***Le Premier ministre***

Monsieur Gérard Léonard
*Député de Meurthe-et-Moselle*
Assemblée nationale

Paris, le 28 septembre 1995

*Monsieur le Député,*

*La dérive des comptes publics de notre pays a obligé le Gouvernement aussi bien dans la loi de finances rectificative pour 1995 que dans le projet de loi de finances pour 1996, à prévoir des dispositions diverses portant augmentation des recettes de l'État.*

*Ces dispositions qui pèsent sur les ménages et sur les entreprises de notre pays seront acceptées d'autant plus facilement que l'opinion publique aura la certitude que dans le même temps tout a été mis en œuvre pour éviter que les procédures légales ou réglementaires concernant notamment l'accès à certaines prestations sociales ou à des dispositifs d'insertion ne soient détournées de leur objet ou ne donnent lieu à fraude.*

*J'ai décidé de vous confier une mission dans le cadre des dispositions de l'article L.O. 144 du Code électoral pour que vous puissiez analyser celles de ces fraudes qui préoccupent le plus nos concitoyens ou dont les conséquences pour les finances de l' État, des collectivités locales ou des organismes de Sécurité sociale sont les plus dommageables et me proposer des mesures pour les prévenir ou pour y remédier.*

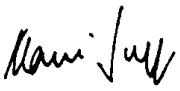
*Vos travaux devront naturellement intégrer le fléau que représente pour notre pays le travail clandestin qui pénalise de très nombreuses entreprises, notamment dans le secteur artisanal.*

*Je souhaite que vous effectuiez cette mission conjointement avec Monsieur Charles Amédée du Buisson de Courson, Député de la Marne et Monsieur Francis Delattre, Député du Val-d'Oise.*

*Pour l'accomplissement de cette mission, vous pourrez disposer du concours de l'ensemble des ministères concernés et, si nécessaire, du concours de membres des corps de contrôle de l'État. Mon cabinet prendra votre attache dans les prochains jours pour définir avec vous le champ exact de vos investigations et les modalités de répartition des tâches avec vos deux collègues de l'Assemblée nationale.*

*Compte tenu de l'importance de cette mission, je souhaiterais disposer d'un premier rapport pour le 15 décembre prochain.*

*Je vous prie d'agréer, Monsieur le Député, l'expression de mes sentiments les meilleurs.*



Alain Juppé

***Le Premier ministre***

Monsieur Charles Amédée du Buiss
de Courson
*Député de la Marne*
Assemblée nationale

Paris, le 28 septembre 1995

*Monsieur le Député,*

*La dérive des comptes publics de notre pays a obligé le Gouvernement aussi bien dans la loi de finances rectificative pour 1995 que dans le projet de loi de finances pour 1996, à prévoir des dispositions diverses portant augmentation des recettes de l'État.*

*Ces dispositions qui pèsent sur les ménages et sur les entreprises de notre pays seront acceptées d'autant plus facilement que l'opinion publique aura la certitude que dans le même temps tout a été mis en œuvre pour éviter que les procédures légales ou réglementaires concernant notamment l'accès à certaines prestations sociales ou à des dispositifs d'insertion ne soient détournées de leur objet ou ne donnent lieu à fraude.*

*J'ai décidé de vous confier une mission dans le cadre des dispositions de l'article L.O. 144 du Code électoral pour que vous puissiez analyser celles de ces fraudes qui préoccupent le plus nos concitoyens ou dont les conséquences pour les finances de l' État, des collectivités locales ou des organismes de Sécurité sociale sont les plus dommageables et me proposer des mesures pour les prévenir ou pour y remédier.*

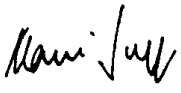
*Vos travaux devront naturellement intégrer le fléau que représente pour notre pays le travail clandestin qui pénalise de très nombreuses entreprises, notamment dans le secteur artisanal.*

*Je souhaite que vous effectuiez cette mission conjointement avec Monsieur Francis Delattre, Député du Val-d'Oise et Monsieur Gérard Léonard, Député de Meurthe-et-Moselle.*

*Pour l'accomplissement de cette mission, vous pourrez disposer du concours de l'ensemble des ministères concernés et, si nécessaire, du concours de membres des corps de contrôle de l'État. Mon cabinet prendra votre attache dans les prochains jours pour définir avec vous le champ exact de vos investigations et les modalités de répartition des tâches avec vos deux collègues de l'Assemblée nationale.*

*Compte tenu de l'importance de cette mission, je souhaiterais disposer d'un premier rapport pour le 15 décembre prochain.*

*Je vous prie d'agréer, Monsieur le Député, l'expression de mes sentiments les meilleurs.*



Alain Juppé

## Sommaire


**Préface** 9

**Rapport de la mission parlementaire sur les fraudes et les pratiques abusives** 11

**Introduction** 13

Chapitre I
**Les fraudes sont significatives et les pratiques abusives trop nombreuses** 17

Chapitre II
**Les causes de la fraude sont multiples** 33

Chapitre III
**Le dispositif de contrôle et de sanction est insuffisant et inégalitaire** 47

Chapitre IV
**La fraude peut être réduite par la mise en œuvre d'un ensemble de mesures cohérentes** 57

**Conclusion** 69

**Glossaire des sigles** 71

**Annexe I**
**Les recettes fiscales et sociales** 73

Chapitre I
**L'impôt sur les sociétés** 75

Chapitre II
**L'impôt sur le revenu** 85

Chapitre III
**La taxe sur la valeur ajoutée** 107

Chapitre IV
**L'impôt de solidarité sur la fortune** 119

Chapitre V
**La redevance audiovisuelle** 133

Chapitre VI
**Les cotisations recouvrées par les URSSAF** 143

Chapitre VII
**Les cotisations recouvrées par les ASSEDIC** 167

Chapitre VIII
**Les amendes** 173

**Annexe II-1**
**Sur l'immigration irrégulière** 181

Chapitre I
**Éléments de définition** 183

Chapitre II
**La quantification de l'immigration irrégulière** 185

Chapitre III
**Les dispositifs qui favorisent les fraudes et les abus** 193

**Annexe II-2**
**Sur le travail illégal** 303

Chapitre I
**Éléments de définition et types de fraude** 305

Chapitre II
**La quantification des phénomènes** 323

Chapitre III
**Le fonctionnement du dispositif** 329

**Annexe III**
**Sur les prestations sociales** 365

Chapitre I
**Les allocations de chômage** 367

Chapitre II
**Les prestations de la branche famille : l'allocation de parent isolé** 397

Chapitre III
**Les prestations de la branche famille : le revenu minimum d'insertion** 407

Chapitre IV
**Les prestations de la branche famille : les allocations logement** 419

Chapitre V
**Les prestations de la branche famille : la polygamie** 429

Chapitre VI
**Les prestations de l'assurance maladie : les arrêts maladie** 435

Chapitre VII
**Les prestations de l'assurance maladie : les frais de transport** 447

Chapitre VIII
**Les prestations de l'assurance maladie : les cures thermales** 455

Chapitre IX
**Les prestations de l'assurance maladie : les créances hospitalières** 463

Chapitre X
**Les pensions de vieillesse** 469

**Table des matières** 477

# Préface

La mission dont le présent rapport de synthèse et ses trois rapports annexes (1) retracent le relevé des travaux et les conclusions, n'aurait pu aboutir sans le concours aussi précieux qu'efficace des membres des corps de contrôle de l'Administration mis à sa disposition.

Que MM. André Nutte, inspecteur général des Affaires sociales, Alexandre Gohier del Re, inspecteur de l'Administration, Didier Noury, inspecteur des Affaires sociales, ainsi que M. Olivier Pagezy, inspecteur des Finances, soient tous remerciés de leurs efforts et de leur constance.

De même, la mission remercie tous celles et ceux qu'elle a été amenée à consulter, en administration centrale mais aussi et surtout à l'occasion de ses déplacements sur le terrain.

(1) Respectivement sur les recettes fiscales et sociales, l'immigration irrégulière et le travail illégal, enfin sur les prestations sociales.

# Rapport de la mission parlementaire sur les fraudes et les pratiques abusives

Gérard Léonard,
*député de Meurthe-et-Moselle*
Charles de Courson,
*député de la Marne*

Avril 1996

# Introduction

Il existe aujourd'hui dans l'opinion publique, un sentiment diffus mais très répandu selon lequel les fraudes et abus sont importants. Or, les fraudes et abus font peser un discrédit sur les dispositifs en place, accroissent la charge de ceux qui se conforment aux lois et aux règlements, tout en diminuant le volume des ressources disponibles pour les bénéficiaires auxquels elles sont normalement destinées. Nul ne peut en effet nier que les fraudes des uns accroissent la charge des citoyens honnêtes, qui constituent naturellement la grande majorité des Français. Aussi, réduire l'importance des fraudes et des abus est l'un des moyens d'amorcer la réduction des prélèvements obligatoires et de maintenir une concurrence loyale entre les entreprises.

Qui plus est, le respect du principe républicain d'égalité devant les charges publiques, inscrit dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, comme celui d'égalité devant les aides publiques, est un véritable impératif, surtout dans une conjoncture difficile qui fait ressentir encore plus durement l'aggravation du poids des prélèvements obligatoires et l'injustice de certaines situations.

Face à ce besoin ressenti par l'opinion publique, le Premier ministre a décidé de nous confier une mission très large, dans le cadre des dispositions de l'article LO 144 du Code électoral, nous laissant une totale liberté d'initiative et d'action. Cette mission a un double objet : d'une part analyser celles des fraudes qui préoccupent le plus nos concitoyens ou dont les conséquences pour les finances publiques sont les plus dommageables, en intégrant le problème particulièrement grave du travail illégal (1), et d'autre part proposer des mesures pour les prévenir ou y remédier.

Des interprétations inexactes ont pu être données au sens de cette mission, notamment lors de son annonce. En l'occurrence, il ne s'agit nullement d'une « chasse aux pauvres », mais d'une mission générale

(1) Le travail illégal correspond au travail clandestin, aux cumuls d'emplois, au travail non déclaré, aux trafics de main-d'œuvre dont notamment les infractions relatives à la main-d'œuvre étrangère.

d'évaluation d'une part des fraudes, caractérisées par les deux critères de la mauvaise foi et de l'irrégularité juridique, d'autre part des pratiques abusives qui peuvent respecter la lettre du droit mais apparaissent en tout état de cause comme inacceptables dans l'esprit initial des textes ou simplement choquantes, c'est-à-dire contraires au sentiment intuitif de l'équité. C'est ainsi que, bien au-delà des prestations sociales sous conditions de ressources, ont notamment été inscrites dans le champ de la mission les impositions comme l'ISF, l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, la TVA, la redevance audiovisuelle,...

Nous avons en pratique couvert trois champs différents : les cotisations sociales et les impôts, le travail illégal et l'immigration irrégulière, et les prestations sociales. À chacun de ces thèmes correspond un rapport annexe.

Le travail illégal et l'immigration irrégulière sont en partie liés et en partie distincts. En effet, de l'immigration irrégulière naît souvent le travail illégal. Mais celui-ci, dont les conséquences sur la société et l'économie sont aussi considérables que délicates à évaluer, s'étend toutefois bien au-delà de cette seule perspective.

Les deux autres domaines d'étude confiés à la mission représentent les deux tiers des prélèvements obligatoires (soit environ 2 100 milliards de francs prévus en 1996), et une fraction plus faible des dépenses publiques de l'État et de la Sécurité sociale, au sens large (soit environ 260 milliards de francs prévus en 1996). Certaines recettes publiques particulièrement symboliques ou connues pour leur taux important de fraude ont également fait l'objet d'investigations : tel est le cas des amendes pénales et de la redevance audiovisuelle.

Une partie des prestations sociales a pu être examinée : l'attention a été portée sur les prestations délivrées sous condition de ressources, telles que l'allocation de parent isolé, le RMI, les allocations logement, sur les allocations ayant un caractère de revenu de remplacement telles que les allocations de chômage, ou les indemnités journalières en cas d'arrêt de travail pour maladie, ou encore certaines prises en charge par l'assurance maladie telles que les cures thermales ou les frais de transport.

Enfin, bien que le domaine des retraites soit *a priori* peu fraudable, le minimum vieillesse et les pensions de réversion ont fait l'objet d'une investigation.

En revanche, pour des raisons de délai, ont été écartés les dépenses hospitalières et la majeure partie des dépenses de maladie dites « ambulatoires », ainsi que les impôts prélevés au profit des collectivités locales. De même, les marchés publics qui ont déjà fait l'objet de travaux abondants, n'ont pas été visés. Les dépenses de rémunérations des agents publics, bien qu'elles représentent 40 % des dépenses publiques, n'ont pas paru nécessiter un examen particulier, compte tenu des procédures sévères de contrôle qui s'exercent sur elles. Enfin, les intérêts de la dette, par leur nature, ont été délibérément exclus du champ de la mission.

La mission s'est voulue aussi ouverte que possible, et ne s'est pas contentée d'investiguer au sein de l'administration et des organismes. Ont été entendus tous ceux qui en avaient manifesté le désir, dès lors que leurs informations pouvaient nous être utiles. Des moyens inédits ont également été mis en œuvre, comme les recoupements à des fins statistiques des fichiers des administrations concernées. À cet égard, il faut souligner l'importance des obstacles qui ont pu apparaître, en raison de l'application de la loi « informatique et libertés » de 1978 : certaines des études ont notamment dû être préalablement soumises à la CNIL qui les a acceptées sous des conditions extrêmement sévères, et notamment sous réserve que les fraudeurs découverts par ces méthodes ne soient pas sanctionnés [1]. Au-delà des classiques investigations menées au sein des administrations avec le concours des corps de contrôle de l'État, nous avons également procédé à des visites sur place, en Ile-de-France comme en province (dans le Nord, les Bouches-du-Rhône, les Alpes-Maritimes, l'Essonne, la Seine-Saint-Denis), à des demandes d'informations écrites, ainsi qu'à des travaux dans nos départements respectifs (Marne, Meurthe-et-Moselle).

L'ampleur des masses et la complexité des mécanismes visés nous ont conduits à suivre une méthodologie rigoureuse. Après l'évaluation de l'importance des fraudes constatées (chapitre I), et la recherche de ses causes principales (chapitre II), nous avons estimé la qualité de l'organisation de son contrôle et de sa répression (chapitre III). Enfin, la mission s'est attachée à élaborer des propositions répondant aux problèmes soulevés (chapitre IV).

(1) Suite à des problèmes de principe soulevés par les caisses nationales pour pouvoir réaliser des rapprochements informatiques, nous avons demandé à la CNIL s'il existait un inconvénient à utiliser cette démarche au regard de la loi « informatique et libertés ». Par une lettre du 31 janvier 1996, le président de la Commission a accepté ces rapprochements, à la condition qu'« aucune conséquence individuelle ne résulte de ces traitements ».

Chapitre I

# Les fraudes sont significatives et les pratiques abusives trop nombreuses

## Les recettes publiques connaissent une fraude globalement importante bien qu'hétérogène

### Le travail illégal est la première cause de la fraude sur les prélèvements obligatoires

Le travail illégal, sous ses multiples formes, éclipse toutes les autres fraudes et pratiques abusives en terme de montants relatifs.

Globalement, la part de l'économie souterraine peut être évaluée, de manière concordante par différentes méthodes, à une proportion de 3 à 5 % du PIB, soit 220 à 360 milliards de francs en 1994.

**La perte de recettes publiques résultant du travail illégal doit donc se situer entre 1,3 % et 2,2 % du PIB**, soit de l'ordre de **100 à 160 milliards de francs, tous prélèvements obligatoires confondus**. Sur cette masse, les moins-values fiscales s'élèveraient de 57 à 92 milliards de francs, et les pertes de cotisations sociales de 43 à 68 milliards de francs. En nombre, le travail illégal **représenterait 1,5 million de personnes, dans une large gamme d'activité** s'étendant de la garde d'enfant non déclarée et occasionnelle, au travail à temps plein de travailleurs immigrés en situation irrégulière (1).

Sur le seul exemple des cotisations sociales, l'importance et la singularité du travail illégal apparaissent clairement : la perte de recettes due au travail illégal, première cause de fraude, n'est récupérée qu'à hauteur de 0,3 % au mieux (c'est-à-dire 160 millions de francs), quand les autres fraudes et abus sur les seules cotisations sociales qui ne s'élèvent, pour leur part, qu'à environ 10 milliards, sont récupérés à hauteur de plus du quart.

(1) Cf. Rapport annexe sur le travail illégal.

## Les prélèvements obligatoires peuvent être déclinés suivant la qualité de leur assiette et de leur recouvrement

Les impôts peuvent être classés au regard des pratiques de fraude, suivant les deux critères de la qualité de l'assiette qui sert de base à leur calcul, et de la performance de leur recouvrement. Le palmarès des prélèvements obligatoires qui ressort de l'examen de ces deux variables traduit l'incontestable hétérogénéité de notre système social et surtout fiscal, autant que sa complexité.

### Les prélèvements peu fraudés bénéficient d'une assiette facilement contrôlable et d'un recouvrement efficace

Tel est le cas des cotisations sociales perçues par les URSSAF, ou de la TVA, qui correspondaient à un total de plus de 1 450 milliards de francs en 1994, soit la majeure partie des prélèvements obligatoires examinés par la mission.

Les impôts les plus difficiles à frauder sont ceux qui sont simples quant à leur assiette. Ainsi, les cotisations sociales salariales et patronales, assises sur les salaires, sont déclarées et versées par un même agent, l'employeur, à un seul organisme, l'URSSAF. Les exonérations, même si elles se développent, demeurent mineures, du moins en part relative de leur produit (56 milliards de francs en 1996 pour les différents dispositifs d'allégement des charges sociales sur les bas salaires). Quel que soit le jugement porté sur le niveau des charges sociales du point de vue économique de l'alourdissement du coût du travail, leur recouvrement n'est pas en cause. Certains jugent même parfois que les moyens juridiques à la disposition des URSSAF peuvent, dans certains cas extrêmes, s'avérer contre-productifs pour l'emploi, le « super » privilège des URSSAF pouvant conduire à un dépôt de bilan prématuré. En tout état de cause, le taux de recouvrement atteint le niveau satisfaisant de 98 %.

### D'autres bénéficient d'une bonne assiette mais le contrôle de leur recouvrement est insuffisant

Les contributions recouvrées par les ASSEDIC, au titre du régime d'assurance chômage, de la garantie de ressources (Association pour la structure financière – ASF) et de la garantie des salaires (Association pour la garantie des salaires – AGS) ressortissent à cette catégorie, pour un total de 156 milliards de francs en 1994.

Bien qu'elle soit très proche dans sa définition de celle des cotisations perçues par les URSSAF, l'assiette des contributions versées par les entreprises d'une part aux ASSEDIC et d'autre part à l'Association pour la structure financière au titre de la gestion du Fonds national de garantie des salaires ne fait pas l'objet du même contrôle. Les fraudes constatées sur les cotisations aux URSSAF se reproduisent donc probablement à l'identique, mais sans être connues, pour les ASSEDIC. Le taux de non-recouvrement, en apparence satisfaisant, de 2,6 % en 1995 doit donc être sensiblement relativisé.

Trois recettes encaissées directement par l'ACOSS font également l'objet d'une vérification très légère, faute de textes d'application : la cotisation d'assurance maladie assise sur la prime d'assurance obligatoire au titre des véhicules terrestres à moteur, la contribution des entreprises de préparation de médicaments, et la contribution exceptionnelle des établissements de vente en gros des produits pharmaceutiques. La somme de ces trois prélèvements s'élève pourtant à 7,2 milliards de francs.

### La définition de l'assiette de certains prélèvements obligatoires se prête aux abus, malgré un recouvrement satisfaisant

La redevance audiovisuelle, l'impôt sur les sociétés, et l'impôt sur le revenu sont autant d'exemples typiques de cette troisième catégorie. Le montant total de ces trois prélèvements s'élevait à 460 milliards de francs en 1994.

La redevance de l'audiovisuel public est recouvrée à hauteur de 95,5 %, ce qui, en comparaison d'autres impôts eux aussi liés au domicile comme la taxe d'habitation, est plutôt satisfaisant. Mais elle subit une fraude importante, de plus de 7 % sur l'équipement des résidences principales, et d'environ 90 % pour les résidences secondaires, due pour l'essentiel à une assiette difficilement contrôlable. Les changements de poste (noir et blanc/couleur, cessions entre particuliers, achat pour la résidence secondaire), et les cas prévus permettant l'exonération sont autant d'occasions de se soustraire au paiement de ce prélèvement.

Pour sa part, l'impôt sur les sociétés pêche par l'étroitesse de son assiette, et la déconnexion qui s'en suit avec les résultats d'exploitation des entreprises assujetties. Le recours au provisionnement notamment en matière d'amortissement, les reports déficitaires dont le total correspond à près de deux années d'IS si l'on y inclut l'ensemble des imputations potentielles, le régime de groupes dont le coût fiscal atteint plus de 18 milliards de francs, constituent autant de dispositions législatives qui, quelle que soit leur légitimité économique, réduisent le résultat fiscal. À ce titre, l'exemple d'une entreprise publique, assez régulièrement bénéficiaire, comme EDF apparaît assez significatif : avec un déficit fiscal cumulé de 51,2 milliards de francs à la fin 1994, constitué d'amortissements réputés différés [1], l'entreprise ne devrait pas payer d'impôt sur les sociétés avant plusieurs années.

En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, les critiques à son égard ne portent pas sur son recouvrement net hors contrôle fiscal, qui s'élève à 97 % en année N +1, mais sur l'étroitesse bien connue de son

(1) Ce report fiscal déficitaire est mentionné dans le rapport annuel de l'entreprise pour 1994, et était déjà visé par un rapport particulier de la Cour des comptes sur les comptes de l'entreprise portant sur les exercices 1988-1992. Il résulte en grande partie de la différence de traitement comptable et fiscal des intérêts intercalaires versés par l'entreprise sur ses emprunts pour la construction, étalée sur plusieurs années, de ses installations électriques.

assiette résultant, comme chacun sait et comme l'a abondamment souligné le rapport de Bernard Ducamin, président honoraire de section au Conseil d'État, d'un nombre excessif d'exonérations dont les justifications ne sont plus toujours évidentes. Seulement un ménage sur deux est imposable au titre de l'impôt sur le revenu.

**La dernière catégorie correspond au cas d'une assiette mal cernée, doublé d'un recouvrement insuffisant**

L'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et le cas limite des amendes pénales illustrent cette dernière catégorie, avec un montant total relativement faible, puisqu'il n'atteignait pas 13 milliards de francs en 1994. Pour autant, il y a tout lieu de s'interroger sur la caractéristique peu flatteuse qu'ils partagent, à savoir une perméabilité excessive à la fraude.

Pour le premier, un dossier contrôlé sur deux conduit à un redressement, avec un montant moyen de rappel de 25 000 francs, ce qui atteste à la fois de l'efficacité du contrôle, mais également de l'ampleur de l'écart entre le patrimoine déclaré par les fraudeurs et sa réalité. Il faut souligner à cet égard que l'ISF est un impôt déclaratif, dont l'assiette est par ailleurs sujette à caution, notamment en raison des effets résultant du seuil d'imposition. Le patrimoine des ménages, taxable à l'ISF et connu par l'administration fiscale ne s'élève en effet qu'à 8 % de celui évalué par l'INSEE pour l'ensemble des ménages. Il est constitué pour 56 % d'actifs mobiliers, dont la valorisation est par essence fluctuante donc fragile, en particulier lorsque ces actifs ne sont pas cotés. Il n'existe pas de données récentes sur la qualité des déclarations d'ISF, mais il y a tout lieu de penser que les conclusions du conseil des impôts, datant du milieu des années 1980, selon lesquelles plus de la moitié des redressements résultaient de sous-évaluations des biens, n'ont pas été invalidées. Sous les mêmes réserves, on peut mentionner que, de surcroît, le régime d'exonération des biens professionnels semble particulièrement favorable, et que sa délimitation peut se prêter à des contentieux multiples : plus du quart des redressements concernait, toujours selon les conclusions précitées du conseil des impôts, la déqualification des biens professionnels. Inversement, le fait que le taux de redressements sur certains types de biens, comme les meubles, n'atteignait pas 1 %, semble surtout attester des difficultés de l'administration pour les contrôler. Des constatations similaires peuvent être faites pour les biens immobiliers.

Le cas des amendes pénales est plus grave encore, surtout en matière de recouvrement : au titre de l'exercice 1994, les recettes budgétaires sont réduites à 20 % des droits constatés pour les amendes et condamnations pécuniaires autres que les amendes forfaitaires de la police de la circulation, et leur taux de paiement net en année N +1 n'atteint guère que 33 %. Qui plus est, ce recouvrement suit plutôt une tendance régulière à la dégradation depuis 1989. Cette spécificité peu enviable est la conséquence de ce que les trois quarts du recouvrement concernent des redevables qui ne se sont pas spontanément acquittés de leurs amendes forfaitaires faute de pouvoir le faire par un moyen de paiement simple, et dont, bien souvent, les adresses sont inconnues ou erronées.

## Le bilan de la fraude

En matière d'impôts et de cotisations sociales, le bilan de la fraude peut être approché suivant deux voies complémentaires : d'une part les grandeurs macro-économiques de la comptabilité nationale et les statistiques de l'INSEE, d'autre part le contrôle et les cas de fraude effectivement relevés par l'administration.

### Une appréciation par les grandeurs macro-économiques

Le manque à gagner, au plan macro-économique, sur certains impôts et cotisations sociales, outre les 100 à 160 milliards de francs non perçus résultant du travail illégal, peut dans quelques cas être estimé grossièrement à partir des données de la comptabilité nationale et des statistiques de l'INSEE.

Ainsi, pour la TVA, l'INSEE estime la fraude unilatérale, c'est-à-dire facturée au client sans reversement à l'administration fiscale, à 62 milliards de francs, soit 12 % des recettes nettes de TVA en 1993. Le montant des droits rappelés après contrôle (13 milliards de francs en 1993, 16 milliards de francs en 1994) représenterait donc environ le quart de la fraude. Cependant, la part de la fraude connue et redressée étant estimée entre 3,7 milliards de francs et 5 milliards de francs, seule 6 à 8 % de la fraude serait redressée. Si l'on retire l'incidence du travail illégal, la part de la fraude redressée serait de 12 à 15 %.

Pour la redevance audiovisuelle, le nombre de comptes manquants, obtenu par différence entre le nombre de ménages équipés et le nombre de comptes en résidence principale gérés par le service, s'élève à 1,55 million, soit 7,2 % des recettes soit encore 700 millions de francs, pour les seules résidences principales. À ce chiffre doit être ajoutée la masse des fraudes relatives aux résidences secondaires. En effet, compte tenu du très faible nombre de propriétaires de résidences secondaires dotées d'un appareil de réception qui s'acquittent du paiement de la redevance (de l'ordre de 100 000, soit 10 % des résidences secondaires équipées). On obtient un taux de fraude de plus de 90 %, soit environ 350 millions de francs. Au total, la fraude est d'environ un milliard de francs.

### Le bilan des contrôles

Le phénomène de la fraude ne saurait être estimé sur l'ensemble de la population par extrapolation des résultats constatés sur les contrôles fiscaux ou sociaux réalisés. En effet, ceux-ci témoignent d'un ciblage délibéré sur les cas où les probabilités de fraudes sont les plus fortes.

Pour autant, le bilan du contrôle constitue une première approche à la fois des efforts de l'administration et des organismes, et de l'ampleur des manques à gagner.

Pour les URSSAF, hors travail illégal, le taux de redressement sur les contrôles s'élève à 1,62 % en 1994. En tenant compte du caractère ciblé des contrôles opérés, ce taux est ramené à 1,2 % sur l'ensemble des

cotisations, soit une sous-déclaration de 10 milliards de francs, récupérés à hauteur d'un quart. Globalement, les résultats des redressements permettent d'extrapoler l'évasion des cotisations, qui doit être proche de 7 milliards de francs par an.

De même, pour les contributions au titre de l'assurance chômage, l'évaluation de la perte des ASSEDIC, hors travail illégal, peut être estimée à partir du taux de fraudes et d'abus estimé à 1,2 % des cotisations liquidées par les URSSAF, et qui peut être appliqué aux bases extrêmement proches des contributions chômage et garantie des salaires. La perte de contribution peut ainsi être évaluée de 500 millions de francs à 2 milliards de francs.

Pour les trois grands impôts de l'État, le bilan des contrôles sur pièces et sur place conduit à un total de 46,7 milliards de francs pour 1994, avec un taux de redressement évoluant dans une fourchette assez large de 2,4 % pour la TVA à près de 12 % pour l'IS.

**Résultats du contrôle fiscal par impôt (1994)**

| | **Résultats du contrôle fiscal** (en milliards de francs) | **Taux de redressement** (en %) |
|---|---|---|
| IR | 14,8 | 5,0 |
| IS | 15,8 | 11,7 |
| TVA | 16,1 | 2,4 |
| **Total** | **46,7** | **4,9** |

### La fraude constatée à la suite des vérifications

En se fondant sur les taux de pénalités appliqués en contrôle fiscal externe, on peut dresser un bilan de la fraude constatée par l'administration fiscale sur les principaux prélèvements. Ce bilan montre que la part des pratiques frauduleuses apparaît limitée dans le total des redressements.

Globalement, en 1994, sur les trois principaux impôts, seulement 7 280 (1) contrôles fiscaux externes ont mis en évidence des fraudes, conduisant à des pénalités d'un taux moyen supérieur à 50 % des droits rappelés, c'est-à-dire à des cas de mauvaise foi, de manœuvres frauduleuses, ou de défauts de déclarations, soit 16,5 % des 45 000 vérifications. Le montant des droits rappelés à cette occasion s'est élevé à un total de 8,6 milliards de francs de droits rappelés, et les pénalités et intérêts de retard à 8 milliards de francs. Ces 16,5 % de cas de pratiques frauduleuses sanctionnées représentaient, cette même année, 24,9 % des droits rappelés, ce qui signifie que les fraudes portent sur des montants sensiblement plus élevés que les autres cas de rappels de droit effectués à la suite des contrôles externes.

(1) Les contrôles externes peuvent porter simultanément sur plusieurs impôts.

Par ailleurs, il apparaît clairement que l'impôt sur le revenu est le plus sujet à de telles manœuvres, et que la part des rappels des droits fraudés à l'IR dépasse la moitié du total des droits rappelés, soit 2,5 fois celle que connaissent la TVA et l'IS, du fait du niveau élevé du taux marginal supérieur d'imposition. Celui-ci explique également le fait que le montant moyen des droits rappelés dans des cas de pratiques frauduleuses est tout à fait important, en particulier, une fois encore, dans le cas de l'impôt sur le revenu.

**Part des pratiques frauduleuses(1) dans les vérifications opérées en contrôle externe**

| Impôt | Nombre de vérifications mettant en évidence une pratique frauduleuse | Part des pratiques frauduleuses en nombre de vérifications (en %) | Droits rappelés pour pratiques frauduleuses (en MF) | Part des pratiques frauduleuses en montants de droits rappelés (en %) | Montant moyen des droits rappelés suite à pratique frauduleuse (en francs) |
|---|---|---|---|---|---|
| IR | 5 166 | 24 | 3 437 | 51 | 665 300 |
| IS | 2 397 | 17 | 2 573 | 19 | 1 073 425 |
| TVA | 5 801 | 21 | 2 143 | 21 | 369 420 |

(1) Sont considérés, dans ce tableau, comme pratiques frauduleuses les cas de rappels de droit donnant lieu à des taux de pénalités supérieurs à 50%.

En s'appuyant sur la nature des pénalités infligées, et non plus sur leur taux, il s'avère que, pour l'ensemble du contrôle fiscal externe, pour 37 % des dossiers, au moins une déclaration donne lieu à des pénalités de mauvaise foi, révélatrice d'une fraude volontaire.

## Des pratiques abusives trop nombreuses

Au-delà des fraudes elles-mêmes, les pratiques abusives et l'évasion fiscale recensées par la mission apparaissent très nombreuses, dans le domaine des cotisations sociales comme, surtout, dans celui de la fiscalité. Il est d'ailleurs souvent difficile de faire la part des pratiques abusives et de la simple optimisation des exonérations législatives, tant celles-ci sont nombreuses.

### Des pertes d'assiette sociale non négligeables

Au-delà de l'intéressement et de la participation qui échappent légitimement aux cotisations sociales, et des prestations complémentaires de retraite et de prévoyance, dont les seuils très élevés d'exonération mériterait un réexamen compte tenu des 157 milliards de francs de perte d'assiette qui en résultent de fait, l'évasion sociale s'est creusée avec le temps.

Celle-ci est multiforme, mais quatre points particuliers, représentant 20 milliards d'assiette de cotisations sociales, soit près de 13

milliards de francs de cotisations sociales, suscitent une interrogation plus marquée :
– les frais professionnels de certaines activités dont l'abattement fiscal supplémentaire sur le revenu échappe aux cotisations sociales, notamment pour les salariés du BTP, les artistes dramatiques, les journalistes et les mannequins des grandes maisons de couture parisiennes. La perte d'assiette de cotisations sociales peut être évaluée à 8 milliards de francs environ, la dépense fiscale correspondante s'élevant à 2,5 milliards de francs. La perte de cotisations sociales en résultant peut donc être estimée à environ 5 milliards de francs ;
– les retraites dites « chapeau », pour lesquelles les cotisations des employeurs sont exonérées à hauteur de 85 % du plafond de la Sécurité sociale, conduisant à une perte d'assiette de 15 milliards de francs, soit une perte de cotisations sociales de 8 milliards de francs ;
– les indemnités de licenciement et assimilées, exonérées de cotisations même au-delà du niveau des indemnités légales ou conventionnelles, qu'elles dépassent souvent très largement, avec une perte de recettes sociales de l'ordre de 2 milliards de francs ;
– enfin, les options de souscription ou d'achat d'actions, avec rabais à l'achat et fixation du prix d'exercice de l'option d'achat, qui permettent de fructueuses plus-values et bénéficient d'un traitement fiscal et surtout social particulièrement avantageux. La généralisation de l'assujettissement de ce revenu, pourrait fournir 200 millions de francs de cotisations sociales au régime général de la Sécurité sociale.

**Une perte d'assiette fiscale considérable**

L'importance des pertes d'assiette fiscale d'origine législative, éventuellement sollicitée au-delà de la volonté initiale des pouvoirs publics, caractérise la fiscalité française. Outre celles déjà mentionnées, peuvent être soulignées les pertes d'assiette en matière d'impôt sur le revenu, et celles qui obèrent l'ensemble des assiettes imposables.

En matière d'impôt sur le revenu, la faible part des revenus imposés témoigne de ce que l'évasion fiscale légale est la règle, et l'imposition l'exception. Ainsi, seulement 48 % du revenu économique des ménages est soumis à imposition, de surcroît de manière très hétérogène, c'est-à-dire plutôt plus favorable aux titulaires de revenus agricoles, fonciers et financiers, voire de prestations sociales, ainsi qu'aux bénéficiaires de salaires.

À titre d'exemple, c'est aujourd'hui devenu un lieu commun de mentionner que les revenus tirés de l'épargne sont particulièrement peu sollicités en France. Il est vrai que plus de 3 850 milliards de francs d'encours à fin 1994 échappent totalement à l'impôt, ce qui représente 30 % du total de l'épargne financière des ménages, et 46 % de leurs revenus financiers.

Le domaine de l'assurance vie mérite une attention toute particulière, dans la mesure où ses avantages fiscaux (non-imposition des plus-values, exonération des droits de mutation) attirent vers elle plus de la moitié des flux d'épargne des ménages.

Cependant, la fiscalité de l'épargne doit tenir compte de la situation de la fiscalité dans les autres pays de l'Union européenne, du fait que l'épargne a déjà subi l'impôt sur le revenu avant d'être placée, et, enfin, de ce qu'une large partie de cette épargne exonérée contribue au financement du logement social, des déficits publics, des entreprises, dans des conditions plus avantageuses que celles du marché, mais avec une rentabilité de l'épargne placée plus faible que celle permise par les taux du marché.

La liste des spécificités de l'impôt sur le revenu, dont l'opportunité d'un examen approfondi trouvera sa place dans la réforme fiscale tant attendue, est longue :
– les abattements sur les revenus catégoriels professionnels apparaissent plus élevés qu'à l'étranger ;
– les revenus de transfert sont largement exonérés ;
– les très nombreux dispositifs (abattements, réductions et exonérations) sont cumulables sans plafond global. En outre, la dépense fiscale totale va croissant très régulièrement.

La redevance audiovisuelle se singularise, pour sa part, par l'importance de la croissance des exonérations législatives qui s'appliquent à elle, en progression de 62,5 % en dix ans depuis 1984.

Par ailleurs, au-delà du seul impôt sur le revenu, certaines pertes d'assiette sont consenties par la loi de manière horizontale. On peut notamment s'interroger, en matière d'impôt sur le revenu, sur la justification de la fameuse « tolérance du vingtième », et, pour les droits d'enregistrement et l'impôt sur les sociétés de la « tolérance du dixième », c'est-à-dire l'exemption, législative [1], de toute pénalité et de toute sanction sur les insuffisances de déclaration à l'intérieur de cette limite.

## Un degré de fraude très variable suivant les prestations

Les prestations sociales se distinguent des prélèvements obligatoires par leur caractère de revenu de substitution ou de complément, par l'urgence qui parfois justifie l'ouverture rapide des droits, et par le faible montant unitaire des sommes considérées.

En particulier, les fraudes aux prestations ne viennent que très loin derrière le travail illégal.

### L'évaluation de la fraude est délicate

Une première remarque doit être faite à leur égard, en parallèle à celle qui exclut de mesurer la fraude sur les prélèvements par les seuls résultats du contrôle et des redressements opérés : la fraude aux prestations ne peut être mesurée à l'aune du seul taux d'indu connu par les

(1) Article 1733 du Code général des impôts.

organismes chargés de les délivrer. En effet, l'indu est autant la conséquence d'erreurs administratives résultant de la complexité du régime d'octroi des allocations considérées, que celle de pratiques abusives ou frauduleuses de l'allocataire. De plus, le taux d'indu est fonction de l'intensité et de l'efficacité des contrôles opérés. À la limite, une prestation non contrôlée aurait un taux d'indu nul. Toutefois, devant la difficulté évidente de cerner avec précision le montant des fraudes aux prestations, le taux d'indu peut être un premier indicateur de la « fraudabilité » des différentes prestations.

## Les prestations peuvent être classées au regard de la fraude

Il ressort des travaux de la mission que quatre prestations importantes emportent la palme du classement par l'ampleur du taux de fraude, avec un taux d'environ 10 % ou plus, en nombre de dossiers :
– le RMI, prestation très contrôlée, avec néanmoins un minimum de 15 % de dossiers présentant une irrégularité au seul titre de la sous-déclaration des ressources (1) dont l'incidence financière représente environ 5 % des prestations versées, soit 960 millions de francs ; la fraude au titre de la situation d'isolement (2 %) compterait pour 200 millions de francs, et celle portant sur les conditions de logement (5 %) pour 200 millions également. Au total, environ 1,4 milliard de francs, soit 7 % des allocations, seraient versés suite à des déclarations frauduleuses ;
– l'allocation de parent isolé (API), représentant environ 500 millions de francs, soit 10 % de ses allocataires et de son montant ;
– les indemnités journalières au titre des arrêts de travail maladie non justifiés, la fraude pouvant être évaluée à environ 10 % des arrêts et à 6 % des indemnités versées, soit 1,2 milliard de francs ;
– les allocations logement, avec un taux de sous-déclaration des revenus de l'ordre de 9 % des dossiers. Ce sont ainsi au moins 1,5 milliard de francs qui sont indûment versés, soit 2,3 % des prestations logement. Encore doit-on tenir compte des autres déclarations frauduleuses les concernant, notamment celles relatives à la situation d'isolement, dont l'estimation est particulièrement délicate.

Les allocations de chômage connaissent également une fraude, moindre mais néanmoins significative, qui peut être estimée à un minimum de 4,1 % du nombre de demandeurs d'emplois pour l'allocation unique dégressive, soit un montant de 2,5 milliards de francs, et de 7,3 % pour l'allocation de solidarité spécifique, portant sur un montant de l'ordre de 700 millions de francs. Au total, les fraudes au chômage hors travail illégal portent donc sur 3,2 milliards de francs, pour un total de prestations de 122 milliards de francs en 1994. Les deux causes essentielles de ces indus sont, d'une part, l'absence d'actes de recherche d'emplois, et d'autre part l'absence non justifiée aux convocations adressées à l'intéressé.

(1) 10 % sur les ressources officielles, 6 % sur les ressources informelles, la somme des deux devant éliminer les doubles comptes

L'incidence des pratiques abusives concernant les dépenses de maladie liées au thermalisme, c'est-à-dire de prise en charge par l'assurance maladie sans véritable justification médicale, s'avère probablement très supérieure en proportion aux chiffres précédents, puisque leur part ne doit guère être inférieure à 25 %, pour un montant de 300 millions de francs. La même remarque peut être faite en ce qui concerne les dépenses indues de frais de transport pris en charge par l'assurance maladie, celles-ci sont estimées à 5 % des dépenses, soit environ 300 millions de francs, mais à 20 % des dossiers.

Enfin, les prestations de vieillesse de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés, et les allocations familiales *stricto sensu* sont peu fraudées, la simplicité de leur condition d'octroi et l'absence de conditions de ressources pour la plupart d'entre elles garantissant un niveau minimal de fraude. On peut d'ailleurs signaler le fait qu'en ce qui concerne les bénéficiaires du Fonds national de solidarité (FNS), les rapprochements effectués avec les données fiscales n'ont pas permis de déceler une fraude significative.

## Les pratiques abusives sont multiples

Les pratiques abusives en matière de prestations sociales sont nombreuses. Trois d'entre elles, particulièrement significatives, peuvent être citées à titre d'exemple, les autres étant décrites dans les rapports annexes.

