivait pas toujours à identifier les affaires³²⁹ ; l'information n'arrivait pas systématiquement, correctement et rapidement, aux caisses chargées du suivi et l'impact sur le recouvrement des créances des organismes était faible.

Entre 2022 et 2023, l'AGRASC a adressé 2 280 signalements à l'activité de recouvrement (1 139 en 2022 et 1 141 en 2023). 69 % ont été transférés aux URSSAF et CGSS. La volumétrie des signalements variait entre URSSAF, comme les retours. À titre d'exemple, à l'URSSAF Île-de-France, sur 641 signalements transmis par l'AGRASC en 2022 et 2023, 80 % concernaient des personnes sans dette vis-à-vis de l'URSSAF et ont été classés sans suite, 29 % ont été transférés au service recouvrement et 2 % (13 signalements) concernaient des personnes qui avaient des dettes à la suite d'un constat de travail dissimulé vis-à-vis de l'URSSAF.

³²⁶ Le nombre et le montant en jeu ne sont néanmoins pas connus, le système d'information de l'AGRASC ne permettant pas de différencier les indemnisations des autres avoirs.

³²⁷ Quand la restitution se fait au bénéfice de l'auteur de l'infraction.

³²⁸ Si la restitution n'a pas été demandée ou décidée dans un délai de six mois à compter de la décision de classement sans suite ou de la décision par laquelle la dernière juridiction saisie a épuisé sa compétence, les biens non restitués deviennent la propriété de l'État, sous réserve des droits des tiers.

³²⁹ Les organismes avaient des difficultés à identifier les dossiers en raison de l'absence de numéro de SIREN et d'état civil de la personne, l'AGRASC privilégiant une numérotation par numéro de Parquet ; à l'inverse, les organismes n'envoyaient pas à l'AGRASC les numéros de Parquet.

Les saisies conservatoires et les sociétés radiées ou en procédure collective

Le projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales déposé par le Gouvernement le 14 octobre 2025 ne prévoit néanmoins pas de dispositions pour le cas, fréquent, des débiteurs qui font l'objet d'une procédure collective ou sont radiés dès qu'un contrôle est mené par les organismes de sécurité sociale.

Les sociétés radiées ou en procédure collective à la suite d'un contrôle, une ampleur à mesurer

Des entités contrôlées sont radiées administrativement dans les jours ou mois qui suivent le contrôle des URSSAF ou des MSA. Une partie d'entre elles peuvent être qualifiées d'éphémères même si aucune disposition réglementaire ou législative ne les définit. La Cour a souhaité appréhender et mesurer l'ampleur du phénomène et a demandé à deux URSSAF visitées de fournir des éléments. Son analyse varie entre les URSSAF.

En Ile de France, en 2025, 32 % des contrôles avec redressement concernent des sociétés qui se révèlent, en moins d'un an, sans compte actif donc radiées administrativement (contre 52 % pour les rapports datant de 2024 et 77 % pour ceux de 2019, taux observés en 2025) ; cela concerne 66 % des montants redressés en 2025 (90 % en 2024 et 97 % en 2019 sur une observation faite en 2025, soit respectivement un an et six ans après). La part des contrôles de 2025 avec un redressement sur une société qui se révèle sans compte actif et faisant l'objet d'un litige/recours ou d'une procédure collective est de 36,5 % en 2025³³⁰. En montant en 2025, cela représente 68,4 % (contre 91,1 % en 2024 et 99 % en 2022).

En Provence Alpes Côte d'Azur, depuis 2023, selon l'URSSAF, 79 entités contrôlées au titre de la lutte contre le travail dissimulé peuvent être qualifiées d'éphémères, soit près de 1 % des entités contrôlées³³¹. L'URSSAF a retenu pour cette qualification un délai moyen entre l'assujettissement et la radiation compris entre 1 et 187 jours (moyenne de 102 jours) ou entre l'immatriculation et le contrôle compris entre 1 et 406 jours (moyenne de 249 jours). Les montants en jeu ne sont pas connus à ce stade.

L'ampleur des sociétés éphémères ou faisant l'objet d'une radiation ou d'une procédure collective juste après un contrôle devrait faire l'objet d'une étude d'impact, inter régimes. Ses résultats pourraient servir à leur identification préalable et au ciblage des contrôles. Elle nécessitera au préalable une définition commune de la notion d'entreprises éphémères.