Ainsi, certains régimes sociaux s'avèrent singulièrement avantageux, dès lors que les facultés qu'ils ouvrent sont suffisamment sollicitées. Le régime d'indemnisation du chômage des intermittents du spectacle ne peut que susciter quelques interrogations, sinon un certain étonnement. Les dérogations au régime général d'assurance chômage qu'il autorise, en terme de dégressivité amoindrie des allocations, de montant des indemnisations, de durée réduite de périodes de travail ouvrant droit aux prestations, semblent d'autant plus injustifiées que les dépenses de ce régime sont quatre fois supérieures à ses propres cotisations, avec une différence de 1,8 milliard de francs, soit 1,5 % des recettes du régime d'assurance chômage. Ce régime subit de surcroît de réelles fraudes, que des contrôles ponctuels, tel que celui opéré en 1992 dans les Bouches-du-Rhône, ont pu mettre à jour.

Peuvent également être citées, au titre des abus, certaines pratiques en matière de thermalisme, qu'il s'agisse du fait que les organismes qui gèrent des centres de thermalisme, dont les clients voient une partie de leurs dépenses prises en charge par l'assurance maladie, sont autorisés à faire de la publicité sur leurs services, ou bien simplement du fait qu'une part non négligeable des demandes de prises en charge de cures thermales, ne sont pas nécessairement justifiées médicalement, mais résultent plutôt d'une sollicitation du médecin par le patient.

De même, des abus importants ont pu être mis en évidence dans le domaine des frais de transport des assurés sociaux, dont le système de prise en charge apparaît largement perverti. Plusieurs raisons y concourent de manière cumulative : la possibilité d'obtenir

le remboursement de frais de transport des mois, sinon des années, après l'hospitalisation effective ; la tendance des personnels médicaux prescripteurs à utiliser les véhicules sanitaires les plus onéreux ; la non participation du ministère des Affaires sociales ou des organismes sous sa tutelle à la négociation des tarifs des taxis ; enfin, et surtout, la très nette insuffisance de mise en œuvre des possibilités d'utiliser les véhicules privés des patients, ou les transports en commun.

## Le bilan de la fraude et des pratiques abusives examinées

Le bilan de la fraude détectée par la mission, tant en recettes qu'en dépenses, est dressé dans les deux tableaux récapitulatifs ci-après, qui portent sur l'année 1994.

En terme de fraude estimée, hors travail illégal (100 à 160 milliards de francs), et avec toutes les incertitudes pesant naturellement sur une telle estimation, le montant des fraudes et abus sur les prestations et les prélèvements obligatoires ayant fait l'objet d'un examen s'élèverait à 75 milliards de francs, soit un minimum de 3 % du total des prestations versées et des recettes publiques correspondantes effectivement perçues.

### Bilan des fraudes constatées ou évaluées en 1994

| I - Partie recettes | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Recettes** | **Montant total des recettes perçues en 1994** (en MdF) | **Montant de la fraude constatée et redressée** (en MdF) | **Fraude et abus en % des recettes** | **Montant estimé de la fraude et des abus** (en MdF) | **Fraude et abus estimés en % des recettes perçue ou des cotisations liquidées** |
| Redevance audiovisuelle | 9,4 | 0,28[6] | 2,9 | 1,0 | 10,6 |
| Impôt sur les sociétés hors restitutions | 113,3 | 4,7[2] | 4,2[2] | 8,2[10] | 7,3[10][12] |
| TVA nette | 540,5 | 3,7[2] | 0,6[2] | 32,43 | 6[14] |
| Impôt sur le revenu | 295,6 | 5,7[2] | 2[2] | 15,0 | 5[13] |
| ISF | 8,6 | 0,3[4] | 3,6[7] | 0,31[8] | 3,6[8] |
| Contributions chômage et FNGS | 155,7 | 0 | 0 | 1,9 | 1,2 |
| Recettes des URSSAF sur les cotisations sociales et en attribution de tiers | 917 | 2,6[1] | 0,3[1] | 7,0 | 0,76 |
| **Total** | **2 040,1** | 17,1 | | **65,9** | **3,2** |
| **Travail illégal** | **3 263**[3] | **0,16**[5] | **0,1**[5] | **de 100 à 160**[11] | **de 3 à 5**[11] |

** Voir notes pages suivantes

| II - Partie dépenses | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Prestations** | **Montant total du dispositif** (en MdF) | **Montant minimal estimé de la fraude et des abus** (en MdF) | **Estimation minimale de la fraude et des abus en % du total versé** | **Estimation de la fraude et des abus en % des bénéficiaires** |
| Thermalisme(15) | 1,4 | 0,4 | 25,0 | 25,0 |
| API | 4,7 | 0,5 | 10,0 | 10,0 |
| RMI (allocation) | 19,5 | 1,4 | 7,0 | 15,0 |
| Indemnités journalières de maladie | 22,7 | 1,3 | 6,0 | 10,0 |
| Chômage (ASS) | 12,0 | 0,7 | 5,7 | 7,3 |
| Frais de transports* | 6,7 | 0,3 | 5,0 | 20,0 |
| Prestations logements(9) | 64,9 | 1,5 | 2,3 | 9,1 |
| Chômage (AUD) | 110,0 | 2,5 | 2,2 | 4,1 |
| Vieillesse (FNS -FSV) | 16,0 | NS | < 0,1 | NS |
| **Total des prestations** | **257,9** | **8,6** | **3,4** | |

* Frais de transport pris en charge par l'assurance maladie
(1) Montant des redressements effectués sur contrôle d'assiette, qui ne correspondent pas qu' à des fraudes , mais aussi à des négligences, à la méconnaissance de la réglementation, ...
(2) Droits rappelés plus pénalités, avec des taux de pénalités supérieurs à 50%, sur les opérations de contrôle fiscal externe
(3) Total des prélèvements obligatoires
(4) Droits rappelés suite à relance amiable en année N+1 et montant des droits rappelés suite à contrôle
(5) Sur les seules cotisations sociales recouvrées par les URSSAF
(6) Recettes en année N+1 résultant des actions de contrôle en 1994
(7) Montant des recettes suite à relance amiable et contrôles rapporté au total des recettes
(8) Niveau minimal équivalent aux recettes récupérées suite à relance amiable et contrôles
(9) Fraude portant seulement sur les ressources déclarées
(10) Sur la base d'un contrôle annuel de 40 % de l'assiette de l'impôt le taux de fraude de 4,2 % sur le produit total net de l'IS correspond à un taux de fraude de 10,5 % sur le montant des impôts contrôlés. Si l'on considère, pour tenir compte de l'effet de sélection du contrôle, que le taux de fraude sur les impôts non contrôlés ( 60 % de l'assiette) est moitié moindre que celui sur les impôts contrôlés, on obtient un taux global de 7,3 % environ.
(11) Sur l'ensemble des prélèvements obligatoires fiscaux et sociaux
(12) Sur les droits rappelés et les pénalités
(13) Le taux de fraude estimé est égal à 30% sur les revenus des non salariés et à 2% sur les salaires, pensions et revenus des capitaux mobiliers.
(14) Le taux de 6% est égal à la différence entre le taux de 11% donné par la comptabilité nationale en 1993 et le taux de 5 % relatif au travail illégal.
(15) En ce qui concerne le thermalisme, la notion d'abus constaté correspond plus à une absence de contrôle de la part des caisses que d'une volonté délibérée des assurés sociaux d'abuser des possibilités de prise en charge.
**NB 1. En ce qui concerne les amendes hors amendes de police de la circulation, la notion de fraude constatée ou estimée n'a pas de sens. En revanche, on peut considérer le taux de non-recouvrement comme un indicateur de la qualité de ce type de prélèvement obligatoire: sur un produit d'amendes de 3,1 milliards de francs, le taux de non-recouvrement net est de 67% en 1994 sur les titres émis en 1993.**

La fraude redressée sur les recettes (17 milliards de francs), atteindrait à peine le quart de la fraude estimée par la mission sur ces mêmes recettes (66 milliards de francs).

Si l'on ajoute les incidences de la fraude sur les recettes publiques due au travail illégal, le total de la fraude sur les recettes représenterait 166 à 226 milliards de francs.

En ajoutant la fraude sur les prestations versées (9 milliards de francs), le bilan global de la fraude, estimée par la mission, s'élèverait

alors à une somme se situant dans une fourchette entre 175 et 235 milliards de francs.

Ces montants considérables représentent entre la moitié et les deux tiers des déficits publics en 1996, et entre 56 et 76 % du produit de l'impôt sur le revenu. Ramenée à un ménage français, la fraude représente entre 6 000 et 9 000 francs.

## L'immigration irrégulière : un phénomène dont l'ampleur ne doit pas être sous-estimée

### Un manque d'instruments d'évaluation

Par essence, la connaissance quantitative de l'immigration ne peut procéder que par approximations. Les sources administratives ne permettent guère de cerner que la dimension de l'immigration régulière : soit environ 3,6 millions d'étrangers en situation régulière.

**Recensements de la présence étrangère en france**

| Source | Information | Nombre d'étrangers concernés |
|---|---|---|
| INSEE | Recensement de 1990 | 3 596 602 |
| Préfectures | Titres de séjour valide au 31/12/94 | 3 600 557 |
| OMI | Premiers titres de séjour d'une durée de plus d'un an ( de non ressortissants de l'UE) | 45 030 |
| OFPRA | Statuts de réfugiés accordés en 1994 | 6 207 |
| id. | Statuts de réfugiés accordés depuis 1988 | 74 246 |
| id. | Flux d'entrées régulières en 1994 | 75 647 |
| | Total des entrées régulières depuis 1988 | 624 486 |

### Mais un phénomène d'une importance certaine

Une première approche de l'immigration irrégulière peut se fonder sur le traitement des interpellations par les forces de l'ordre : les 50 000 interpellations (1) en 1994 peuvent laisser supposer que le nombre d'étrangers irréguliers contrôlés a été de 250 000 la même année, compte tenu d'un ratio de 20 % du nombre des étrangers contrôlés et reconnus en situation irrégulière faisant effectivement l'objet d'une procédure de reconduite à la frontière. La mission estime, pour sa part, sur le fondement des informations qui lui ont été communiquées par les services de police, le nombre d'immigrés résidant irrégulièrement à environ 800 000 (2).

(1) Nombre d'étrangers en situation irrégulière ayant fait l'objet d'une procédure d'éloignement. Cf. rapport annexe sur l'immigration.
(2) Ce chiffre de 800 000 rapproché de celui de 250 000 personnes contrôlées en situation irrégulière correspond à un contrôle, en moyenne tous les trois ou quatre ans, des immigrés en situation régulière. Cette périodicité est cohérente avec les estimations fournies par les services compétents.

Rapporté au nombre d'étrangers en situation régulière, ce nombre représente un taux de fraude de 22 %, ce qui place ce domaine quasiment en tête de tous ceux examinés jusqu'ici.

## Un lien fort avec la fraude

En premier lieu, il est évident que l'immigration irrégulière constitue en soi une fraude.

Mais, par ailleurs, il s'agit d'une fraude qui en génère d'autres, notamment le travail illégal. Si celui-ci ne répond, au vu des procès-verbaux établis, que pour un quart à des cas de travailleurs en situation irrégulière au regard du droit de l'immigration, il n'empêche que, en se fondant sur l'hypothèse fondée sur les caractéristiques spécifiques de cette population qu'un étranger en situation irrégulière sur deux est un travailleur, – illégal par définition –, le manque à gagner en terme de prélèvements obligatoires peut être estimé, sur la base réaliste de 800 000 immigrés en situation irrégulière, à plus de 40 milliards de francs.

Chapitre II

# Les causes de la fraude sont multiples

Parmi les causes principales de la fraude, doivent être mentionnés le caractère trop déclaratif des systèmes de prélèvements obligatoires et de prestations sociales, l'ouverture sur l'extérieur de la France, ainsi que la complexité excessive des règles applicables.

## Le caractère trop déclaratif du système fiscal et social français favorise la fraude

La critique du caractère trop déclaratif vise autant les recettes, que les prestations sociales et l'immigration irrégulière.

### Pour les recettes, l'absence de déclaration, à laquelle s'apparente le travail illégal, constitue la cause majeure de la fraude

Le système fiscal et social français est essentiellement fondé sur le principe déclaratif, auquel répond l'organisation des contrôles *a posteriori*. La pratique de l'absence de déclaration constitue en conséquence le moyen le plus simple et le plus sûr d'échapper à l'impôt et aux cotisations sociales.

En premier lieu, la non-déclaration systématique est l'élément constitutif du travail illégal, dont l'ampleur a été précédemment décrite. Celui-ci est la source principale de la fraude aux cotisations sociales.

De manière générale, l'absence de déclaration grève la plupart des recettes fiscales et sociales, alors que la non-déclaration, en matière fiscale, ne donne lieu à aucune sanction spécifique, sauf la perte de l'abattement de 20 % sur les revenus des salariés. Les failles de la redevance audiovisuelle, de l'impôt sur le revenu, de l'ISF en sont autant de traductions indubitables. Son effet est sans doute moins marqué en ce qui concerne l'IS et les bénéfices industriels et commerciaux, puisque le coût du travail non déclaré, s'il devait être légalisé, viendrait en déduction des bénéfices imposables de l'employeur.

En matière d'impôt sur le revenu, les redressements suite à relance, c'est-à-dire visant les contribuables n'ayant pas déposé de

déclaration, apparaissent relativement faible en pourcentage du total des redressements. Ils sont de surcroît en décroissance marquée depuis 1987, même si celle-ci résulte, pour une part significative, de la réduction de la durée de prescription et d'un nouveau mode de comptabilisation qui ne prend en compte que les relances de contribuables imposables. Mais il n'en demeure pas moins que, sur les seuls contribuables retrouvés, plus de 32 000 articles ont donné lieu à redressement pour un montant de 720 millions de francs.

La mission a souhaité que lui soient précisés les moyens mis en œuvre pour opérer les rapprochements nécessaires à l'exploitation effective des 1,1 million de bulletins dits « orphelins », soit 1,4 % des bulletins traités, provenant des déclarations des revenus par les tiers (les salaires, pensions et revenus des capitaux mobiliers). Selon l'administration fiscale, seulement 70 000 de ces bulletins (soit seulement 6,3 %) donnent effectivement lieu à une exploitation par les services. Ce très faible taux d'exploitation s'explique par le fait que l'administration fiscale n'exploite les bulletins que s'ils dépassent un certain seuil (en 1994, 60 000 francs pour les salaires et pensions, 10 000 francs pour les revenus des capitaux mobiliers et 342 000 francs pour les cessions de valeurs mobilières). Un traitement plus complet réalisé en Moselle sur un total de 2,05 % des articles d'impôt sur le revenu émis a conduit à un nombre de personnes imposables taxées d'office ou ayant déposé suite à la relance, de 0,31 %, soit 15 % des bulletins exploités. L'extrapolation de ce taux à l'ensemble des 1,03 million de bulletins « orphelins » non exploités conduirait sans doute à une marge supérieure très excessive, mais donne cependant un ordre de grandeur intéressant de plus de 160 000 redressements ou dépôts de déclaration potentiels, soit 1,1 % des foyers fiscaux imposables.

En matière d'ISF, la non-déclaration est également significative. De surcroît, les efforts de relance des non-déclarants ne constituent plus un objectif prioritaire des services fiscaux, comme en atteste la faiblesse du montant des redressements sur cet impôt (3,6 % seulement du total des droits encaissés). À cet égard, il n'est pas inintéressant de souligner qu'un quart des droits rappelés provient pourtant de relances amiables des défaillants, et que deux tiers des relances amiables suscitent le dépôt effectif d'une déclaration, ce qui témoigne de l'intérêt évident de cette démarche, dont il paraît difficilement possible d'imaginer faire l'économie. De même, les omissions, deuxième degré de la non-déclaration, comptent pour 15,2 % des redressements, et portent pour plus de 90 % sur des biens meubles.

Compte tenu de la simplicité de la TVA, la non-déclaration, et la sous-déclaration, constituent les causes principales de fraude de cet impôt. La fraude unilatérale à la TVA peut être raisonnablement estimée à un peu plus de 30 milliards de francs, en se fondant sur l'hypothèse que seulement 50 % de la fraude évaluée par la comptabilité nationale correspond effectivement à des dissimulations de cette nature.

Le très faible taux de recouvrement des amendes pénales est également largement lié aux erreurs ou omissions affectant les adresses déclarées par les intéressés.

Enfin, l'analyse de la fraude à la redevance audiovisuelle met en évidence l'importance de la non-déclaration dans le taux d'évasion évalué à 7,2 % pour les résidences principales, et à plus de 10 % en incluant les résidences secondaires (1), que ce soit à l'occasion des ventes d'occasion, de changements d'adresse, de changement de type d'appareil, de la perte des conditions d'exonération, ou, surtout, de l'équipement à titre permanent des résidences secondaires.

## Les critères de conditions de ressources et d'isolement sont les deux sources principales de la fraude aux prestations

Une partie des prestations répondant au critère de l'isolement ou à des conditions de ressources est accordée au bénéfice de la seule déclaration sur l'honneur de l'intéressé. Se fonder sur des déclarations sur l'honneur plutôt que sur des preuves matérielles, présume malheureusement trop souvent de la bonne foi et du civisme. Une procédure très allégée au regard de la philosophie générale du droit français qui subordonne l'octroi d'une prestation à la preuve que le demandeur en remplit les conditions d'attribution, est incontestablement justifiée lorsqu'il s'agit d'ouvrir des droits dans des situations d'urgence, à l'instar du RMI. Elle n'interdit toutefois pas d'opérer un contrôle sur pièces *a posteriori*.

Sans alourdir inutilement les procédures préalables à l'ouverture des droits, il y a tout lieu de penser que le caractère déclaratif pourrait être mieux encadré. Une solution économique pourrait consister à mettre en place une banque de données sociales, et éventuellement fiscales pour le contrôle des ressources et de l'isolement, qui serait alimentée au fur et à mesure par les organismes sollicités, de façon à imposer la présentation, immédiate ou dans un délai court, d'éléments justificatifs, sans que cette présentation soit nécessaire à chaque demande d'une nouvelle prestation.

### L'isolement : une notion floue qui donne lieu à de nombreux abus

L'isolement ne répond aujourd'hui à aucune définition du droit civil, qui ne reconnaît pas non plus celle de vie maritale, à laquelle elle s'oppose. C'est l'évolution du droit social, et de sa jurisprudence, qui a comblé, encore qu'imparfaitement, cette lacune. Elle a précisé notamment que la vie maritale suppose une existence commune et pas seulement des relations intermittentes, fussent-elles durables, ainsi qu'une affection réciproque liée à une communauté stable d'intérêts, quand bien même le

(1) La redevance n'est réglée que pour 100 000 résidences secondaires équipées d'appareils de réception, soit environ 10 % de ces dernières.

concubin ne participerait pas financièrement à l'entretien du parent qui se déclare isolé. La Cour de cassation a également retenu l'idée selon laquelle ne pouvait se déclarer isolée une personne ayant soit un domicile commun, soit des ressources communes avec une autre personne. On voit donc que la vérification de la condition d'isolement ne peut être aisée, d'autant plus qu'elle doit tenir compte de ce que certains responsables de CAF appellent « le nomadisme affectif ».

Les fraudes à l'isolement affectent de nombreuses prestations familiales :
– le RMI, touché séparément par deux personnes avec chacune un enfant à charge, est plus avantageux de plus de 40 % que le RMI pour un couple avec deux enfants. Ce type de fraude ne doit cependant pas être surestimé : 2 % seulement des allocataires se déclarent isolés alors qu'ils vivent en couple ;
– l'API, qui subit un taux de fraude d'au moins 10 %, en raison du caractère immédiatement pénalisant de la déclaration de reprise d'une vie commune souvent fragile au départ ;
– les allocations logement, pour lesquelles la déclaration d'isolement permet de ne pas déclarer les revenus du concubin. Or le montant des prestations logement dépend de manière très sensible de celui des ressources déclarées. La fraude à l'isolement permet donc de masquer une partie des revenus du ménage, et d'accroître le montant de l'allocation reçue.

**Les conditions de ressources**

Le caractère parfois déclaratif des conditions de ressources constitue une seconde source importante de fraude. Le cumul de prestations et de revenus non déclarés en est une manifestation particulière, sans doute très significative. Les prestations de nature différentielle n'incitent guère, il est vrai, ni à une recherche active d'emploi, ni à la déclaration de revenus « complémentaires », ou informels.

Tel est naturellement le cas de l'API et du RMI, encore que celui-ci bénéficie d'un mécanisme partiel d'intéressement à la reprise d'activité. Pour ce dernier, près de 10 % des dossiers montrent pourtant une déclaration de ressources inférieure à la réalité, du fait de la perception d'allocations de chômage (5 %), de revenus de stages et de contrats emploi-solidarité (1,8 %), de pensions de vieillesse (0,5 %), et de prestations d'invalidité (3,3 %). Le total correspondrait à un supplément de prestations indues de l'ordre de 3 à 5 % du total. Encore cette estimation ne prend-elle pas en compte le cumul avec une activité salariée, ni le travail illégal, plus difficile encore à identifier. Selon le CREDOC, 6 % des allocataires déclarent avoir travaillé « au noir » le mois précédent l'enquête, pour un montant toutefois relativement faible de 500 francs environ. Outre les revenus directs, les fraudes au RMI concernent également les revenus en nature, c'est-à-dire notamment l'hébergement gratuit, déclaré fictivement comme une location pour éviter une évaluation forfaitaire de cet avantage en nature, et l'abattement de 12 à 16,5 % du revenu minimum qui en découle. Il peut être considéré que 5 % des

allocataires dissimulent un hébergement à titre gratuit ou la perception d'une allocation logement.

Les allocations logement connaissent également une part importante de fraudes provenant de sous-déclarations significatives de ressources, qu'un rapprochement des fichiers fiscaux et des fichiers de prestations familiales sous conditions de ressources a permis d'évaluer à plus de 9 % des dossiers, soit un total de fraudes de 2,3 % des 65 milliards de francs de prestations logement. L'ALS-étudiant semble tout particulièrement se singulariser, pour sa part, par une massive sous-déclaration des revenus, fréquemment incompatibles avec le montant des charges de loyers déclarées.

## Le système déclaratif obère le contrôle de l'immigration irrégulière

Le caractère déclaratif est également omniprésent dans les problèmes d'identité liés au contrôle de l'immigration irrégulière. En effet, l'une des difficultés majeures à laquelle sont confrontés les services chargés de lutter contre elle réside dans l'organisation de l'anonymat ou dans la falsification de l'identité des personnes concernées.

Cette difficulté apparaît à tous les niveaux de défaillance du contrôle de la régularité de la situation des étrangers en France.

En premier lieu, les consulats accordent des visas d'entrée au vu de documents qui peuvent être falsifiés, et l'administration n'est pas en mesure d'identifier de manière certaine, ultérieurement, les personnes auxquelles elle délivre des droits d'entrée sur le territoire. De surcroît, les visas peuvent eux-mêmes se révéler faux. Enfin, les certificats d'hébergement se révèlent fréquemment n'être que des pièces de complaisance, parfois faites en série par la même personne sur la simple base, non contrôlée, de sa déclaration.

À l'arrivée sur le territoire national, les étrangers en situation irrégulière organisent très souvent leur anonymat en détruisant leurs papiers d'identité dès leur descente d'avion. Faute de connaître leur identité et donc leur pays d'origine, il est actuellement impossible de les renvoyer immédiatement dans leur pays d'origine.

Après l'expiration du délai initial de trois mois, la délivrance d'un titre de séjour par les préfectures est, elle aussi, fondée sur un principe pour l'essentiel déclaratif, sous la forme de présentation de documents personnels, de déclarations sur l'honneur, de promesses d'embauches douteuses, éventuellement elles-mêmes délivrées sur la foi de faux titres de séjour. De même, les photographies d'identité, fournies par l'intéressé, sont parfois d'une qualité insuffisante pour permettre son identification de manière certaine. Enfin, les services préfectoraux, devant la multiplication de déclarations de perte de titres de séjour par la même personne, supposent l'existence de fraudes.

De même, la liste des cas dans lesquels la réalité des informations peut être mise en cause est longue :
– ressources déclarées par le demandeur de titre de séjour, parfois simplement transférées ponctuellement d'un demandeur à l'autre sous forme de « réseaux financiers » ;
– simple déclaration sur l'honneur de non-polygamie, qui permet de contourner les restrictions au regroupement familial ;
– simples justificatifs d'inscription dans des établissements d'enseignement donnant accès au titre de séjour étudiant ;
– mariage de complaisance, fondé sur le caractère déclaratif de la vie commune.

Enfin, le dispositif de retour autoritaire des étrangers en situation irrégulière est lui aussi lourdement obéré par le phénomène dit des « sans papiers ». Celui-ci conduit fréquemment les services de police a remettre en liberté des personnes interpellées, faute d'être capable de les identifier, au motif que l'absence d'identité déclarée a de fortes probabilités d'empêcher d'aboutir la lourde procédure à engager avant de parvenir à une reconduite à la frontière. Dans les départements visités par la mission, plus de la moitié des personnes interpellées sont relâchées en raison de leur anonymat, et plus de 40 % des reconduites prononcées mais non exécutées résultent du même phénomène.

La fausse déclaration d'adresse tient enfin régulièrement en échec l'assignation à domicile, laquelle ne semble pas être opérante dans plus de 25 % des cas, alors qu'elle continue à être utilisée à l'occasion des décisions de prolongation du délai de rétention.

## De larges possibilités de fraudes et d'abus sont dues à l'inadaptation de la prise en compte de l'ouverture de la France sur l'extérieur

### L'immigration irrégulière : une fraude singulière

Ainsi qu'il a été précédemment indiqué, le taux de présence irrégulière des étrangers en France est de l'ordre de 22 % de l'ensemble des étrangers, pour un nombre total estimé à 800 000 personnes, soit 1,3 % de l'ensemble de la population résidant sur le sol national.

De manière plus précise, le caractère évidemment international de l'immigration irrégulière peut avoir des causes multiples, notamment les difficultés liées à l'application des accords de Schengen. Au-delà des seuls problèmes liés à l'objectif de liberté de circulation des personnes physiques en Europe, il faut signaler que certains consulats étrangers font peu d'efforts pour accepter que leurs ressortissants en situation irrégulière fassent l'objet d'une reconduite à destination de leur propre pays. Inversement, la France s'interdit de renvoyer certains immigrés en situation irrégulière dans leur pays d'origine, lorsque les autorités de ce pays exigent la totalité du dossier de l'interpellation de l'intéressé pour accepter d'accorder un sauf-conduit, alors que les délits éventuellement

constatés en France sont passibles de la peine capitale dans le pays de retour. Il y a lieu de se féliciter de la volonté du Gouvernement d'engager une politique de négociations avec certains des États les plus réticents à accorder des laissez-passer, en conditionnant l'aide au développement aux efforts faits en la matière par leurs consulats.

## L'absence de contrôle de la régularité de la situation en France lors de l'ouverture des droits

Outre ses conséquences inéluctables en matière de travail illégal, auquel elle contribue à hauteur d'environ un quart, la présence d'étrangers en situation irrégulière a des incidences significatives en termes de fraudes aux prestations sociales.

La loi du 24 août 1993 a subordonné l'affiliation aux régimes de Sécurité sociale et l'inscription à l'ANPE, ainsi, surtout, que le bénéfice des prestations sociales, à la régularité de la situation du demandeur étranger. Or une expérimentation dans une grande préfecture parisienne a permis de constater que 17 % des titres de séjour présentés étaient inconnus du service des étrangers. Mais ces services sociaux n'ont toujours pas accès au fichier des ressortissants étrangers, en raison de la procédure d'examen du projet de décret encore en cours par la CNIL, qui attend de connaître les modalités pratiques de l'accès des services sociaux aux informations du ministère de l'Intérieur.

Faute d'avoir un tel accès, les services sociaux, à l'exception de ceux de l'ANPE, sont eux aussi confrontés à la multiplicité des types de titres de séjour utilisables en France, dont ils n'ont pas les moyens de vérifier la validité lors de l'examen des pièces qu'ils opèrent avant d'ouvrir les droits.

## Les créances hospitalières et de Sécurité sociale

En application des principes humanistes, la France s'honore de soigner toute personne hospitalisée, même si elle est en situation irrégulière. Cette règle, qu'il convient de maintenir, a un coût.

En effet, une partie des 725 millions de francs, en 1991, de créances hospitalières irrécouvrables est due à des ressortissants de pays étrangers dépourvus de prise en charge par les institutions de leur propre pays, mais hospitalisés en France en urgence durant un séjour court. Compte tenu du peu de moyens d'action à l'encontre de ces débiteurs, en particulier lorsqu'ils ont quitté le sol national, ces créances sont bien souvent directement admises en non-valeur et viennent grever d'autant les comptes des établissements considérés, puis, indirectement, ceux de l'assurance maladie.

Mais même lorsque la prise en charge par un tiers payant existe, le recouvrement des créances peut s'avérer difficile : pour l'As-

sistance publique des hôpitaux de Paris, la dette cumulée par la seule Caisse nationale des assurances sociales algérienne s'élèverait à environ 900 millions de francs.

## Le régime intracommunautaire de TVA

Le régime transitoire de TVA intracommunautaire, prévoit, comme c'était d'ailleurs le cas auparavant, que les ventes à l'exportation ont lieu hors taxe. Ce nouveau régime permet en revanche à l'acquéreur de s'exonérer du paiement de la taxe sans la complicité du vendeur. Ainsi ont pu se développer différents types de circuits commerciaux frauduleux, et des exportations détaxées fictives. Des pratiques abusives significatives ont notamment été découvertes dans le secteur automobile, visant à bénéficier du régime spécial de TVA des pays qui taxent l'automobile plus légèrement que la France.

De même, des circuits commerciaux fictifs intégrant des sociétés éphémères dont la trace disparaît rapidement, peuvent donner lieu à des remboursements indus de TVA.

## Les prix de transfert et la délocalisation des bénéfices

Les pratiques de prix de transfert entre sociétés d'un même groupe imposé en France sont depuis longtemps l'objet de critiques fondées sur la fixation de leur valeur plus en fonction du critère de l'optimisation fiscale qu'au regard de la réalité économique, permettant, au sens économique, de transférer des bénéfices à l'étranger.

À cet égard, la dernière loi portant diverses mesures d'ordre économique et financier récemment adoptée par le Parlement comprend une première mesure de remise en ordre en créant une procédure fiscale spéciale permettant, pour l'avenir, de doter l'administration du pouvoir d'exiger communication des éléments de la méthode retenue pour le calcul des prix, et d'un pouvoir de redressement contradictoire en cas de mauvaise volonté de l'entreprise. En revanche, l'administration ne disposera pas d'un pouvoir de taxation d'office.

Plus généralement, l'harmonisation internationale, au sein de l'Union européenne et de l'OCDE, de la notion de prix de transfert constitue une priorité.

## La polygamie

La France, qui interdit et sanctionne (article 340 du Code pénal) la bigamie pour ses nationaux, tolère sur son territoire la présence d'étrangers polygames et en tient compte, pour partie, dans son droit fiscal et social.

Si la République ne reconnaît que la première épouse en matière fiscale, il n'en est pas de même en matière sociale.

En effet, selon que les veuves d'un polygame sont résidentes respectivement en France ou à l'étranger, la pension de réversion ne bénéficie qu'à celle qui a déposé la première son dossier ou est répartie entre les veuves en application du droit local.

En matière de prestations familiales, la République tient compte de l'ensemble des enfants des différentes épouses d'un polygame s'ils résident sur le territoire national, alors qu'elle les plafonne en général à quatre enfants s'ils résident à l'étranger sur la base de taux, en principe, locaux.

Enfin, en matière d'assurance maladie, la France prend en charge, lorsqu'elles résident en France les soins de toutes les femmes, et rembourse, au régime local, si les conventions bilatérales le prévoient sur la base du droit local les prestations lorsqu'elles résident à l'étranger.

## La complexité des systèmes en place est porteuse de pratiques abusives et de fraudes

### La complexité des prélèvements obligatoires et de certaines prestations, ainsi que la multiplicité des exonérations législatives engendrent l'évasion fiscale

C'est peut-être une caractéristique de la fiscalité française que d'offrir de nombreuses possibilités d'évasion fiscale à ceux qui sont en mesure d'être bien conseillés, comme à ceux qui mobilisent les dispositifs en vigueur jusqu'à la limite de la légalité.

En matière d'imposition des entreprises, différents montages juridiques permettent de réduire le montant de l'impôt dû. Or, la jurisprudence administrative interdit à l'administration fiscale de remettre ceux-ci en cause pour abus de droit dès lors que ces montages répondent, même à titre secondaire, voire accessoire, à une démarche économique plus large que la seule optimisation fiscale.

Parmi ces évasions, peuvent notamment être mentionnées :
– l'intégration « sauvage » des sociétés de personnes dans le régime de groupe d'entreprises, qui permet d'intégrer les revenus des sociétés de personnes dans celui d'un groupe ;
– le recours à des sociétés « éphémères » qui reprennent successivement les mêmes activités sous des formes juridiques différentes en éludant les charges sociales et surtout fiscales correspondantes ;
– le recours, pour le financement de certains investissements, à des groupements d'intérêt économique (GIE) à fort effet de levier fiscal compte tenu de l'organisation de leur déficit fiscal qui « remonte » dans les résultats des membres du GIE ;
– l'application abusive des procédures, notamment des garanties ouvertes par le caractère contradictoire de la procédure de redressement, régie par le simple dépôt de la déclaration, et non par la réalité de son contenu ;

– ou encore l'utilisation du statut des organismes sans but lucratif, que la loi a exonérés d'imposition sur les plus-values immobilières ou financières qu'ils réalisent, et dont les revenus patrimoniaux sont taxés aux taux réduits de 24 %, voire de 10 % pour certains revenus mobiliers. Il n'est pas rare que ce statut fasse l'objet d'une utilisation abusive, et que les revenus mobiliers soient artificiellement transformés en plus-values, soit par souscription auprès d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) de capitalisation, soit par vente-rachat des titres la veille du jour du paiement du coupon.

L'évasion fiscale affecte tout autant l'impôt sur le revenu, ou les droits de mutation. Ainsi, la loi n'interdit pas, par le choix d'un assuré différent du souscripteur d'un contrat d'assurance vie, ou par la souscription de contrats à adhésion conjointe ou sur deux têtes, d'éviter le paiement des droits de mutation à titre gratuit.

En matière d'ISF, les exonérations législatives peuvent laisser un court assez libre à l'expression de la mauvaise foi de certains redevables. En particulier, le contentieux abondant lié au régime d'exonération des biens professionnels, unique dans les pays disposant d'un impôt annuel sur l'actif net, atteste de la difficulté de définir ce type de biens de manière claire et incontestable. Plus généralement, la difficulté d'évaluation de certains biens (immobilier, titres non cotés, meubles meublants) est un facteur puissant de contentieux, sinon de fraudes délibérées. Enfin, on peut noter que l'absence d'un plafond d'âge au-delà duquel un dirigeant d'entreprise ne pourrait plus bénéficier de l'exonération de ses biens professionnels pousse à des prolongations anormales de la vie professionnelle, situation au surplus nuisible au dynamisme économique.

De manière générale, les nombreux seuils et frontières législatifs ou réglementaires sont *ipso facto* générateurs de pratiques abusives. Tel est le cas de l'ISF avec les dissimulations autour du seuil d'imposition, ou des régimes de TVA pratiqués sur les mêmes biens vendus aux mêmes clients dans les mêmes lieux (en particulier dans le domaine de la restauration rapide) qui diffèrent suivant qu'il s'agit d'une consommation sur place ou à emporter.

De même, d'une manière générale, tous les seuils d'octroi ou de calcul de prestations déterminés en fonction des ressources peuvent susciter des dissimulations de revenus.

Parmi les prestations sociales, les trois types d'allocations logement apparaissent particulièrement complexes, alors qu'elles bénéficient à une masse de 5,5 millions d'allocataires. Leurs 4 000 règles constituent autant une source d'incompréhension et d'erreurs, volontaires ou non, pour les allocataires, qu'une surcharge de travail pour les CAF qui doivent les appliquer et les contrôler. Or, à moyens constants, la complexité croissante ne peut que réduire les possibilités de contrôle, et contribuer à accroître le taux d'indu : c'est ainsi que peut s'expliquer le taux d'indu de 2,4 % pour les aides au logement, à comparer à seulement 1,7 % pour l'ensemble de la branche famille.

## La multiplicité des régimes et des caisses de protection sociale insuffisamment coordonnés constituent autant de sources d'abus

La mauvaise articulation entre les régimes sociaux eux-mêmes et plus généralement entre les gestionnaires des prestations sociales conduit à des cumuls indus de prestations. Différents tests informatiques opérés à la demande de la mission ont permis de mettre en évidence l'importance de ces cumuls, et, incidemment de démontrer l'intérêt de la mise à dispositions des différents services sociaux des données informatisées afférentes aux mêmes individus recevant plusieurs prestations.

Le cas des indemnités journalières de l'assurance maladie est un exemple typique. Ainsi, sur un échantillon de 10 000 bénéficiaires d'indemnités journalières de maladie répartis sur quatre caisses primaires d'assurance maladie et dont 18 % étaient des demandeurs d'emplois, 4 % de ces demandeurs d'emplois cumulent indemnités journalières et allocations de chômage, pour un montant moyen indu de 4 500 francs. Sur les arrêts de plus de soixante jours, la fraude s'établit à 4,5 % avec un montant moyen indu de 9 000 francs. De même, sur un échantillon de 4 000 femmes en indemnités journalières de maternité dont 20 % sont inscrites dans les ASSEDIC, 3,8 % de ces dernières cumulent leurs indemnités journalières avec des allocations de chômage, pour un montant moyen d'indus de 2 950 francs. En montant, toutefois, cette fraude demeure significative, avec un total évalué par extrapolation à environ 170 millions de francs au plus pour le régime de maladie, et quelques dizaines de millions de francs seulement en maternité.

## Certains dispositifs de prélèvements comme de prestations sont « fraudogènes » par nature

Les travaux réalisés par la mission ont mis nettement à jour le caractère « fraudogène » des mécanismes régissant certaines prestations sociales, mais également certains prélèvements obligatoires.

Ainsi, l'ISF, fondé sur une évaluation déclarative de biens dont précisément la valeur n'est pas connue, comme les titres non cotés, les meubles, voire les immeubles, crée par là même un fort courant de contentieux, volontaires ou non. Combinée avec le régime de seuil, cette caractéristique fraudogène apparaît plus marquée encore.

En matière de prestations, l'API est également « fraudogène » : l'honnêteté d'une mère isolée à laquelle s'offre une possibilité, fragile, de développer une nouvelle relation affective et de recréer un foyer, et qui déclare cette relation à sa CAF, se traduit par une chute immédiate et brutale de ses revenus. Celle-ci donne rapidement, et prématurément, un caractère financier à cette relation, avec la perte des ressources allouées au titre de l'isolement. Qui plus est, la notion même d'isolement, par son imprécision et sa déconnexion de la réalité des pratiques sociales et affectives contemporaines, peut donner naissance à des abus de manière

temporaire et pas toujours délibérée. Par ailleurs, l'importance de l'allocation, qui n'est liée à aucun mécanisme d'insertion alors que, par construction, l'API est destinée à des mères jeunes dont la vocation dans la société n'est assurément pas de demeurer inactives pour le reste de leur vie, n'incite guère à rechercher un travail. En effet, si la rémunération de son travail se situe au niveau du SMIC, il ne peut pas même lui assurer un niveau de vie égal à celui de l'allocation, si l'on tient compte des charges professionnelles et du coût de la garde de ses enfants.

Enfin, le mécanisme obligatoire de déclaration de congé de maladie, ouvrant droit à indemnités journalières égales à 50 % du salaire brut antérieur – y compris pour les chômeurs dès lors qu'ils sont indemnisés, auquel cas leur indemnisation est suspendue – est construit de façon telle que la fraude est le simple résultat d'une abstention de déclaration à l'ANPE et à l'ASSEDIC de l'arrêt maladie, et d'une absence de communication des informations entre les ASSEDIC et les caisses d'assurance maladie.

Le mécanisme de la prescription par les médecins des indemnités journalières de maladie au sens le plus extensif, comme celui de la prescription des cures thermales, encourage également les abus, et notamment les arrêts de travail ou les cures fortement sollicités. En effet, l'intervention de quatre parties (l'assuré, le prescripteur, l'entreprise, et les caisses) est déresponsabilisant pour chacun de ces acteurs.

En matière d'immigration irrégulière, le mécanisme même d'expiration des titres de séjour, après laquelle l'étranger se trouve en situation irrégulière sans faire la moindre démarche active, est également fraudogène. De même, le fait que le renouvellement des titres de séjour ne donne pas lieu à réexamen complet de la situation de l'étranger, peut conduire à reproduire régulièrement des décisions d'octroi de titres de séjour obtenus frauduleusement.

## L'instabilité juridique pèse sur l'efficacité du contrôle

L'instabilité juridique nuit considérablement à l'exercice d'un contrôle régulier dans le temps, dont la continuité contribuerait pourtant puissamment à dissuader les fraudeurs potentiels.

Les faiblesses du contrôle des URSSAF sur les 56 milliards de francs en 1996 des dispositifs d'aide à l'emploi en constitue un exemple typique. Il est en effet clair que leur complexité et leur forte évolutivité, attestée par la succession de pas moins de quatre lois en deux ans et demi, elles-mêmes succédant à un nombre important de lois dans les cinq années antérieures, n'incitent guère à un contrôle régulier et rigoureux. Selon le cas, les contrôleurs des URSSAF doivent, sur des dossiers individuels de faibles montants, appliquer soit l'exonération de cotisation familiale, soit la ristourne dégressive, soit le nouveau dispositif qui fusionne les deux dispositifs. En conséquence, les contrôleurs ne s'estiment pas toujours fondés à sanctionner des fraudes des employeurs

à des dispositifs complexes qui ne sont plus en vigueur. De surcroît, ce contrôle suppose de leur part une connaissance parfaite de l'histoire de la réglementation en la matière. Un test, partiel, fait sur ces exonérations, a montré un taux d'anomalie élevé.

Chapitre III

# Le dispositif de contrôle et de sanction est insuffisant et inégalitaire

## Un contrôle efficace n'est pas assuré dans tous les domaines examinés

### Le recouvrement et le contrôle de la plupart des recettes bénéficient d'un dispositif relativement efficace

Il est difficile de faire grief aux services fiscaux d'un manque de « culture » du contrôle. Certains sont même parfois tentés de s'interroger sur leur excès de conscience professionnelle. En tout état de cause, la DGI estime que 20 à 30 % des déclarations fiscales sont examinées chaque année, et que le contrôle fiscal s'est globalement durci depuis quatre ans, qu'il s'agisse de contrôles sur pièces, avec un nombre d'articles redressés passant de 812 000 à 1 183 000 entre 1991 et 1995 sur les trois impôts principaux, ou de contrôles sur place, dont le nombre sur la même période est passé de 41 000 à 47 800. Pour sa part, le rendement global du contrôle fiscal est passé de 33,5 milliards de francs en 1988 à plus de 56 milliards de francs en 1995. Toutefois, on peut observer que la fréquence du contrôle sur pièces n'est que de huit ans sur l'ensemble du territoire national, alors que, compte tenu de la période de prescription, seul un examen des dossiers tous les trois ans permet d'assurer le recouvrement des droits.

Les URSSAF ont la même pugnacité que l'administration fiscale dans le recouvrement, et le contrôle par le millier d'inspecteurs en fonction est parfois même considéré comme excessif, compte tenu du statut de créancier privilégié des unions de recouvrement. L'une des mesures annoncées par le Premier ministre dans le cadre du plan de soutien aux PME prévoit ainsi une sanction pécuniaire en cas d'abus de recouvrement des cotisations sociales. Globalement, 11,3 % des entreprises ont ainsi été contrôlées en 1994, soit plus de 207 000. En revanche, le contrôle des URSSAF sur les exonérations de charges sociales apparaît insuffisant, avec un taux de contrôle de l'ordre de 0,1 %, alors qu'une étude rapide a pu montrer que le quart des assiettes déclarées sur le seul contrat initiative-emploi était erroné. Il est vrai que ces exonérations doivent faire l'objet d'un contrôle dossier par dossier, nécessairement plus

coûteux en temps pour un « rendement » moindre que le contrôle global de l'assiette déclarée des cotisations.

Par ailleurs, et les conséquences en sont plus lourdes, il ne fait guère de doute que les résultats des URSSAF demeurent très insuffisants dans la lutte contre le travail illégal, en dépit de l'importance des enjeux financiers. En 1994, seulement 160 millions de francs de cotisations ont été recouvrés à ce titre pour 20 000 salariés, sur une « évaporation » sociale que l'on peut raisonnablement évaluer de 43 à 68 milliards de francs, pour plus d'un million et demi de personnes travaillant illégalement, ponctuellement ou à temps complet. Ainsi, seulement 0,3 % environ de la fraude serait détectée. En termes d'effectifs, sur les mille agents de contrôle des URSSAF, seul l'équivalent de 5 % est affecté à la lutte contre le travail illégal, qui représente pourtant au moins 75 % de la perte de recettes.

### Les organismes gestionnaires de prestations sont généralement plus préoccupés par le versement des prestations que par leur contrôle

Historiquement, les organismes de protection sociale ont, en général, eu pour préoccupation première de convenablement distribuer les allocations qu'ils sont chargés de gérer.

En ce qui concerne notamment la branche famille, seul le RMI faisait jusqu'en 1994 l'objet d'un plan de contrôle national, avec la vérification de 15 % des ouvertures dans un délai d'un mois, et de 1 % de l'ensemble des allocataires sous une forme ciblée ou aléatoire. Mais, globalement, le corps des 500 inspecteurs des 125 caisses d'allocations familiales souffre d'une lente et constante dévalorisation interne, et d'une situation qui n'est pas une position de force par rapport aux services gestionnaires.

Par ailleurs, l'intrusion dans la vie privée des allocataires, en particulier dans les cas où il s'agit de vérifier la réalité de la situation d'isolement, rend souvent difficile la tâche des contrôleurs. Qui plus est, la justice privilégie souvent les documents écrits produits plutôt que leurs constatations, lorsque celles-ci sont, de bonne ou de mauvaise foi, contestées.

L'ANPE, pour sa part, ne sanctionne pratiquement pas les refus d'emplois et de formations : en 1995, les radiations sur ces motifs représentaient 0,18 % des 74 000 radiations administratives. De même, seulement 0,45 % des demandeurs d'emplois ont été sanctionnés pour absence de recherche active d'emplois. Ce chiffre est en décalage sensible avec les conclusions du service du contrôle de la recherche d'emploi des directions départementales du travail et de l'emploi, qui aboutissent à des taux de fraudes de 4,1 % pour les bénéficiaires du régime d'assurance chômage et de 7,3 % pour ceux qui bénéficient du régime de solidarité. Ainsi, l'écart entre ces deux sources va de 1 à 10, voire de 1 à 16.

Enfin, il apparaît que la culture propre des services sociaux les conduit fréquemment à refuser de coopérer avec les services de

contrôle de l'immigration, coopération qu'ils estiment contraire à leur déontologie, alors même que, dans certains cas, la loi leur fait obligation, depuis 1993, de subordonner le versement des prestations sociales à la régularité de la situation au regard du droit de l'immigration et du travail. Les services de l'ANPE, comme de nombreux centres communaux d'action sociale, se refusent le plus souvent à saisir les services de police lorsqu'un étranger en situation irrégulière se présente à eux.

### Le contrôle du travail illégal est très insuffisant, faute d'un service qui en soit véritablement chargé

De multiples services (MILUTMO, DICCILEC pour la police nationale, gendarmerie et autres services de la police nationale, OMI, inspection du travail, directions départementales du travail et de l'emploi, services fiscaux, douanes, et URSSAF et Mutualité sociale agricole) sont chargés de la coordination et du contrôle en matière de travail illégal. Mais aucun ne semble fortement et durablement impliqué de manière opérationnelle et sur l'ensemble du territoire dans cette lutte difficile et pourtant indispensable. Certains semblent même particulièrement peu efficaces en la matière, les infractions relevées résultant essentiellement de la gendarmerie, et à un moindre degré de la police nationale et de l'inspection du travail.

La DICCILEC, dont c'est pourtant la vocation, privilégie nettement, faute de moyens suffisants, la lutte contre l'immigration irrégulière au dépens de celle contre le travail illégal. Les inspections du travail et les URSSAF constituent en définitive les seuls services qui tentent véritablement de lutter contre le travail illégal et dont l'action se développe depuis quelques années. Pour autant, le taux de recouvrement des URSSAF demeure excessivement faible au regard de l'enjeu, avec seulement 7 300 actions engagées en 1994, concernant 20 000 salariés, soit de l'ordre de 1,3 % du nombre de personnes travaillant illégalement et 160 millions de francs recouvrés. Pourtant, une action efficace n'est pas impossible : les URSSAF de Lyon, du Var et de Paris notamment, mènent des actions ciblées avec des résultats significatifs.

De surcroît, ces services éclatés ne sont pas suffisamment coordonnés, les moyens juridiques et humains de la mission interministérielle apparaissant sans commune mesure avec les besoins et ne lui permettant guère que de collecter des informations et de mettre en œuvre une politique de formation. Au plan départemental, les commissions départementales instituées en 1986 ne brillent guère par leur bilan (très contrasté), ni même par le nombre de leurs réunions, en moyenne bien inférieur à deux par an, ce qui est pourtant la règle. Les comités restreints créés en 1991 ne semblent pas beaucoup plus efficaces.

En définitive, la qualité de la coopération des services impliqués est essentiellement le fait de relations personnelles entre les services et leurs responsables, lesquelles sont, par nature, aléatoires, fragiles, et peu durables.

### La coordination de l'ensemble des services chargés du contrôle de l'immigration irrégulière n'est pas assez étroite

Comme pour la lutte contre le travail illégal, celle contre l'immigration irrégulière pêche par l'insuffisance de la coordination.

Certes, un service est particulièrement chargé du contrôle de l'immigration irrégulière : la DICCILEC. Mais cette direction active de la police nationale ne dispose que de moyens relativement limités. De surcroît, compte tenu de cette responsabilité individualisée, les autres services concernés tendent à se désintéresser de cet objectif, notamment les autres services de la police nationale et en particulier la sécurité publique, ainsi que la gendarmerie. De même, les interventions des douanes paraissent relativement modestes. La coordination, et *a fortiori* le pilotage de ces différents services, n'est généralement pas organisée.

Enfin, et peut-être surtout, l'OMI, chargé de la mission d'investigation essentielle en matière de contrôle des conditions de logement et de ressources des étrangers demandeurs de titres de séjour, héritée d'un temps révolu où l'immigration était une immigration de main-d'œuvre sollicitée, est privé des pouvoirs d'enquête nécessaires pour assumer convenablement cette charge.

## Le dispositif de contrôle est très inégalitaire

Dans quasiment tous les domaines couverts par la mission, l'inégalité du contrôle semble être la seule règle véritablement intangible : dans la répartition géographique, entre les redevables, entre les secteurs et les prestations. Or les fraudeurs savent profiter des failles du contrôle, qui, pour conserver des résultats constants, s'appesantit en conséquence d'autant sur les autres. L'inégalité engendre donc l'iniquité.

### Une inégalité géographique

Le contrôle externe des sociétés à l'IS et à la TVA est beaucoup plus marqué en province qu'en Ile-de-France, là où se trouvent pourtant le plus grand nombre de sièges sociaux. Ainsi, en Haute-Vienne, en 1989, soit avant la grève des services financiers, une entreprise était vérifiée par un contrôle sur place tous les trois ans, mais tous les soixante-dix ans dans les Hauts-de-Seine sud ; pourtant, l'impôt sur les sociétés payé spontanément par les entreprises situées en Ile-de-France était de plus de 50 % du total de l'impôt payé sur le territoire national en 1993. L'actuelle répartition des moyens du contrôle fiscal, qui, selon la direction générale des impôts, sont doublés en région Ile-de-France et diminués de 25 % dans les départements les plus ruraux, demeure sans doute encore assez éloignée des enjeux réels.

Le recouvrement des amendes pénales, pour lesquelles la notion de contrôle n'a pas de sens, met également en évidence des inégalités géographiques criantes : le taux de paiement net, c'est-à-dire le rapport entre le recouvrement effectif et les prises en charge par la comptabilité publique minorées des annulations, oscillait en 1993 entre 17,9 % dans le Val-d'Oise, et 75 % dans le Cantal, pour une moyenne nationale de 33 %.

Le taux de contrôle des établissements par les URSSAF varie, pour sa part, d'un facteur supérieur à 10, entre 2,3 % et 26,7 %. Un même inspecteur peut ainsi suivre un portefeuille d'entreprises d'une taille allant de un à quatre, selon les URSSAF. De surcroît, le taux de redressement par les URSSAF suite à contrôle est lui-même inégal, de 0,06 % à 1,6 %. Si le ciblage du contrôle et le taux de fraude sont répartis identiquement sur l'ensemble du territoire, cette disproportion des résultats ne peut résulter que d'une acuité variable des contrôles opérés.

En ce qui concerne les prestations, la variabilité des taux d'indus et de fraudes suivant les départements signale un contrôle non homogène sur l'ensemble du territoire. Une telle situation n'est pas acceptable au regard du principe de respect de l'égalité devant l'impôt et devant la loi. À titre d'exemple, peut être cité le cas du contrôle de la recherche d'emploi par les demandeurs d'emplois, assuré de manière insuffisante notamment en Ile-de-France, Auvergne, Pays de la Loire, Corse ou encore Languedoc-Roussillon.

Quant à la lutte contre l'immigration irrégulière, il apparaît clairement que son efficacité est largement tributaire de l'engagement de quelques individus, dont la pérennité de la présence est d'autant moins assurée qu'il s'agit en général de membres du corps préfectoral. De ce fait, l'inégalité géographique est en quelque sorte structurelle, et aléatoire. Ainsi, comme on l'a précédemment mentionné, le pilotage préfectoral de la lutte contre l'immigration irrégulière n'existe actuellement, semble-t-il, que dans un seul département, alors qu'il constitue une condition impérative de mobilisation et de réussite.

## Un contrôle qui n'assure pas l'égalité des citoyens

La rationalité administrative, qui se traduit par la recherche d'une utilisation optimale de moyens de contrôle limités, a pour effet de concentrer les contrôles sur ceux qui déclarent, plutôt que sur ceux qui s'abstiennent de déclarer. De la même manière, les catégories de contribuables qui paient le plus d'impôts font l'objet de plus de contrôle.

La démarche du contrôle doit en effet se fonder nécessairement sur un compromis entre, d'une part, la recherche de l'efficacité maximale en termes de rentrées fiscales ou sociales et de rentabilité des deniers publics affectés à cette tâche, et d'autre part l'objectif de la justice entre les redevables, c'est-à-dire d'une présence dissuasive de l'administration vis-à-vis de tous. On peut toutefois constater, depuis au moins cinq ans,

une dégradation du contrôle des petites et moyennes entreprises, et notamment des professions libérales, alors même que leur nombre augmentait. Ainsi, les vérifications des bénéfices non commerciaux (BNC) ont baissé, entre 1992 et 1993, de près de 11 % en nombre, et de 20 % en droits. La périodicité théorique de vérification des dossiers BNC apparaissait ainsi en 1993 de cent cinq ans. Cette tendance doit cependant être relativisée en ce qui concerne les professions de santé, compte tenu de ce que le contrôle des services fiscaux se heurte souvent aux règles du secret médical et qu'une large partie de leurs ressources peut faire l'objet de recoupement.

Il y a également lieu d'indiquer que l'une des raisons pour lesquelles le contrôle des demandes de prise en charge des cures thermales est très restreint, puisqu'il ne porte que sur moins de 5 % des dossiers, tient au « rendement » relativement faible d'un tel contrôle, l'ensemble des dépenses annuelles n'atteignant pas 1,5 milliard de francs.

Une autre illustration du caractère inégalitaire du contrôle peut être donnée dans le domaine de l'immigration irrégulière. En effet, là aussi, le caractère déclaratif de certains mécanismes favorise les fraudeurs aux dépens des gens honnêtes : ainsi, celui qui dissimule son identité a une probabilité de rester en France, voire de ne pas même faire l'objet d'une procédure d'interpellation, beaucoup plus forte que pour celui qui décline normalement son identité.

### Une inégalité du contrôle suivant les prestations et les secteurs de l'économie

Ainsi qu'il a été indiqué précédemment, jusqu'en 1994, pour la branche famille, seul le RMI faisait l'objet d'une politique nationale de contrôle. Pour cette raison, les contrôles des CAF sont plus particulièrement concentrés sur cette prestation : le nombre de contrôleurs affectés au contrôle du RMI excède en effet largement la proportion relative de celui-ci dans l'ensemble des allocataires (17 % des contrôleurs pour 7 % des allocataires à Lyon). Cependant, le maintien d'un taux de contrôle important sur cette prestation est justifié par le fait qu'il s'agit d'une prestation différentielle.

En matière fiscale, certains secteurs sont moins contrôlés que d'autres : les professions agricoles, certains services marchands, les professions libérales dans certaines régions (moins d'un contrôle sur une carrière totale en Midi-Pyrénées). Toutefois, en matière d'impôt sur le revenu, cette disparité renvoie à deux autres inégalités :
– la dissimulation de revenus est concentrée sur certains revenus non-salariaux, et en particulier sur les entreprises individuelles industrielles et commerciales dont le taux de redressement des bases vérifiées atteignait 155 % pour 1993, et 140 % pour les bénéfices agricoles, en l'absence d'adhésion à un centre de gestion agréé. Les travaux de la mission ont montré que le taux de redressement des bases des entreprises individuelles au titre de l'IR s'élevait à 37 % en 1993, contre 2 % seulement pour les salaires et les traitements, déclarés par des tiers ;

– les infractions fiscales sont fortement concentrées sur les dirigeants de sociétés salariés, les services et le commerce, qui, ensemble, comptent pour plus de 60 % du total des infractions fiscales relevées en 1994.

## Les moyens administratifs, matériels et juridiques du contrôle ne sont pas toujours à la hauteur de l'enjeu

Les moyens disponibles ne sont à la hauteur des enjeux ni pour les recettes publiques, ni pour les prestations, ni dans le domaine de l'immigration irrégulière et surtout du travail illégal.

### Les recettes publiques

Pour les ASSEDIC, le diagnostic est clairement posé : il n'y a pas d'appareil de contrôle de l'assiette des contributions dues. En se référant à la fraude constatée par les URSSAF, la perte de recettes en résultant est de l'ordre de 500 millions à 1,9 milliard de francs.

En matière fiscale, les moyens matériels apparaissent globalement satisfaisants. En revanche, l'administration n'a pas toujours les moyens juridiques d'exercer un contrôle efficace. En particulier, la démonstration de l'abus de droit est extrêmement difficile, en particulier dans le domaine de la fiscalité des entreprises puisqu'il est demandé à l'administration de faire la preuve soit du caractère fictif de l'acte donnant droit à l'avantage fiscal demandé, soit du but exclusivement fiscal du montage pratiqué, et de l'absence de toute démarche économique plus large dans laquelle il s'intégrerait.

### Les prestations sociales

Les moyens de contrôle des prestations sont sans comparaison avec l'enjeu financier, bien que, lorsqu'ils sont opérés, ces contrôles apparaissent « rentables ». Ainsi, les contrôles des CAF permettent de générer des rentrées directes de plus du double de leur coût de fonctionnement. Encore cette estimation n'appréhende-t-elle évidemment pas les effets préventifs de l'existence d'un contrôle. À titre d'exemple, on peut indiquer que les effectifs de contrôle des demandeurs d'emplois, assumé par les services départementaux du travail et de l'emploi, et quasiment pas par l'ANPE, n'atteignent même pas la norme d'un contrôleur pour 10 000 chômeurs indemnisés. De ce fait, il n'est pas même possible à ces services de traiter tous les signalements effectués par les ASSEDIC dans le cadre du contrôle obligatoire tous les 122 jours. La simple affectation prioritaire de quarante contrôleurs de plus au contrôle des demandeurs d'emplois permettrait d'améliorer de 20 % les résultats obtenus.

Dans le domaine du contrôle médical sur les dépenses d'assurance maladie, il ne fait guère de doute que les effectifs totaux affectés à cet objet, qui ne dépassent guère 10 000 personnes, dont seulement 2 653

praticiens conseils, sont sans commune mesure avec la masse des dépenses, ce qui témoigne du fait qu'il ne s'agit pas d'un objectif prioritaire. Faute de moyens, le contrôle médical se voit contraint de hiérarchiser ses priorités, et d'accepter de ne pas contrôler certaines prestations dont le poids financier semble mineur, mais dont le caractère parfois abusif est pourtant connu. Tel est notamment le cas des dépenses de thermalisme, pour lesquelles le taux de contrôle sur les demandes d'entente préalable ne dépasse pas 5 %. Pourtant, lorsqu'ils sont effectués, ces contrôles conduisent à un rejet de la demande dans plus de 25 % des cas. Mais le volume des dépenses de thermalisme n'atteint que 1,45 milliard de francs, soit un montant relativement faible par rapport à l'enjeu que représente l'ensemble des dépenses de santé à contrôler.

### L'immigration irrégulière

Les moyens juridiques et matériels en ce domaine sont notoirement insuffisants, qu'il s'agisse :
– de la durée trop courte du délai de rétention administrative ;
– du nombre de places encore insuffisant dans les centres de rétention administrative (632 places dans vingt-quatre centres). Or l'absence de places entraîne parfois un coût important, compte tenu de la nécessité de recourir aux structures hôtelières classiques ;
– des effectifs trop réduits de la DICCILEC pour une surveillance efficace des frontières, ainsi que des moyens juridiques limités pour la fouille des véhicules ;
– ou encore des effectifs trop faibles des services préfectoraux des étrangers pour l'examen des demandes de titres de séjour.

## Les sanctions pénales sont peu utilisées

La répression pénale de la fraude n'est pas à la hauteur de la réprobation sociale qu'elle suscite pourtant.

En matière fiscale, en 1994, ce sont seulement 815 plaintes qui ont été déposées. La même année, sur les 1 113 condamnations prononcées, seulement une cinquantaine ont donné lieu à une peine de prison ferme. Encore ces peines n'ont-elles été prononcées que par confusion avec des peines prononcées pour d'autres délits.

De même, pour le contentieux des prestations sociales, et notamment en ce qui concerne la réalité du caractère monoparental des familles, il est fréquent que les tribunaux privilégient les documents écrits sur les constatations des contrôleurs, dès lors que celles-ci sont contestées par les intéressés.

Plus généralement, dans le domaine des prestations sociales, l'efficacité du système répressif est faible. Ainsi, pour ne prendre que le seul exemple du contrôle médical des indemnités journalières pour arrêt de travail, la preuve d'une déclaration mensongère permet d'exiger le remboursement des prestations indûment versées, mais est insuffisant à

fonder des poursuites pénales. De surcroît, les possibilités de sanctions conventionnelles ont été supprimées en pratique par la dernière convention médicale. Quant aux instances ordinales, leur saisine pour prescription abusive d'arrêts de travail est quasiment inexistante (trois interdictions temporaires, d'un maximum de trois mois, depuis 1990). Enfin, en ce qui concerne le salarié, les contre-visites n'ont pour effet que de permettre à l'employeur de suspendre le versement ultérieur des indemnités complémentaires, et, en aucun cas, de justifier une sanction disciplinaire. Le refus, sans motif légitime, de se plier au contrôle ne semble pas lui-même présenter un caractère fautif.

Mais c'est en matière d'immigration irrégulière et de travail illégal que l'insuffisance de l'appareil répressif apparaît particulièrement nette.

Pour le travail illégal, les sanctions, d'un montant moyen de 9 000 francs, apparaissent très réduites par rapport aux bénéfices retirés par les fraudeurs, notamment en termes d'avantage fiscal, évalué par l'administration à 2,2 millions de francs par dossier.

En ce qui concerne l'immigration irrégulière, la panoplie juridique est assez étendue. Ainsi, existe-t-il un dispositif de sanction de la dissimulation d'identité (trois ans d'emprisonnement). Toutefois, celui-ci est peu utilisé.

Enfin, la lourdeur de la procédure d'éloignement suppose une préparation des dossiers extrêmement minutieuse et précise, ce qui se traduit par un temps très long passé sur chaque dossier. De surcroît, l'indisponibilité de certaines données indispensables constitue souvent un obstacle rédhibitoire au succès de la procédure, compte tenu de la durée réduite des délais de rétention. L'accès au fichier des étrangers en situation régulière, impossible le samedi et le dimanche, illustre parfaitement ce problème. Enfin, le refus d'embarquement peut, depuis 1986, être puni pénalement. Mais en pratique, la peine est trop souvent prononcée avec sursis, ce qui permet à l'étranger d'être aussitôt remis en liberté.

L'appareil répressif des fraudes n'apparaît donc pas suffisamment prégnant pour s'avérer effectivement préventif.

## Le recoupement des données disponibles n'est que trop rarement opéré avec une efficacité limitée

L'une des conclusions principales de la mission a trait à l'insuffisance évidente des échanges automatisés d'informations entre les services concernés. Certes, il ne s'agit pas là d'une découverte. Mais les recoupements inédits opérés avec l'accord de la CNIL ont néanmoins clairement démontré qu'une part significative des prestations sociales indûment versées et des manques à gagner de recettes fiscales et sociales pourrait être évitée, au prix d'un simple échange d'informations.

En matière fiscale, l'engagement de 1983 du ministre chargé du Budget de ne pas recourir au numéro d'inscription au répertoire de l'INSEE (NIR), pris il y a treize ans dans des circonstances différentes, a contraint la direction générale des impôts à utiliser un identifiant interne qui ne permet aucun recoupement avec aucune autre information externe. La DGI a dû à la fois renoncer à utiliser le NIR comme identifiant, au prix de coûts supplémentaires de gestion assumés en définitive par les contribuables, mais également comme attribut, c'est-à-dire comme information n'identifiant pas informatiquement l'individu, mais permettant cependant de réaliser des recoupements entre fichiers. À cet égard, les conséquences de l'absence du NIR dans les fichiers de la DGI apparaissent clairement dès les premières tentatives de rapprochement des fichiers : ainsi, lors d'un rapprochement entre les fichiers des CAF et les fichiers fiscaux, il est apparu que 37 % des individus gérés par les CAF ne pouvaient pas être identifiés par la DGI.

De même, lors d'un rapprochement de fichiers effectué par la mission, avec l'autorisation de la CNIL, entre les fichiers des ASSEDIC et les fichiers des services fiscaux, en vue de détecter les cumuls éventuels allocations de chômage – retraite d'une part, allocations de chômage – revenus salariaux d'autre part, des difficultés identiques liées à l'absence de NIR sont apparues : sur un échantillon de 7 000 allocataires, 2 600 (soit 38 %) n'ont pu être identifiés par les services fiscaux.

Ce taux de perte élevé – près de 40 % – constitue un frein particulièrement efficace au développement des croisements des fichiers entre les services fiscaux et les différents organismes.

Il est clair que les abus, précédemment mentionnés, liés au caractère déclaratif de nombreux systèmes administratifs français, seraient rendus sensiblement plus difficiles, voire impossibles, si les possibilités d'organiser son anonymat et de ne pas faire connaître son adresse n'étaient plus couvertes par l'étanchéité informatique des applications de gestion des prélèvements obligatoires comme des prestations sociales.

En tout état de cause, la position actuelle de la CNIL, qui assimile l'utilisation de l'identifiant NIR à celui du répertoire national de l'INSEE, dont l'usage est réservé par la loi de 1978 sur l'informatique et les libertés, soumet l'utilisation de cet identifiant à une procédure d'appréciation au coup par coup, et en pratique interdit les actions d'envergure sur des groupes entiers de redevables. Cette position n'est pas compatible avec le principe d'égalité devant les charges publiques, et conduit, finalement, à aider objectivement les fraudeurs, au motif, certes noble, de la défense du secret de la vie privée.

Chapitre IV

# La fraude peut être réduite par la mise en œuvre d'un ensemble de mesures cohérentes

Les propositions qui peuvent être faites, pour réduire les possibilités de fraude, dissuader les éventuels fraudeurs, et conforter les honnêtes citoyens dans leur civisme sont nombreuses. Elles sont décrites en détail dans chacun des trois rapports annexes, pour chaque domaine analysé. On peut cependant présenter les principales d'entre elles, d'une part pour les recettes et les dépenses, d'autre part pour le travail illégal et l'immigration irrégulière.

## Des propositions communes aux recettes et aux prestations

### La réduction du champ des procédures déclaratives : un moyen efficace de prévention de la fraude et de simplification administrative

Les effets pervers des mécanismes déclaratifs ont été abondamment décrits, et ouvrent une faille profonde qu'utilisent les fraudeurs, contre laquelle la demande de pièces justificatives de manière beaucoup plus systématique, fût-ce *a posteriori* dans les cas d'urgence, ou l'accès direct à des bases de données informatiques des prestations sociales permettant des recoupements, paraissent constituer la parade la plus simple et probablement la plus efficace. Les cas d'urgence pourraient également être traités par une simple procédure d'avance sur prestation, notamment pour l'API ou le RMI.

Pourrait ainsi être exigé de manière systématique l'avis d'imposition de l'ensemble des personnes concernées par les prestations pour l'examen des demandes soumises à condition de ressources. Cette procédure permettrait d'imposer le respect de l'obligation de déclaration d'impôt sur le revenu (1).

(1) Environ 20 % des ménages ne déposent pas de déclaration d'impôt.

En ce qui concerne la condition d'isolement, à défaut de supprimer la condition d'isolement difficilement contrôlable pour lui substituer le critère plus objectif de non-communauté de résidence sans lien familial, pourrait être demandée la fourniture préalable des justifications de la situation d'isolement (bail d'habitation, titre de propriété, quittances, factures EDF ou France Telecom, documents fiscaux, etc.). Dans cette perspective, il conviendrait cependant de veiller à ne pas multiplier les demandes redondantes de pièces et de dossiers aux demandeurs de prestations.

De même, l'extension aux allocations logement des mécanismes de tiers payant, en vigueur pour l'APL, permettrait, grâce à un versement direct des prestations au bailleur, de réduire le nombre de fausses déclarations de location et de rendre plus fiables les informations relatives au montant des loyers ou mensualités, dès lors qu'elles seraient déclarées par des tiers.

## La généralisation de l'échange automatisé des informations entre les services

Dans le domaine de l'accès aux informations, certaines carences devraient pouvoir être rapidement comblées. Ainsi, les expériences de croisement de données entre les CAF et la DGI devraient pouvoir englober à l'avenir le RMI et l'API, plus délicates à opérer dans un premier temps compte tenu de ce que la base de ressources considérées pour ces prestations est trimestrielle, et non annuelle comme pour les impôts. De même, le rapprochement du fichier du RMI et des autres prestations familiales, comme l'allocation aux adultes handicapés (AAH), devrait à terme dépasser le stade expérimental.

Au-delà de ce qui est déjà fait, la liste des liens informatiques utiles qui pourraient plus aisément être constitués est longue et mérite d'être partiellement explicitée :
– entre les données relatives à la taxe d'habitation et celles concernant l'ISF ou la redevance audiovisuelle ;
– entre les services gérant des prestations sous conditions de ressources et l'administration fiscale gérant l'impôt sur le revenu. Une première procédure, dénommée « transmission des données fiscales », a été mise au point en 1995 entre les caisses d'allocations familiales et les services fiscaux, portant sur plus d'un million de comptes de quatre-vingt-quatre CAF (sur un nombre total de 125 CAF). Elle a mis en évidence qu'une partie des prestations sous conditions de ressources connaissaient des cas nombreux de sous-déclarations des ressources [1]. Sur les 1,2 million de comptes, 63 % ont été reconnus par la DGI, et 53 % ont été traités par la CNAF. Parmi ceux-ci, 56 333 (soit 9,1 %) ont montré des revenus déclarés aux CAF inférieurs de plus de 5 000 francs à ceux connus de la DGI. Le traitement automatique de 23 000 de ces dossiers a conduit à la

(1) Pour l'essentiel, sur les allocations logement, mais également pour l'allocation aux adultes handicapés, l'allocation pour jeune enfant et le complément familial.

conclusion que 90 millions de francs en année pleine avaient été versés indûment. Globalement, on peut estimer que, si tous les dossiers des CAF étaient rapprochés des fichiers fiscaux, les indus découverts pourraient s'élever à 750 millions de francs, et à 1,2 milliard de francs si la DGI était en mesure d'identifier la totalité des comptes des CAF, et non seulement les deux tiers. Au-delà même du contrôle des réglementations existantes, l'accès des CAF aux données fiscales permettrait, par exemple pour le RMI, sous réserve de demander aux allocataires du RMI d'indiquer le nom et l'adresse de leurs parents, de réduire le nombre de ceux, hébergés gratuitement, dont les parents disposent en réalité d'un revenu imposable élevé ;
– entre les services gérant des prestations sociales normalement non cumulables, comme les indemnités journalières et les allocations de chômage. La convention UNEDIC/CNAMTS signée le 27 septembre 1995 a prévu la possibilité de tels échanges informatisés afin de permettre l'application des dispositions réglementaires (articles R. 323-11 et R. 433-13 du Code de la Sécurité sociale), mais n'a pas encore été appliquée concrètement, malgré l'avis favorable de la CNIL. La mission a d'ailleurs dû demander un nouvel avis à la CNIL pour réaliser ces échanges, mais dans le sens contraire, lequel a été accordé à la condition expresse que les cumuls trouvés ne feraient l'objet d'aucune sanction individuelle ;
– entre les services délivrant des prestations et le service gérant le fichier des étrangers en situation régulière ;
– entre les services gérant des prélèvements obligatoires très proches, comme les ASSEDIC et les URSSAF, les redressements des seconds devant en règle générale donner lieu à redressement pour les premiers, puisque l'assiette est quasiment la même ;
– entre les CAF elles-mêmes. Un fichier national de contrôle des aides au logement, sur le modèle du fichier mis en place pour le RMI, permettrait de réduire les risques de double paiement par différentes CAF.

Les échanges automatisés d'informations constitueraient ainsi un élément essentiel d'une politique de communication d'informations élargie, susceptible de réduire significativement la fraude permise par la segmentation des systèmes de gestion des différentes aides et prélèvements obligatoires, tout en simplifiant la vie de nos concitoyens. Toutefois, la garantie de l'identification informatique des personnes suppose un numéro d'identifiant commun aux différentes applications informatiques.

En conséquence, la mission recommande que le NIR soit choisi, en matière fiscale, comme identifiant informatique ou, à tout le moins, comme attribut informatique, seule solution garantissant des recoupements fiscaux et sociaux sans risque d'erreurs ni perte d'informations. Le NIR se substituerait, dans ce cas, au système d'identification mis au point par la DGI pour son usage interne, le traitement automatisé de « simplification des procédures d'imposition » (SPI). Le choix du NIR présenterait de multiples avantages : au centre du schéma directeur de la DGI, il constituerait un identifiant stable et immédiatement disponible. L'efficacité des services d'assiette et de contrôle ne pourrait qu'y gagner, notamment en matière de traitement des bulletins « orphelins » déjà mentionnés, ou d'identification des personnes, en particulier pour l'impôt

sur le revenu, la taxe d'habitation, et l'impôt sur la fortune. Il y a d'ailleurs lieu de noter que l'utilisation du répertoire national d'identification des personnes physiques, que le décret nº 82-03 du 22 janvier 1982 a réservée aux cas expressément prévus par la loi, concerne, au-delà de la DGI, toutes les administrations auxquelles la loi a reconnu un droit de communication. Mais l'utilisation du numéro d'inscription à ce répertoire a été rendue de plus en plus difficile par l'interdiction de son utilisation organisée au fil des ans à l'instigation de la CNIL.

## L'utilisation optimale de l'arsenal juridique existant et le renforcement de la politique du recouvrement, du contrôle et des sanctions

Dans de multiples cas, l'arsenal juridique existant permettrait, convenablement mobilisé, de répondre à une partie du problème de la fraude et des abus. La faiblesse de l'utilisation des sanctions pénales en matière fiscale en constitue une parfaite illustration.

Une politique systématique d'amélioration du recouvrement suppose de surcroît une meilleure proportionnalité entre le risque encouru par le fraudeur découvert et le bénéfice susceptible d'être retiré de la fraude, afin de renforcer l'objectif dissuasif de la sanction.

Une telle volonté de durcissement des sanctions et d'élargissement des moyens juridiques du contrôle peut trouver des applications dans la quasi-totalité des domaines couverts par la mission, tant pour les recettes que pour les prestations.

**Les recettes**

À titre d'exemples, on peut mentionner de multiples propositions en matière de recettes :

– le rehaussement du plafond des pénalités de fraude à la redevance audiovisuelle pour les vendeurs de matériels audiovisuels ;

– l'extension des obligations déclaratives, en instituant une obligation de déclaration des contrats d'assurance vie d'un montant supérieur à un seuil fixé à un niveau élevé ;

– le plafonnement des tolérances du dixième et du vingtième pour les impôts pour lesquels elles sont économiquement peu justifiées ;

– l'élargissement du champ d'application possible de la notion d'abus de droit à l'encontre de montages fiscaux détournant la loi ;

– ou encore la possibilité de reprendre une procédure de redressement fiscal annulée pour vice de forme sans que la prescription soit opposable, dans le cas de manœuvres frauduleuses.

**Les prestations**

En ce qui concerne les prestations, différentes propositions vont dans le sens d'une responsabilisation accrue des acteurs, alliée au durcissement des contrôles, des sanctions, et du recouvrement des indus.

Une plus grande responsabilisation pourrait notamment être recherchée par :

– l'intégration dans l'aide financière à la coopération avec les pays en voie de développement des créances hospitalières et sociales à l'encontre de ressortissants ayant fait l'objet d'une prise en charge par un organisme étranger ;
– l'incitation des hôpitaux à privilégier des formules de pré-paiement, et surtout à mieux s'assurer de la réalité des urgences leur imposant de traiter les patients, notamment lorsqu'ils sont dépourvus de prise en charge. L'imputation d'une partie de leurs créances irrécouvrables sur leur dotation non affectée, c'est-à-dire leur patrimoine privé, constituerait une voie intéressante à cet égard. Par ailleurs, l'intégration, dans la dotation globale de leur établissement, des frais de transport prescrits par les médecins hospitaliers, garantirait de leur part un souci plus affirmé d'économies.

Une politique plus ferme de sanctions et de contrôle pourrait également prendre la forme d'une articulation plus stricte des prestations entre elles. À titre d'exemple, il apparaît nécessaire d'éviter que le RMI ne vienne compenser les sanctions financières prises par les ASSEDIC à l'encontre d'allocataires refusant les emplois qui leur sont proposés par l'ANPE.

De même, pourrait être envisagé le renforcement des sanctions opposables aux arrêts de travail abusifs, tant pour le médecin prescripteur que pour le salarié vis-à-vis de son employeur. Ainsi, le médecin prescripteur d'arrêts de travail abusifs pourrait être tenu de rembourser les indemnités indûment versées.

Pour améliorer le recouvrement des indus, pourraient être proposées :
– l'exclusion des remises totales de dettes sur les RMI indus, dans le cas de fausse déclaration ou de fraude, ainsi que le remboursement des indus non seulement sur les prestations de RMI ultérieures, mais également sur une partie des prestations versées par les CAF aux allocataires concernés ;
– ou encore la mise en œuvre de procédures de recouvrement des prestations de RMI versées aux allocataires à faible revenu mais disposant d'un patrimoine important, ainsi que la réévaluation des bases de calcul des revenus présumés tirés de ce patrimoine.

Enfin, une politique de communication sur les efforts entrepris en matière de lutte contre la fraude et les abus de toute sorte, ne pourra que soutenir l'objectif visant à dissuader les fraudeurs potentiels, et à conforter les citoyens dans leur civisme.

## La simplification et l'amélioration de la réglementation

Les prestations dont le caractère fraudogène ne fait pas de doute devraient naturellement subir une adaptation.

La notion d'isolement, source importante de fraude, pourrait en particulier être abandonnée au profit d'une condition d'octroi ou de non octroi matériellement plus facilement vérifiable : la simple communauté de résidence. Ce choix serait plus simple que celui consistant à

chercher à définir l'isolement par différents critères comme le fait la jurisprudence. Cette solution pourrait notamment être appliquée au RMI et à l'API.

En ce qui concerne cette dernière prestation, elle doit en tout état de cause faire l'objet d'un réexamen attentif. Deux voies distinctes peuvent être ainsi explorées :
– la première consisterait à rechercher une simple modification des modalités d'attribution. Outre la substitution de la notion de communauté de résidence à celle d'isolement « affectif », il conviendrait d'améliorer la gestion de la prestation, soit en prévoyant un mécanisme permettant une reprise d'activité dont les revenus ne seraient pas intégralement pris en compte, soit en instaurant un délai de carence entre la déclaration de reprise d'une vie commune et l'arrêt des versements ;
– la seconde tendrait à lier l'API à un mécanisme d'insertion professionnelle qui doit demeurer une préoccupation majeure pour les mères de familles monoparentales, la mission préconisant pour sa part une intégration de l'API et du RMI.

Pour le RMI, il conviendrait surtout d'activer le volet insertion de la prestation pour réduire l'« effet d'aubaine », en accroissant par exemple la proportion de RMistes admis en contrats de retour à l'emploi, en contrats emploi-solidarité, ou en contrats initiative-emploi. De plus, pour conforter la constitution de cellules familiales biparentales, il conviendrait de porter de 50 % à 70 % la majoration pour conjoint.

Les allocations logement devraient également voir simplifier leurs critères d'attribution, qu'il s'agisse d'harmoniser leurs conditions d'octroi, ou d'unifier les trois types de prestations existantes. De même, les conditions de résidence devraient être alignées entre les trois prestations. Le nombre d'abattements sur les ressources déclarées pourrait être réduit. La forfaitisation des dépenses de logement restant à la charge de l'allocataire constituerait une voie de simplification sans doute intéressante. Enfin, une fois allégé l'ensemble des dispositifs de prestations-logement, pourrait être envisagée la mise en place d'un mécanisme d'intéressement, comparable à celui existant pour le RMI, qui permettrait de ne pas pénaliser les efforts d'insertion des bénéficiaires de minima sociaux.

Les dépenses de thermalisme, objets de nombreux abus, non seulement en terme de prise en charge mais également en matière tarifaire, pourraient, pour leur part, bénéficier d'une rénovation de leur cadre conventionnel, visant notamment à harmoniser le contenu des traitements pratiqués. À cet effet, la loi devrait être modifiée [1] de façon à définir la base légale d'une convention nationale entre l'assurance maladie et les stations thermales, qui déterminerait leurs obligations respectives (en particulier l'éventuelle interdiction pour les établissements conventionnés de recourir à la publicité), les tarifs de responsabilité des forfaits thermaux

(1) Une telle disposition figure dans le projet de loi portant divers dispositions d'ordre social de 1996 à l'article 12A.

et les conditions de leur dépassement, enfin les modalités de l'harmonisation progressive des traitements et tarifs. Un décret devrait également être pris pour poser le principe d'une nomenclature des soins et traitements thermaux.

Dans une autre perspective, l'assouplissement de la réglementation des moyens d'acquittement des amendes pénales constituerait indéniablement un moyen de faciliter leur recouvrement. En particulier, l'extension à l'ensemble des départements de la possibilité du paiement par chèque serait une avancée significative. De même, l'incitation au paiement spontané de l'amende permettrait d'éviter de lancer des procédures longues dont chacun sait qu'elles aboutissent trop rarement : les redevables pourraient ainsi être contraints de déposer une garantie lors de leur condamnation, dans l'attente du paiement de leur amende. Il serait également utile d'étendre au-delà des trois seuls départements où elle est actuellement expérimentée, la procédure de l'opposition au transfert de la « carte grise » dans les cas où le propriétaire du véhicule est redevable d'amendes forfaitaires majorées sans adresse connue, à la condition préalable et primordiale que la fiabilité du fichier des cartes grises soit substantiellement améliorée.

Une amélioration importante concernant l'impôt sur le revenu consisterait à fixer un plafond global d'exonération pour l'ensemble des réductions d'impôts et des produits de l'épargne actuellement défiscalisée. Ce plafond pourrait être modulé selon la taille du foyer fiscal et le montant du revenu fiscal.