³³⁰ Elle atteint 57 % sur les rapports de 2024 et 78,6 % sur ceux de 2019, après un an et six ans de recul.

³³¹ Données restant à affiner une fois l'exercice 2025 terminé.

Annexe n° 17 : présentation de l'entraide au sein de l'UE, de l'EEE et du Royaume-Uni

L'entraide entre organismes de sécurité sociale

Les corps de contrôle peuvent faire valoir leur créance à l'étranger dès lors qu'ils disposent d'un titre exécutoire, en actionnant l'entraide prévue entre États membres par la réglementation européenne ou par des accords bilatéraux, ou à défaut, en faisant valoir leur titre exécutoire devant les juridictions des pays en demandant l'exequatur afin de recouvrer leurs créances.

Le mécanisme d'entraide entre les organismes de sécurité sociale des pays de l'Union européenne, de l'EEE et du Royaume Uni est prévu par la réglementation et certains accords internationaux³³² pour recouvrer les créances de sécurité sociale à l'étranger.

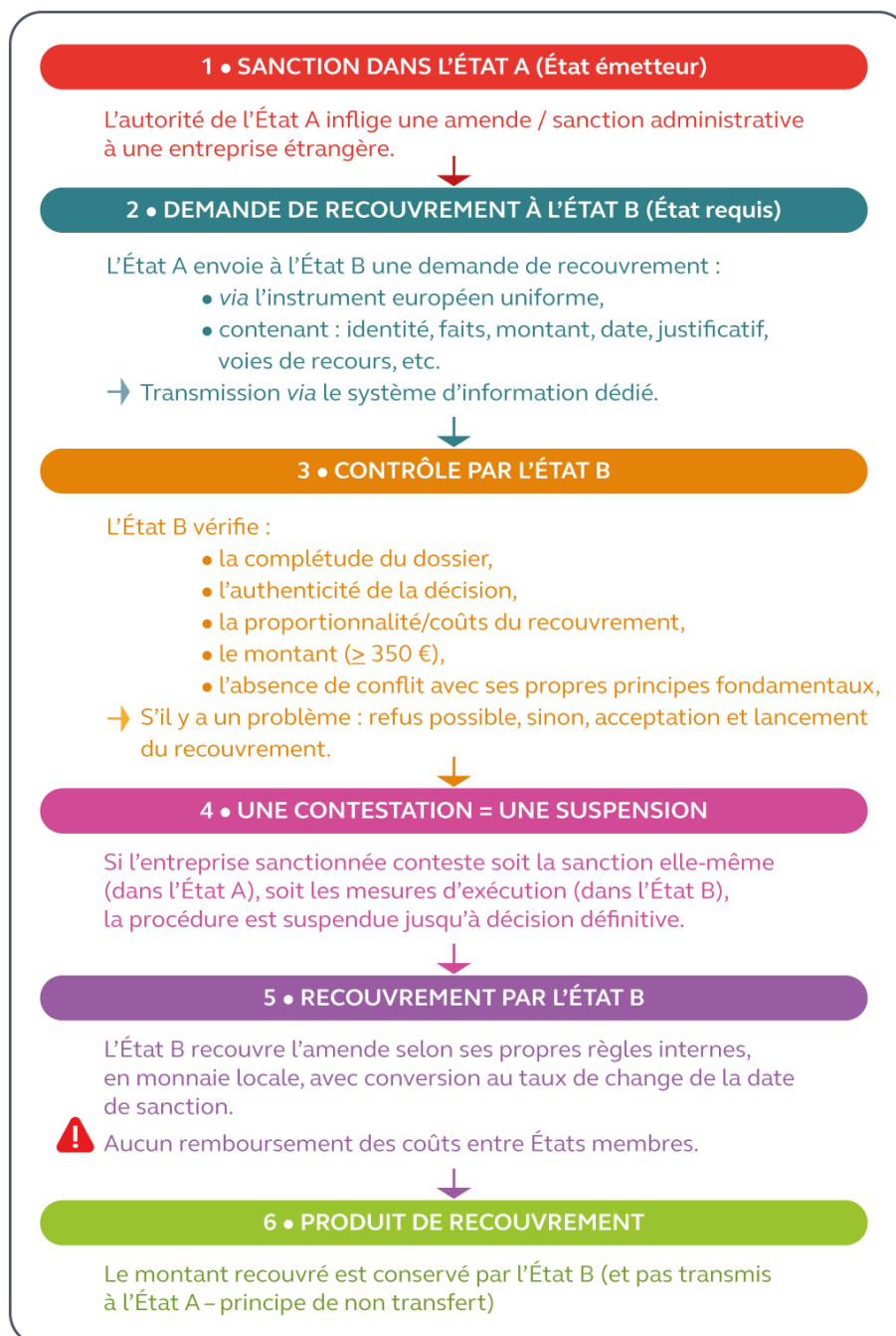
Il s'effectue par le biais d'échanges de formulaires qui se font par voie électronique (outil JINA) ; un État peut ainsi demander à un organisme étranger compétent, au moyen d'une demande standardisée, de compenser la créance avec des créances étrangères, de lui fournir des renseignements en rapport avec une créance, de notifier une décision ou une ordonnance sur place ou de procéder au recouvrement forcé de la créance.