De même, il conviendrait d'une part, d'imposer les plus-values réalisées sur les bons anonymes dans les mêmes conditions que celles des intérêts (soit 54,4 %), et de mettre en extinction progressive l'encours des bons anonymes.

En ce qui concerne le régime de TVA intracommunautaire, il est proposé de limiter les possibilités de fraude, par exemple en élevant les plafonds de durée et de kilométrage permettant de faire bénéficier les véhicules achetés à l'étranger du régime des véhicules d'occasion, ou d'abaisser le seuil de 700 000 francs en deçà duquel les ventes à distance à des particuliers sont taxables dans l'État de départ des marchandises.

Pour l'ISF, une partie des difficultés liées au régime d'exonération des biens professionnels peut être écartée en fixant un plafond d'âge (soixante-cinq ou soixante-dix ans) pour les redevables qui en bénéficient.

### Un meilleur partage des tâches entre les organismes

Une meilleure organisation du partage des tâches entre les organismes sociaux apparaît indispensable, notamment lorsque ceux-ci sont susceptibles d'être victimes de cumuls indus.

Ainsi, à titre d'exemple, diverses modalités alternatives permettraient d'éviter les possibilités de cumuls d'indemnités journalières de

maladie et de maternité avec les allocations de chômage. Il serait notamment possible soit de confier aux ASSEDIC la gestion de la branche maladie des demandeurs d'emploi à travers un accord entre la CNAM et l'UNEDIC et de faire rembourser par les caisses de maladie aux ASSEDIC les indemnités journalières normalement perçues directement par l'intéressé, soit de systématiser l'information des ASSEDIC par les caisses d'assurance maladie qui délivrent des indemnités journalières.

De même, pourrait être envisagée une intervention accrue des employeurs dans les procédures de régulation des arrêts-maladie, par exemple en leur transférant la charge de l'indemnisation de leurs salariés en arrêt de travail de moins de trois mois, en contrepartie de la réduction à due concurrence des cotisations patronales maladie.

De manière plus générale, des économies de moyens pourraient être tirées de la mise en commun des informations nécessaires aux différents organismes sociaux, sous la forme d'une banque de données sociales, qui serait alimentée et contrôlée par chacun des organismes concernés, au fur et à mesure des demandes des allocataires. Ainsi, ceux-ci seraient dispensés de produire régulièrement les mêmes justificatifs dans l'hypothèse où le champ des mécanismes déclaratifs serait réduit, et où les organismes prestataires connaîtraient la situation des intéressés au regard des différents régimes sociaux.

### Des moyens administratifs qui doivent être coordonnés et réformés lorsque c'est nécessaire

Du point de vue de l'organisation du contrôle, diverses pistes peuvent être tracées.

Il serait en premier lieu indispensable de créer une fonction de contrôle pour le recouvrement des contributions d'assurance chômage, d'ASF et d'AGF. Une telle décision ressort de la responsabilité des partenaires sociaux ; une disposition législative pourrait ouvrir cette possibilité en renvoyant sa mise en œuvre à des accords entre les partenaires sociaux. Plus généralement, il conviendrait que les organismes de protection sociale qui n'en disposent pas encore mettent en place un appareil de contrôle digne de l'enjeu financier, et que ceux qui en disposent, c'est-à-dire pour l'essentiel les branches famille et maladie, en accroissent les effectifs et, plus généralement, les moyens, aussi bien matériels que statutaires.

Dans le domaine du chômage, l'intensification des contrôles et l'amélioration des résultats passent par une répartition nouvelle du contrôle des demandeurs d'emploi : le régime d'assurance chômage assurerait le contrôle de ses allocataires, l'Agence nationale pour l'emploi s'attacherait plus particulièrement au contrôle des demandeurs d'emploi non indemnisés, les services de l'État assurant le contrôle des bénéficiaires du régime de solidarité.

Cette réforme, qui nécessite l'accord des partenaires sociaux et une disposition législative, ne saurait être d'application immédiate. Il

est donc nécessaire, pour le court terme, de renforcer les services de contrôle de la recherche d'emploi et d'impliquer de manière significative l'ANPE dans cette tâche qui, d'ailleurs, fait partie de ses missions.

Les moyens d'action du service médical de l'assurance maladie devraient être sensiblement étendus. En particulier, d'un point de vue technique, l'existence d'une liaison informatique directe avec le médecin prescripteur permettrait de raccourcir au maximum le délai séparant la prescription de l'examen de l'arrêt et de la convocation éventuelle du salarié, et de réduire les abus et les fraudes en matière d'indemnités journalières de maladie.

En matière fiscale, l'amélioration du recouvrement des redressements notifiés passe certainement par le renforcement de la coordination des services de contrôle et des services de recouvrement de la comptabilité publique, de façon à réduire l'organisation de leur insolvabilité par les intéressés, et à diminuer le nombre d'admissions en non-valeurs, c'est-à-dire le nombre de créances irrécouvrables. Dans cette perspective, la bonne foi devrait permettre d'atténuer les pénalités.

Plus généralement, les moyens et les méthodes de l'administration fiscale doivent s'adapter progressivement dans le sens de la recherche d'une meilleure acceptation du contrôle. En particulier, pourrait être développée la pratique des « vérifications-diagnostics », qui permet, pour les petites entreprises commerciales, de faire un point rapide sur leur situation et de ne poursuivre le contrôle que si les premières conclusions laissent apparaître des anomalies importantes ou la nécessité de poursuivre les investigations.

Enfin, dans tous les domaines couverts par la mission, l'impératif de l'équité, tant géographique qu'entre les citoyens eux-mêmes, devrait conduire à la poursuite d'une politique, affirmée de manière permanente, de redéploiement des moyens et d'harmonisation du contrôle au niveau national.

## Des propositions plus spécifiques au travail illégal et à l'immigration irrégulière

### Le travail illégal

Les propositions qui peuvent être faites pour faire face au développement du travail illégal sont de trois ordres.

Il s'agirait en premier lieu de renforcer la politique de prévention et d'information, en particulier en direction des entreprises. Notamment, même si le travail illégal n'est dû que pour un quart à l'immigration irrégulière, il serait utile de permettre aux employeurs de vérifier l'exactitude de la situation du demandeur d'emploi qui se présente à eux. Plus généralement, pourrait être approfondi un réel partenariat avec les professionnels et leurs représentants, en particulier pour les secteurs

les plus directement concernés, aux premiers rangs desquels le BTP, l'agriculture et les services.

Du point de vue des structures, la prise en compte du caractère transversal du problème du travail illégal devrait conduire à la création auprès du Premier ministre d'une délégation interministérielle, dont l'action dépasse la simple collecte d'informations et l'établissement de statistiques. Cette délégation permettrait de mieux assurer la nécessaire collaboration des services de contrôle au plan local, et de l'organiser et de la suivre au plan central.

Une telle délégation serait à l'évidence l'interlocuteur privilégié de la nouvelle structure dont la création au sein du ministère de l'Intérieur est proposée en réponse à l'insuffisance des moyens de lutte contre l'immigration irrégulière, dans ses aspects de souveraineté.

Enfin, la recherche d'une réponse efficace au travail illégal ne peut faire l'économie du renforcement des dispositifs légaux en vigueur :
– création d'une amende pécuniaire généralisée et dissuasive, indépendamment des sanctions pénales ;
– extension des éléments constitutifs du délit de travail illégal, à l'absence d'immatriculation de tout employeur et au non-paiement des cotisations sociales ;
– extension des pouvoirs d'investigation des officiers de police judiciaire les rapprochant de ceux des inspecteurs du travail, avec notamment le droit d'entrée dans les établissements, tirant ainsi les conséquences de ce que la gendarmerie et la police sont à la source de la très grande majorité des relevés d'infractions. Il serait également nécessaire de faire prévaloir la notion de destination professionnelle des lieux sur celle de domicile privée.

## L'immigration irrégulière

Comme pour la lutte contre le travail illégal, une première réponse institutionnelle s'impose face à l'importance de l'immigration irrégulière, et s'inscrirait opportunément dans le cadre de la réflexion en cours sur la réforme de l'État. Compte tenu de l'insuffisance de la coopération entre les services chargés de son contrôle, tant à l'entrée et sur le territoire à proprement parler que pour les reconduites à la frontière, il serait nécessaire de repenser leur organisation, en privilégiant la solution économique et rationnelle du regroupement des aspects relatifs à la souveraineté à l'intérieur d'une nouvelle direction active du ministère de l'Intérieur. Celle-ci regrouperait donc dans une direction unique les services de l'actuelle DICCILEC, ainsi qu'une partie de l'OMI, voire d'autres services du ministère de l'Intérieur. Cette nouvelle direction recevrait la double mission de l'admission au séjour, ainsi que du contrôle et de la préparation des mesures d'éloignement.

À l'échelon déconcentré, ses services extérieurs recevraient les compétences dévolues aux services des étrangers, aux services de la DICCILEC, ainsi qu'aux autres services de contrôle relevant du ministère de l'Intérieur.

Une telle réforme pourrait conduire, dans les zones sensibles, à la mise en place de sous-préfets chargés, auprès du préfet, de la mise en œuvre de la politique de l'immigration.

Cette réponse en terme d'organisation serait utilement complétée par une amélioration des moyens juridiques et matériels à la disposition de ceux qui sont chargés de mettre en œuvre la politique du contrôle de l'immigration irrégulière.

À l'entrée du territoire, la constitution d'un fichier dactyloscopique accessible et alimenté dans tous les consulats constituerait un premier élément d'une politique préventive sérieuse. Il contribuerait à réduire substantiellement l'organisation de leur anonymat par les étrangers interpellés. Le coût, élevé, d'une telle opération pourrait être sensiblement réduit si cet accès n'était ouvert que dans les consulats où son besoin est le plus criant.

En matière de reconduite à la frontière, trois mesures complémentaires s'avèrent indispensables :
– il conviendrait en premier lieu que la rétention, reconnue comme partie intégrante et systématique du dispositif d'éloignement, soit réformée. Dans son principe, la décision de la mettre en œuvre devrait être entièrement confiée à l'autorité administrative, le juge judiciaire recevant pleine compétence du recours en matière d'éloignement, qu'il s'agisse du fond ou de la procédure. Seul un partage rationnel des compétences, par bloc, pourra régler les chevauchements, redondances, lourdeurs et incompréhensions mutuelles ;
– de même, l'allongement des délais de rétention, actuellement de dix jours au maximum après ordonnance du juge judiciaire constitue un moyen indispensable pour améliorer l'efficacité du système existant. Ce délai est notoirement trop court, en particulier par comparaison avec les pratiques de nos voisins européens, et eu égard à la pratique qui se développe de l'organisation par les intéressés de leur propre anonymat. Ce délai devrait être porté à un mois et être suspendu par les éventuels recours ;
– enfin, il ne fait guère de doute que les capacités des centres de rétention devraient être considérablement accrues pour pouvoir répondre aux besoins. Concrètement, les capacités d'accueil devraient quasiment être multipliées par plus de deux, ce qui correspondrait à la création de mille places supplémentaires, pour un coût de l'ordre de 190 millions de francs.

# Conclusion

La mission a pu montrer, tant pour les recettes que pour les prestations sociales, que la fraude et les abus n'étaient pas des phénomènes marginaux, mais constituaient, au contraire, des pratiques générales bien qu'hétérogènes qui aggravaient l'inégalité – notamment sociale et géographique – entre les Français, comme le poids des prélèvements publics.

Ainsi, la réduction de l'ampleur de la fraude, notamment à travers une lutte prioritaire contre le travail illégal et l'immigration irrégulière, est un moyen tout à la fois de réduire le poids des prélèvements obligatoires pesant sur nos concitoyens, et de renforcer la cohésion sociale et la justice entre les Français.

Les moyens proposés par la mission pour mieux lutter contre la fraude et les abus sont destinés à montrer que l'amélioration de la situation actuelle est nécessaire et possible, et que l'appui de l'opinion publique représente une aide indispensable au succès des réformes envisagées.

Les Français, et plus particulièrement les plus modestes, savent bien que le maintien de la solidarité nationale est à ce prix.

# Glossaire des sigles

| | |
|---|---|
| **AAH** | Allocation pour adulte handicapé |
| **ACOSS** | Agence centrale des organismes de Sécurité sociale |
| **AGS** | Association pour la garantie des salaires |
| **ALF** | Allocation de logement familial |
| **ALS** | Allocation de logement social |
| **API** | Allocation de parent isolé |
| **APJE** | Allocation pour le jeune enfant |
| **APL** | Aide personnalisée au logement |
| **ASS** | Allocation (chômage) de solidarité spécifique |
| **AUD** | Allocation (chômage) unique dégressive |
| **CAF** | Caisse d'allocation familiale |
| **CNAF** | Caisse nationale d'allocation familiale |
| **CNAMTS** | Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés |
| **CNAVTS** | Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés |
| **CNIL** | Commission nationale de l'informatique et des libertés |
| **CPAM** | Caisse primaire d'assurance maladie |
| **DDTEFP** | Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle |
| **DGI** | Direction générale des impôts |
| **DICCILEC** | Direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins |
| **FNS** | Fonds national de solidarité |
| **IJ** | Indemnité journalière |
| **IR** | Impôt sur le revenu |
| **IS** | Impôt sur les sociétés |

| | |
|---|---|
| **ISF** | Impôt de solidarité sur la fortune |
| **MILUTMO** | Mission interministérielle pour la lutte contre le travail clandestin, l'emploi non déclaré et les trafics de main-d'œuvre |
| **NIR** | Numéro d'inscription au répertoire (nº INSEE) |
| **OMI** | Office des migrations internationales |
| **OPCVM** | Organisme de placement collectif en valeurs mobilières |
| **RMI** | Revenu minimum d'insertion |
| **SCRE** | Service de contrôle de la recherche d'emploi |
| **TVA** | Taxe à la valeur ajoutée |
| **URSSAF** | Union de recouvrement de la Sécurité sociale et des allocations familiales |

**Annexe I**

# Les recettes fiscales et sociales

Charles de Courson
*député de la Marne*

Avec le concours de André Nutte
et de Olivier Pagezy

Chapitre I

# L'impôt sur les sociétés

## Présentation générale

### Un impôt sensible à l'environnement économique

L'impôt sur les sociétés (IS) et l'imposition forfaitaire annuelle (IFA) sont spontanément payés à la direction de la comptabilité publique. L'IS est payé spontanément par les entreprises sur la base de quatre acomptes et régularisé l'année suivante, soit par versement complémentaire d'un solde, soit par remboursement d'un excédent de versement, si le résultat fiscal a diminué d'un exercice comptable à l'autre, et que l'entreprise ne l'a pas anticipé dans ses versements.

En 1994, les sociétés ont versé 134,4 milliards de francs, soit 128,3 milliards de francs au titre des acomptes et du solde, et 6,1 milliards de francs au titre de l'IFA. Les remboursements d'excédents de versement s'établissent à 21,2 milliards de francs, soit un recouvrement net de 113,3 milliards de francs.

La part de l'IS dans les recettes fiscales est de 9 % en 1993 après avoir été de 12 % en 1989 et 1990. Cependant, le nombre d'entreprises soumises à l'IS est de 24 % du total des redevables professionnels, c'est-à-dire les personnes morales qui paient un impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, les bénéfices agricoles ou les bénéfices non commerciaux (BIC, BA, BNC), contre seulement 19 % en 1988.

### Un impôt concentré

En raison du poids prépondérant des grandes entreprises dans l'économie française, les recettes d'IS sont très concentrées : selon les données relatives aux exercices clos en 1993, les entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 100 MF représentent 2,1 % de l'ensemble des entreprises passibles de l'IS, mais contribuent pour 68 % à la valeur ajoutée produite et pour 63 % à l'IS acquitté.

En 1993, les industries manufacturières et les activités financières, concentrant des entreprises généralement de grande taille, représentent 16 % de la population totale mais acquittent 46 % de l'IS. En revanche, le commerce et les services aux entreprises ou aux particuliers acquittent 35 % de l'IS alors qu'ils représentent 57 % de la population totale.

La concentration de l'IS est aussi géographique : l'impôt payé spontanément en 1993 par les entreprises situées en Ile-de-France était de plus de 50 % du total de l'impôt payé sur le territoire national.

## Estimation et typologie de la fraude et des pratiques abusives

L'estimation de la fraude à l'IS peut s'analyser à partir des redressements effectués par l'administration fiscale. En revanche, le rapprochement avec la capacité contributive des sociétés est peu significatif.

### Le chiffrage de la fraude constatée et redressée par l'administration fiscale peut s'analyser en fonction du taux de pénalité

Le nombre d'affaires révélatrices de fraudes graves ou volontaires peut notamment s'apprécier à partir des sanctions appliquées dans le cadre des opérations de contrôle fiscal externe. À ce titre, il est possible de considérer que les affaires pour lesquelles le taux moyen de pénalités est supérieur à 50 % du montant des droits rappelés présentent un caractère manifestement frauduleux.

Le ratio moyen de pénalités appliquées en contrôle fiscal externe pour l'IS est de 29 %. En 1994, près de 20 % des droits rappelés représentant 17 % des vérifications relèvent de pratiques frauduleuses.

**Répartition des affaires selon le taux de pénalités appliquées**

| Taux moyen de pénalités appliquées | Inférieur à 50% | | Supérieur à 50% | | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| Nombre de vérifications | 11 753 | 83% | 2 397 | 17% | 14 150 |
| Montant des droits rappelés (MF) | 11 143 | 81% | 2 573 | 19% | 13 716 |
| Pénalités (intérêts de retard inclus) (MF) | 1 881 | 47% | 2 131 | 53% | 4 012 |
| Ratio pénalités/droits rappelés | 16,8% | | 82,8% | | 29% |

Au total, le montant des redressements en droits issus de pratiques frauduleuses s'élève à 4,7 milliards de francs, pénalités comprises, soit 3,5 % du produit brut de l'IS.

### L'étroitesse de l'assiette tient à une faible corrélation avec la capacité contributive des sociétés

Le produit de l'IS présente une forte variabilité dans le temps et est peu corrélé avec la capacité contributive des sociétés, mesurable par exemple par l'excédent brut d'exploitation (EBE).

L'IS net, indépendamment de toute mesure nouvelle, n'évolue pas toujours de la même manière que l'activité économique. En 1991 et 1992, l'écart entre leurs taux de croissance était inférieur à deux points, mais en 1993, l'EBE a diminué de 2 %, alors que le bénéfice fiscal augmentait de 9,6 %. En 1994, les versements d'IS (solde et acomptes) calculés sur la base des bénéfices de 1993 ont progressé de 3,1 % alors que l'activité économique a connu cette année là une récession sans précédent.

**Évolution du produit de l'IS, 1988-1994 en MdF**

| Années | Excédent brut d'exploitation des SQS | IS net | IS net à législation n-1 | Évolution à législation constante (en %) |
|---|---|---|---|---|
| 1988 | | 121 | 122 | 13,0 |
| 1989 | | 137 | 137 | 13,4 |
| 1990 | 1 191 | 146 | 157 | 14,2 |
| 1991 | 1 206 | 127 | 131 | - 10,5 |
| 1992 | 1 226 | 101 | 105 | - 17,3 |
| 1993 | 1 209 | 101 | 100 | - 1,1 |
| 1994 | 1 236 | 112 | 104 | 3,1 |

Par ailleurs, le passage du résultat comptable au résultat fiscal met en jeu des masses importantes et peu maîtrisables : le bénéfice fiscal en 1994 s'élève à 411 milliards de francs, nettement inférieur au montant des réintégrations (634 milliards de francs) et déductions (650 milliards de francs) qui concourent à la formation de l'assiette. À titre d'exemple, la centrale des bilans de la direction de la prévision a calculé que le déficit à reporter s'est accru de 94 % entre 1991 et 1994. Ces mécanismes expliquent en grande partie la marge d'incertitude liée à l'exercice de prévision, contrairement à d'autres grands impôts comme la TVA ou l'IR.

Enfin, l'utilisation de l'évolution de l'EBE des sociétés et quasi-sociétés non financières comme agrégat servant de base à la prévision du résultat fiscal s'avère peu efficace : l'agrégat de l'EBE est très peu corrélé avec l'impôt, et cela indépendamment de la taille de la société. Cet indicateur est en outre limité aux sociétés et quasi-sociétés non financières ; or, les institutions financières représentent plus de 20 % du produit de l'impôt. Leur contribution financière a sensiblement diminué en 1994, soit 21 milliards de francs contre 26 milliards de francs en 1993 (1).

(1) Il s'agit des versements effectués au titre des acomptes pour l'exercice en cours et du solde pour l'exercice précédent.

### Le recouvrement des émissions de contrôle fiscal sur place est rendu difficile par la part des suspensions légales de paiement

Le taux de recouvrement brut sur émissions des années antérieure à 1992 s'élève 80,7 %, contre 77,7 % en 1993, en progression de 2,9 points.

Les restes à recouvrer sur les émissions de 1976 à 1991 sont peu nombreux mais d'un montant élevé : ils s'élèvent à 5,6 % des cotes en nombre, mais à 18,8 % des émissions.

En 1994, le taux de recouvrement brut des émissions de 1992 a progressé de 6,3 points sur l'IS, soit un taux de 52,1 %. Le taux de recouvrement net des émissions de contrôle fiscal à N +2 s'élève à 86,3 %.

**Taux de recouvrement des impositions de contrôle fiscal externe en 1993 et 1994**

| | Émissions 1976-1991 | | Émissions 1992 | |
|---|---|---|---|---|
| | 31/12/93 | 31/12/94 | 31/12/93 | 31/12/94 |
| Prises en charges en MF (a) | 94 677 | 94 883 | 12 430 | 12 439 |
| Part des suspensions légales de paiement en % (b)* | 16,5% | 13,8% | 44,5% | 39,6% |
| Apurement en MF (c) | 73 638 | 76 566 | 5 696 | 6 488 |
| Taux de recouvrement brut (c/a) | 77,7% | 80, 7% | 45,8% | 52,1% |
| Taux de recouvrement net** | 93,2% | 93,6% | 82,6% | 86,3% |

* Fraction des prises en charge dont le recouvrement est légalement suspendu en cas de réclamations suspensives de paiement ou de redressement-liquidations judiciaires.
** Rapport entre les recettes et les prises en charge dont le recouvrement n'est pas légalement suspendu.

## Efficacité des mesures de prévention et de contrôle de la fraude et des pratiques abusives

### L'efficacité des contrôles concerne essentiellement le contrôle sur place

**L'efficacité du contrôle sur place a permis de compenser une réduction régulière de l'assiette taxable**

Le montant des droits rappelés suite à contrôle fiscal [(1)] a progressé de 43 % entre 1991 et 1994, en raison principalement de

(1) Il ne peut y avoir corrélation parfaite entre les résultats du contrôle sur place et le montant des émissions de rôles de la même année, du fait du décalage entre la date d'achèvement de la vérification et l'établissement des impositions qui y font suite, et du fait de la mise en recouvrement échelonnée d'un certain nombre d'impositions. L'écart est cependant faible pour l'IS : les cotisations, droits simples et pénalités, mises en recouvrement au titre de l'IS s'élèvent à 15 092 MF en 1994, contre 13 652 MF en 1993.

l'efficacité du contrôle sur place. Le montant des droits rappelés représente en 1994 plus de 11 % des recettes budgétaires encaissées au titre de cet impôt sur cet exercice.

### Résultat du contrôle fiscal en droits nets rappelés (MF)

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 94/91 |
|---|---|---|---|---|---|
| Contrôle sur place | 9 008 | 10 575 | 12 176 | 13 711 | 52,2% |
| Contrôle sur pièces | 1 961 | 1 847 | 1 975 | 2 091 | 6,6% |
| Total droits simples (1) | 10 989 | 12 422 | 14 151 | 15 802 | 43,7% |
| Recettes IS (2) | 154 441 | 135 843 | 127 229 | 134 410 | -12,9% |
| Ratio (1)/(2) | 7,1% | 9,1% | 11,2% | 11,7% | - |

Les résultats du contrôle sur place de l'IS sont concentrés sur un petit nombre de rappels élevés : les articles supérieurs à 1 MF représentent 6,2 % en nombre, mais 79,0 % des sommes rappelées, alors que 78,3 % des articles, inférieurs à 200 000 francs, fournissent 6,8 % du total des rappels.

**La stagnation du contrôle sur pièces est préoccupante**

En matière de contrôle sur pièces, il est possible de ventiler les redressements notifiés par l'administration fiscale, par grandes catégories : redressement sur déclarations, taxation d'office, régularisation de versement d'IS ou d'IFA. Cette dernière catégorie traduit plus particulièrement l'effort du service dans la recherche de contribuables défaillants ou d'insuffisance de versement spontané. En 1994, les régularisations de versement à l'IS et à l'IFA ont représenté plus de 80 % du nombre d'articles d'imposition suite à contrôle sur pièces, soit 42 % des cotisations mises en recouvrement.

Les résultats révèlent une concentration des émissions sur l'IFA : près des trois quarts des articles rappelés concernent ce type d'imposition, qui représentent près du quart des cotisations mises en recouvrement.

### Ventilation des émissions suite à contrôle sur pièces en 1994, par type de redressements

| Nature de l'imposition émise | Nombre d'articles | | Cotisations mises en recouvrement (MF) | |
|---|---|---|---|---|
| | 1988 | 1994 | 1987 | 1994 |
| Redressements sur déclarations | 11 708 | 12 286 | 854,3 | 1 058 |
| Taxation d'office | 5 257 | 4 207 | 436,1 | 329 |
| Régularisation de versement IS | 8 062 | 7 761 | 403,1 | 442 |
| Régularisation de versement IFA | 45 662 | 66 654 | 291,2 | 567 |
| Ensemble contrôle sur pièces | 70 689 | 90 908 | 1 984,7 | 2 396 |

Comme en matière de contrôle sur place, les rappels sont concentrés sur un nombre réduit d'articles : 1,5 % des rappels excèdent 200 000 francs mais ils représentent 44,5 % des cotisations supplémentaires. 37 % du montant des rappels concernent des sociétés dont le bénéfice après rappel excède 1 MF.

## L'étroitesse de l'assiette est liée à des dispositions législatives

### Le recours au provisionnement

Les dotations aux provisions que constituent les sociétés sont à la fois très fluctuantes d'une année sur l'autre et très importantes par rapport au résultat fiscal.

Selon les calculs de l'administration fiscale, le montant des dotations aux provisions a presque doublé entre 1990 et 1993. Le ratio entre les dotations aux provisions et le bénéfice fiscal était de deux en 1990, alors qu'il est supérieur à trois en 1993. L'évolution de ce montant est difficile à prévoir : entre 1991 et 1992, celles-ci ont augmenté de 17 %, mais entre 1992 et 1993, cette croissance a été brutalement portée à 35 %.

À l'évidence, dans une phase de creux conjoncturel, le recours aux provisions peut constituer un outil efficace et simple pour lisser le résultat fiscal.

### Les reports déficitaires

La possibilité offerte aux entreprises de reporter sur les cinq années ultérieures les déficits et indéfiniment les amortissements réputés différés constitue pour les sociétés un outil efficace qui permet de diminuer la base imposable.

À la clôture de l'exercice 1993, les déficits non imputés provenant des exercices antérieurs s'élevaient à 216 milliards de francs, encore reportables sur les exercices suivants. Il convient d'ajouter les déficits de l'exercice et les amortissements réputés différés pour des montants respectifs de 253 milliards de francs et 174 milliards de francs. La masse totale des imputations potentielles (643 milliards de francs) permettrait théoriquement d'annuler près de deux années d'IS. Elle se répartit essentiellement dans trois secteurs : les services (26,6 %), les holdings (19,8 %) et les institutions financières (13,7 %).

En l'absence de progression moyenne des bénéfices fiscaux, l'administration fiscale prévoit une résorption lente de ces déficits. Par exemple, seulement 20 % des déficits reportables des exercices antérieurs ont pu être effectivement imputés sur les bénéfices de l'exercice 1993.

### Le régime de groupe

Le régime de groupe, en autorisant les compensations entre résultats bénéficiaires et déficitaires des sociétés membres d'un groupe, a occasionné un coût budgétaire « instantané » d'environ 18 milliards de francs en 1994 (PLF 1996, fascicule « Voies et moyens »), soit 17 % du produit de l'IS net.

Grâce à ce dispositif, les groupes ont allégé leur charge d'IS d'environ 40 % par rapport à une situation où il n'y aurait pas du tout d'intégration, compte non tenu des limitations du report de déficits sur cinq ans qui en résulte par ailleurs. Au titre de l'exercice 1993, ce sont 69 % des groupes qui ont ainsi pu réduire leur résultat fiscal global. Parmi ces derniers, près d'un tiers annule totalement l'impôt dont ils seraient redevables si la législation spécifique des groupes n'existait pas.

Ce système profite essentiellement à des groupes dont la société mère est une grande société à structure financière : en 1993, ce secteur (institutions financières et holding) représentait 57,4 % du nombre total de groupes et 67,9 % de l'incidence budgétaire.

**Allègement d'IS en valeur relative par rapport à l'impôt dû sans le régime de groupe**

| Allègement d'IS en valeur relative | Groupes | | Coût | |
|---|---|---|---|---|
| | Nombre | % | Montant (MF) | % |
| Aucun avantage | 1 554 | 30,9 | 0 | 0,0 |
| moins de 20% | 978 | 19,4 | 805 | 4,4 |
| de 20% à 40% | 585 | 11,7 | 1 774 | 9,7 |
| de 40% à 70% | 504 | 10,0 | 5 356 | 29,2 |
| de 70% à 90% | 206 | 4,0 | 2 717 | 14,8 |
| de 90 à 99% | 112 | 2,2 | 2 436 | 13,3 |
| en totalité = 100% | 1 099 | 21,8 | 5 242 | 28,6 |
| **Total** | **5 038** | **100** | **18 330** | **100** |

Dans une période où bon nombre de sociétés peuvent être déficitaires, le régime de groupe est de nature à accélérer le manque à gagner en terme budgétaire. Le coût budgétaire est ainsi passé de 6 milliards de francs en 1990 à plus de 18,3 milliards de francs en 1994, soit un triplement sur la période.

## Certains régimes fiscaux se prêtent à la fraude et à des pratiques abusives

Les exemples qui suivent illustrent des montages juridico-financiers légaux, mais dont les objectifs apparaissent détournés de ceux prévus par le législateur, et constituent à cet égard des pratiques abusives.

### Le recours à des sociétés de personnes transparentes sur le plan fiscal

Si la constitution de sociétés peut obéir à un souci d'organisation commerciale et financière, le recours complémentaire à des sociétés transparentes a généralement pour but de réduire la base d'imposition.

Il en est ainsi de la combinaison du régime de groupe (article 223 A du CGI) et de l'article 8 du CGI, qui est légale. Or le cumul de ces deux régimes, devenu une pratique généralisée dans de nombreux secteurs économiques, procure des avantages fiscaux disproportionnés par rapport à ceux accordés par des textes qui, à l'origine, organisaient deux régimes distincts. Le montage permet ainsi d'intégrer fiscalement, par le biais de filiales, le résultat de sociétés transparentes, exclues par le législateur du périmètre du groupe. Les sociétés de personnes permettent en effet une remontée immédiate des pertes au niveau des associés et constituent un instrument très souple de gestion des déficits, utilisé notamment dans les groupes d'entreprises relevant de ce régime.

La multiplication des sociétés transparentes (10 000 SNC en 1971 contre 38 000 en 1994) et leur superposition dans certains secteurs de l'économie (grande distribution, bâtiment, hôtellerie, restauration) rend difficile la compréhension des montages et facilite l'évasion fiscale.

Face à ces montages, l'administration fiscale peut invoquer deux types d'infraction : l'abus de droit et l'acte normal de gestion. La procédure de répression des abus de droit (article L. 64 du LPF) est une des plus complètes des pays industrialisés, mais ne peut être invoquée que si l'administration fiscale parvient à montrer l'objet exclusivement fiscal du montage. L'administration dispose aussi de la qualification au titre de l'acte normal de gestion, ce qui l'oblige à prouver que l'acte est contraire à l'intérêt de l'entreprise.

**L'utilisation de Groupement d'intérêt économique à effet de levier fiscal pour le financement d'investissements**

Les déficits ordinaires constatés par le GIE viennent en déduction des bases imposables des associés, en l'occurrence les établissements financiers. Cette modalité spécifique au régime des sociétés de personnes constitue l'effet de levier fiscal du montage.

Le mécanisme de financements des montages connus sous le nom de « GIE fiscaux » consiste à combiner, notamment dans le cadre de contrat de crédit-bail, des règles d'amortissement dégressif (durées d'amortissement plus courtes que la durée du contrat), des loyers progressifs et un montant élevé de l'option d'achat « in fine ». Ce montage permet au GIE de dégager des déficits fiscaux importants au cours des premières années de crédit-bail. Compte tenu du régime fiscal particulier des GIE, ces déficits « remontent » au niveau de leurs membres, notamment des banques, qui peuvent les imputer sur leurs propres bénéfices.

Ces opérations aboutissent en définitive à créer un financement fiscal des biens d'équipement qui se traduit par une baisse du rendement de l'IS et rompt progressivement le principe de neutralité du traitement de l'investissement direct par rapport au financement par crédit-bail.

La remise en cause de l'utilisation abusive des GIE fiscaux n'est pas aisée. La procédure de répression des abus de droit est délicate à mettre en œuvre tant sur le plan de l'acte fictif que celui du but exclusivement fiscal.

**Les mécanismes de prix de transfert**

Comme les autres États qui ont un commerce international développé, la France a adopté des mesures pour lutter contre l'évasion fiscale à destination soit des pays étrangers (article 57 du CGI), soit plus récemment des paradis fiscaux (modifications des articles 57 et 238 A du CGI).

Selon l'administration fiscale, ces dispositifs sont désormais insuffisants : la difficulté d'accéder aux informations détenues à l'étranger conduit à appliquer plus souvent les dispositions de l'article 57 aux groupes français opérant à l'étranger qu'aux groupes étrangers opérant en France.

Dans le même temps, les pays étrangers membres de l'OCDE et particulièrement les États-Unis ont renforcé leur législation. Ainsi, les États-Unis ont-ils augmenté les obligations déclaratives des sociétés étrangères, mis en œuvre une procédure contraignante de comparaison globale des profits ainsi qu'une procédure d'agrément préalable des prix de transfert.

La législation française apparaît en retrait par rapport aux dispositifs mis en place par ses partenaires principaux. Si l'on tient compte de la brièveté du délai de répétition, du système territorial de taxation et de l'absence de toute disposition spécifique en matière d'information sur les opérations internationales, la France apparaît particulièrement exposée aux risques de délocalisation.

S'agissant des transferts d'actifs, il est particulièrement contestable que certains États de l'Union européenne attirent des sociétés-écran ou holding à but exclusivement fiscal.

Les transferts sont surtout considérables vers les Pays-Bas qui cumulent les avantages d'une convention fiscale très favorable, à la fois avec la France et avec le paradis fiscal des Antilles Néerlandaises, et d'agréments de non-imposition facilement accordés. La délocalisation à but fiscal des participations permettant la réalisation de plus-values, des brevets et des marques est ainsi devenue facile et courante. À titre d'exemple, les flux financiers des dividendes, intérêts et redevances versés par des entreprises françaises aux Pays-Bas atteignait 3,9 milliards de francs en 1993 avec un taux de couverture des transferts technologiques inférieur à 20 %, alors qu'il est supérieur à 60 % avec tous les autres États.

## Proposition de réforme

L'internationalisation des entreprises pose le problème de la nécessaire harmonisation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés, au moins au sein de l'Union européenne. En effet, la diversité des modes de définition des assiettes de l'IS et les écarts de taux poussent à l'optimisation fiscale.

Aussi, la lutte contre la fraude et les pratiques abusives passe-t-elle par certaines réformes :
– harmoniser, dans le cadre de l'Union européenne, des règles de définition des assiettes et des taux de l'IS ;
– réserver le bénéfice du régime des GIE fiscaux aux seuls biens d'équipement destinés à l'exportation lorsque la compétitivité de la France est en jeu ;
– limiter les possibilités de cumul entre le régime de groupe et le recours à des sociétés de personnes transparentes, en fixant un taux de participation minimum pour bénéficier de ce régime.

Chapitre II

# L'impôt sur le revenu

## Présentation générale

### Un impôt accepté dans son principe et à bon rendement

L'administration fiscale a traité, en 1994, 29,1 millions de déclarations au titre des revenus de 1993, soit une progression de 2,1 % par rapport à l'exercice précédent, qui se répartissent comme suit :
– 14,7 millions ont donné lieu à l'émission d'un avis d'imposition, soit 50,5 % de l'ensemble des déclarations ;
– 12,9 millions ont été non imposables, l'impôt calculé étant nul ou inférieur au seuil de mise en recouvrement, soit 400 francs : l'exonération d'impôt sur le revenu bénéficie aux contribuables dont le revenu net de frais professionnels n'excède pas 41 700 francs ;
– 1,5 million a donné lieu au remboursement total ou partiel de crédit d'impôt ou d'avoir fiscal.

L'impôt émis en 1994 au titre des revenus perçus en 1993 s'élève à 274,2 milliards de francs, en retrait de 5,2 % en raison des mesures législatives d'allégement de l'impôt adoptées lors de la loi de finances pour 1994. À ce montant s'ajoute l'impôt sur le revenu des titres antérieurs, qui comporte à la fois les émissions établies plus tard en raison de la procédure suivie pour la détermination d'un revenu catégoriel (par exemple, la détermination des bénéfices agricoles forfaitaires), et les émissions relatives au contrôle fiscal. Au total le montant de l'IR émis s'élève en 1994 à 294,8 milliards de francs, soit 20 % des recettes fiscales brutes totales de l'État en 1994.

Les performances du recouvrement, soit un taux de recouvrement de 97 % par rapport aux prises en charge à N +1, confirment que l'IR constitue le symbole du rattachement à la communauté nationale.

L'impôt sur le revenu est cependant un impôt concentré : 49,4 % des contribuables, qui disposent de 21,4 % du revenu imposable, sont imposés. Les 10 % des contribuables payant les plus fortes cotisations (supérieures à 20 760 F) représentent 69 % environ de l'impôt total, et 32 % du revenu imposable en 1994, alors qu'ils ne représentaient que 65 % de l'impôt total en 1987.

### Une relative stabilité de la structure du revenu imposable

Le revenu global (avant charges, déficits et abattements) est composé essentiellement des traitements et salaires (62,4 % en 1993) et des pensions et rentes (22,2 % en 1993).

Entre 1989 et 1993, les parts des bénéfices industriels et commerciaux et des revenus de capitaux mobiliers dans le revenu global diminuent quelque peu, essentiellement au profit des pensions et rentes et des revenus fonciers.

**Décomposition du revenu imposable par type de revenus**

| Revenus catégoriels | Revenus de 1989 | | Revenus de 1993 | |
|---|---|---|---|---|
| | Montant (MdF) | % du total | Montant (MdF) | % du total |
| Traitements et salaires | 1 331,0 | 62,4 | 1 604,7 | 62,4 |
| Pensions et rentes | 434,5 | 20,4 | 569,8 | 22,2 |
| Bénéfices industriels et commerciaux | 120,2 | 5,6 | 107,4 | 4,2 |
| Bénéfices non commerciaux | 90,1 | 4,2 | 103,0 | 4,0 |
| Bénéfices agricoles | 29,2 | 1,4 | 31,4 | 1,2 |
| Revenus fonciers | 65,0 | 3,0 | 86,0 | 3,3 |
| Revenus de capitaux mobiliers | 60,0 | 2,8 | 60,2 | 2,3 |
| Autres (hors plus-values) | 4,5 | 0,2 | 9,9 | 0,4 |
| Revenu brut global | 2 134,5 | 100,0 | 2 572,4 | 100,0 |
| Charges, déficits et abattements | - 88,3 | - | - 112,7 | - |
| Revenu net imposable taxé au barème | 2 046,2 | - | 2 459,7 | - |
| Plus-values taxées à un taux proportionnel | 60,4 | - | 62,6 | |

La structure du revenu imposable révèle la forte proportion des revenus déclarés par des tiers : les traitements, salaires, pensions, rentes et revenus de capitaux mobiliers représentent près des neuf dixièmes du revenu imposable. Les revenus des entreprises individuelles, qui offrent moins de possibilités de recoupement par l'administration fiscale représentent pour leur part 10 % du revenu imposable.

## Estimation et typologie de la fraude et des pratiques abusives

Les risques de fraude ou de pratiques abusives sont inhérents au caractère déclaratif des revenus des ménages en France, contrairement au système de prélèvement à la source qui prévaut dans d'autres pays de l'Union européenne (Allemagne, Grande-Bretagne).

Aussi, la prise en compte des taux de redressement constitue la méthode la plus robuste pour apprécier l'ampleur de la fraude et des pratiques abusives, à travers notamment deux types d'infractions : les défauts de déclaration et les dissimulations de recettes.

## L'approche en termes de comptabilité nationale est fragile, mais révèle une assiette taxable particulièrement étroite

### La comparaison avec le revenu économique soulève de nombreuses difficultés

La différence entre revenu économique, revenu déclaré et revenu imposable est une des caractéristiques de la fiscalité française (1).

Une étude de la direction de la prévision (2) analyse l'évolution de l'assiette de l'IR entre 1984 et 1993. À partir d'une évaluation de six grands types de revenus économiques (traitements et salaires, prestations sociales, revenus financiers, revenus fonciers, revenus agricoles, revenus indépendants), elle cherche notamment à mieux appréhender l'impact de la législation fiscale sur la définition des revenus déclarés et des revenus effectivement imposés.

(1) Les revenus économiques des ménages sont calculés à partir des données de la comptabilité nationale, complétées, le cas échéant, par les données du compte de l'agriculture et du compte du logement. Ils intègrent non seulement les revenus explicites disponibles pour la consommation ou l'investissement immédiats (salaires nets, intérêts et dividendes nets), mais également le revenu implicite correspondant à une possibilité de consommation ou d'investissement futurs (amortissements, cotisations sociales). Les revenus déclarés des ménages sont calculés à partir des données du modèle léger de la DGI. Ils correspondent aux principaux revenus catégoriels déclarés à l'impôt sur le revenu :
– les salaires correspondent globalement aux « traitements et salaires » de la déclaration d'impôt ; toutefois les prestations sociales en espèces (indemnités journalières, allocations de chômage, de préretraite et de formation) fiscalement considérées comme des traitements et salaires ont été reclassées avec les « pensions et retraites » ;
– les prestations sociales correspondent aux « pensions, retraites et rentes » de la déclaration d'impôt, auxquelles ont été ajoutées les prestations sociales en espèces après déduction des éventuelles cotisations sociales ;
– les revenus financiers correspondent aux « revenus de capitaux mobiliers » de la déclaration d'impôt, aux « gains de cessions sur valeurs mobilières » et « plus-values de cession sur droits sociaux »
– les revenus fonciers correspondent aux « revenus fonciers » de la déclaration d'impôt et aux « plus-values sur meubles et immeubles » ;
– les revenus agricoles correspondent à l'ensemble des « bénéfices agricoles » de la déclaration d'impôt ;
– les revenus indépendants correspondent à l'ensemble des « bénéfices industriels et commerciaux », des « bénéfices non commerciaux » et des « revenus de gérants de société » de la déclaration d'impôt.
Les revenus imposables des ménages sont calculés à partir des données de l'état 1921 de la DGI : ils correspondent aux principaux revenus catégoriels nets, c'est-à-dire après abattements fiscaux, pris en compte pour le calcul de l'impôt sur le revenu.
(2) Étude sur l'assiette de l'impôt sur le revenu, août 1995. Les revenus déclarés et imposables ont été reclassés afin de maintenir la cohérence avec les données de la comptabilité nationale.

Cette étude montre que la part imposée du revenu des ménages tel que la comptabilité nationale le mesure n'atteint que 27 % environ en 1993. Ce résultat s'explique d'abord par la prise en compte dans le revenu d'éléments que la législation fiscale considère comme des charges (cotisations sociales, amortissements), mais il correspond aussi à l'existence d'abattements proprement fiscaux et au fait qu'un grand nombre de foyers ne sont pas imposés à l'IR.

Par ailleurs, l'analyse par type de revenus fait apparaître des écarts importants :
– sur toute la période, la part imposée des revenus imposables pour les titulaires de revenus indépendants (90-95 %), de revenus fonciers hors loyers fictifs et de revenus financiers (85-90 %) reste très supérieure à celle des titulaires de revenus salariaux (75-80 %), de revenus catégoriels (65-75 %) et de prestations sociales (60-65 %) ;
– la part imposée des revenus déclarés pour les titulaires de prestations sociales (45-55 %) et de revenus salariaux (55-60 %), est sensiblement inférieure à celle des titulaires de revenus financiers (65-75 %), de revenus indépendants (80-85 %) et de revenus fonciers (85-90 %), la part imposée des titulaires de revenus agricoles connaît d'amples variations (45-75 %) ;
– la part imposée des revenus économiques pour les titulaires de revenus financiers et indépendants (35-40 %) et de revenus salariaux (30-35 %) reste supérieure à celle des titulaires de prestations sociales (25-30 %), de revenus agricoles (15-20 %) et de revenus fonciers (10-15 %).

La comparaison avec les principaux pays industriels renforce la spécificité du système fiscal français. Les bases de l'impôt sur le revenu sont plus larges dans la plupart des autres pays : aux États-Unis les trois quarts du revenu économique des ménages sont soumis à l'impôt progressif. Le premier revenu imposé à l'impôt sur le revenu en France (42 500 francs en 1993 pour une part) est deux fois plus élevé qu'en Allemagne, au Royaume-Uni ou en Italie : il représente 61 % du revenu moyen de l'ouvrier en France contre 20 % en Allemagne, 25 % au Royaume-Uni et 30 % en Italie.

**Les écarts d'imposition entre catégories de revenus nuancent le principe de l'égalité devant l'impôt**

Il reste difficile de faire la part, dans l'écart constaté entre le revenu imposable et le revenu économique, des exonérations légales et de la fraude.

Une analyse à partir des revenus assujettis à l'impôt en 1993 permet cependant de montrer que de manière générale, les titulaires de revenus salariaux et indépendants paraissent les plus soumis à l'IR, alors que les titulaires de revenus agricoles, financiers et fonciers semblent les moins assujettis.

Au niveau du revenu imposable, les titulaires de salaires et de pensions paraissent les moins avantagés : pour ces contribuables, la part du revenu imposable dans le revenu économique se situe environ à 55 %. Le handicap des titulaires de salaires par rapport aux titulaires de revenus indépendants au niveau des revenus déclarés disparaît au niveau des revenus imposables en raison de l'existence d'abattements fiscaux plus

importants. En effet, si la très grande majorité des salariés et la quasi-totalité des retraités bénéficient des déductions cumulatives de 10 % et 20 %, seuls les adhérents des associations ou centres de gestion agréés profitent des abattements non cumulables de 10 % ou 20 %.

**Mesure de l'écart entre revenu imposable et revenu économique en 1993**

| Revenus catégoriels | Revenus imposable(a) | | Revenu économique*(b) | | $\frac{(a)}{(b)}$ x100 |
|---|---|---|---|---|---|
| | Montant (MdF) | % du total | Montant (MdF) | % du total | |
| Traitements et salaires | 1 604,7 | 62,4 | 2 450,1 | 48,0 | 65,5 |
| Pensions et rentes | 569,8 | 22,2 | 1 362,5 | 26,7 | 41,8 |
| BIC, BNC, BA | 241,4 | 9,4 | 660,3 | 12,9 | 36,5 |
| Revenus fonciers | 86,0 | 3,3 | 117,8 | 2,3 | 72,9 |
| Revenus de capitaux mobiliers et autres revenus | 70,1 | 2,7 | 511,3 | 10,0 | 13,7 |
| Revenu brut global | 2 572,4 | 100,0 | 5 102,0 | 100,0 | |
| Charges, déficits et abattements | - 112,7 | - | | | |
| Revenu net imposable taxé au barème | 2 459,7 | - | | | |
| Plus-values taxées à un taux proportionnel | 62,6 | | | | |

* Revenu économique net des cotisations sociales et des amortissements.

Enfin, les titulaires de revenus fonciers et de revenus agricoles apparaissent les plus favorisés. Pour les premiers, c'est surtout l'exonération de loyers fictifs des propriétaires occupants qui est déterminante. Les propriétaires bailleurs sont en revanche peu avantagés au niveau des exonérations et abattements fiscaux. En 1993, les revenus imposés représentaient plus de 58 % des revenus économiques des propriétaires bailleurs. Pour les revenus agricoles, les exonérations semblent primordiales, mais la proportion des contribuables non imposables explique aussi la faible part de revenu imposé.

## Le chiffrage de la fraude constatée et redressée par l'administration fiscale peut s'apprécier en termes de taux de pénalité

Le nombre d'affaires révélatrices de fraude grave ou volontaire peut notamment s'apprécier à partir des sanctions appliquées dans le cadre des opérations de contrôle fiscal externe. À ce titre, il est possible de considérer que les affaires pour lesquelles le taux moyen de pénalités est supérieur à 50 % du montant des droits rappelés présentent un caractère manifestement frauduleux (1).

(1) Au-delà du seuil de 50 %, le niveau du taux moyen de sanctions ne peut s'expliquer que par l'application de pénalités pour mauvaise foi, pour manœuvres frauduleuses ou pour défaut de déclarations.

Le ratio moyen de pénalités appliquées en contrôle fiscal externe pour l'IR est de 44 %. En 1994, plus de 50 % des droits rappelés représentant un quart du nombre des vérifications relèvent de pratiques frauduleuses. Le montant de la fraude redressée sur l'IR s'élèverait, selon ce mode de calcul, à 5,7 milliards de francs (droits rappelés et pénalités), soit 2 % du produit de l'impôt en 1994.

**Répartition des affaires selon le taux de pénalités appliquées en contrôle fiscal externe**

| Taux moyen de pénalités appliquées | Inférieur à 50% | | Supérieur à 50% | | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| Nombre de vérifications | 16 597 | 76% | 5 166 | 24% | 21 763 |
| Montant des droits rappelés (MF) | 3 319 | 49% | 3 437 | 51% | 6 756 |
| Pénalités (intérêts de retard inclus) | 650 | 22% | 2 339 | 78% | 2 986 |
| Ratio pénalités/droits rappelés | 19,6% | | 68% | | 44,2% |

Il est par ailleurs possible de donner une estimation de la fraude à partir du type de pénalités, dont ces opérations font l'objet : absence de bonne foi, manœuvres frauduleuses, taxation d'office. Pour l'ensemble du contrôle fiscal externe, tous impôts d'État confondus, 37 % des affaires donnent lieu à des pénalités de mauvaise foi, révélatrice d'une fraude volontaire.

### La dissimulation de revenus est concentrée sur certains revenus non-salariaux

Une estimation de la sous-évaluation des bénéfices déclarés au titre du régime réel d'imposition des revenus catégoriels est possible à partir des résultats du contrôle fiscal sur les revenus de 1993.

Les résultats du contrôle fiscal (vérifications de comptabilité et examens de situation fiscale personnelle) sur les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu font apparaître la diminution de la fraude en fonction de l'adhésion à un centre de gestion agréé.

Les redressements pour les entreprises industrielles et commerciales adhérentes à un centre de gestion agréé représentent, en moyenne en 1993, 33 % des bases d'imposition déclarées, et pour les non-adhérents 90 %. Les taux de redressements sont particulièrement élevés pour les bénéfices industriels et commerciaux, soit 43 % en 1993.

**Taux de redressement sur les entreprises individuelles, revenu imposable de 1993**

| | Nombre de contribuables vérifiés | Base déclarée moyenne (KF) | Montant moyen redressé par contribuable vérifié (KF) | Base moyenne après vérification (KF) | Redressements rapportés aux bases déclarés |
|---|---|---|---|---|---|
| **Adhérents AGA-CGA** | | | | | |
| BA | 331 | 1 388 | 499 | 1 887 | 36% |
| BIC | 2 657 | 718 | 308 | 1 027 | 43% |
| BNC | 2 641 | 1 005 | 236 | 1 241 | 23% |
| **Non-adhérents AGA-CGA** | | | | | |
| BA | 284 | 451 | 632 | 1 083 | 140% |
| BIC | 7 035 | 394 | 611 | 1 005 | 155% |
| BNC | 2 981 | 1 161 | 568 | 1 729 | 49% |
| **Non-adhérents, adhérents** | | | | | |
| BA | | 0,3 | 1,3 | 0,6 | 3,9 |
| BIC | | 0,5 | 2,0 | 1,0 | 3,6 |
| BNC | | 1,2 | 2,4 | 1,4 | 2,1 |

L'extrapolation de ces chiffres fournit une mesure grossière du montant global des bénéfices dissimulés par les entreprises imposées à l'impôt sur le revenu. Globalement, la perte peut être estimée à 45 milliards de francs, soit 35 % des bénéfices déclarés. Ces calculs sont fondés sur l'hypothèse que les taux de dissimulation seraient les mêmes pour les entreprises vérifiées et pour les autres.

La moyenne de 35 % n'offre d'ailleurs qu'une image déformée des réalités individuelles : parmi les entreprises industrielles et commerciales adhérant à un centre de gestion agréé, une sur deux environ remplit correctement ses obligations fiscales (le taux de redressement est inférieur à 10 %), tandis qu'une sur quatre dissimule la moitié ou plus de son bénéfice déclaré.

## Efficacité des mesures de prévention et de contrôle

Globalement, l'administration fiscale examine tous les ans 5 % environ des dossiers des particuliers (imposables et non imposables), soit encore 11 % des seuls dossiers imposables.

## La part des redressements dans le total du produit de l'impôt reste modeste

### Les redressements issus du contrôle fiscal représentent 5 % du produit de l'impôt

Les résultats du contrôle fiscal sur l'impôt sur le revenu en droits rappelés montrent que les redressements représentent 5,0 % du produit global de l'impôt sur le revenu en 1994.

**Résultat du contrôle fiscal en droits nets rappelés (MF)**

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 94/91 |
|---|---|---|---|---|---|
| Contrôle sur place | 4 876 | 5 246 | 6 304 | 6 591 | 35,1% |
| Dont vérification de comptabilité | 3 133 | 3 379 | 3 787 | 3 970 | 26,7% |
| Dont ESFP* | 1 743 | 1 867 | 2 517 | 2 621 | 50,3% |
| Contrôle sur pièces | 5 901 | 6 353 | 7 340 | 8 208 | 39,1% |
| Total droits simples (1) | 10 777 | 11 599 | 13 644 | 14 799 | 37,3% |
| Recettes IR (2) | 303 514 | 307 138 | 309 770 | 295 628 | - 2,5% |
| Ratio (1)/(2) | 3,5% | 3,7% | 4,4% | 5,0% | 43,0% |

* Examen contradictoire de l'ensemble de la situation fiscale personnelle.

Le résultat du contrôle fiscal externe de l'IR est fortement concentré : les articles supérieurs à 500 000 francs représentent 5,3 % du nombre mais 68,0 % du montant des rappels. Par ailleurs, 66,9 % du rappel global est émis à l'encontre de contribuables disposant de revenus supérieurs à 800 000 francs et 84,4 % concerne des revenus supérieurs à 400 000 francs.

### La part des redressements liée à la non-déclaration est faible

Le contrôle sur pièces est une procédure légère qui permet de corriger les erreurs courantes commises au détriment du Trésor, au titre notamment du quotient familial, des charges non déductibles, et des revenus omis.

Sa mission prioritaire consiste à rechercher et relancer les contribuables n'ayant pas déposé de déclaration, alors qu'ils sont soumis à une obligation déclarative. Les contribuables qui ne déposent pas leur déclaration sont relancés, et éventuellement taxés d'office s'ils persistent dans leur comportement.

Une ventilation des rôles émis (1) en 1994 suite à des opérations de contrôle sur pièces permet de distinguer trois types de redressements :

(1) Il ne peut y avoir de corrélation parfaite entre les résultats du contrôle et le montant des émissions de rôles de la même année, du fait du décalage entre la date d'achèvement de la vérification et l'établissement des impositions qui y fait suite, et de la mise en recouvrement échelonnée d'un certain nombre d'impositions.

redressement sur déclarations, taxation d'office et imposition suite à relance. Cette dernière catégorie, qui révèle l'efficacité réelle du service en vue de la recherche de non-déclarants potentiellement assujettis, n'est cependant à l'origine que de 7,5 % des cotisations mises en recouvrement. Ce résultat suppose que les nouveaux déclarants sont surtout non imposables ou peu imposables. Il révèle aussi une moindre efficacité de l'administration fiscale, dans la mesure où les impositions suite à relance sont deux fois inférieures, en nombre d'articles, en 1994 par rapport à celles de 1987. Cette évolution est cependant liée à la modification de la durée de prescription de quatre à trois ans en 1986, et au nouveau mode de comptabilisation qui ne prend en compte que les relances de contribuables imposables.

**Ventilation des émissions de rôles suite à contrôle sur pièces en 1994, par type de redressements**

| Nature de l'imposition émise | Nombre d'articles | | Cotisations mises en recouvrement (MF) | |
|---|---|---|---|---|
| | 1987 | 1994 | 1987 | 1994 |
| Redressements sur déclarations | 742 793 | 899 264 | 3 756 | 6 980 |
| Taxation d'office | 79 775 | 63 453 | 1 585 | 1 840 |
| Imposition suite à relance | 63 820 | 32 284 | 1 095 | 720 |
| Ensemble contrôle sur pièces | 886 388 | 995 001 | 6 436 | 9 540 |

La concentration de l'IR conduit à des distorsions importantes : 28,6 % de la cotisation rappelée concerne des revenus supérieurs à 400 000 francs, et 71,4 % des revenus supérieurs à 150 000 francs. 62,3 % des articles n'excèdent par 5 000 francs, mais ils ne représentent que 15,4 % de l'impôt rappelé.

### Le recouvrement effectif des émissions de contrôle fiscal est perfectible

L'analyse en termes d'émissions doit être complétée par celle en termes de recouvrements, qui incombe au réseau de la comptabilité publique.

Le taux de recouvrement brut constaté au 31 décembre 1994 sur les émissions des années antérieures à 1992 suite à contrôle fiscal sur place est relativement élevé : il s'élève à 77,8 %, soit une progression de 3,4 points par rapport à 1993.

En revanche, le taux de recouvrement brut des émissions de 1992 n'est que de 34,5 % au 31 décembre 1994. Après élimination des cotes suspendues légalement (réclamations suspensives et redressement-liquidation), le taux net ne s'élève qu'à 50 %. Les restes à recouvrer sont peu nombreux mais d'un montant élevé : ils représentent 5,1 % des cotes de contrôle fiscal en nombre, et 21,4 % des montants des émissions.

**Taux de recouvrement des impositions de contrôle fiscal externe en 1993 et 1994**

| | Émissions 1976-1991 | | Émissions 1992 | |
|---|---|---|---|---|
| | 31/12/93 | 31/12/94 | 31/12/93 | 31/12/94 |
| Prises en charges en MF (a) | 86 154 | 86 643 | 8 080 | 8 085 |
| Part des suspensions légales de paiement en % (b)* | 12,85% | 10,84% | 33,45% | 32,06% |
| Apurement en MF (c) | 64 142 | 67 489 | 2 175 | 2 790 |
| Taux de recouvrement brut (c/a) | 74,45% | 77,89% | 26,92% | 34,51% |
| Taux de recouvrement net** | 85,43% | 87,37% | 40,45% | 50,79% |

* Fraction des prises en charge dont le recouvrement est légalement suspendu en cas de réclamations suspensives de paiement ou de redressement-liquidation judiciaires.
** Rapport entre les recettes et les prises en charge dont le recouvrement n'est pas légalement suspendu.

## L'étroitesse de l'assiette tient essentiellement à des dispositions législatives

L'ampleur de l'écart entre le revenu économique et le revenu imposable tient aux particularités du système fiscal français. L'étroitesse de la base s'est aussi accentuée par une évolution des réductions d'impôts plus rapide que l'assiette des revenus imposables.

### Les abattements sur les revenus catégoriels professionnels sont plus avantageux qu'à l'étranger

L'abattement de 20 % sur les traitements, salaires et pensions, et sur les revenus des adhérents aux centres ou associations de gestion agréés n'a pas d'équivalent dans les autres pays. Il en va de même de l'abattement de 10 % dont bénéficient les pensions.

Par ailleurs, le régime de prise en compte des frais professionnels pour l'ensemble des professions (indépendants et salariés) est aussi favorable : les salariés bénéficient d'une déduction de l'intégralité de leurs frais réels ou d'un forfait de 10 % plafonné à 72 250 francs. Les systèmes étrangers sont plus restrictifs : jusqu'au plafond, les salaires nets et les pensions sont imposés sur seulement 72 % de leur montant brut.

### Les revenus de l'épargne financière sont peu et inégalement sollicités

Les revenus du capital sont moins soumis au prélèvement que les revenus du travail, et sont soumis à des régimes d'imposition dérogatoires au droit commun.

Le tableau ci-dessous, qui retrace la structure des revenus d'épargne financière des ménages en fonction de leur traitement fiscal, fait apparaître que la part des revenus de l'épargne ne supportant aucun prélèvement s'établissait en 1992 à 227 milliards de francs, soit 46 % des revenus mesurés par la comptabilité nationale, contre 40 % en 1988.

**Revenus d'épargne financière perçus en 1988 et 1992 et revenus imposés***

| | 1988 | | 1992 | |
|---|---|---|---|---|
| | Mds F | % | Mds F | % |
| Revenus de l'épargne mesurés par la comptabilité nationale | 341 | 100% | 488 | 100% |
| Revenus de l'épargne connus des administrations fiscales | 242 | 71% | 326 | 67% |
| Dont : | | | | |
| Revenus exonérés | 105 | 31% | 172 | 35% |
| Revenus imposés au prélèvement libératoire | 57 | 17% | 50 | 10% |
| Revenus déclarés | 80 | 23% | 104 | 21% |
| Dont : | | | | |
| Revenus soumis à abattement | 24 | 30% | 46 | 44% |
| Revenus non imposés | 8 | 10% | 9 | 9% |
| Revenus imposés | 48 | 60% | 49 | 47% |

* Hors plus-value, mais y compris crédits d'impôts et avoirs fiscaux.

Les produits de placement à revenu fixe bénéficient de la possibilité d'option pour le prélèvement libératoire, ce qui permet une taxation plus faible que celle qui aurait résulté de l'application du barème. Lorsqu'ils sont imposés au barème progressif, ces revenus bénéficient d'un abattement plafonné à 8 000 francs pour une personne seule et à 16 000 francs pour un couple. Cet abattement est également applicable aux dividendes, lesquels sont exclus du régime du prélèvement libératoire, ainsi qu'aux intérêts produits par les placements à revenu fixe. L'abattement porterait, selon le conseil des impôts, sur la moitié des revenus reçus par les ménages au titre des actions et des obligations qu'ils détiennent.

Par ailleurs, les plus-values de cession de valeurs mobilières échappent largement à l'impôt. La plupart des plus-values sur cession de valeurs mobilières et de participations inférieures à 25 % bénéficient d'une large exonération : elles ne sont imposables que lorsque le total annuel des cessions atteint un seuil fixé à 332 000 francs en 1993. Toutefois ce seuil a été réduit à 100 000 francs pour 1994 et 50 000 francs à compter de 1995 pour les plus-values retirées de la cession de parts ou d'actions d'OPCVM de capitalisation principalement investies en titres de taux.

Une grande partie des revenus de l'épargne échappe à tout prélèvement : produits capitalisés dans un PEP ou dans un PEA (sauf retrait anticipé), intérêts et primes versés dans un CEL ou PEL, intérêts des sommes déposées sur un livret d'épargne populaire, intérêts des livrets A, et partiellement, ceux du livret bleu, revenus des comptes d'épargne à long terme. Les produits capitalisés dans un contrat d'assurance vie d'une durée au moins égale à huit ans sont exonérés de tout prélèvement.

L'assurance vie bénéficie en outre d'un avantage fiscal à l'entrée sous la forme d'une réduction d'impôt à hauteur de 25 % des sommes investies dans le contrat dans la limite d'un plafond (4 000 francs en 1993, plus 1 000 francs par enfant à charge) [1]. Les sommes placées en assurance vie sont par ailleurs exonérées de droit de mutation à titre gratuit.

La perte d'assiette au titre de l'IR, ainsi qu'au titre de la CSG, de l'épargne défiscalisée s'élève, selon le rapport du conseil des impôts de 1995 à 203 milliards de francs. Elle a principalement quatre origines : 86 milliards de francs au titre de l'assurance vie, 35 milliards de francs au titre du PEP, 34 milliards au titre de l'épargne logement, 28 milliards de francs au titre du livret A.

### Encours et rémunération des produits défiscalisés en 1993 (MF)

| Catégories de produits | Encours au 31/12/93 | Dont produits capitalisés |
|---|---|---|
| Livret A | 659 048 | 28 373 |
| Livret bleu | 82 828 | 3 449 |
| CODEVI | 112 681 | 4 852 |
| LEP | 79 763 | 3 717 |
| CEL, PEL | 693 089 | 34 407 |
| PEP (y compris PEP assurance) | 376 570 | 34 985 |
| Assurance-vie | 1 529 820 | 86 000 |
| PEA | 199 670 | 2 615 |
| FCPE (participation et PEE) | 118 000 | 5 100* |
| **Total** | **3 851 469** | **203 498** |

* En estimant que l'encours des FCPE comprend 60% d'actions et 40% d'obligations, le produit annuel reconstitué est égal à environ : (118 x 2,5% x 60%) + (118 x 7% x 40%) = 5,1.

L'encours d'épargne défiscalisée, soit 3 851 milliards de francs en 1993, représente ainsi près de 30 % de l'épargne financière des ménages calculée par la comptabilité nationale. D'après le même calcul, les revenus financiers tirés de cette forme d'épargne s'élèvent à 40 % des revenus financiers des ménages.

Le livret A est le produit d'épargne le plus diffusé avec quarante-six millions de détenteurs contre dix-huit millions pour l'épargne logement, et onze millions pour le CODEVI. Son caractère populaire doit cependant être nuancé, comme le montre la concentration de la détention sur les revenus élevés : 8 % des livrets concentrent 50 % des encours.

(1) La loi de finances pour 1996 a cependant limité le bénéfice de l'avantage fiscal à l'entrée pour les contrats à versement périodique et pour les contribuables dont l'impôt est inférieur à 7 000 francs.

Un exemple permet d'illustrer le caractère incitatif de cette forme d'épargne. Soit un couple avec deux enfants qui a investi un capital de 3 910 000 francs. S'il place cette somme dans les produits suivants, il aura un revenu de 196 200 francs exonéré d'impôt (impôt sur le revenu, impôt de solidarité sur la fortune, CSG). Par ailleurs, l'État lui remboursera 5 250 francs d'avoir fiscal lié aux revenus de son portefeuille de titres, revenus non imposés car inférieurs à l'abattement de 16 000 francs.

Un couple identique percevant un revenu (commerçant ou profession libérale) de 196 200 paiera un impôt sur le revenu de 22 112 francs et une CSG de 4 474 francs, soit un prélèvement total de 26 586 francs.

**Portefeuille de placement défiscalisé d'un couplé marié avec deux enfants en 1994**

| Type | Nombre | Placement | Total | Taux d'intérêt | Intérêt |
|---|---|---|---|---|---|
| Livret A | 4 | 100 000 | 400 000 | 4,50 | 18 000 |
| CODEVI | 2 | 30 000 | 60 000 | 4,50 | 2 700 |
| PEL | 4 | 375 000 | 1 500 000 | 5,25 | 78 750 |
| CEL | 4 | 100 000 | 400 000 | 2,25 | 9 000 |
| PEA | | 1 200 000 | 1 200 000 | 6,00 | 72 000 |
| Titres | | 350 000 | 350 000 | 4,50 | 15 750 |
| **Total** | | | **3 910 000** | | **196 200** |

S'agissant de l'assurance vie, le coût de la réduction d'impôt afférente aux primes, soit seulement un des trois avantages offerts à ce type de placement, est supérieur à 6 milliards de francs selon le service de la législation fiscale, dont 17 % concernant des contribuables non imposables. En revanche, le manque à gagner ne prend pas en compte l'exonération de la rémunération des produits d'assurance vie, qui est passée de 51 milliards de francs en 1989 à 86 milliards de francs en 1993, pour un encours qui a doublé sur la même période, de 693 milliards de francs à 1 529 milliards de francs (assurance vie, décès et capitalisation confondues). L'assurance vie attire désormais près de la moitié des flux d'épargne des ménages.

Il est aussi à noter que l'administration fiscale ne connaît, par construction, que les souscriptions qui sont déclarées dans le cadre de l'IR pour bénéficier de l'avantage fiscal. Or, les flux de souscriptions enregistrés par la DGI en 1994 s'élèvent à 97 milliards de francs pour un montant plafonné à 24 milliards de francs, alors que les cotisations calculées par la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA) au titre de l'épargne assurance vie individuelle (ouvrant droit à l'avantage fiscal) s'élèvent à 335 milliards de francs, soit trois fois les montants déclarés au fisc. Cet écart provient de souscripteurs pour lesquels l'avantage fiscal à l'entrée n'est pas déterminant, et n'a pas d'incidence sur le produit de l'IR. Il révèle cependant que l'administration fiscale ne

dispose pas en matière d'assurance vie des moyens de recoupement identiques à ceux des revenus de capitaux mobiliers, et que les deux tiers des souscripteurs sont plutôt des ménages aisés, qui sont potentiellement assujettissable à l'ISF.

### Montant de la dépense fiscale liée au crédit d'impôt assurance vie

| Année de perception des revenus | Imposés | | Non imposés | | Ensemble des foyers | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Nombre | Réduction d'impôts (MF) | Nombre | Réduction d'impôts (MF) | Nombre | Réduction d'impôts (MF) |
| 1985 | 4 295 280 | 2 374 | 457 891 | 194 | 4 753 171 | 4 491 |
| 1990 | 5 035 520 | 4 301 | 1 287 417 | 864 | 6 322 937 | 5 165 |
| 1991 | 5 345 337 | 4 769 | 1 343 348 | 959 | 6 688 685 | 5 728 |
| 1992 | 5 589 477 | 5 175 | 1 438 720 | 1 071 | 7 028 197 | 6 246 |

L'analyse de la répartition des détenteurs de contrats d'assurance vie à partir des déclarations de revenus de 1992 révèlent que le placement en assurance vie évolue en fonction du revenu imposable : 63 % des foyers fiscaux dont le revenu imposable est supérieur à 1 MF ont souscrits des contrats d'assurance vie, contre seulement 34 % des foyers dont le revenu imposable est compris en 70 000 francs et 100 000 francs. La forte corrélation entre le montant des primes et le revenu déclaré est confirmée par le fait que 80 % des réductions d'impôt obtenues, et donc de la dépense fiscale effective, est due à des primes inférieures à 10 000 francs.

Par ailleurs, une étude réalisée par la direction de la prévision à partir des déclarations sur le revenu 1993 met en évidence les comportements d'optimisation fiscale liés à ce type de placement. La densité en volume des déclarations d'assurance vie (1) montre un pic centré aux alentours de 5 000 francs. Celui-ci révèle que de nombreux contribuables voient dans les plans d'assurance vie un outil d'optimisation fiscale et se contentent d'abonder à hauteur du montant nécessaire à l'obtention de la réduction maximale (soit 4 000 francs plus 1 000 francs par enfant à charge).

Enfin, une étude réalisée par l'INSEE dans le cadre des travaux du conseil des impôts en 1995, montre que l'actuelle exonération bénéficie surtout aux revenus élevés : les encours détenus par les industriels et les commerçants représentent ainsi en moyenne quarante fois ceux des ouvriers non qualifiés.

(1) La densité statistique est une représentation continue d'un effectif par tranches de prime déclarée : elle permet d'évaluer visuellement l'importance relative des différents versements possibles.

**Répartition de l'assurance vie par catégorie socioprofessionnelle, année 1991 en francs**

| CSP du chef de ménage | Stock moyen | Revenus |
|---|---|---|
| Exploitants agricoles | 70 124 | 5 610 |
| Artisans, petits commerçants | 145 353 | 11 628 |
| Industriels, gros commerçants | 847 538 | 67 803 |
| Professions libérales | 291 286 | 23 302 |
| Cadres | 93 998 | 7 519 |
| Professions intermédiaires | 64 429 | 5 154 |
| Employés | 29 355 | 2 348 |
| Ouvriers qualifiés | 28 438 | 2 275 |
| Ouvriers non qualifiés | 20 666 | 1 653 |
| Agriculteurs retraités | 27 102 | 2 168 |
| Autres indépendants retraités | 110 358 | 8 828 |
| Salariés retraités | 44 223 | 3 537 |

Le maintien du régime fiscal des bons anonymes (bons du trésor, bons de caisse, bons ou contrats de capitalisation) n'est pas acceptable. En effet, le régime actuel consiste en un double prélèvement : d'une part, un prélèvement annuel spécifique de 2 % sur le capital du bon (art. 990 A à C du CGI) et d'autre part, un prélèvement libératoire égal à 54,4 % du montant des intérêts. Ce double prélèvement abouti à un prélèvement confiscatoire lorsque le taux de rendement annuel du bon est inférieur à 4,4 %, à un taux de prélèvement de 80 % lorsque le taux de rendement est de 7 % et à un prélèvement de 75 % quand il est de 10 %. En 1994, le montant des bons concernés atteignait 65 milliards de francs. En effet, la recette budgétaire du prélèvement spécial de 2 % s'élevait à 1 314 millions de francs en 1994 et celle du prélèvement libératoire à 2 257 millions de francs. La rentabilité moyenne de ces bons en 1994 était de 6,9 % (4,5 milliards de francs d'intérêts pour 65 milliards de francs de bons). Néanmoins, une large brèche existe dans le dispositif fiscal : les plus-values réalisées par le cédant sur les bons de capitalisation ne sont pas imposables. Ainsi, les porteurs de bons anonymes, d'une part, contournent le régime de la taxation dégressive qui vise à privilégier l'épargne longue, et d'autre part, bénéficient du régime de l'anonymat sans en supporter les conséquences fiscales. Il serait donc logique d'imposer les plus-values de cession des bons ou contrats de capitalisation anonymes dans les mêmes conditions que celles des intérêts.

**Les revenus de transfert sont largement exonérés**

Alors que certains revenus de transferts sont financés par des cotisations sociales déductibles du revenu, ils sont largement exonérés de l'assiette de l'impôt sur le revenu.

Les travaux de la mission Ducamin ont montré qu'en règle générale, dans les autres pays, lorsque les prestations sont exonérées, les cotisations correspondantes des salariés ne sont pas déductibles du

salaire ; inversement lorsque les cotisations sont déductibles, les prestations sont imposables. En France, les retraites obéissent pour partie à un tel schéma. En revanche, les cotisations et certaines prestations d'assurance maladie (longue maladie) sont toutes deux exclues de l'assiette de l'impôt. Les prestations familiales sont exonérées alors qu'elles sont financées par des cotisations.

**Les dispositifs incitatifs sont sources de pratiques abusives en raison de leur plafonnement partiel**

L'étroitesse de l'assiette de l'IR est accentuée par de nombreuses dispositions qui affectent le calcul de l'impôt : quotient familial, décote, déductions et réductions d'impôt. Plus de 116 mesures dérogatoires sont comptabilisées dans les dépenses fiscales, qui ont restreint au fil du temps le produit de l'impôt.

À titre d'exemple, le nombre des ménages non imposables avec un enfant, soit 2,5 parts, dont le revenu net imposable est supérieur à 100 000 francs s'élève à 11,7 millions, soit 81 % du nombre des ménages non imposables.

Les autres dispositifs incitatifs ont pour objet de soutenir le développement de certains secteurs de l'économie, parfois dans des zones géographiques déterminées. Les plus importantes, en dehors de la réduction de l'impôt en faveur de l'assurance vie, peuvent être regroupées en grandes catégories :
– mesures destinées à soutenir l'activité du bâtiment et l'offre de logements : déductibilité des intérêts d'emprunt ou des dépenses de réparations, réduction d'impôt pour les propriétaires bailleurs (dispositif Quilès-Méhaignerie), déduction des charges ou déficits fonciers ;
– mesures destinées à soutenir le développement économique dans les DOM : réduction d'impôt pour les particuliers correspondant à la moitié des investissements effectués dans certains secteurs économiques, déduction pour les entreprises des investissements du bénéfice imposable ;
– mesures destinées à soutenir la création d'entreprises nouvelles ;
– mesures destinées à soutenir l'emploi, qui permettent notamment aux ménages de bénéficier d'une réduction d'impôt pour l'emploi d'une personne à domicile ;
– mesures destinées à soutenir tel ou tel secteur économique : construction navale, cinéma.

Au total, si la dépense fiscale liée à la réduction d'impôt « assurance vie » (plus de 6 milliards de francs en 1992) est ajoutée à celle résultant des mesures mentionnées, le coût total pour les finances publiques de ces diverses dispositions était en 1992 de 21 milliards de francs, dont plus de la moitié consacrée à soutenir le bâtiment et l'offre de logements. Selon l'évaluation réalisée par le SLF pour le projet de loi de finances pour 1995, il serait de plus de 25 milliards de francs pour l'année 1994, soit une progression de 20 % en deux ans. Entre 1982 et 1992, le montant de la dépense fiscale à vocation économique est passée de 11,7 milliards de francs à 21 milliards de francs, soit une croissance de près de 80 % en francs courants (17 % en francs constants).

**Dépense fiscale de certaines mesures d'incitation à vocation économique en 1992**

| Type de mesures | Dépense fiscale en 1992 (en MdF) | Nombre de bénéficiaires (en milliers) | Dépense fiscale par bénéficiaire (en F) |
|---|---|---|---|
| Soutien du bâtiment et de l'offre de logements | 13,2 | 4 844 | 58 050 |
| Développement économique dans les DOM | 0,9 | 15 | 27 000 |
| Création d'entreprises nouvelles | 0,2 | nd | nd |
| Soutien à l'emploi | 3,1 | 620 | 5 000 |
| Dons aux œuvres sociales | 1,3 | nd | nd |
| Soutien de certains secteurs économiques | 0,3 | 2,5 | 40 000 |

Certaines formes d'incitation fiscale ont eu des effets importants sur l'activité du secteur ou de la zone qu'elles avaient pour objet de soutenir : possibilité pour les propriétaires de monuments historiques en location ou d'immeubles faisant l'objet d'opérations groupées de restauration immobilière, de déduire de leur revenu imposable les déficits fonciers liés à ces bâtiments, réduction d'impôt au titre des dépenses engagées pour les logements consacrés à la location (Quilès-Méhaignerie), avantages fiscaux dans les DOM-TOM. Dans le cas particulier de l'aide à l'investissement dans les DOM-TOM, les effets sont incontestables et ont été confirmés par plusieurs rapports (1). Mais ils se sont aussi accompagnés d'effets pervers non négligeables pour l'équilibre du développement local, en provoquant notamment une forte hausse de la charge foncière, ce qui pèse fortement sur la construction de logements sociaux, et en contribuant à la création d'activités de faible rentabilité, qui entretiennent une concurrence déloyale avec les entreprises existantes, notamment dans le secteur du tourisme.

Même si elle demeure limitée, l'utilisation des dispositions destinées aux entreprises par des contribuables métropolitains, qui permet à ces derniers d'imputer sur le revenu global des sommes parfois très élevées, en contrepartie d'investissements dans des biens qui ne restent pas toujours affectés ou localisés dans les DOM-TOM, n'en constitue pas moins un facteur de perturbation préoccupant de l'équilibre général du système fiscal.

(1) Rapport d'information n° 2215 sur la fiscalité dans les DOM du 11 juillet 1991, rapport Ripert sur l'égalité sociale et le développement économique dans les DOM, 1990.

## L'analyse de la typologie des redressements fait apparaître des inégalités devant le contrôle fiscal

L'administration fiscale ne dispose pas d'étude générale sur la ventilation des redressements par grandes catégories. Une étude sur la typologie des redressements en contrôle sur pièces réalisée en décembre 1991 à partir de sept directions des services fiscaux choisis en raison de leur représentativité du tissu fiscal national, permet néanmoins de tirer quelques enseignements.

### La portée et le rendement du contrôle effectué par les secteurs d'assiette sont faibles

Les résultats des secteurs d'assiette, affectés depuis 1990 par la mise en place de procédures nouvelles (réorganisation interne, initialisation du fichier de la taxe professionnelle, mise en place de la procédure IR/TH), n'ont pas retrouvé leur niveau de 1988.

Plusieurs constats peuvent être effectués :
– la fréquence des contrôles sur les dossiers ordinaires avoisine douze ans, la très grande majorité des procédures menées portent au maximum sur deux an ;
– les redressements sont de plus en plus orientés vers les charges et réduction d'impôt, et non vers la recherche de contribuables défaillants : sur l'échantillon retenu, la part des taxations d'office (exclusion faite des impositions consécutives à un dépôt tardif de déclaration) ressort à 4 % des rôles supplémentaires mis en recouvrement en 1990, même si elle représente 10 % des droits dus ; en revanche, les réductions d'impôt et les charges déductibles ainsi que les traitements et salaires représentent plus des trois quarts des redressements au titre des procédures contradictoires ;
– certains revenus catégoriels sont peu contrôlés : les autres catégories de revenus justifient seulement 18 % des redressements : alors que les rappels sur revenus fonciers sont stables (7 % à 8 %), les revenus de capitaux mobiliers diminuent en fonction de l'année d'imposition redressée, révélant un appauvrissement des recoupements disponibles ;
– le rendement des redressements est modeste (plus de 50 % d'entre eux visent des contribuables dont la cotisation initiale est inférieure à 10 000 F) au regard de la durée des procédures (plus de six mois en moyenne).

Plus généralement, l'étude montre que la présence et l'efficacité de l'administration fiscale diminue en ce qui concerne les revenus déclarés par les tiers (traitements et salaires, pensions et retraites, revenus de capitaux mobiliers), au profit de l'action sur les charges et réduction d'impôt.

### Le contrôle effectué par les inspections spécialisées est mal réparti

L'étude montre que si l'efficacité du contrôle des inspections spécialisées s'est maintenu, l'effort est mal réparti.

En fiscalité personnelle, plusieurs inégalités devant le contrôle ont été relevées et montrent que la majorité des inspections visitées négligent certaines grandes catégories de dossiers gérés, et principalement, les titulaires de BNC non domiciliés dans le CDI :

– la recherche de contribuables défaillants est peu efficace : 8 % des dossiers redressés en 1990 relèvent d'une procédure de taxation d'office, ce qui représente au plus dix dossiers taxés annuellement par inspection ; dans 45 % des cas, les taxations effectuées régularisent, sur les deux derniers exercices en général, la situation fiscale de contribuables ayant cessé leur activité ; la mission a tenté d'évaluer le nombre de contribuables défaillants à partir de l'analyse des « bulletins orphelins », c'est-à-dire des bulletins relatifs aux revenus déclarés par les tiers dont on ne retrouve pas les dossiers fiscaux. Sur 82 millions de bulletins, seuls 1,37 % soit 1,1 million en 1994 sont orphelins. Cependant, cette situation peut traduire des difficultés à retrouver l'état civil du déclarant parce que le revenu concerne un membre du foyer fiscal (fils, fille, conjoint). De plus, lorsque le non-déclarant n'est pas imposable, il n'en résulte aucune perte de recettes. Cependant, le fait que l'administration fiscale ait fixé des seuils relativement élevés (1) au dessus desquels elle restitue aux services fiscaux pour exploitation aboutit à n'exploiter que 70 000 bulletins orphelins soit 6,3 % du total. La direction générale des impôts a pu fournir à la commission des informations intéressant la Moselle ; en 1995, 2,05 % des articles d'impôts sur le revenu totaux ont fait l'objet d'une relance et 0,31 % ont fait l'objet d'une taxation d'office ; ainsi, 15 % des intéressés étaient-ils des fraudeurs ;
– la ventilation des rappels en procédure contradictoire par chef de redressement (92 % de l'ensemble des dossiers), montre que 80 % des affaires résultent d'omissions d'affaires imposables, généralement détectées par rapprochement entre la déclaration BNC et les déclarations de TVA, et que l'essentiel des redressements concernent l'IR ;
– si les revenus catégoriels justifient près de 75 % des redressements, les BNC ne fournissent que le tiers des redressements d'IR, et seulement 20 % des redressements opérés en inspection FP résultent d'un CSP du dossier professionnel BNC ;
– si l'on tient compte de la proportion des diverses catégories de dossiers gérés, il apparaît que les dossiers personnels non BNC sont plus fréquemment redressés que les dossiers BNC, et que parmi ces derniers, les dossiers de BNC non domiciliés (activité professionnelle seule) ne sont qu'exceptionnellement redressés (dix fois moins fréquemment que l'ensemble des dossiers de BNC).