Pour les pays en dehors de l'Union européenne, de l'EEE et du Royaume-Uni, la mise en œuvre d'une entraide suppose un accord bilatéral.

³³² Règlement de base (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et règlement d'application ; 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 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale ; l'accord de retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique 2019/C 384 I/01, l'accord de Commerce et de Coopération (ACC) entre l'union européenne et la Communauté Européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part qui contient un protocole en matière de coordination de la sécurité sociale.

L'entraide entre États s'appliquant à la DGT pour le recouvrement des sanctions PSI

Schéma n° 6 : entraide européenne entre États pour recouvrer des sanctions



Source : Cour des comptes

Annexe n° 18 : modifications réglementaires ou législatives nécessaires pour mettre en œuvre les recommandations

Modifications proposées dans le premier chapitre

- Mettre en place un dispositif de pilotage des fraudes à enjeux national au niveau interministériel (GONAF-LTI)

Texte à faire évoluer : décret n° 2020-872 du 15 juillet 2020 relatif à la coordination interministérielle en matière de lutte contre la fraude (MICAF, GONAF, CODAF).

Nature de l'évolution : réglementaire (modifier l'article 3 du décret susmentionné). Le projet de recommandation visant à mettre en place un dispositif structuré de pilotage des fraudes à enjeux nationaux au niveau interministériel, dans le GONAF, dépasse les missions actuellement prévues par l'article 3 du décret du 15 juillet 2020.

- Créer une plateforme sécurisée d'échange d'informations pilotée par la MICAF

Textes à faire évoluer : décret n° 2020-872 du 15 juillet 2020 et articulation avec le RGPD.

Nature de l'évolution : réglementaire. Objet :

- fonder juridiquement la création d'une plateforme nationale ;
- définir les services habilités, les catégories de données échangées, les finalités et garanties d'usage.

- Faire évoluer le rôle des secrétaires de CODAF

Texte à faire évoluer : décret n° 2020-872 du 15 juillet 2020.

Nature de l'évolution : réglementaire. Objet : redéfinir les missions des secrétaires de CODAF ; organiser leur rattachement fonctionnel à la MICAF ;

sécuriser leur rôle d'animation, d'appui au ciblage et de suivi des fraudes complexes.

Modifications proposées dans le deuxième chapitre en matière de prévention

- Instaurer un dispositif de prévention au stade de l'immatriculation au RCS

Textes à faire évoluer : code de commerce : articles L. 123-1 et suivants et articles R. 123-1 et suivants ; code monétaire et financier : articles L. 561-46 et suivants (bénéficiaires effectifs) ; code de procédure pénale : articles 777 et suivants (casier judiciaire).

Nature de l'évolution : législative (pouvoirs du greffier, accès aux données judiciaires) et réglementaire (modalités pratiques, pièces exigibles). Objet :

- renforcer l'identification et la traçabilité des dirigeants et bénéficiaires effectifs ;
- encadrer juridiquement les contrôles préventifs à l'immatriculation.

- Créer une base nationale des sociétés de domiciliation agréées

Textes à faire évoluer : code de commerce (articles L. 123-11-3 et suivants sociétés de domiciliation) et textes réglementaires relatifs à l'agrément préfectoral.

Nature de l'évolution : réglementaire, voire législative selon le niveau de centralisation retenu. Objet :

- organiser la centralisation nationale des informations relatives aux sociétés de domiciliation agréées ;
- permettre leur exploitation à des fins de prévention et de ciblage.