En fiscalité d'entreprises, les inspections négligent davantage les contribuables soumis à l'IS et ceux relevant du régime réel normal.

## Le dispositif répressif est peu efficace

Le montant des condamnations prononcées pour fraude fiscale, tous impôts confondus, est peu élevé, soit 978 en 1994 pour 28 millions de foyers fiscaux. Il révèle néanmoins la concentration de la fraude sur un petit nombre de catégories socioprofessionnelles, qui justifie l'abattement de 20 % dont bénéficient les salaires et les traitements.

(1) En 1994, 60 000 francs pour les salaires et pensions, 10 000 francs pour les revenus des capitaux mobiliers, 342 000 francs pour les cessions de valeurs mobilières.

La commission des infractions fiscales a examiné, en 1994, 866 dossiers de propositions de poursuites correctionnelles, dont 815 ont donné lieu à un avis favorable au dépôt d'une plainte, et 51 à un avis contraire. Le nombre de plaintes déposées s'élève donc à 815 contre 740 en 1990, soit une progression de 10,1 %.

Le nombre de décisions de justice rendues s'élève à 1 025 en 1994 contre 819 en 1990, en progression de 25,1 %. Le nombre de condamnations prononcées est de 1 113, dont 56 % sont des condamnations définitives. Parmi celles-ci, 550 sont des peines de prison, dont 90 % sont assorties d'un sursis simple. Les peines de prison ferme, 53 en 1994, ne sont généralement prononcées qu'en cas de confusion avec des peines prononcées pour d'autres délits.

L'analyse de la nature des infractions poursuivies en 1994 montre la part prépondérante de la non-déclaration ou des activités occultes, soit 61 % contre 35 % pour la constatation de dissimulations.

### Répartition des infractions fiscales par nature en 1994

| Nature des infractions | Nombre | % |
|---|---|---|
| Défaut de déclaration et exercice d'activités occultes | 503 | 61,7 |
| Constatation de dissimulations | 290 | 35,6 |
| Réalisations d'opérations fictives | 6 | 0,7 |
| Autres procédés de fraude | 16 | 2,0 |
| **Total** | **815** | **100,0** |

La répartition des infractions fiscales par catégories socioprofessionnelles révèle que la fraude est concentrée sur trois catégories : les dirigeants de sociétés salariés (19 %), les services (25,1 %), et le commerce (18 %).

### Répartition des infractions fiscales par catégories socio-professionnelles en 1994, en MF

| Catégorie socio-professionnelle | Nombre de plaintes | Pourcentage | Droits fraudés | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Montants | Montants moyens |
| Agriculture | 11 | 1,4 | 8,8 | 0,8 |
| Industrie | 84 | 10,3 | 106,6 | 1,3 |
| Bâtiments et travaux publics | 103 | 12,6 | 175,5 | 1,7 |
| Commerce | 148 | 18,2 | 250,8 | 1,7 |
| Services | 205 | 25,1 | 379,9 | 1,9 |
| Professions libérales | 107 | 13,1 | 121,2 | 1,1 |
| Dirigeants de sociétés salariés | 157 | 19,3 | 394,7 | 2,5 |
| **Total** | **815** | **100,0** | **1 437,5** | **1,8** |

## Propositions d'amélioration

• Il n'est pas normal que certains de nos concitoyens, en ne déposant pas de déclaration, échappent à l'impôt sur le revenu parce que les bulletins de recoupement ne sont pas systématiquement exploités. Aussi, il paraît normal que les bulletins orphelins soient exploités beaucoup plus largement, par abaissement des seuils déclenchant l'exploitation.

• Pour lutter contre les pratiques abusives consistant à utiliser massivement soit les exonérations, abattements et déductions, soit les exonérations des revenus de l'épargne défiscalisée, il est proposé d'instaurer un plafond global, en pourcentage des revenus par part fiscale pour l'ensemble des exonérations, abattement et déductions.

• En ce qui concerne les bons anonymes, il conviendrait au minimum d'imposer les plus-values réalisées sur les bons anonymes, dans les mêmes conditions que l'imposition des intérêts (soit à un taux de 54,4 %), et de mettre en œuvre des mesures visant à supprimer progressivement l'existence des bons anonymes.

Chapitre III

# La taxe sur la valeur ajoutée

## Présentation générale

### Un impôt à haut rendement

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA), impôt général sur la consommation, est collectée par les entreprises qui imputent sur cet impôt la taxe ayant grevé leurs achats et ne versent que la différence entre la TVA collectée et la TVA déductible. Lorsque, pour une entreprise, la TVA déductible excède la TVA collectée, celle-ci peut reporter le crédit engagé sur les mois suivants ou en demander le remboursement. Le produit net perçu par l'État est donc la TVA nette, constituée des recettes brutes et diminuée des remboursements.

On dénombre 3 068 156 assujettis à la TVA au 31 décembre 1994, dont 35 % selon le régime réel normal (93 % de la TVA payée), pour un montant brut encaissé de 570,9 milliards de francs. Ce montant tient compte de la TVA sur les acquisitions en provenance de pays de l'Union européenne déclarées à la DGI depuis le 1er janvier 1994. Pour sa part, la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) a perçu 74,6 milliards de francs sur les produits pétroliers et les produits importés des pays autres que ceux de l'Union européenne.

Les recouvrements bruts de TVA pour les deux réseaux s'élèvent en 1994 à 645 milliards de francs, soit 44 % de l'ensemble des recettes fiscales brutes de l'État en 1994.

**Recouvrements de TVA en MdF, 1990-1994**

| | Recouvrements bruts | | | Remboursements de TVA | Recouvrements nets |
|---|---|---|---|---|---|
| | Montant total | Dont perçus par la DGI | Dont perçus par les Douanes | | |
| 1990 | 625,4 | 446,0 | 179,4 | 111,8 | 513,6 |
| 1991 | 641,9 | 460,5 | 181,4 | 131,6 | 510,3 |
| 1992 | 654,3 | 477,8 | 176,5 | 134,6 | 519,7 |
| 1993 | 622,3 | 548,7 | 73,6 | 117,3 | 505,0 |
| 1994 | 645,5 | 570,9 | 74,6 | 104,9 | 540,6 |

## Des évolutions récentes difficilement comparables

Les résultats des derniers exercices ne sont pas comparables, compte tenu de mesures législatives qui ont eu pour effet de diminuer les recettes de 1993.

La forte progression des recettes de TVA enregistrées en 1994 (+7,0 %) s'explique en effet par plusieurs facteurs : entrée en vigueur, à compter du 1er janvier 1993, du régime de la TVA intracommunautaire et suppression de la règle du décalage d'un mois. Les recouvrements bruts ont augmenté de 3,7 % et, en les corrigeant des changements de législation, de 1,4 %. Ce dernier taux recouvre une progression de la TVA encaissée par la DGI de 1,3 %, imputable en grande partie à une reprise limitée de la consommation des ménages, et une hausse de la TVA encaissée par la Douane de 1,7 %, liée à la croissance des importations hors CEE. Les remboursements de crédits ont diminué de 10,6 % (-2 % en corrigeant les résultats de 1993).

La TVA est par ailleurs un impôt concentré. Trois secteurs d'activité collectent près des trois quarts de la TVA : commerce (29,5 %), industries (25,7 %) et services marchands (19,1 %).

Ces trois secteurs versent, après imputation de la TVA déductible, environ 70 % de la TVA à payer par les entreprises au régime réel normal d'imposition. Deux secteurs d'activité collectent 81,3 % de la TVA intracommunautaire, l'industrie (42,0 %) et le commerce (39,3 %).

**Répartition de la TVA collectée et payée par secteur d'activité en pourcentage, année 1994 (régime réel normal)**

| Secteurs d'activité | TVA collectée | | TVA payée |
|---|---|---|---|
| | Total | dont TVA intracommunautaire | |
| Agriculture et agro-alimentaire | 4,0% | 3,4% | 3,6% |
| Énergie | 4,6% | 0,5% | 4,1% |
| Industries | 25,7% | 42,0% | 24,8% |
| Bâtiments-génie civil | 6,5% | 0,7% | 8,1% |
| Commerce | 29,5% | 39,3% | 20,8% |
| Transports et telecom. | 5,3% | 0,9% | 6,3% |
| Services marchands | 19,1% | 11,4% | 24,8% |
| Institutions financières, assurances, et services non marchands | 3,6% | 0,4% | 6,0% |
| Divers | 1,7% | 1,4% | 1,5% |
| **Total** | **100,0%** | **100,0%** | **100,0%** |

## Estimation de la fraude et des pratiques abusives

### La mesure de la fraude à la TVA à partir des données de la comptabilité nationale est fragile

L'un des éléments évoqués à l'appui d'une éventuelle aggravation de la fraude est l'écart entre la TVA non déductible théorique, calculée à partir des données de la comptabilité nationale [1], et la TVA effectivement perçue par l'État.

Cet écart est dû pour partie au décalage comptable entre la vente effective des biens et services et le règlement de la TVA afférente, ainsi qu'à divers retards de paiement (délais d'instruction des dossiers de demande de remboursement de crédit de taxes, retard volontaire de paiement, retard dans l'arrêté comptable des recettes du mois de décembre).

Le solde ou « écart résiduel » peut s'expliquer par différents facteurs :
– les entreprises en cessation de paiements qui ne s'acquittent plus de leurs dettes fiscales ;
– les produits stockés donnent lieu à déduction pour leurs consommations intermédiaires avant même que la TVA finale n'ait été collectée ;
– la fraude fiscale sans entente (TVA collectée mais non reversée à l'administration fiscale), qui reste difficile à évaluer.

**Écart de recettes de TVA à partir des données de la comptabilité nationale (MF)**

| | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 |
|---|---|---|---|---|---|
| TVA théorique | 541 272 | 564 553 | 579 981 | 587 796 | 589 557 |
| TVA recouvrée | 502 698 | 517 561 | 514 827 | 520 879 | 515 121 |
| Écart total | 38 574 | 46 992 | 65 154 | 66 917 | 74 436 |
| Décalage comptable | - 3 400 | - 5 600 | 4 700 | - 1 900 | 11 700 |
| Écart résiduel | 41 974 | 52 592 | 60 454 | 68 817 | 62 736 |

Cet écart résiduel a considérablement augmenté ces dernières années : 41 milliards de francs en 1989, 62 milliards de francs en 1993, soit 13 % des recettes nettes de TVA. Actuellement, l'écart résiduel est interprété par l'INSEE comme la fraude « sans entente » sur la TVA (TVA facturée au client sans reversement à l'administration fiscale). La multiplication des défaillances d'entreprises et les difficultés des promoteurs immobiliers, dont le stock a sensiblement augmenté, ont sans doute contribué à cette évolution.

(1) Ce chiffre correspond à l'application des matrices de taux de TVA non déductible à chacune des cases des tableaux d'emplois hors taxe qui figurent dans un Tableau entrée-sortie (TES). Ces matrices s'obtiennent après ventilation par taux, actuellement au nombre de quatre, de toutes les opérations imposables grevées d'une TVA non déductible par le preneur.

En revanche, il serait hasardeux de conclure à une aggravation de la fraude fiscale : il faudrait admettre que la fraude s'est élevée à 62 milliards de francs en 1993, soit 12 % de la TVA nette collectée, alors que les rappels nets de TVA en 1994 sont de 5,6 milliards pour le contrôle sur pièce et 10,3 milliards de francs pour le contrôle fiscal externe, soit un total inférieur à 16 milliards de francs. Même si le contrôle fiscal est loin de pouvoir redresser toutes les situations irrégulières, la différence est trop importante. Aussi la fraude ne peut être considérée que comme l'une des explications possibles de l'existence de cet écart.

Enfin, le calcul de la TVA théorique comprend des incertitudes, du fait notamment que les concepts de la comptabilité nationale ne sont pas toujours compatibles avec l'application de la législation fiscale. La mise en place de la nouvelle base devrait permettre de redéfinir les besoins, notamment pour les secteurs nouveaux ou en expansion.

## L'ampleur de la fraude constatée et redressée par l'administration fiscale peut s'analyser à partir des taux de pénalités

Le nombre d'affaires révélatrices de fraude grave ou volontaire peut notamment s'apprécier à partir des sanctions appliquées dans le cadre des opérations de contrôle fiscal externe. À ce titre, il est possible de considérer que les affaires pour lesquelles le taux moyen de pénalités est supérieur à 50 % du montant des droits rappelés présentent un caractère manifestement frauduleux (1).

Le ratio moyen de pénalités appliquées en contrôle fiscal externe pour la TVA est de 27 %. En 1994, plus de 20 % des droits rappelés représentant plus de 20 % du nombre des vérifications relèvent de pratiques frauduleuses. Le montant de la fraude redressée sur la TVA s'élèverait, selon ce mode de calcul à 3,7 milliards de francs (droits rappelés et pénalités), soit 0,6 % du produit de l'impôt en 1994.

**Répartition des affaires selon le taux de pénalités appliquées en contrôle fiscal externe**

| Taux moyen de pénalités appliquées | Inférieur à 50% | | Supérieur à 50% | | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| Nombre de vérifications | 21 834 | 79% | 5 801 | 21% | 27 635 |
| Montant des droits rappelés (MF) | 8 374 | 79% | 2 143 | 21% | 10 517 |
| Pénalités (intérêts de retard inclus) (MF) | 1 228 | 43% | 1 600 | 57% | 2 828 |
| Ratio pénalités/droits rappelés | 14,7% | | 74,7% | | 26,9% |

(1) Au-delà du seuil de 50 %, le niveau du taux moyen de sanctions ne peut s'expliquer que par l'application de pénalités pour mauvaise foi, pour manœuvres frauduleuses ou pour défaut de déclarations.

## Le contexte fiscal créé par le régime transitoire de TVA intracommunautaire accroît les risques de fraude

Le régime transitoire de TVA intracommunautaire se distingue fortement des deux autres régimes de TVA, les transactions internes et les échanges avec les pays tiers.

Dans le régime transitoire, les opérateurs communautaires s'échangent les biens hors taxes : il n'y a pas d'incitation à déclarer les acquisitions puisqu'aucune taxe n'a été versée au vendeur. Il n'y a pas non plus d'intervention administrative lors de la transaction conformément au principe de libre circulation.

Ce régime fiscal spécifique ouvre des possibilités de fraudes unilatérales. Dans le régime de TVA interne, l'acquéreur d'un bien ou d'un service qui ne veut pas payer la TVA finale et qui souhaite néanmoins alimenter un circuit occulte d'activité, a besoin de la complicité du vendeur. Cette exigence rend la fraude plus difficile et plus détectable car le trafic doit être suffisamment important pour permettre à chaque intervenant d'en tirer profit. Dans le régime de TVA intracommunautaire actuel, la complicité du fournisseur n'est pas nécessaire puisque les biens sont par définition facturés hors taxes. L'entente entre vendeur et acheteur est toujours possible, mais son objectif devient de court-circuiter les mécanismes de recoupement informatisé mis en œuvre au niveau communautaire.

Ainsi, le régime transitoire, du fait de ses principes mêmes, aboutit aux deux conséquences suivantes :
– d'une part, il facilite et élargit les possibilités de fraude unilatérale ;
– d'autre part, les éventuelles complicités acquéreurs-fournisseurs renforcent la position des fraudeurs au lieu de la fragiliser.

À partir de ce constat, une typologie des fraudes à la TVA sur les échanges intracommunautaires est possible, à partir de trois exemples.

Le premier vise la non-déclaration des acquisitions communautaires, qui présente un intérêt pour le fraudeur qu'à condition de l'accompagner d'une des deux pratiques suivantes :
– soit la mise en place d'un circuit de commercialisation occulte : dans ce cas l'opérateur cherchera moins à éluder une TVA intermédiaire qu'il aurait pu déduire qu'à dissimuler le niveau réel de son activité finale et à priver l'administration d'informations de recoupement essentielles ;
– soit la déduction abusive de la TVA sur les marchandises acquises hors taxes auprès d'un fournisseur communautaire : elle peut être le fait d'un assujetti partiel qui déduirait irrégulièrement la TVA intracommunautaire qu'il a normalement déclaré, ou d'un assujetti normal à la TVA qui déduirait une TVA qu'il a omis de déclarer préalablement.

L'autre exemple porte sur des pratiques de livraisons intracommunautaires fictives, ce qui induit un préjudice financier réel en matière de TVA interne. Afin de ne pas pénaliser les exportateurs nationaux, les

principes généraux applicables en matière de TVA impliquent l'exonération des exportations de manière générale et des livraisons intracommunautaires en particulier. L'entreprise peut agir de la sorte pour s'octroyer un avantage concurrentiel en vendant les biens en cause hors taxes alors que ses concurrents facturent la TVA.

Enfin, les entreprises françaises peuvent constituer des circuits frauduleux, plus sophistiqués pour exploiter la suppression des contrôles aux frontières, à travers deux mécanismes : l'acquisition directe à l'étranger et la réintroduction sur le territoire national sans déclaration, notamment dans le cas de deux régimes spéciaux (automobile et vente par correspondance), et le remboursement indu de TVA.

Dans le secteur automobile, particulièrement concerné par les écarts entre États membres en particulier en matière de taxation ou de politiques commerciales des constructeurs, un régime spécial a été mis en place pour les véhicules neufs : même les non-assujettis payent alors la TVA dans le pays de destination des biens achetés, la France en l'occurrence. Ce régime spécial a été détourné à plusieurs reprises : des sociétés françaises créent des entreprises fictives ou réelles à l'étranger qui louent, au taux local de TVA, le véhicule neuf à un particulier français. Dès que l'automobile a dépassé le seuil lui permettant d'être assimilée à un véhicule d'occasion (actuellement six mois et 6 000 kilomètres), elle est vendue à ce particulier, toujours au taux local de TVA, car le régime spécial ne vaut que pour les véhicules neufs.

Un régime spécial de TVA a aussi été prévu pour la vente par correspondance (VPC). Les ventes à distance à des particuliers sont taxables dans l'État de départ tant que le volume de ce type de vente à l'État de destination ne dépasse pas 700 000 francs hors taxes. Lorsque la taxe est due en application de ces dispositions, elle doit être acquittée par l'intermédiaire d'un représentant fiscal en France. À défaut, la TVA et, le cas échéant, les pénalités s'y rapportant, sont dues par le destinataire de l'opération imposable. S'agissant de livraisons au nom et au profit de particuliers pour lesquels il n'existe aucun recoupement intracommunautaire possible, la fraude ne peut être décelée que dans le cadre de la recherche de renseignements et plus particulièrement par l'examen de la presse locale.

Le remboursement indu de TVA concerne une société éphémère qui établit des factures avec TVA vers une autre société française qui à son tour revend les biens, sous forme de livraison intracommunautaire exonérée, à une entreprise, située dans un autre État membre. Si l'ensemble du circuit est fictif, et s'il n'y a, en fait, aucune marchandise qui est réellement échangée, l'auteur de la fraude peut en tirer un bénéfice substantiel. En effet, l'entreprise disparaît rapidement sans reverser la TVA figurant sur les factures qu'elle a émises. En revanche, l'autre société demande à l'État le remboursement du crédit de TVA constitué grâce à ses achats et livraisons exonérés fictifs.

## Efficacité des moyens de prévention et de contrôle

Globalement, l'administration fiscale examine 15 % des dossiers des entreprises sur deux ou trois années. Malgré une adaptation des méthodes, les dispositifs de contrôle sont perfectibles.

### La couverture du contrôle fiscal des entreprises présente certaines insuffisances

#### L'amélioration constante du rendement du contrôle fiscal tient essentiellement à une adaptation des moyens de l'administration fiscale

L'augmentation constante des droits rappelés en contrôle fiscal externe des entreprises tient pour l'essentiel à une meilleure sélectivité des contrôles, compte tenu d'une relative stagnation du nombre de contrôles sur longue période.

Le nombre de vérifications de comptabilité s'élève en 1994 à 41 488, soit un niveau équivalent à celui de 1990. En revanche, les droits rappelés à l'issue de vérifications de comptabilité a presque doublé sur la même période, pour atteindre 31,8 milliards de francs.

**Résultat du contrôle sur place des entreprises (vérification de comptabilité), 1990-1994**

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 94/90 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Nombre d'opérations | 40 234 | 37 649 | 38 858 | 39 413 | 41 488 | 3,1% |
| Total des droits simples rappelés* (MF) | 17 268 | 20 636 | 24 219 | 26 960 | 31 826 | 84,3% |
| Pénalités | 5 869 | 6 566 | 8 797 | 9 395 | 10 802 | 84,0% |

* Droits bruts, y compris les réductions de déficit, les imputations de rappels d'impôt sur les sociétés sur un avoir fiscal non remboursable, et les réductions de crédit de TVA.

Cette sélectivité du contrôle fiscal résulte d'une adaptation des méthodes et des moyens du contrôle fiscal des entreprises, visant à alléger les contraintes inhérentes au contrôle pour les petites entreprises et, par là même, à favoriser l'acceptation du contrôle. À titre d'exemple, le nombre des vérifications-diagnostic, qui concernent les petites entreprises lorsqu'aucune anomalie importante n'a été constatée à l'issue d'un premier diagnostic d'ensemble, représentent le tiers des vérifications de comptabilité effectuées chaque année.

#### Le produit du contrôle fiscal des entreprises reste cependant modeste

Sur trois millions d'entreprises répertoriées en France, 40 000 à 50 000, soit environ 1,5 %, font chaque année l'objet d'une vérification sur place. La fréquence des vérifications de comptabilité est adaptée à la taille des entreprises et croît avec l'importance de celles-ci. Les grandes

entreprises sont vérifiées tous les six à huit ans, alors que la fréquence est nettement moins importante pour les petites et moyennes entreprises.

Aussi, l'essentiel du contrôle fiscal des entreprises repose sur un contrôle sur pièces : plus de 90 % des contrôles d'entreprises (soit 450 000 environ) sont réalisés dans le cadre d'un contrôle sur pièces. Or le rendement du contrôle sur pièces est deux fois inférieur à celui du contrôle sur place, notamment en matière de taxe sur le chiffre d'affaires.

Au total, le produit du contrôle fiscal au titre de la TVA ne s'élève qu'à 2,4 % du montant brut de la taxe en 1994, malgré un quasi-doublement du rendement des vérifications de comptabilité.

**Résultat du contrôle fiscal en droits nets rappelés sur la TVA (MF)**

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 94/91 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Contrôle sur place | 5 652 | 6 582 | 7 016 | 7 997 | 10 383 | 83,7% |
| Contrôle sur pièces | 4 305 | 5 014 | 5 317 | 5 340 | 5 687 | 32,1% |
| Total droits simples (1) | 9 957 | 11 596 | 12 333 | 13 337 | 16 070 | 61,3% |
| Recettes brutes de TVA (2) | 625 411 | 641 927 | 654 337 | 622 254 | 645 496 | 3,2% |
| Ratio (1)/(2) | 1,5% | 1,8% | 1,8% | 2,0% | 2,4% | 65,3% |

**La répartition du contrôle fiscal est inégale, tant sur le plan géographique que sectoriel**

La couverture sectorielle et géographique du contrôle fiscal sur place des entreprises reste inégale.

La couverture géographique du contrôle des entreprise présente des situations contrastées : à titre exemple, en Haute-Vienne, une entreprise est contrôlée en moyenne tous les trois ans tandis que la périodicité moyenne est de soixante-dix ans dans les Hauts-de-Seine.

S'agissant de la couverture des différentes catégories socioprofessionnelles, les analyses montrent une grande diversité, sur l'ensemble du territoire :
– le faible contrôle des professions agricoles est habituel et répond à diverses considérations d'opportunité ;
– la situation analogue observée pour les services marchands tient à la difficulté de cerner la réalité de certaines professions dès lors que le contrôle porte essentiellement sur les recettes (prestations de services : coiffeurs, laveries...) ;
– le contrôle sensiblement plus fréquent des commerces de gros et de détail tient à l'inverse à l'importance des achats et à la connaissance des marges, le bénéfice réalisé étant plus aisément évaluable ;
– le comportement fiscal moins rigoureux de certaines professions (immobilier par exemple) explique la fréquence observée dans certaines professions.

À l'issue des opérations de contrôle, il apparaît que certaines professions ont des taux de rehaussement par rapport à la base déclarée plus élevés que d'autres. Une étude menée à partir du dépouillement statistique des résultats financiers afférents aux vérifications sur la TVA en 1987 montre que trois catégories socioprofessionnelles sont plus particulièrement concernées par la dissimulation de recettes : la restauration, le textile et la réparation automobile.

**Ratio de rehaussement des bases déclarées suite à contrôle fiscal, 1987**

| | Ratio Impôts directs | | Ratio TVA | |
|---|---|---|---|---|
| | Nombre | Ratio | Nombre | Ratio |
| Toutes catégories confondues | 39 338 | 16,34% | 39 338 | 1,22% |
| Restauration | 3 913 | 70,76% | 3 913 | 6,98% |
| Textiles | 310 | 19,46% | 310 | 0,54% |
| Réparation automobile | 1 841 | 25,29% | 1 841 | 1,83% |

### Le recouvrement des rappels de taxes sur le chiffre d'affaires est limité par l'importance des suspensions légales de paiement

À la différence des autres grands impôts d'État, le recouvrement de la TVA est assuré par le service en charge de son assiette et de son contrôle.

À la fin 1994, les sommes prises en charge au cours de cette même année sont recouvrées à hauteur de 41,6 %. 54,4 % des rappels de 1993 sont recouvrés au 31 décembre 1994. Quant aux créances les plus anciennes, elles sont au 31 décembre 1994 recouvrées à concurrence de 78,6 % pour les prises en charge de 1990, 69,6 % pour celles de 1991, et 61,2 % pour celles de 1992.

**Recouvrement cumulé en 1994 des rappels pris en charge de 1990 à 1994, en MF**

| Année de mise en recouvrement | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|---|---|---|---|---|---|
| Sommes mises en recouvrement | 6 130 | 5 956 | 6 214 | 7 191 | 8 578 |
| Dégrèvements | 552 | 788 | 336 | 288 | 146 |
| Sommes à recouvrer | 5 578 | 5 168 | 5 878 | 6 903 | 8 432 |
| Recouvrements | 4 383 | 3 599 | 3 619 | 3 753 | 3 511 |
| Taux de recouvrement | 78,6 | 69,6 | 61,6 | 54,4 | 41,6 |
| Solde non recouvré | 1 195 | 1 569 | 2 259 | 3 150 | 4 921 |

La difficulté du recouvrement des rappels de taxe sur le chiffre d'affaires tient pour partie aux créances dont le recouvrement est suspendu

par la cessation de paiements : sur les 16,2 milliards de francs restant à recouvrer à la fin de l'année 1994, 9,2 milliards de francs, soit 57,0 %, sont dus par des entreprises en cessation de paiements. La part des restes à recouvrer due par les entreprises en cessation de paiements augmente avec l'ancienneté des créances, et atteint 70,8 % pour les prises en charge antérieures à 1990.

Si l'on tient compte également des créances suspendues par une réclamation contentieuse (2,9 milliards de francs toutes années de mise en recouvrement confondues), l'action en recouvrement ne peut s'exercer réellement que sur 25 % des restes à recouvrer.

## Les enjeux du contrôle des opérations intracommunautaires supposent des nouveaux instruments

Alors que l'assiette, le recouvrement et le contrôle de la TVA intracommunautaire sont désormais de la responsabilité des services fiscaux, la recherche des fraudes aux règles de facturation fait l'objet d'une coopération entre la DGI et la DGDDI.

Les enjeux du contrôle sont d'abord budgétaires : dans la conjoncture actuelle, la TVA intracommunautaire représente un montant de l'ordre de 90 milliards de francs pour un produit total de TVA voisin de 650 milliards de francs en 1993. Certes, les effets de recouvrement attendus sont moindres puisqu'une partie seulement de l'impôt déclaré par les entreprises se traduit par des recettes supplémentaires brutes à la DGI, l'autre partie étant constituée par des réductions de crédit de TVA. Les enjeux sont aussi économiques : en France, environ 135 000 entreprises exportatrices et 180 000 importatrices sont potentiellement concernées par le nouveau régime de taxation. Celui-ci doit garantir la libre circulation des marchandises et permettre le jeu normal de la concurrence dans les échanges intracommunautaires. Le dernier enjeu est d'ordre préventif : les opérateurs économiques doivent comprendre que l'ouverture du Marché unique et la suppression des formalités douanières dans les échanges intracommunautaires ne signifient pas la fin de toute volonté de contrôle de la part de l'administration.

Certes, la TVA intracommunautaire ne constitue pas un nouvel impôt, mais la suppression des formalités douanières entraîne de nouveaux risques de fraude. Le contrôle de ces opérations nécessite un élargissement des sources d'information, ainsi qu'une réorientation des activités du contrôle fiscal.

Un dispositif à quatre niveaux a été prévu : contrôle sur pièces, contrôle à la circulation, droit d'enquête et vérification de comptabilité.

Le contrôle sur pièces permet d'examiner la cohérence de la situation de l'entreprise et de vérifier certaines anomalies, qui peuvent avoir été détectées en examinant les déclarations fiscales (CA3) ou en rapprochant les informations portées sur ces déclarations de celles transmises par les autres États membres.

Le contrôle à la circulation ne relève pas de la procédure de contrôle de l'impôt proprement dite : il permet d'appréhender les mouvements physiques de biens dans les échanges intracommunautaires. Son objectif est de prévenir, en collectant des informations de toute nature, le développement des circuits occultes d'achats ou de ventes intracommunautaires éludant le paiement de la TVA. Il est exercé exclusivement par les services douaniers.

Le droit d'enquête (ou contrôle de facturation) répond au souci d'améliorer les capacités de détection de la fraude. Il constitue une procédure d'intervention inopinée dans les entreprises permettant de rechercher les manquements aux règles de facturation et qui est mise en œuvre de manière coordonnée entre la Douane et la DGI. Les enquêteurs peuvent se faire présenter l'ensemble des livres et registres, ainsi que tout document professionnel ayant trait à des opérations qui ont donné lieu – ou auraient dû donner lieu – à facturation. La mise en œuvre de ce droit ne donne pas lieu à des sanctions, sauf le cas échéant l'amende fiscale prévue en cas de défaut de présentation ou de tenue du registre des ventes et/ou registre des façonniers.

La vérification de comptabilité reste l'instrument majeur du contrôle de la TVA intracommunautaire. Si cette vérification intervient après utilisation du droit d'enquête, elle seule permet de tirer les conséquences fiscales des manquements aux règles de facturation relevés lors du droit d'enquête.

## Proposition d'amélioration

• En ce qui concerne le régime de TVA intracommunautaire, il est proposé de limiter les possibilités de fraude par exemple en élevant les plafonds de durée et de kilométrage permettant de faire bénéficier les véhicules achetés à l'étranger du régime de véhicule d'occasion ; ceci supposerait un accord européen. Il est encore proposé d'abaisser le seuil de 700 000 francs en deçà duquel les ventes à distance à des particuliers sont taxables dans l'État de départ des marchandises.

• En ce qui concerne le régime de TVA pour la restauration, il est proposé d'aligner le taux de TVA de la restauration à emporter sur le taux de TVA de la restauration.

Chapitre IV

# L'impôt de solidarité sur la fortune

## Présentation générale

### Un impôt à faible rendement

L'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) a été institué à compter du 1er janvier 1989 par l'article 26 de la loi de finances pour 1989 pour les personnes physiques propriétaires, au 1er janvier de l'imposition, d'un patrimoine net privé supérieur à un seuil fixé à 4,39 MF en 1993. Le taux applicable évolue en fonction de l'importance du patrimoine, pour atteindre un taux marginal de 1,5 %. La cotisation issue du barème est réduite pour tenir compte de la situation familiale (1 000 francs par personne à charge), et par le plafonnement à hauteur de 85 % du revenu imposable.

En 1994, 178 550 déclarations ont été enregistrées par l'administration fiscale, pour un montant de droits encaissés spontanément de 8 322 MF, soit une augmentation par rapport à 1989 de 30 % du nombre de redevables, de 44 % de la valeur du patrimoine et de 54 % du montant de l'impôt. L'impôt de solidarité sur la fortune ne représente cependant que 0,5 % des recettes fiscales brutes de l'État en 1994.

**Nombre de redevables et droits encaissés à l'ISF, 1992-1994 en francs**

| | 1992 | 1993 | 1994 |
|---|---|---|---|
| Nombre de déclarations | 165 304 | 169 807 | 178 550 |
| Dont : | | | |
| Déclarations imposables | 157 666 | 162 539 | 171 855 |
| Déclarations non imposables | 7 638 | 7 268 | 6 695 |
| Droits encaissés spontanément | 7 014 335 000 | 7 209 262 000 | 8 322 424 000 |

La pression fiscale, définie comme le poids de l'ISF dans le revenu déclaré des assujettis s'élève en moyenne à 5 %. Elle croît avec le montant du patrimoine : elle est de 1,2 % pour les patrimoines inférieurs à 7,1 MF, pour atteindre 14,4 % pour les patrimoines supérieurs à 42,2 MF.

## Un impôt concentré

L'ISF est un impôt très concentré, puisque 20 % des redevables paient 76 % du montant de l'impôt, et 1 % en acquittent 29 %.

L'ISF concerne essentiellement les contribuables âgés. Ainsi, 70 % des redevables ont plus de soixante ans et paient 70 % de l'impôt, alors que les trois quarts de l'IR est acquitté par des foyers dont le déclarant a soixante ans au plus, et qui représentent 70 % des foyers fiscaux. À l'opposé, seulement 3 % des redevables à l'ISF ont moins de quarante ans, contre 40 % des redevables à l'IR.

L'âge des contribuables et les exonérations applicables en matière d'ISF expliquent que, dans près de deux cas sur trois environ, la nature principale des revenus dont ils disposent ne correspond pas à l'exercice d'une activité professionnelle.

Ainsi, les retraites sont le revenu dominant d'un redevable sur trois et les revenus du patrimoine, revenus fonciers ou revenus de capitaux mobiliers, constituent pour 30 % des redevables, la source principale de leurs revenus. Une des spécificités des redevables de l'ISF réside également dans la part significative de ceux qui disposent de plus-values comme nature du revenu principal, soit 7 % des redevables, alors que cette part est négligeable pour les redevables de l'IR.

La concentration de l'impôt s'apprécie aussi par rapport à la structure du patrimoine imposable. La moitié des redevables à l'ISF détiennent un patrimoine inférieur à 7,1 MF. En revanche, 5,2 % des redevables ont un patrimoine supérieur à 21,9 MF et détiennent à eux seuls le quart du patrimoine total.

L'impôt est enfin très concentré géographiquement. Les deux tiers de l'impôt sont acquittés dans sept départements : Paris, Hauts-de-Seine, Yvelines, Alpes-Maritimes, Nord, Rhône et Val-de-Marne.

## Une financiarisation croissante du patrimoine taxable

L'analyse du patrimoine taxable par nature d'actif montre que les actifs mobiliers sont prépondérants, puisqu'ils atteignent 56 % en 1993, contre 53 % en 1989. Ces actifs se composent à hauteur de 71 % de valeurs mobilières. Le patrimoine immobilier ne représente plus que 44 % de l'ensemble du patrimoine imposable.

Cette disparité masque toutefois des disparités selon le niveau du patrimoine et le niveau du revenu des redevables. La part de l'actif immobilier décroît en fonction de l'importance du patrimoine : l'immobilier représente 58 % de l'actif imposable des contribuables imposés dans la première tranche (actif d'une valeur comprise entre 4,3 MF et 7,1 MF) mais seulement 15 % de l'actif détenu par les contribuables imposés dans la dernière tranche. À l'inverse, la part de l'actif mobilier passe de 42 % à 85 % de la totalité de l'actif imposable.

La progression de l'actif mobilier dans le patrimoine imposable est confirmée sur moyenne période. Sur la base de l'actif imposable au titre de l'ISF, la part de l'actif mobilier imposable à l'IGF en 1983 était de 42 %. La part de cet actif patrimonial a donc augmenté de plus de dix points en dix ans.

**Décomposition du patrimoine des ménages et du patrimoine taxable à l'ISF à payer au titre de 1993**

| Patrimoine | Patrimoine ISF | | | Patrimoine total des ménages |
|---|---|---|---|---|
| | Montant (MF) | Part en % | | Montant (MF) |
| | | de l'actif brut | de l'impôt avant imputation | |
| Résidence principale | 264 033 | 15,0 | | |
| Autres immeubles | 478 552 | 27,1 | | |
| S/total immobilier bâti | 742 585 | 42,1 | | 10 561 000 |
| Immeubles non-bâtis | 32 741 | 1,9 | | 1 300 000 |
| s/total immobilier | 775 326 | 44,0 | | 11 861 000 |
| Droits de sociétés* | 44 039 | 2,5 | | 1 464 000 |
| Autres valeurs mobilières | 699 784 | 39,7 | | 7 021 000 |
| Liquidités | 135 662 | 7,7 | | 3 950 000 |
| Autres biens meubles** | 107 241 | 6,1 | | 2 161 000 |
| s/total mobilier | 986 726 | 56,0 | | 14 596 000 |
| Total de l'actif brut | 1 762 052 | 100,0 | | 26 457 000 |
| Passif et autres déductions | 112 633 | 6,4 | | 3 721 000 |
| Actif net imposable | 1 649 419 | 93,6 | | 22 736 000 |
| Impôt avant imputation | 7 807 | | 100,0 | |
| Réduction pour personnes à charge | 45 | | 0,6 | |
| Impôt avant plafonnement | 7 762 | | 99,4 | |
| Plafonnement | 981 | | 12,6 | |
| Impôt après plafonnement | 6 781 | | 86,8 | |
| Impôt hors de France | 4 | | - | |
| ISF à payer | 6 777 | | 86,8 | |

* Actifs professionnels non exonérés.
** Assurances et prêts à court terme.

Cette structure du patrimoine taxable est proche des données de l'INSEE sur la composition du patrimoine des Français, d'après les décès survenus en 1988. Il ressort que l'actif mobilier constitue le premier poste de l'actif successoral (44 %), devant le logement (42 %). Pour sa part, l'actif mobilier est constitué à 40 % de valeurs mobilières.

## Estimation et typologie de la fraude et des pratiques abusives

### Le patrimoine des ménages connu par l'administration fiscale est nettement inférieur au patrimoine calculé par l'INSEE

Le total des cotisations issues de barème s'élève à 7 504 MF pour un patrimoine de 1 649 milliards de francs, soit un taux brut moyen de 0,47 %.

Or d'après l'INSEE, le patrimoine des ménages (1) s'élevait en 1992 à 20 031 milliards de francs, dont 45 % était détenu sous forme d'actifs financiers. Le patrimoine taxable à l'ISF ne représenterait ainsi que 8 % du patrimoine total des ménages.

La valeur nette du patrimoine a été multipliée par 9,4 entre 1970 et 1992, et son pouvoir d'achat par 1,9. Entre 1970 et 1983, c'est le patrimoine-logement qui avait le plus augmenté (+16,4 % en moyenne annuelle) pour culminer alors à 46,7 % de leur patrimoine total. Depuis, il n'a plus progressé que de 6,1 % l'an en moyenne, et n'a représenté que 43 % de leur actif en 1992.

En revanche, entre 1977 et 1992, les ménages ont multiplié par près de dix-sept la valeur de leur patrimoine financier, suite à une fiscalité plus favorable, aux privatisations successives et à un marché boursier plus attractif. En même temps, ils ont également augmenté leurs placements en assurance vie, et diminué la part des liquidités.

**Décomposition du patrimoine des ménages, à partir des données INSEE**

| | Valeur du patrimoine en MdF courants | | | | % actif total | | Évolution |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1970 | 1980 | 1990 | 1992 | 1970 | 1992* | 1992/1990 |
| Actifs non financiers | 1 645 | 6 318 | 12 002 | 13 035 | 67,0 | 55,0 | 7,9 |
| Logements | 824 | 4 103 | 9 119 | 10 195 | 33,6 | 43,0 | 12,4 |
| Terrains non bâtis | 565 | 1 393 | 1 498 | 1 376 | 23,0 | 5,8 | 2,4 |
| Actifs professionnels | 256 | 822 | 1 385 | 1 464 | 10,4 | 6,2 | 5,7 |
| Actifs financiers | 809 | 2 906 | 9 145 | 10 663 | 33,0 | 45,0 | 13,2 |
| Liquidités | 430 | 1 774 | 3 603 | 3 771 | 17,5 | 15,9 | 8,8 |
| Valeurs mobilières | 208 | 666 | 4 003 | 4 895 | 8,5 | 20,7 | 23,6 |
| Autres actifs financiers** | 171 | 465 | 1 539 | 1 997 | 7,0 | 8,4 | 11,7 |
| Ensemble des actifs | 2 454 | 9 224 | 21 147 | 23 698 | 100,0 | 100,0 | 9,7 |
| Passifs financiers | 329 | 1 231 | 3 690 | 3 667 | 13,4 | 15,5 | 11,1 |
| Valeur nette | 2 124 | 7 993 | 17 457 | 20 031 | 86,6 | 84,5 | 9,4 |

* Valeur en 1992 rapportée à la valeur en 1970.
** Assurances et prêt à court terme.

(1) Le patrimoine des ménages calculé par l'INSEE ne comprend ni les biens durables (automobiles et meubles), ni les œuvres d'art. Il n'intègre pas non plus les droits à la retraite des régimes de répartition.

En vingt-deux ans, la part des autres actifs a diminué de vingt-deux points, dont dix-sept pour les terrains non bâtis. D'une part l'urbanisation a entraîné une réduction importante des surfaces, qui n'a pas été compensée par la hausse du prix des terrains constructibles. D'autre part, après avoir stagné de 1980 à 1988, le prix moyen des terres agricoles a seulement recommencé à monter ces dernières années. Depuis 1990, la valeur du patrimoine des ménages en terrains a diminué. La part des autres actifs professionnels des entrepreneurs individuels a fléchi mais moins rapidement.

## La mobiliérisation du patrimoine est une source de fragilité de l'assiette

### Une plus grande volatilité du patrimoine

Le montant des droits encaissés suite à déclaration spontanée en 1995 s'établit à 7,24 milliards de francs, soit une baisse de 13 % par rapport à 1994. Cette évolution est due pour l'essentiel au retournement du marché boursier constaté à partir du second semestre 1994 et à la baisse de la valeur des titres qui en est résultée.

Cette financiarisation du patrimoine des ménages est encore plus déterminante dans les tranches les plus élevées du barème. Le patrimoine imposable des contribuables dont le revenu est compris entre 200 000 francs et 750 000 francs se répartit à parts égales entre actif immobilier et mobilier. Au-delà, la part du patrimoine mobilier devient prépondérante. Il constitue en effet 80 % du patrimoine imposable des contribuables dont le revenu annuel dépasse 5 MF.

### Le poids des déductions et du plafonnement

Certaines déductions légales permettent aux redevables de minorer leur patrimoine taxable, notamment le système de plafonnement en fonction du revenu imposable. Selon les calculs de l'administration fiscale pour 1993, elles ont permis de réduire de 13,1 % les droits encaissés par rapport à la cotisation calculée à l'issue du barème.

Le plafonnement est un dispositif qui allège de manière sensible l'impôt de ceux qui en bénéficient. Il concerne 1 929 personnes, soit 1,2 % des redevables. Il est très concentré et bénéficie surtout aux patrimoines importants : 900 MF sont déduits à ce titre par les redevables taxés à la dernière tranche du barème, soit 92 % de son montant global et 760 MF sont déduits par les seuls patrimoines supérieurs à 100 MF, soit 77 % du montant global. Si le montant moyen de l'avantage lié au plafonnement est de l'ordre de 5 500 francs pour des patrimoines taxés à 0,5 %, il atteint 136 000 francs pour des patrimoines taxés à 1,2 %, et plus d'un million de francs pour des patrimoines compris entre 100 et 200 MF. En valeur relative, le montant du plafonnement représente 66,5 % du montant de l'ISF avant plafonnement des redevables bénéficiant de la mesure.

Le plafonnement de ce dispositif introduit dans la loi de finances pour 1996 doit permettre d'éviter les dérives liées à la minoration volontaire de l'impôt sur le revenu pour bénéficier de l'effet de cette disposition.

## Certaines exonérations légales sont source de pratiques abusives

La France occupe une place particulière par rapport aux pays étrangers, en raison de l'étendue des exonérations. Cela ne signifie pas que l'on ne trouve pas à l'étranger des régimes privilégiés, et dans certains cas, pour des biens qui ne bénéficient en France d'aucune disposition particulière, comme les biens immobiliers.

### Le chiffrage de la dépense fiscale est complexe

Outre les placements financiers des non-résidents et la valeur de capitalisation des rentes viagères assimilées à des retraites, les objets d'antiquité, d'art et de collection, les bois et forêts pour les trois quarts de leur valeur, les biens ruraux donnés à bail à long terme dans certaines conditions, et surtout les biens professionnels ne sont pas compris dans la base d'imposition ou que pour partie.

Le calcul de la dépense fiscale associée à ces exonérations est difficile. Les derniers chiffrages ont été effectués par le conseil des impôts dans un rapport de 1986 portant sur l'impôt sur les grandes fortunes (IGF).

Le calcul des pertes de recettes liées aux objets d'art et de collection est impossible à évaluer, compte tenu de l'absence de recensement exhaustif de la valeur du patrimoine.

S'agissant des bois et forêts et parts de groupements forestiers, la dépense fiscale peut être évaluée à 94,9 MF en 1985. Ce calcul est minimal puisqu'il suppose que la prise en compte de la valeur totale des bois et forêts ne modifie pas leur tranche d'imposition.

Pour les biens ruraux donnés à bail à long terme, la dépense fiscale minimale résultant de l'exonération partielle des baux ruraux non classés parmi les biens professionnels est comprise entre 38 MF et 116 MF environ en 1985.

### Le régime d'exonération des biens professionnels est particulièrement favorable

Les biens professionnels font partie des biens exonérés, au même titre que les œuvres d'art, les droits de la propriété intellectuelle, et de la valeur de capitalisation des rentes viagères.

Plusieurs types de biens professionnels rentrent dans le champ de l'exonération :
– les biens nécessaires à l'exercice, à titre principal et sous la forme individuelle, d'une profession industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale ;
– les parts ou actions de sociétés ayant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, à condition pour les sociétés de personnes soumises à l'IR que le propriétaire des titres y exerce son activité principale, pour les sociétés soumises à l'IS que le propriétaire y exerce effectivement la fonction de dirigeant et détienne 25 % au moins du capital de la société ;

– les biens ruraux donnés à bail à long terme et les parts de groupements fonciers agricoles non exploitants ;
– les droits sociaux détenus dans la société créée pour le rachat d'une entreprise par ses salariés dans la limite de 1 MF.

L'exonération des biens professionnels est unique dans les pays disposant d'un impôt annuel sur l'actif net, où l'on constate plutôt des phénomènes de double imposition lorsque, comme en Allemagne, les entreprises sont également elles-mêmes soumises à cet impôt. Elle constitue, en France, une des difficultés majeures de la mise en œuvre de l'ISF : la notion de bien professionnel est difficile à définir de manière claire et incontestable, ce qui se traduit par un abondant contentieux.

Les analyses du conseil des impôts révèlent que la détention de biens professionnels est largement corrélée au montant total du patrimoine : pour les tranches supérieures à 30 MF, les biens professionnels représentent plus du quart des bases imposables, et une déclaration à l'IGF sur deux. Elles montrent aussi que les biens professionnels sont essentiellement constitués de parts et actions de sociétés pour un peu plus de 60 % en 1983 en moyenne, mais la proportion est de plus de 85 % pour les patrimoines supérieurs à 30 MF.

**Importance des biens professionnels selon la taille des patrimoines en 1983**

| Tranches de patrimoine | Déclarations contentant des biens professionnels par rapport au total des déclarations de chaque tranche | Biens professionnels dans le montant des bases déclarées pour chaque tranche de patrimoine |
|---|---|---|
| Du seuil à 5 MF | 10,6 | 8,8 |
| 5 à 10 MF | 20,3 | 13,6 |
| 10 à 30 MF | 35,2 | 19,9 |
| 30 à 100 MF | 46,7 | 25,5 |
| Plus de 100 MF | 62,0 | 31,6 |

Le calcul de la dépense fiscale liée à l'exonération des biens professionnels de l'assiette de l'ISF est difficile. Il peut être approché à partir des deux premières années de déclaration de l'IGF en 1982 et 1983, qui n'exonéraient pas ce type de biens. En 1983, un redevable à l'IGF sur six déclarait de tels biens, soit 15 793 redevables, pour une base imposable de 101 milliards de francs (15,1 % du total des bases déclarées), et un produit de 724 MF.

Ce chiffre peut aussi être rapproché des calculs de l'INSEE : le patrimoine des ménages au titre des actifs professionnels en 1992 s'élève à 1 464 milliards de francs, soit 6,2 % de l'actif patrimonial des ménages.

Enfin, il convient de noter que le fait que l'exonération des biens professionnels soit liée à celui d'exercer effectivement une fonction

de dirigeant de la société pousse certaines personnes âgées à continuer à exercer des fonctions de présidents ou de directeurs généraux de sociétés pour des raisons fiscales au détriment du dynamisme des équipes dirigeantes.

**Des pratiques abusives liées aux souscriptions de contrats d'assurance**

Un certain nombre de pratiques abusives ont été identifiées par l'administration fiscale sur les souscriptions de contrats d'assurance vie, dont le but essentiel est de bénéficier de l'exonération des droits de succession afférente à ce produit d'épargne.

Le dispositif de l'article 757 B du CGI ne permet pas en effet de faire obstacle aux contrats d'assurance qui sont souscrits dans le but de faire échec à la perception des droits de mutation à titre gratuit. Il s'agit en particulier des contrats dans lesquels le souscripteur et l'assuré sont des personnes distinctes, la personne de l'assuré étant choisie de façon à contourner légalement la condition d'âge. Ainsi, au décès du souscripteur, aucune somme n'est taxée puisque l'article 757 B du CGI ne trouve à s'appliquer qu'en cas de décès de l'assuré.

De la même manière, les contrats à adhésion conjointe ou sur deux têtes (autorisés par le Code des assurances), qui regroupent deux souscripteurs et deux assurés sur une même police, permettent d'éluder les droits de mutation. En effet, au décès du premier épargnant le capital est reporté automatiquement sur la tête du second, et c'est seulement au décès de celui-ci que le capital est versé aux bénéficiaires désignés. Au décès du souscripteur (personne distincte de l'assuré), le contrat est en cours d'exécution et les termes alternatifs de ce contrat, ne sont, par hypothèse, pas encore arrivés : tant le terme fixe de la formule assurance vie, que le décès de l'assuré pour la contre-formule assurance décès.

Cette insuffisance de la législation fiscale est d'autant plus inquiétante que le placement en assurance vie est le placement le plus apprécié des Français, avec plus de 50 % des flux annuels de placement en produit d'assurances, et plus de 80 % des flux d'assurances de personnes. Le chiffre d'affaires de l'assurance vie déclaré par la Fédération française des sociétés d'asssurance, a triplé au cours des cinq dernières années, passant de 117,1 milliards de francs en 1988 à 372,4 milliards de francs en 1994. En 1994, les placements des ménages en assurance (vie et non-vie) représentent plus de 60 % de leur flux net de créances financières, et 15 % de leur patrimoine financier. La part de l'assurance vie dans le patrimoine des Français est de 12 % en 1995.

La France occupe ainsi le deuxième rang derrière le Royaume-Uni pour la collecte en volume d'assurance vie. Le marché peut encore progresser dans la mesure où le chiffre d'affaires de l'assurance ne dépassait pas 3,4 % du PIB en 1991, soit nettement en dessous des niveaux observés au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas. Une comparaison avec l'ensemble des pays de l'OCDE conduit à relativiser l'effort des Français. En 1991, la France avec une cotisation moyenne de 576 Ecu, se situait au sixième rang.

Les statistiques fournies par l'administration fiscale révèlent cependant que le montant des flux de placements déclarés par les contribuables pour bénéficier du crédit d'impôt au titre de l'IR ne s'élèvent qu'à 97 milliards de francs en 1994, soit moins d'un tiers du chiffre d'affaires déclaré par les compagnies d'assurances.

Si la non-déclaration à l'administration fiscale a peu d'incidence financière pour l'IR, elle peut en avoir au titre de l'ISF compte tenu de la structure des détenteurs de contrats (près des deux tiers des foyers dont le revenu imposable est supérieur à 1 MF ont déclaré avoir souscrit un contrat d'assurance vie en 1992). Pour ces souscripteurs, la suppression de la déduction à l'entrée aura peu d'effet car ne représente pas un motif suffisant de recours à ce type de placement. En revanche, ce sont l'exonération d'impôts sur les plus-values pendant huit ans et l'exemption de droits de mutation qui sont les principaux déterminants.

## Efficacité des mesures de prévention et de contrôle

Le contrôle de l'ISF soulève deux types de problèmes, l'un lié à la relative nouveauté de l'imposition, qui est celui de la recherche de défaillants, l'autre traditionnel en matière d'imposition du patrimoine, est celui de l'évaluation des biens.

### Le faible montant des redressements tient à l'insuffisance des travaux de relance

Le montant des droits rappelés par l'administration fiscale s'élève en 1994 à 317 MF, soit 3,6 % du total des droits encaissés au titre de l'exercice.

**Total des droits encaissés au titre de l'ISF, 1992-1994 en MF**

| | 1992 | 1993 | 1994 |
|---|---|---|---|
| Droits encaissés spontanément | 7 014 | 7 209 | 8 322 |
| Droits rappelés et recouvrés par le service | 313 | 330 | 317 |
| Total des droits | 7 328 | 7 541 | 8 640 |

La part des droits encaissés suite à relance amiable des défaillants s'élève à 77 MF en 1994, soit 24,2 % du total des droits rappelés sur cet exercice. L'activité de relance a ainsi contribué à la hausse de 8 % du nombre de déclarations spontanées constatée entre 1992 et 1994. Le faible montant de ces droits provient cependant de la baisse de 53 % du nombre de relances amiables entre 1992 et 1994, soit 26 902 relances en 1992 contre 12 568 en 1994. Cette évolution s'explique par le moindre rendement de l'utilisation de la liste des redevables potentiels par les services de fiscalité immobilière.

**Relance des défaillants à l'ISF, 1992-1994 en francs**

| | 1992 | 1993 | 1994 |
|---|---|---|---|
| **Relance amiable** | | | |
| Nombre de lettres amiables | 26 902 | 18 152 | 12 568 |
| Nombre de déclarations déposées après relance | 17 403 | 11 059 | 8 025 |
| Droits encaissés correspondants | 110 140 099 | 91 042 198 | 77 062 528 |
| **Procédures engagées** | | | |
| Nombre de notifications préalables et de mises en demeure envoyées | 1 124 | 1 083 | 776 |
| Nombre de déclarations déposées | 434 | 667 | 444 |
| Montant des droits encaissés | 7 644 102 | 8 773 443 | 7 336 049 |
| **Taxation d'office effectuées** | | | |
| Nombre | 65 | 119 | 118 |
| Montant des droits simples rappelés | 4 200 072 | 4 883 197 | 4 597 747 |

Par ailleurs, le nombre de dossiers contrôlés suite à déclaration s'établit à 10 323 pour 1994, en retrait de 1,2 % par rapport à 1992. En revanche, les droits rappelés suite à contrôle ont progressé de 19,2 % sur la période.

Il convient, pour apprécier la qualité du contrôle des dossiers des contribuables soumis à l'ISF, de tenir compte du fait que 50 % des redevables acquittent seulement 10 % de l'impôt dû. Ceci tient à la fois à la distribution du patrimoine et au niveau des taux d'imposition. La forte concentration de l'ISF conduit ainsi à souligner que sur la totalité des déclarants, la moitié d'entre eux représente l'enjeu fiscal le plus important.

Si l'on considère par approximation qu'un dossier contrôlé comprend en moyenne deux déclarations, un dossier contrôlé sur deux est à l'origine d'un redressement. L'évolution du montant des droits rappelés confirme aussi une meilleure sélection des dossiers examinés.

**Contrôle des déclarations à l'ISF, 1992-1994 en francs**

| | 1992 | 1993 | 1994 |
|---|---|---|---|
| Nombre de dossiers contrôlés | 10 451 | 10 173 | 10 323 |
| Nombre de déclarations redressées | 7 140 | 7 940 | 9 004 |
| Montant des droits rappelés | 192 642 175 | 227 885 751 | 229 524 494 |

## Les moyens de l'administration fiscale sont insuffisants

### L'essentiel du contrôle porte sur les patrimoines déclarés

Compte tenu des priorités fixées par l'administration fiscale et de l'évolution de la jurisprudence, le contrôle des déclarations, qu'il

s'effectue à l'occasion de contrôles approfondis ou ponctuels, constitue l'essentiel du travail des services.

La recherche des défaillants a constitué la tâche essentielle des services fiscaux pendant les premières années de rétablissement de l'impôt en 1989. Comme le montrent les statistiques sur la période 1992-1994, la recherche de nouveaux redevables n'est plus considérée comme un objectif prioritaire. Elle consiste essentiellement en l'utilisation des bulletins de recoupement transmis par les divisions du contrôle fiscal. Une actualisation de la liste des redevables potentiels doit intervenir au cours de l'exercice 1996.

La procédure d'arbitrage des droits, prévue par l'article 76 du Livre des procédures fiscales, et souvent utilisée pour identifier les redevables potentiels, pose un problème particulier. Il s'agit de la procédure par laquelle l'administration, en l'absence de déclaration et après une mise en demeure restée sans effet pendant un délai de deux mois, « arbitre », c'est-à-dire détermine de sa propre initiative, l'impôt exigible. Cette procédure vise, par l'émission d'un avis de mise en recouvrement établi pour une somme fixée provisoirement, à provoquer la souscription d'une déclaration et le calcul réel de l'imposition. En effet, les droits arbitrés ne peuvent être remis en cause par le redevable présumé que par la souscription de la déclaration.

La procédure d'arbitrage a donné lieu à contentieux et au premier pourvoi en cassation concernant l'IGF. La Cour de cassation a estimé dans un arrêt du 18 février 1986 qu'aux termes de la loi, seuls les redevables de l'impôt devaient souscrire une déclaration de leur fortune et que l'administration ne pouvait donc recourir à la procédure d'arbitrage qu'après avoir établi préalablement, selon la procédure de redressement contradictoire, que le contribuable s'était indûment soustrait à ses obligations déclaratives.

### Les pratiques de dissimulation sont concentrées autour du seuil d'imposition

Les travaux du conseil des impôts sur les exercices 1982 à 1984 (1) ont permis de montrer l'impact de la marge d'incertitude qui caractérise l'évaluation des patrimoines d'un montant proche du seuil d'imposition, et qui constitue soit un encouragement à la dissimulation, soit la cause de la sous-estimation de bonne foi.

L'analyse des redressements opérés sur les patrimoines imposables d'une valeur comprise entre les seuils d'imposition et 5 MF produisent 47 % du montant total des redressements, alors que la part de ces patrimoines dans le total national des bases imposées était de 32,9 % en 1983. En revanche, les redressements opérés sur les patrimoines

(1) Enquête menée à la demande du conseil des impôts par la direction générale des impôts auprès de services répartis dans six départements choisis en fonction de leur importance et de leur localisation géographique : Hauts-de-Seine, Nord, Côtes-d'Armor, Marne, Rhône, Savoie, Var.

supérieurs à 10 MF ne représentent que 16,5 % du total, alors que ces patrimoines comptent pour 32,8 % du total national des bases imposées.

**Redressements selon l'importance des patrimoines concernés, 1982-1984**

| | Patrimoine déclaré non imposable | Du seuil d'imposition à 5 MF | De 5 à 10 MF | Au-dessus de 10 MF | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| Montant des redressements (en F) | 38 075 416 | 108 727 541 | 46 366 252 | 38 128 001 | 231 297 210 |
| Part des redresssements (en %) | 16,5 | 47,0 | 20,0 | 16,5 | 100,0 |
| Ventilation des déclarations contrôlées (en %) | 9,6 | 44,6 | 32,9 | 12,9 | 100,0 |
| Total bases imposées | 1 586 475 | 979 527 | 565 442 | 1 191 500 | 928 904 |
| Taux de redressement | 78,6 | 24,4 | 8,5 | 8,6 | 15,6 |

### La difficulté du contrôle réside dans l'évaluation de certains biens

La difficulté d'évaluation de certains biens ressort de la typologie des redressements en base, de la comparaison des taux de redressements entre biens différents, et de la marge d'incertitude qui caractérise les redressements notifiés.

Selon l'analyse de la typologie des redressements effectuée par le conseil des impôts sur la période 1982-1984, les insuffisances d'évaluation représentent plus de la moitié des redressements. Celles sur les immeubles sont huit fois supérieures en nombre et treize fois en montant à celles relatives aux meubles. Il semble que cet écart tende à se réduire compte tenu de la croissance de la part des actifs financiers dans les bases imposables depuis cette période. S'agissant des biens meubles, les insuffisances sur les valeurs mobilières, et particulièrement sur les titres non cotés, constituent la plus grande part des redressements en montant.

Les omissions sont à l'origine de 15,2 % des redressements, et affectent à plus de 90 % les biens meubles. Il est en effet plus difficile de dissimuler des biens immeubles dans les déclarations.

La déqualification des biens professionnels concernent 26,3 % des redressements, et a concerné pour l'essentiel les exercices 1982 et 1983.

L'étude des taux de redressement par type de biens révèle que l'administration fiscale éprouve beaucoup de difficultés pour appréhender les biens meubles, corporels et incorporels. Le taux de redressement ne s'élève qu'à 0,9 % pour ce type de biens sur la période 1982-1984. Ces insuffisances, constatées au début des années 80, n'ont pu que s'accentuer compte tenu du changement de nature du patrimoine taxable.

Elles supposent de la part des services une remise en cause profonde des méthodes de contrôle, axées essentiellement sur l'évaluation de patrimoines immobiliers, et une plus grande familiarité avec l'évaluation de portefeuilles financiers, souvent non cotés.

### Taux de redressements par type de biens, 1982-1984

| Biens | Pourcentage |
|---|---|
| **Immeubles** | |
| Résidences principales | 27,6 |
| Résidences secondaires | 12,6 |
| Autres immeubles bâtis | 18,1 |
| Biens ruraux donnés à bail long terme | 33,3 |
| Autres immeubles non bâtis | 10,2 |
| **Meubles** | |
| Liquidités | 6,9 |
| Valeurs mobilières, droits sociaux, créances | 16,3 |
| Meubles corporels et incorporels | 0,9 |

La marge d'incertitude affectant les évaluations témoigne à la fois de la complexité de la matière et de la propension des services à rechercher l'accord avec les contribuables plutôt que de risquer un contentieux difficile.

Les analyses du conseil des impôts ont révélé l'écart entre les redressements notifiés initialement aux déclarants et ceux confirmés, en définitive, pour des insuffisances relevées sur les immeubles situés dans la circonscription géographique des services visités au cours de l'enquête. L'importance des écarts illustre les difficultés qu'éprouve l'administration à appréhender la valeur vénale des biens.

### Résultats du contrôle de la valeur sur l'échantillon étudié (1982-1984)

| Nature de biens | Bases notifiées | Bases redressées | Écart en montant | Écart en % |
|---|---|---|---|---|
| Résidences principales | 41 950 770 | 27 324 770 | 14 626 000 | 34,9 |
| Résidences secondaires et autres immeubles bâtis | 70 984 685 | 39 307 475 | 31 677 210 | 44,6 |
| Autres immeubles non bâtis | 1 427 175 | 1 217 175 | 210 000 | 14,7 |
| | **114 362 630** | **67 849 420** | **46 513 210** | **40,7** |

## Propositions

• Lutter contre les pratiques abusives liées aux contrats d'assurance, en créant une obligation déclarative aux assurances au-delà d'un certain seuil (un million de francs).

• Limiter le bénéfice de l'exonération des biens professionnels, en fixant une limite d'âge (par exemple soixante-dix ans) au-delà de laquelle il n'est plus possible de bénéficier de l'exonération.

Chapitre V

# La redevance audiovisuelle

## Présentation générale

La redevance de l'audiovisuel public est une taxe parafiscale affectée au financement des sociétés publiques de l'audiovisuel. Elle représente près des deux tiers de leurs moyens de financement, et assure dans le même temps leur trésorerie par des versements deux fois par semaine des recettes encaissées.

Son assiette et son recouvrement relèvent de la mission du service de la redevance, qui dépend du réseau du Trésor public.

Le service gère 20,2 millions de comptes en 1994, dont 20 % de comptes exonérés, pour un produit attendu, en 1995, de 10,9 milliards de francs.

**Répartition du nombre de comptes gérés par le service de la Redevance en 1994**

| | Comptes payants | Comptes exonérés | Total |
|---|---|---|---|
| Comptes « Noir et Blanc » | 338 958 | 385 870 | 724 828 |
| Comptes « Couleur » | 15 892 495 | 3 611 343 | 19 503 838 |
| **Total** | **16 231 453** | **3 997 213** | **20 228 666** |

Le taux de recouvrement de la taxe, apprécié au 31 décembre de l'année suivant celle de l'émission de la créance, est de 95,5 % en 1994, soit un taux supérieur à celui de la taxe d'habitation.

Différentes dispositions législatives ont cependant conduit, sur longue période, à une progression plus rapide des comptes exonérés par rapport aux comptes payants : entre 1984 et 1994, les comptes payants ont augmenté de 817 000, soit une progression de 5,3 %, alors que les comptes exonérés ont progressé de 1 500 000, soit une progression de 62,5 %. Depuis 1989, le nombre des comptes payants est en croissance, après un léger fléchissement entre 1984 et 1988.

## Estimation de la fraude et des pratiques abusives

Le système actuel de perception de la redevance audiovisuelle suscite de nombreuses critiques, dont les deux plus évidentes tiennent à son coût (430 MF en 1993) et au manque à gagner consécutif à la fraude.

### L'estimation de la fraude peut être réalisée à partir du taux d'équipement des ménages

Le service de la redevance prend en compte, pour son estimation du nombre de détenteurs de récepteurs non déclarés, l'estimation du taux de premier équipement en appareils de télévision, soit 94 % à 95 %.

La différence entre le nombre de ménages équipés et le nombre de comptes en résidence principale donne une estimation des ménages équipés qui ne figurent pas dans le fichier redevance. Elle permet d'approcher un taux d'évasion à la taxe, apprécié en fonction du nombre de comptes manquants, soit 7,2 %, représentant 1,55 million de comptes et 700 MF environ.

La fraude incompressible est estimée à 4 % du nombre de détenteurs d'appareils, compte tenu du renouvellement permanent du fichier.

Selon les données du service de la redevance, l'action du service sous forme de contrôles ou d'enquêtes a permis de générer une augmentation du produit de 350 MF en 1995, soit plus de 40 % de l'augmentation du produit attendu pour cet exercice. Le taux de redressement se situe ainsi à 3,5 % du produit de cette taxe parafiscale.

De 1989 à 1994, les actions de contrôle du service ont permis de faire progresser les recettes collectées de 39,3 %, alors que le taux de la taxe a été revalorisé d'environ 25 % sur la même période.

Les facteurs les plus influents sur l'efficacité du recouvrement sont assez semblables à ceux qui interviennent dans l'assiette des impôts directs : densité de population dans les grandes agglomérations, mouvance de la population, âge.

### L'analyse de la fraude à partir du taux d'équipement des ménages est cependant partielle

Le chiffre fourni par le service de la redevance est cependant en deçà de la réalité, compte tenu de la méthode de calcul retenu.

Le calcul du nombre de comptes « manquants » à partir du taux de primo-équipement de l'INSEE ne prend pas en compte plusieurs éléments :
– les ménages disposant de plusieurs téléviseurs, notamment ceux qui sont exonérés de redevance compte tenu de leur âge ou de leurs conditions de ressources ;

– les cessions de postes entre particuliers, sans déclaration au service de la redevance ;
– les changements d'adresse non déclarés et les pratiques de domiciliation des postes en résidence secondaire, qui ne sont pas contrôlées par le service de la redevance ;
– les achats de postes en numéraire, qui évitent à l'acheteur de décliner sa domiciliation bancaire ou son lieu de résidence.

### L'analyse des différents types d'évasion montre l'importance de la non-déclaration

La taxe est basée sur la détention d'un appareil ou d'un système de réception de programmes télévisés.

L'évasion au paiement de la taxe relève de plusieurs types de situations :
– lors de l'équipement en téléviseur : absence de déclaration lors de la prise en possession d'un appareil, grâce notamment à des cessions entre particuliers, ou à des ventes d'appareils d'occasion ;
– postérieurement à l'entrée en possession d'un appareil : le détenteur de l'appareil a un compte redevance mais se soustrait à l'obligation d'information du service à l'occasion d'un changement d'adresse, d'un changement de type d'appareil (noir et blanc à couleur), ou de la perte des conditions d'exonération.

Quant aux résidences secondaires, la réglementation impose de ne taxer que les appareils installés en permanence, ce qui rend particulièrement difficile l'action des services de contrôle.

## Efficacité des mesures de prévention et de contrôle

Le dispositif de contrôle est peu adapté à la réalité de la fraude et a un impact financier difficile à évaluer.

### Les statistiques de contrôle doivent être nuancées

Depuis 1989, l'objectif prioritaire du service est la recherche de postes récepteurs non déclarés, à travers des contrôles sur place et des enquêtes par questionnaires.

Les résultats montrent qu'en moyenne, sur les trois derniers exercices, le nombre de comptes ouverts est de 250 000 par an, soit seulement 1,3 % du nombre de comptes gérés par le service. Les résultats des recherches de postes non déclarés n'excédaient cependant pas 30 000 à 50 000 régularisations par an jusqu'en 1985.

Par ailleurs, les contrôles effectués sur les comptes exonérés au titre des conditions de ressources portent sur 2,5 millions de comptes

exonérés en moyenne par an, soit 62,5 % du total des comptes exonérés gérés par le service. Pour 1,9 million de comptes, le rapprochement avec le fichier de la taxe d'habitation a permis un renouvellement immédiat des exonérations. Les envois de questionnaires permettant de vérifier le maintien des exonérations ont porté sur 558 000 comptes, conduisant à 50 % d'exonérations attestées et 123 000 comptes remis en payant. Au total, seulement 5 % des comptes examinés font l'objet d'une remise en catégorie payante.

Il est à noter que deux évolutions sont particulièrement préoccupantes :
– le contrôle de ces exonérations est récent : aucun contrôle n'était effectué sur ces comptes avant 1987, et sur la période 1987-1991, la part des comptes exonérés contrôlés par rapport au total des comptes exonérés n'était que de 25 % ;
– l'augmentation du nombre de contrôles des comptes exonérés en 1994 ne s'est pas traduite par un élargissement significatif de l'assiette : suite aux contrôles très étendus des comptes exonérés au cours des dernières années (ces comptes ont porté sur plus de 50 % du fichier en 1992 et 1993), les comptes remis en payants ont été inférieurs de près de la moitié à ceux de l'année précédente.

Il semble à cet égard que la nouvelle réglementation en matière d'exonération, qui a porté à soixante et un ans au 1er janvier 1994, l'âge minimum des bénéficiaires n'a pas conduit à une diminution sensible du nombre de comptes exonérés. Cette première tranche (soixante/soixante et un ans) n'a concerné qu'un nombre très limité de personnes qui auraient été, à réglementation inchangée, potentiellement bénéficiaires de l'exonération.

D'une manière générale, ces écarts proviennent pour l'essentiel du manque de sélectivité des contrôles, notamment dans le cadre de la recherche de postes non déclarés, et de l'insuffisance des moyens d'investigation.

### Efficacité des contrôles sur postes non déclarés et sur comptes exonérés

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|---|---|---|---|---|
| **Contrôle sur comptes exonérés** | | | | |
| Comptes examinés | 1 384 000 | 2 781 000 | 2 342 000 | 2 469 000 |
| Compte remis en catégorie payante | 80 000 | 198 000 | 233 000 | 123 000 |
| Ratio (2)/(1) | 5,7% | 7,1% | 9,9% | 4,9% |
| **Recherche de postes non déclarés** | | | | |
| Nombre de comptes ouverts | 165 000 | 243 000 | 258 000 | 266 000 |
| Nombre total de comptes gérés | 19 687 000 | 19 835 000 | 19 903 000 | 20 092 000 |
| Ratio (2)/(1) | 0,8% | 1,2% | 1,3% | 1,3% |

Par ailleurs, des travaux réalisés sur le centre régional de Rennes, qui couvre l'ensemble de la région parisienne, montrent que pour l'année 1994, le taux de régularisation obtenu par rapport à une population contrôlée de postes non déclarés est faible : 2,7 % au centre de Rennes, 3,1 % à la division de Paris-Sud, 1,9 % dans la circonscription d'Évry.

## Les moyens de contrôle de l'administration sont très insuffisants

Les moyens réglementaires dont dispose le service repose sur l'obligation de déclarer la détention d'un appareil de réception dans un délai de trente jours : les acheteurs ont obligation de faire leur déclaration dans les trente jours au centre régional de la redevance, et les commerçants vendeurs doivent faire souscrire une déclaration et la transmettre au centre régional dans les trente jours à compter de la vente.

Le service dispose d'un pouvoir de sanction à travers l'imposition d'amendes, dont le montant est fonction du nombre d'infraction, plafonné à 50 000 francs. Il peut aussi utiliser son droit de contrôle sur place des commerçants vendeurs et de leurs obligations, et appliquer des pénalités renforcées aux détenteurs non déclarés dans le cadre d'un contrôle *a posteriori*.

Le service dispose d'équipes d'agents assermentés au nombre de quatre cent cinquante, présentes sur l'ensemble du territoire, et organisées en divisions régionales et circonscriptions de contrôle et d'enquête (seize divisions et quatre-vingt-trois circonscriptions).

Les contrôles auprès des particuliers concernent essentiellement :
– la recherche d'appareils non déclarés ;
– la transformation des comptes redevances « noir et blanc » en « couleur », suite à modification d'équipement non déclarée ;
– contrôle des conditions d'exonération, à partir du rapprochement avec le fichier des personnes exonérées du paiement de la taxe d'habitation ;
– des enquêtes sélectives sur le multi-équipement en appareils récepteurs et les demandes de résiliation.

S'agissant du contrôle des commerçants vendeurs, le service a développé l'établissement et la transmission des déclarations d'achat sur support informatique. En 1994, 43 % des ventes déclarées par les vendeurs ont fait l'objet d'un contrôle. Cependant, seulement 15 % des déclarations des vendeurs ont induit l'ouverture d'un compte payant.

Les moyens dont disposent actuellement les services de contrôle sont largement disproportionnés par rapport au montant de la fraude :
– l'accès au fichier de la taxe d'habitation a été strictement encadré par la CNIL, qui s'oppose à toute extension du dispositif ;

– les pénalités, insuffisantes au regard des charges, ont un effet peu dissuasif sur les commerçants ;
– les croisements entre le fichier des comptes exonérés et le fichier des multi-équipés sont encore embryonnaires ;
– la pratique d'enquête par questionnaire pour le rapprochement avec le fichier des exonérés à la taxe d'habitation limite les possibilités de contrôle sur place, compte tenu du faible taux de réponse.

## L'impact financier des actions de contrôle reste limité

L'efficacité de l'action de contrôle du service de la redevance doit s'apprécier au regard de la difficulté du recouvrement des droits constatés.

Selon le service, les actions de contrôle en année N (année 1994) induisent un volume d'encaissement en N +1 (1995) et années ultérieures supérieur de 60 % à celui constaté en année N.

**Recettes induites par les actions de contrôle en 1991(1)**

| Année de rattachement | Recette induites (MF) |
|---|---|
| Effet en année N | 168,7 |
| Recettes supplémentaires | 93,7 |
| – Recherche de postes non déclarés | 70,0 |
| – Coloration | 3,5 |
| – Contrôle sur exonérations | 14,0 |
| – Contrôle commerçants | 5,0 |
| – Pénalités impayées aux commerçants | 1,2 |
| Recettes maintenues* | 75,0 |
| Effet année N+1 et suivantes | 280 |
| Contrôles | 180 |
| – Recherche de postes non déclarés | 100 |
| – Contrôle sur exonérations | 50 |
| – Contrôle commerçants | 6 |
| Enquêtes | 100 |

* Comptes maintenus payants suite à nouvelle adresse retrouvée par enquête.
(1) Ces recettes sont estimées en tenant compte de l'étalement des ouvertures de comptes, puis des émissions de droits et des mises en recouvrement, sur l'ensemble de l'année.

Aussi, l'incidence des actions du service sur le produit annuel de la redevance doit être nuancé, comme le montrent les prévisions du service sur la période 1994-1996 : le part des actions du service dans l'augmentation du produit de la taxe ne s'élève qu'à 22 % en année N, à 26 % en année N +1 et à 28 % en N +2.

| | 1994 | 1995 | 1996 |
|---|---|---|---|
| Objectifs d'encaissements N (LF) | 10 070 | 10 914 | 11 459 |
| Évolution par rapport aux recettes année n-1 | 450 | 820 | 535 |
| Produit de l'augmentation du taux de la taxe (estimation) | 350 | 530 | 300 |
| Produit attendu du rehaussement de l'âge minimal d'exonération (estimation) | | 70 | 70 |
| Produit des actions du service (actions de contrôle et amélioration du taux de recouvrement) | 100 | 220 | 155 |

## Propositions

Le thème de la réforme de la redevance suscite de toutes parts une profusion de propositions. Sans remettre en cause le principe d'un financement public de l'audiovisuel, il est souhaitable d'aménager le cadre légal et réglementaire applicable à l'assiette de la redevance et de renforcer la lutte contre la fraude.

### Développer l'accès aux fichiers fiscaux

Dans un contexte marqué par le très fort taux d'équipement des ménages, les opérations de recherche de postes non déclarés menées par les services de contrôle constituent le moyen le plus efficace de compenser l'incidence de l'augmentation régulière du nombre de comptes exonérés.

Il semble néanmoins que cette forme d'action ait atteint son plafond, car les facteurs de ralentissement de ses résultats se renforcent : effet d'accoutumance de la population aux contrôles, zones encore porteuses de résultats élevés coïncidant avec des secteurs urbains difficiles ».

Aussi, l'habilitation du service de la redevance, par la loi, à disposer d'informations contenues dans certains fichiers fiscaux, notamment celui de la taxe d'habitation, présenterait un double avantage :
– compléter ses propres investigations dans le cadre de la recherche de nouvelles adresses, dans le cas de changement de domicile non indiqué par les usagers ;
– repérer les noms et les adresses de personnes figurant dans les fichiers de la taxe d'habitation mais n'ayant pas de compte redevance, dans le cadre de la lutte contre les détenteurs d'appareils récepteurs non déclarés.

Une expérience de rapprochement avec le fichier de la taxe d'habitation a été autorisée par la CNIL dans trois départements en 1994 (Oise, Saône-et-Loire, et Yvelines), mais sa généralisation n'a pas reçu d'autorisation de l'autorité de régulation.

Cet accès élargi au fichier de la taxe d'habitation doit s'accompagner d'une définition plus stricte des bénéficiaires des exonérations, ainsi que d'une meilleure compensation par l'État, comme le

prévoyait initialement l'ordonnance du 4 février 1959. Le relèvement par palier d'un an de l'âge minimum ouvrant droit à exonération (sous condition de revenus), initié par la loi de finances pour 1994, est de nature à élargir l'assiette taxable.

### Accentuer les sanctions

Plusieurs dispositions seraient de nature à améliorer le système de déclaration par des tiers vendeurs.

Les déclarations d'achat d'appareils transmises par les commerçants, même si elles recouvrent pour la plupart un renouvellement ou une extension d'équipement en téléviseurs, sont essentielles pour la bonne tenue du système. La procédure est à la fois peu onéreuse et non contestée par les vendeurs.

Il convient cependant de rehausser le plafond des pénalités, actuellement fixé à 50 000 francs, qui ne paraît plus suffisamment dissuasif : 88 % des paiements sont effectués suite à transactions proposées par le service en 1994, et 91 % du montant total des paiements sont reçus sur transactions avant le prononcé du jugement (paiement suite à proposition de transaction et paiements reçus après information des commerçants du dépôt d'une plainte, mais avant jugement).

Les moyens de contrôle doivent s'adapter à la mutation des comportements d'achat des ménages. 72 % des déclarations d'achats de récepteurs sont concentrées chez des commerçants qui vendent plus de six cents récepteurs par an, soit essentiellement des grandes surfaces, mais qui ne représentent que 7 % du nombre de commerçants. Parmi ces grandes surfaces, le taux de contrôle est de 41 % en nombre, et de 48 % en montant des ventes. Aussi, le montant des pénalités doit s'adapter à ce nouveau contexte.

En complément, il paraît souhaitable d'exiger une pièce d'identité lors de l'achat d'un récepteur et d'interdire les pratiques de paiement en numéraire.

Par ailleurs, les pénalités pour défaut de déclaration ou fauss déclaration doivent être renforcées, dans le cas d'une non réponse aux questionnaires adressés aux particuliers par le service, ou réponse erronée.

### Augmenter la sélectivité des contrôles, notamment sur les détenteurs multiples

L'action du service de la redevance en direction des détenteurs multiples reste insuffisante, malgré des développements récents.

Le service de la redevance s'est intéressé depuis 1993 aux achats multiples de téléviseurs sur un même compte de redevance à Lille et à Lyon.

Les opérations ont consisté à lister par un programme informatique les comptes sur lesquels ont été enregistrés au cours de l'année

écoulée de multiples achats de téléviseurs, et d'envoyer des questionnaires aux redevables concernés en vue de leur faire confirmer la réalité de ces multiples achats, et enfin de réaliser des enquêtes à domicile pour les questionnaires restés sans réponses.

Les résultats montrent que les comptes ouverts suite à contrôle représentent 12,9 % des comptes avec achat multiple, ayant fait l'objet de contrôles. Néanmoins, le résultat le plus favorable (Lyon II) repose sur une vingtaine de cas pour lesquels l'imputation sur un compte redevance erroné provenait d'erreurs de déclarations faites au service de la redevance par une chaîne de grands magasins informatisés. Aussi, le nombre d'achats multiples non réel apparaît-il relativement marginal, soit 2 % environ du total des achats enregistrés sur ces comptes. La fraude serait ainsi plus limitée que communément estimée.

Cependant, ce type de contrôle est encore insuffisant, et mériterait une plus grande sélectivité, selon différentes modalités :
– une concentration des contrôles sur les résidences de tourisme ;
– la mise à niveau des déclarations d'appareils installés pour plusieurs grands comptes : hôtels, entreprises ;
– une sensibilisation des commerçants vendeurs à ce type de fraude ;
– un croisement systématique avec le ficher des comptes exonérés.

S'agissant du dernier type de sélection, les contrôles du service de la redevance sont particulièrement insuffisants. Pour la première fois en 1995, une expérience a été menée sur l'ensemble des comptes tenus par le centre de la redevance de Rennes, à partir du nombre de comptes redevance sur lesquels ont été enregistrés plus d'un achat d'appareil récepteur en 1994.

Les résultats montrent que près de 8 % des comptes ayant enregistré plus d'un achat en 1994 sont des comptes exonérés, alors que la part des comptes exonérés dans le stock de comptes gérés par ce centre est de 18 %. Les données sur les stocks ne sont pas disponibles, mais doivent faire l'objet d'une étude particulière en 1996.

La lutte contre l'utilisation abusive des conditions d'exonération suppose aussi une plus grande sélection des contrôles.

Elle nécessite une plus grande fiabilité des fichiers : une étude sur le contrôle des exonérations menée par le centre de Rennes montre que près de 30 % des questionnaires envoyés par le service sont renvoyés par la poste chaque année au titre des redevables « partis sans adresse » ou « décédés ».