Modifications proposées dans le deuxième chapitre en matière de contrôle

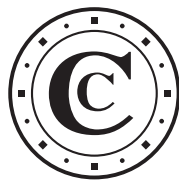
- Amender la liste des destinataires aux accès contenus dans les DSN fixée à l'article 4 du décret n° 2023-266 du 28 mars 2013 sur la DSN afin d'y ajouter les services de police et de gendarmerie.
- Interdire la sous-traitance dans le secteur de la construction au-delà de trois niveaux sous-traitants, par exemple :
 - Introduction d'une disposition spécifique dans la deuxième partie, livre premier, titre XI (exécution du marché), chapitre III sous-traitance articles L. 2193-1 à article L. 2193-3 du code de la commande publique
 - Création d'un nouvel article spécifique dans le code de la construction et de l'habitation
 - Instituer un dispositif d'échange automatique d'information en matière sociale entre les États membres de l'UE : s'inspirer de la directive UE 2011/16 sur l'échange automatique d'information en matière fiscale, sur la base des articles 114 ou 115 du TFUE.

Modifications proposées dans le deuxième chapitre en matière de sanctions

- Modifier l'article L. 8114-4 du code du travail sur la transaction pénale : pour la rendre possible en matière de travail dissimulé ;
- Ajouter le délit de travail dissimulé au 2^{ème} paragraphe (II) de l'article 495 du code de procédure pénale sur l'ordonnance pénale ;
- Modifier les articles 131-35 et 131-39 du code pénal et l'article 8224-3 du code du travail pour prévoir de façon obligatoire, en cas d'infraction de travail dissimulé, la peine complémentaire d'affichage et de publication, sauf décision contraire motivée du juge.
- Modifier les dispositions du code de la sécurité sociale pour que la convocation à l'audience civile des travailleurs concernés par les effets d'un redressement de cotisations soit à la charge de l'employeur contestant ce redressement. À cette fin, il conviendrait de prévoir que l'employeur introduit son recours, non plus par requête (art. R. 142-10-1 du code de la sécurité sociale) mais par assignation. À défaut de diligences de l'employeur, son recours pourrait être déclaré irrecevable. En cas de recherches infructueuses, le commissaire de justice pourrait délivrer un procès-verbal de recherches infructueuses en application de l'article 659 du code de procédure civile. La personne serait considérée ensuite comme valablement assignée et la procédure pourrait donc prospérer.

Modifications proposées dans le troisième chapitre en matière de recouvrement

- Modifier l'article L. 1251-2 du code du travail en fixant des clés de répartition et en contraignant les garants à supporter le risque de non-paiement envers les organismes de sécurité sociale.
- Supprimer l'obligation de restitution des fonds saisis lors d'une procédure collective, quand la créance garantie est issue d'un constat de travail dissimulé. Il faudrait réviser les articles L. 622-21 et L. 641-3 du code de commerce et L. 211-2 du code des procédures civiles d'exécution.
- Déléguer la saisie conservatoire qui relève actuellement du juge d'exécution aux organismes en veillant à la faire avaliser par un juge. Les articles L. 511-1 et L. 511-2 et suivants du code des procédures civiles d'exécution pourraient être modifiés.
- Modifier l'article 41-4 du code de procédure pénale afin de permettre un droit spécifique à rétribution sur les saisies et les confiscations pénales des affaires pour les organismes de sécurité sociale dès lors qu'ils ont été à l'origine de la procédure pénale.
- Autoriser les protocoles d'accord en matière de travail dissimulé, en les réservant aux primo délinquants et en veillant à leur maintien en cas de procédure collective : il conviendrait de modifier les articles L. 243-6-5 et R. 243-45-1 du code de la sécurité sociale.
- Pour la création d'un FICOBA européen, modifier notamment les directives UE 2019/1153 et UE 2024/1654, la future directive anti-blanchiment (AMLD 6), le cadre du RGPD et les accords entre États.



Dans le cadre de sa mission d'assistance au Parlement, en application de l'article 47-2 de la Constitution et de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes réalise des évaluations de politique publique à la demande du président de l'Assemblée nationale et du président du Sénat.

Cour des comptes

13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 01
Tél. : 01 42 98 95 00
www.ccomptes.fr