Il est aussi souhaitable de contrôler régulièrement les conditions de ressources des redevables exonérés d'un exercice à l'autre. Une moyenne d'un contrôle tous les deux ans doit devenir la règle pour tous les centres de la redevance.

Enfin, le renforcement des contrôles devrait s'accompagner d'une campagne de sensibilisation afin d'encourager les redevables à s'acquitter de leur taxe.

Chapitre VI

# Les cotisations recouvrées par les URSSAF

Les ressources de la Sécurité sociale étaient, pour l'année 1994, de l'ordre de 1 100 milliards, recouvrées pour l'essentiel par les Unions de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales, regroupées au sein de l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS).

Les URSSAF recouvrent également, pour le compte de tiers, d'autres contributions ou impôts : CSG pour la partie assise sur les salaires, recettes à verser aux transports, fonds de solidarité vieillesse...

Quelques chiffres pour 1994 :
– recettes des URSSAF sur les cotisations sociales : 850 milliards, soit 93 % des recettes ;
– recettes en attributions de tiers : 67 milliards, soit 7 % des recettes.

L'ACOSS assure depuis 1992 une fonction de recouvrement direct d'un ensemble de recettes de nature diverse, aux règles de gestion hétérogènes. On distingue :
– les recettes déclaratives, telles que la cotisation d'assurance maladie, assise sur la prime d'assurance maladie, la contribution des entreprises de préparation de médicaments, la contribution des établissements de vente en gros de spécialités pharmaceutiques ;
– les cotisations prises en charge par l'État au titre des mesures Emploi (compensation de l'exonération des cotisations familiales, des contrats d'apprentissage...) ;
– d'autres recettes très diverses, remboursement au titre du Revenu minimum d'insertion, de l'Allocation d'adulte handicapé.

Ce recouvrement direct par l'ACOSS s'établissait à quelques 250 milliards en 1994.

Cinq thèmes seront abordés :
– les fraudes et abus ;
– l'évasion des cotisations ;
– le contrôle du recouvrement ;
– l'évaluation des pertes de recettes ;
– les propositions d'amélioration.

## Les fraudes et abus

La première source de fraude, et de loin la plus importante, est le travail illégal (travail clandestin). La seconde source de fraude (voire d'abus), beaucoup plus limitée, concerne l'assujettissement de certaines professions ou activités. La troisième source de fraude, mais qui peut aussi s'assimiler à des abus (voire à des négligences ou à une méconnaissance de la réglementation) est celle liée, notamment, à la détermination des sommes soumises à cotisations sociales.

### Le travail illégal : la source de fraude la plus importante, mais la moins contrôlée

• **Les activités où se développe le travail illégal sont connues, au moins pour les principales : le bâtiment et les travaux publics, le textile, cuirs et peaux, les commerces, les hôtels-cafés-restaurants, les transports et la manutention.**

L'enjeu financier est important pour le donneur d'ouvrage et aussi pour le salarié : pour une rémunération annuelle égale au SMIC, soit près de 75 000 francs brut, les cotisations prélevées par la seule Sécurité sociale s'élèvent à 32 800 francs par année. Il resterait à ajouter les cotisations au régime d'assurance chômage, les cotisations aux régimes de retraite complémentaire, les pertes de recettes fiscales...

• **Malgré l'importance de l'enjeu, et notamment son aspect financier, les URSSAF sont peu mobilisées, dans la lutte contre le travail clandestin.**

En 1994, 7 300 actions de lutte contre le travail clandestin ont été menées ; 6300 concernaient les entreprises, mille les travailleurs indépendants.

Le nombre de salariés concernés était de 20 000, pour un montant total de cotisations mises en recouvrement de 165 millions de francs.

Au niveau des procédures, mille actions civiles ont été engagées, 1500 procès-verbaux ont été dressés (700 par les agents de l'URSSAF, 800 par d'autres corps de contrôle).

Ce bilan modeste montre une implication très relative des organismes de recouvrement dans la lutte contre le travail clandestin ; il est cependant en forte augmentation par rapport aux années 1992 et 1993 (triplement des actions).

• **Quelques URSSAF ont néanmoins développé une action efficace en matière de lutte contre le travail illégal, montrant ainsi que le bilan peut être payant.**

Ainsi, l'URSSAF de Lyon mène depuis plusieurs années une action soutenue : 3,7 MF de francs de redressement pour quarante-neuf actions en 1994, 4 MF en 1995 pour soixante-sept actions.

De même, l'URSSAF du Var mobilise ses agents de contrôle sur les activités saisonnières avec des résultats significatifs. En 1994, sur 938 établissements relevant des hôtels-cafés-restaurants et des commerces de détail non alimentaires, contrôlés entre le 1er juin et le 30 septembre 1994, trente-neuf étaient en situation administrative irrégulière (défaut de déclaration ou travailleur indépendant occupant du personnel) soit un taux de fraude de 4 %.

## L'assujettissement de certaines professions ou activités

Le poids des cotisations sociales conduit certaines entreprises à qualifier de travail indépendant, d'activité libérale ou encore d'honoraires, certains travaux exécutés pour le compte de l'entreprise, alors qu'en fait, il s'agit de salariat.

Ces fraudes ou abus ne sont pas nouveaux mais ils auraient tendance à se développer dans certaines activités.

**Les fraudes ou abus « connus»**

Ils concernent certaines professions médicales ou paramédicales (médecine hospitalière, médecine de contrôle ou d'expertise, médecins remplaçants) les agents commerciaux, les intermédiaires du commerce, les dirigeants de société, les sportifs rémunérés pour une activité publicitaire.

Ces fraudes ou abus sont constatés lors des contrôles effectués par l'URSSAF ; ils ne correspondent pas à des situations généralisées mais à des tentatives réalisées çà et là.

Une illustration de ces fraudes ou abus : les honoraires ou commissions sur vente versés à des intermédiaires ou des apporteurs d'affaires, par les établissements de crédit, les agents immobiliers, les professionnels du bâtiment. Il est bien évidemment difficile d'établir un lien de subordination juridique pour ces personnes, mais certaines situations sont choquantes : les sommes versées par les établissements de crédit aux vendeurs de véhicule échappent aux cotisations et peuvent cependant être assimilées à une rémunération accessoire.

Une autre illustration de ces fraudes ou abus : les anciens dirigeants ou salariés de l'entreprise, continuent d'exercer, après la cessation de leurs fonctions, une activité de conseil régulière et permanente. Il s'agit, dans ces cas, plus d'une rémunération que d'honoraire.

**Le faux travail indépendant**

L'immatriculation des travailleurs indépendants auprès des caisses du régime des non salariés relève de la seule initiative des intéressés ; des situations anormales sont assez fréquemment observées, notamment à l'occasion des contrôles en entreprises pratiqués par l'URSSAF.

Certaines personnes physiques sont en effet immatriculées au régime des travailleurs indépendants alors que leurs conditions effectives d'activité relèvent en réalité du salariat. Ces pratiques peuvent être qualifiées d'abusives du fait qu'elles sont souvent impulsées par des employeurs qui, cherchant à se soustraire à une partie des charges sociales leur incombant, conditionnent l'accès à certains emplois à une inscription au régime des travailleurs indépendants.

Ils transfèrent ainsi le poids des cotisations sur les personnes concernées et échappent du même coup à certaines obligations du Code du travail ou conventionnelles. À titre d'exemple, sont notamment propices à ce type de manœuvre, les activités relevant du domaine commercial (représentation), de ceux de la formation, du conseil, du gardiennage, ou encore du transport, voire du travail à domicile.

## Les fraudes et abus « classiques»

Les redressements suite à contrôle résultent davantage d'une mauvaise lecture des textes ou d'une interprétation erronée de la réglementation en vigueur que de la volonté délibérée des employeurs de se soustraire à l'application de la législation.

La bonne foi des cotisants, appréciée par les inspecteurs de contrôle, est ensuite consacrée par le calcul de majorations de retard au taux préférentiel de 10 % par les services de l'URSSAF.

Les fraudes sont, quant à elles, sanctionnées par l'application stricte des dispositions des articles R. 243-16 et R. 243-18 du Code de la Sécurité sociale.

Il n'en reste pas moins que ces redressements révèlent une application erronée de la réglementation : il y aurait eu, dans tous les cas, en l'absence de contrôle, évasion de recettes pour la Sécurité sociale.

**Près de quatre-vingts motifs identifiés de fraude possible**

L'ACOSS, pour des raisons de gestion, a établi une classification des chefs de redressement ; elle distingue huit classes de redressement, divisées en quarante et une sous-classes, lesquelles comportent soixante-dix-neuf identifications de motifs de redressement.

Cette classification fort détaillée, illustre à la fois la complexité de la réglementation sur les cotisations sociales et les possibilités nombreuses et variées de fraudes ou d'évasion sociales.

Le motif de redressement le plus important est lié à la définition de l'assiette de cotisation : 25 % des redressements sont liés à des versements de primes, gratifications, avantages en nature ou indemnités journalières, qui ont été exclus de l'assiette ou pris trop partiellement en compte.

Ce pourcentage de 25 % est à peu près constant d'une année sur l'autre.

**Les pratiques abusives pour retarder les paiements**

• Les pratiques tendant à retarder l'encaissement du titre de paiement.

Le titre de paiement des cotisations sociales doit parvenir, au plus tard, le jour de l'exigibilité ; une tolérance d'une journée est acceptée pour tenir compte des aléas postaux ou bancaires. Certains employeurs utilisent systématiquement cette tolérance car elle peut leur rapporter des gains de trésorerie.

À noter également, une pratique plus rare, mais qui concerne d'importantes sociétés à caractère international : le paiement par chèques émis d'une banque située à l'étranger, le délai de vidage de ces chèques est de trois à vingt jours, pour 0,25 jours pour les chèques émis par les banques françaises.

• Les pratiques tendant à différer le paiement effectif des cotisations

La minoration des bulletins de recouvrement des cotisations mensuels ou trimestriels a pour conséquence de reporter le versement des cotisations réellement dues au 31 janvier suivant, date de versement régularisateur résultant de la déclaration annuelle de données sociales, permettant ainsi des gains de trésorerie.

• Les pratiques ayant pour but de paralyser l'action en recouvrement forcé en cas de défaillance de l'entreprise

Il s'agit de procédures engagées dans un but purement dilatoire devant le tribunal des affaires de Sécurité sociale, devant le juge de l'exécution ou devant le tribunal de commerce.

**Les entreprises exerçant une activité saisonnière**

Il s'agit essentiellement d'hôtels, cafés, restaurants, bars, commerces touristiques installés pour des périodes très limitées dans des zones touristiques.

Ainsi, dans le Var, les difficultés de recouvrement sont liées à la courte durée d'activité en période estivale, sachant que la plus grande partie de ces entreprises emploie moins de dix salariés et sont donc assujetties à une déclaration et au versement des cotisations correspondantes trimestriellement, soit pour la période du troisième trimestre, une exigibilité des cotisations au 15 octobre.

Un certain nombre d'employeurs saisonniers « lèvent le pied » avant l'intervention de l'huissier. Dans ce département, les hôtels-cafés-restaurants constituent près de 3 % des cotisations liquidées et près de 7 % des restes à recouvrer par l'URSSAF.

Ces fraudes existent bien évidemment sur nombre de sites touristiques d'hiver ou d'été.

## Une érosion de l'assiette, une évasion des cotisations

En matière de cotisations sociales, on constate à la fois sur une longue période, une érosion de l'assiette et une évasion des cotisations sociales liée à l'évolution importante des modes de rémunération des salariés au cours des dernières années.

### Une érosion de l'assiette

S'il convient de se féliciter du développement de l'intéressement et de la participation au cours des dernières années, il n'en reste pas moins que les sommes concernées sont exonérées de cotisations sociales et que, pour l'année 1993, le manque à gagner pour la Sécurité sociale peut être estimé à 10 milliards de francs.

Dans le même ordre d'idée, les prestations complémentaires de retraite et de prévoyance qui, normalement, sont assujetties aux cotisations sociales, sont quasi exonérées compte tenu des seuils d'appel retenus.

- **L'intéressement et la participation**

- Pour l'intéressement :

Les sommes distribuées en application des accords d'intéressement représentaient 5,5 milliards de francs en 1991 contre 8,2 milliards de francs en 1990, soit une perte de cotisations égale à un montant de 3,24 milliards de francs pour 1990 et 2,2 milliards pour 1991.

Pour 1992, sur les bases des chiffres contenus dans le bilan de la négociation collective (1,9 million de salariés concernés par un accord d'intéressement, montant de primes d'intéressement égal en moyenne à 2 956 francs par salarié couvert par un accord d'intéressement), on peut estimer à environ 5,7 milliards de francs le montant des primes distribuées, soit une perte de cotisations égale à 2,3 milliards de francs. Pour 1993, sur la base de ces données (2,5 millions de salariés couverts et un montant moyen de prime de 3 004 francs par salarié couvert), le montant des primes est égal à 7,6 milliards, soit une perte de cotisations égale à 3 milliards de francs.

- Pour la participation :

En 1991, la réserve spéciale de participation a été estimée par les services du ministère du Travail à 15 milliards de francs, soit une perte financière pour le régime général égale à 6 milliards de francs.

Pour 1992, sur la base d'un montant de prime de 3 409 francs par salarié couvert, et d'un nombre de 4,9 millions de salariés couverts par un accord, on aboutit à une estimation globale de réserve spéciale de participation égale à 17 milliards de francs, soit une perte de cotisation de 6,8 milliards de francs en 1992.

En 1993, sur la base des données équivalente (cinq millions de salariés couverts et un montant moyen de prime de 3 600 francs), la

réserve atteint 18 milliards de francs, soit une perte de cotisations de 7,2 milliards de francs en 1993.

• **Les prestations complémentaires de retraite et de prévoyance : une exonération de fait des charges sociales portaient normalement sur ces cotisations.**

La loi impose aux entreprises l'affiliation de leur personnel à des régimes de retraite complémentaire (AGIRC, ARRCO, IRCANTEC) financés par des cotisations patronales et salariales.

Par ailleurs, pour garantir plus complètement leurs salariés contre divers risques sociaux (maladie, invalidité, décès...), de nombreuses entreprises font bénéficier leur personnel d'une prévoyance complémentaire en ayant recours à des mutuelles ou assurances dont elles prennent à leur charge, en tout ou en partie, les cotisations ou les primes.

La loi du 28 décembre 1979 pose le principe de l'intégration de ces contributions patronales dans l'assiette des cotisations du régime général, mais en admettant l'exonération de ces contributions à hauteur d'un seuil fixé par la voie réglementaire : 85 % du plafond de la Sécurité sociale pour les contributions au régime de retraite, (soit 132 549 francs en 1995), 19 % du même plafond pour les contributions destinées au financement complémentaire des organismes de prévoyance (soit 29 627 francs en 1995).

Ces seuils génèrent des pertes d'assiette considérables : 157 milliards de francs (en 1993) si l'on inclut les contributions aux régimes obligatoires de retraites complémentaires, 57 milliards de francs si l'on compte seulement les contributions aux régimes de retraite supplémentaire et de prévoyance.

• **Compte tenu de la nature de la participation et de l'intéressement, les exonérations de cotisations n'ont pas à être remises en cause ; pour ce qui concerne les régimes de retraite complémentaire et de prévoyance, la pertinence de seuils d'exonération aussi élevés mérite un examen approfondi.**

## Un développement de l'évasion sociale au cours des dernières années

Face à l'augmentation constante des charges sociales, on assiste au développement d'un certain nombre d'avantages accessoires aux salaires.

Au salaire de base proprement dit, ils ajoutent donc un ou plusieurs avantages annexes parmi ceux précédemment cités, avantages qui sont soit non soumis (participation financière, retraite prévoyance, indemnités transactionnelles en cas de rupture du contrat de travail, voyages, récompenses se substituant à des primes en espèces, biens fabriqués par l'entreprise cédés à coût réduit.), soit soumis mais sur des bases minorées ou parce que les textes le prévoient ou parce que l'absence ou la vacuité du dispositif officiel permet une marge de manœuvre. Parmi

les avantages en nature, citons ainsi l'exemple flagrant du véhicule automobile qui est pour ainsi dire systématiquement sous évalué.

• Il serait long et fastidieux de détailler les dispositifs permettant d'échapper, pour tout ou partie, aux cotisations sociales, que ces dérogations résultent de la loi ou de simples lettres ministérielles ou de pratiques d'entreprises.

• Quatre points méritent des développements particuliers :
– les frais professionnels pour certaines professions ;
– les retraites « chapeau » ;
– les indemnités liées au départ de l'entreprise ;
– les options de souscription ou d'achat d'actions.

**Les frais professionnels pour certaines activités ou professions : des dérogations supplémentaires injustifiées en application de décisions législatives ou ministérielles**

Certains salariés bénéficient en matière fiscale d'une déduction supplémentaire pour frais professionnels qui varie de 5 à 40 %, plafonnée à 50 000 francs et dont le montant total du manque à gagner peut être estimé à 2,5 milliards de francs : il s'agit notamment des salariés du bâtiment et des travaux publics, des artistes, des mannequins et des journalistes.

Ces déductions supplémentaires sont prises en compte pour le calcul des cotisations sociales, sous réserve de l'application du principe du non-cumul ; au fil des années, des dérogations ont rendu ce régime encore plus avantageux pour certaines activités ou professions.

*L'abattement supplémentaire à certaines professions et le principe du non-cumul.*

Aux termes de l'article 4 de l'arrêté du 26 mai 1975, lorsque le salarié bénéficie en matière d'impôt sur le revenu, par application de l'article 83 du Code général des impôts et de l'article 5 de l'annexe IV du même code, d'une déduction supplémentaire pour frais professionnels, l'employeur est autorisé à déduire de la base des cotisations une somme égale au montant de cette déduction supplémentaire.

Si l'employeur use de cette faculté, la base des cotisations est constituée, à moins qu'il n'en soit disposé autrement en matière fiscale, par le montant global des rémunérations, indemnités, primes, gratifications ou autres acquises aux intéressés, y compris, le cas échéant, les indemnités versées à titre de remboursement de frais professionnels.

C'est le principe dit du « non-cumul », qui se traduit par une option :
– ou bien l'employeur entend bénéficier de cette évaluation forfaitaire des frais professionnels, mais en ce cas, il doit en déduire le montant de la totalité de la rémunération brute, remboursements de frais professionnels inclus (les remboursements de « frais d'entreprise » étant toujours préalablement déduits, voir *supra*) ;

– ou bien il reste sur le terrain des frais réels en demandant la déduction de ceux-ci, mais il doit alors en établir l'existence et le montant.

*Cette règle pourtant favorable a été assouplie pour certaines activités ou professions : le bâtiment et les travaux publics, les artistes du spectacle, les journalistes, les mannequins.*

• Les salariés du bâtiment et des travaux publics bénéficient d'un abattement supplémentaire de 10 % pour frais professionnels en matière fiscale : le principe du non-cumul s'applique sauf en ce qui concerne les indemnités de grand déplacement.

• Les artistes dramatiques, lyriques, cinématographiques ou chorégraphiques, bénéficient d'un abattement supplémentaire de 25 % pour frais professionnels en matière fiscale ; cet abattement est de 20 % pour les artistes musiciens, choristes, chefs d'orchestre, régisseurs de théâtre : le principe de non-cumul s'applique, sauf en ce qui concerne les grands déplacements, dans la limite de l'exonération prévue pour les cadres, soit 353,80 francs par jour.

• Les journalistes bénéficient d'un abattement supplémentaire de 30 % pour frais professionnels : le principe de non-cumul s'applique, sauf en ce qui concerne les frais énumérés à l'instruction interministérielle du 29 mai 1974.

• Les mannequins : conformément à l'article 5 de l'annexe IV du Code général des impôts, seuls les mannequins des grandes maisons parisiennes de couture sont visés par la déduction supplémentaire de 10 %. L'administration fiscale a admis l'extension en faveur des mannequins des maisons de confection et de couture en gros de Paris. Elle ne concerne que les mannequins dont l'activité est consacrée à la présentation des modèles de couture.

Une lettre ministérielle a autorisé une déduction supplémentaire de 25 % par assimilation avec les artistes. Cette déduction est applicable à l'ensemble des mannequins et ne vaut qu'en matière de Sécurité sociale.

**Le cas singulier des retraites « chapeau»**

Les retraites « chapeau » sont des contrats d'assurance en cas de vie à prestations définies. Elles ont généralement pour objet de garantir aux salariés d'une entreprise (ou à une catégorie d'entre eux) un niveau de retraite fixé en pourcentage de leur dernier salaire d'activité.

Si le salarié remplit une condition d'ancienneté minimale dans l'entreprise et si il y est présent au moment de son départ en retraite, il percevra une prestation égale à la différence entre le niveau garanti et les prestations servies par les régimes de retraite obligatoire.

Le statut social des contributions patronales finançant ces contrats est celui de toute contribution patronale au financement de la couverture complémentaire retraite et de prévoyance : elles sont exclues de l'assiette des cotisations à hauteur de 85 % du plafond de la Sécurité sociale.

La part excédant ce seuil est donc assujettie. C'est souvent le cas en pratique, puisque ces régimes de retraite « chapeau » bénéficient essentiellement à des dirigeants d'entreprise ou cadres supérieurs aux rémunérations très élevées.

La position actuelle du ministère des Affaires sociales vise à exonérer de toute cotisation les contrats de retraite « chapeau » conclus avant avril 1995, ce qui représente une perte d'assiette de l'ordre de 15 milliards de francs, soit approximativement en recette 8 à 9 milliards de francs.

**Les indemnités liées au départ de l'entreprise**

Les indemnités de licenciement et indemnités assimilées ne sont pas assujetties à cotisations. Cette situation encourage des transactions qui détournent les indemnités de leur fonction première et aggravent les difficultés financières du régime général.

Les indemnités de licenciement constituent la réparation du préjudice subi par le salarié lors de la rupture par l'employeur du contrat de travail et sont, de ce fait, exclues de l'assiette des cotisations sociales.

C'est le fruit d'une jurisprudence constante de la Cour de cassation, quels que soient le montant des indemnités et leur qualification, qu'il s'agisse d'indemnités de licenciement au sens strict, ou qu'elles aient pour motif :
– le départ volontaire d'une entreprise en difficulté ;
– la rupture négociée du contrat de travail (résiliation par consentement mutuel), indépendamment de motifs économiques, voire dans le seul but d'une simple réorganisation ;
– la transaction, visant à éviter, de la part du salarié, toute action judiciaire pour licenciement abusif ou pour toutes autres causes.

D'autres indemnités, comme celles que l'entreprise verse à l'occasion d'un départ en retraite, sont légalement assimilées à des indemnités de licenciement. Elles ne sont donc pas non plus assujetties.

Cette exonération concerne donc toutes les indemnités versées à l'occasion du départ du salarié, dès lors que ce départ n'est pas assimilé à une démission, c'est-à-dire à une volonté claire et non équivoque du salarié de quitter l'entreprise sans intervention de l'employeur.

Ce statut juridique favorise les ententes conventionnelles : le salaire contractuel peut être réduit, en contrepartie de fortes indemnités de licenciement, afin d'échapper aux cotisations sociales. Les indemnités transactionnelles de licenciement sont généralement bien supérieures au montant légal ou conventionnel : elles peuvent atteindre deux ou trois ans de salaire, alors que l'indemnité minimale définie aux articles L. 122-9 et R. 122-2 du Code du travail est calculée sur la base d'un dixième de mois par année de service.

Le surcroît de recette pour la Sécurité sociale serait de 2 milliards, si les indemnités de départ étaient soumises à cotisations pour la partie qui excède l'indemnité légale ou conventionnelle.

**Les options de souscription ou d'achat d'actions**

*Un statut fiscal et social paradoxal :*

Créé par la loi nº 70-1322 du 31 décembre 1970, le dispositif des options de souscription ou d'achat d'actions permet à une société de faire bénéficier ses principaux mandataires sociaux et ses salariés (ou seulement certains d'entre eux) d'options sur la souscription ou l'achat de ses propres titres.

Les salariés peuvent retirer un double avantage de ce mécanisme. En premier lieu, lorsque l'action est cotée en bourse, l'entreprise peut consentir un rabais sur la valeur du titre, qui peut aller jusqu'à 20 % de la moyenne des cours cotés aux vingt séances précédant l'option.

D'autre part, le prix des actions est fixé définitivement le jour où l'option est consentie : il est indépendant de la valeur du titre à la date où l'option est levée (et les actions payées). Le titulaire de l'option, qui est libre de la lever ou de l'abandonner, peut ainsi réaliser sans risque une plus-value (dite « d'acquisition ») lorsque le cours de l'action est supérieur au prix fixé initialement.

Le double avantage résultant du rabais initial et de la plus-value d'acquisition au jour de levée de l'option bénéficie d'un traitement beaucoup plus favorable en matière sociale qu'en matière fiscale :
– seule la fraction du rabais initial supérieure à 5 % de la valeur du titre est soumise à l'impôt sur le revenu au titre des salaires, aux cotisations et à la CSG sur les revenus d'activité ;
– la plus-value d'acquisition n'est imposée qu'au moment de la cession des titres ;
– la plus-value de cession (différence entre la valeur de l'action à la date de levée de l'option et la valeur de cession) est systématiquement imposée comme plus-value.

*Les revenus tirés des options sont des rémunérations d'activité*

Tant que l'option n'est pas levée par le salarié ou le mandataire social, celui-ci n'investit pas dans l'entreprise ; lorsqu'il lève l'option, la plus-value latente (qu'il peut immédiatement réaliser) ne représente donc pas la rémunération d'un investissement mais bien un avantage consenti en contrepartie de son travail. Il n'y a risque financier qu'au jour de la levée de l'option ; ne constitue donc un revenu du patrimoine que la plus-value « de cession » résultant de la conservation du titre.

Le dispositif ainsi analysé apparaît donc comme un moyen de rémunérer les dirigeants de sociétés et les cadres supérieurs sans acquitter de cotisations sociales, ni de CSG sur les revenus d'activité.

Les avantages ainsi consentis et l'évasion d'assiette qui en résulte n'ont fait, à ce jour, l'objet d'aucune évaluation exhaustive, mais ils peuvent représenter de 15 à 100 % du salaire annuel des bénéficiaires (7 000 personnes entre 1970 et 1992).

Le rapport du conseil des impôts sur la CSG sur les revenus de l'épargne évalue à 544 millions le montant total des revenus tirés des

stock options en 1993, dont 450 millions imposés au titre de plus-values – le solde constituant la somme des rabais et des plus-values d'acquisition réalisées avant cinq ans.

*Assujettissement en matière de cotisations sociales*

À partir du moment où l'on pose que l'avantage constitué par le montant total des rabais consentis et des plus-values d'acquisition est bien une rémunération, il doit être assujetti comme tel à cotisations, c'est-à-dire que le recouvrement doit être effectué par les URSSAF. La recette qui peut être attendue de leur assujettissement pourrait atteindre 200 millions de francs par an pour le régime général.

## Le contrôle

Le contrôle est une activité déployée par les URSSAF dès leurs origines ; il existe dans ces organismes, une véritable culture de contrôle. Cette activité fait l'objet d'instructions de l'ACOSS en direction des URSSAF ; la dernière date du 9 juin 1995.

Cette activité de contrôle, réalisée par près de mille inspecteurs effectivement en fonction, se concentre essentiellement sur l'activité dite de contrôle comptable, c'est-à-dire le contrôle en entreprise, d'un employeur.

Lors de ce contrôle, la situation est vue dans son ensemble, de sorte que les investigations portent sur tous les aspects de la législation et non sur un point particulier.

Contrôler la situation dans son ensemble implique :
– de prendre en compte l'ensemble de la législation et de la réglementation mis en œuvre par les URSSAF, mais également la législation et la réglementation intéressant un partenaire extérieur pour le compte duquel, l'URSSAF est habilitée à effectuer le contrôle (CCVRP, Agessa ou Maison des artistes...) ;
– que la vérification porte sur l'ensemble des assiettes soumises au prélèvement de cotisations et contributions obligatoires résultant de la législation en vigueur (CSG sur les revenus de remplacement, par exemple).

Une attention particulière est portée au contrôle des grandes entreprises. L'importance des enjeux financiers et du risque (diversification des métiers, apparition de modes nouveaux de rémunération, etc.) justifie une telle orientation.

La mission de contrôle par les URSSAF est globalement convenable, mais s'effectue de manière inégale sur l'ensemble du territoire ; elle est insuffisante, s'agissant des mesures d'aide à l'emploi.

Enfin, certaines recettes encaissées directement par l'ACOSS font l'objet d'une vérification très partielle.

## Le recouvrement des cotisations est satisfaisant et le contrôle est globalement convenable

### Un taux des cotisations restant à recouvrer inférieur à 2 %

À la fin de l'exercice 1994, les restes à recouvrer enregistrés par les Unions de recouvrement de France métropolitaine s'élèvent à 91 625 millions de francs, en progression de moins d'un point par rapport à l'année précédente.

L'important ralentissement de la progression des restes à recouvrer (0,9 % par rapport à 6,4 % sur la période 1993-1992) résulte d'une baisse massive des cotisations restant à recouvrer au titre de l'exercice d'exigibilité.

Le taux des cotisations restant à recouvrer, arrêté au 31 décembre 1994, s'élève à 1,93 % et connaît ainsi une diminution de trente-deux centièmes par rapport à l'exercice précédent (2,25 % au 31 décembre 1993).

En se situant sous la barre des 2 %, le taux des impayés retrouve un niveau comparable à celui enregistré dans les années 1989 et 1990 (respectivement 1,89 % et 1,90 %).

Ce taux de 2 % correspond à un résultat habituel pour les URSSAF au cours des dix dernières années, excepté pour 1991, 1992, 1993 où les taux étaient légèrement supérieurs.

### Le contrôle est globalement convenable

*Le taux d'établissements contrôlés :*

Le taux d'établissements contrôlés en 1994 passe de 12,00 à 11,26 %, soit une baisse par rapport à l'exercice précédent ; 207 292 établissements ont été contrôlés sur l'exercice, soit 10 106 de moins qu'en 1993.

La baisse constatée du nombre d'établissements contrôlés provient essentiellement du fait de contrôles d'entreprises plus importantes qui nécessitent des temps de contrôle plus longs, ainsi que du développement d'actions menées dans le cadre de la lutte contre le travail clandestin.

*Montant des redressements effectués suite à contrôle :*

Le montant des sommes redressées suite à contrôle pour 1994 représente 0,31 % du montant des cotisations liquidées du régime général.

Le montant des redressements passe de 2 469 MF à 2 613 MF, soit une progression de 5,8 %. Ces redressements sont le résultat d'un solde arithmétique entre les redressements positifs et négatifs résultant d'un contrôle effectué par une URSSAF pour son propre compte.

*Montant des cotisations liquidées contrôlées par rapport au montant des cotisations liquidées à contrôler.*

Il s'agit de mesurer plus complètement l'activité du contrôle en associant au taux d'établissements contrôlés un élément plus qualitatif sur la nature des contrôles effectués.

L'élément pris en compte correspond à la totalité des cotisations figurant sur le tableau récapitulatif de la dernière année contrôlée par l'URSSAF pour son propre compte. À défaut, il a été retenu comme montant des cotisations, le cumul des déclarations périodiques de la dernière année complète contrôlée.

Quatre-vingt-six organismes ont adressé le montant des cotisations liquidées pour 1994. Les résultats adressés se situent entre 3 et 37 % de cotisations liquidées contrôlées.

| **Nombre d'UR** | **Montant des cotisations liquidées contrôlées** (millions) | **Montant des cotisations liquidées du RG** (millions) | **Résultat moyen** (%) |
|---|---|---|---|
| 86 | 136 589 690 | 718 701 643 | 19,10 |

Ce taux de cotisations liquidées contrôlées de 19,10 % peut être rapproché du taux d'établissements contrôlés moyen pour ces mêmes quatre-vingt-six unions. Ce dernier s'élève à 11,05 %.

## Une mission de contrôle assurée de manière inégale sur le territoire

La priorité est donnée aux entreprises les plus importantes et à celles admises sous le régime de la vérification en lieu unique (VLU) – entreprises ayant plusieurs établissements.

Le taux de contrôle pour les VLU en 1994 s'établit au niveau national à 20,36 %, ce qui peut être considéré comme à peine passable, car il permet un contrôle de l'ensemble des établissements tous les cinq années, alors que la prescription est triennale.

Mais, d'une manière plus générale, il faut relever une inégalité de la mission de contrôle sur le territoire.

• **Le taux d'établissements contrôlés varie de 2,30 % à 26,75 % selon les URSSAF**

Quinze URSSAF ont un taux de contrôle inférieur à 8 % pour une moyenne nationale de 11,26 %.

Vingt-deux URSSAF ont un taux de contrôle supérieur à 16 %.

• **Le nombre de comptes d'entreprises suivi par inspecteur varie de 972 à 3 990 selon les URSSAF pour une moyenne nationale de 1 900 comptes par inspecteur.**

Quatorze URSSAF ont un ratio supérieur à 2 300 comptes par inspecteur.

Quarante-sept URSSAF ont un ratio inférieur à 1500 comptes par inspecteur.

• **Le taux de redressement effectué suite à contrôle par rapport aux cotisations liquidées du régime général varie de 0,06 % à 1,57 % suivant les URSSAF pour une moyenne nationale de 0,31 %.**

Dix-sept URSSAF ont un ratio supérieur à 0,37.

Cinquante-six URSSAF ont un ratio inférieur à 0,25.

## Un contrôle insuffisant : les exonérations de cotisations liées aux mesures destinées à favoriser l'emploi

### Un enjeu financier pourtant important

Les exonérations de cotisations liées aux mesures destinées à favoriser l'emploi, qu'elles soient ou non compensées par l'État, devraient s'élever en 1995 à 45,8 milliards de francs et en 1996 à 56,5 milliards contre près de 31,8 milliards en 1994.

Le montant des compensations par le budget de l'État serait respectivement de 30,8 milliards en 1995 et de 40,8 milliards en 1996, contre 18,9 milliards en 1994. Au total, de 1994 à 1996, et selon ces prévisions, ce seraient près de 134 milliards d'exonérations de cotisations de Sécurité sociale qui seraient consacrées à l'amélioration de l'emploi, dont 90,5 milliards pris en charge par l'État.

En 1995, le montant des compensations d'exonérations par le budget de l'État est en forte augmentation par rapport à 1994, il s'élève à 30,8 milliards de francs contre 18,9 milliards en 1994 (soit +11,9 milliards par rapport à 1994). Les principaux dispositifs concernent l'allégement des charges patronales familiales sur les bas salaires et la ristourne dégressive (mesure du 5 juillet 1995). La montée en charge de ces deux dispositifs et leur fusion à compter du 1er juillet 1996, devraient représenter en 1996 un montant total d'exonérations de 26,4 milliards de francs.

En 1996, les prises en charge par l'État devraient s'élever, pour l'ensemble des mesures compensées intégralement ou partiellement par l'État, à près de 40,8 milliards de francs.

Outre le dispositif d'allégement du coût du travail sur les bas salaires (exonérations des allocations familiales et ristourne dégressive), les autres mesures en faveur de l'emploi intéressant la Sécurité sociale sont de quatre types : l'emploi des jeunes (contrats de qualification et exo-jeunes), l'apprentissage et les chômeurs de longue durée (contrats de retour à l'emploi et contrat initiative-emploi), le travail à temps partiel.

### Un contrôle difficile

*L'outil informatique ne permet pas un suivi individualisé pourtant indispensable.*

Le système informatique mis en place prévoit une saisie des contrats par nature selon les principes suivants :
– enregistrement, lors de la fourniture d'un premier justificatif, des dates de début et de fin de l'exonération accordée ;
– puis, positivement, lors de la fourniture ultérieure d'un nouveau justificatif pour le même type d'exonération, de la date de fin du nouveau contrat.

Dans ces conditions, un suivi individualisé des bénéficiaires des mesures d'exonération par les URSSAF est extrêmement difficile.

*Un contrôle sur place complexe :*
La véracité des déclarations d'exonération est établie dans le cadre des contrôles opérés par les inspecteurs.

Ces contrôles exigent un examen dossier par dossier, il faut remonter « l'historique » de chaque exonération.

Au surplus, les exonérations sont multiples, complexes et fluctuantes. Trop souvent, lorsque le contrôle est effectué deux ou trois années après la conclusion du contrat aidé par l'entreprise, les règles ont changé ; l'inspecteur chargé du contrôle doit donc avoir parfaitement assimilé les évolutions réglementaires des dispositifs, ce qui n'est pas évident.

*Des résultats de contrôle non disponibles :*
Aucune donnée globale ne permet d'analyser les résultats du contrôle concernant les mesures d'exonération.

À titre d'illustration, une étude rapide, qui ne peut être considérée comme significative, a été réalisée sur un échantillon de cent contrats initiative-emploi conclus en 1996 : vingt-cinq, soit le quart, ne semblaient pas conformes aux règles d'exonération. Pour l'essentiel, l'exonération portait sur la totalité de la rémunération, alors qu'elle est limitée à la fraction de la rémunération égale au SMIC (changement de règle d'exonération par rapport au contrat de retour à l'emploi).

## Certaines recettes encaissées par l'ACOSS font l'objet d'une vérification très partielle

Il s'agit, pour l'essentiel, de :
– la cotisation d'assurance maladie assise sur la prime d'assurance obligatoire au titre des véhicules terrestres à moteur ;
– la contribution des entreprises de préparation de médicaments (laboratoires) ;
– la contribution exceptionnelle des établissements de vente en gros des produits pharmaceutiques.

**• La contribution d'assurance maladie encaissée sur les primes d'assurance des véhicules terrestres à moteur**

Aux termes du Code des assurances – les personnes qui cotisent à un régime obligatoire d'assurance maladie ou en bénéficient en

qualité d'ayant droit et qui sont soumises à l'obligation d'assurance des véhicules terrestres à moteurs, sont redevables, auprès des assureurs, d'une cotisation calculée sur les primes d'assurance, et instituée au profit de l'assurance maladie.

Les compagnies d'assurance, chargées du recouvrement de cette cotisation, ont l'obligation de la reverser à l'ACOSS, sous déduction d'un prélèvement représentatif des frais de gestion.

Le montant des cotisations liquidées à ce titre s'est élevé à 5,5 milliards de francs en 1994.

• **La contribution des entreprises de préparation de médicaments (laboratoires)**

Instituée par les articles L. 245-1 à L. 245-6 du Code de la Sécurité sociale au profit de l'assurance maladie, cette contribution est due par les entreprises pharmaceutiques fabriquant des spécialités remboursables et dont le chiffre d'affaires hors taxes est supérieur ou égal à 100 000 000 francs ; l'assiette de la contribution est prévue à l'article L. 245-2 du Code de la Sécurité sociale.

Le montant des cotisations liquidées, à ce titre, s'est élevé à 960 millions de francs en 1994.

• **La contribution exceptionnelle des établissements de vente en gros de spécialités pharmaceutiques.**

Instituée à l'origine par la loi du 31 décembre 1991 au profit des régimes d'assurance maladie, et régie chaque année par des textes intégrés à une loi DMOS, les modalités relatives à cette contribution ont été profondément modifiées, en 1994, par l'article 84 de la loi nº 94-43 du 18 janvier 1994.

Les établissements de vente en gros de spécialités pharmaceutiques sont redevables d'une contribution dont l'assiette est constituée par le chiffre d'affaires hors taxes réalisé en France d'octobre 1993 à septembre 1994, auprès des pharmacies d'officine, au titre des spécialités remboursables.

• **Faute de textes d'application, ces trois contributions sont traitées de manière déclarative ; il n'y a pas de véritables contrôles. Elles représentent néanmoins, pour 1994, une recette totale de 7,2 milliards.**

## L'évaluation des pertes de recettes : au moins 32 milliards de francs

Il s'agit bien évidemment d'une évaluation avec les limites et approximations inévitables ; ce sont plus les ordres de grandeur qu'il convient de retenir.

Il est distingué les fraudes et abus avec au premier chef, le travail illégal et l'évasion des cotisations sociales.

## Le travail illégal : un manque à gagner d'au moins 25 milliards de francs

Les redressements effectués par les URSSAF ne sont pas significatifs par rapport à la réalité du travail clandestin. Il peut être admis que la perte de recettes pour la Sécurité sociale s'établit entre 3 et 5 % des ressources liées aux cotisations, soit une fraude qui peut s'évaluer, par an, entre 25 milliards et 45 milliards ; pour mémoire, les redressements actuels s'établissent à 160 millions de francs.

## Les fraudes et abus aux cotisations autres que le travail illégal : un manque à gagner de plus de 7 milliards de francs

### La démarche d'évaluation retenue

*Les employeurs répartis sur l'ensemble du territoire ont un comportement identique devant les fraudes, abus ou méconnaissance de la réglementation en matière de cotisation de Sécurité sociale.*

Cette hypothèse mérite deux nuances : le comportement des employeurs peut évoluer en fonction de la densité et de la qualité des contrôles effectués, les contrôles sont plus difficiles dans des régions fortement développées et certaines entreprises passent à travers les mailles du contrôle.

*L'évaluation des fraudes et abus peut prendre appui sur un taux de redressement égal au rapport entre le montant total des redressements et le montant total des cotisations liquidées contrôlées ; pour 1994, ce taux s'établit à 1,62 %.*

Une extrapolation de ce taux, à la masse totale des cotisations liquidées en 1994 conduirait à une sous-déclaration de 13,6 milliards de francs ; il s'agit d'une limite supérieure.

En effet, les URSSAF ont déjà initialisé une pratique de sélection des risques (grandes entreprises, activités à risques) ; un contrôle systématique de l'ensemble des cotisants conduirait à un taux sensiblement inférieur, qui peut être évalué à 1,2 %, soit une sous-déclaration de 10 milliards de francs, dont les URSSAF récupèrent par leurs contrôles, un peu plus du quart, soit 2,6 milliards de francs, et donc un manque à gagner de plus de 7 milliards de francs.

*L'évasion de cotisations liée aux fraudes et abus autres que le travail illégal peut être estimée à 7 milliards de francs environ.*

## Les propositions d'amélioration

### Renforcer la lutte contre le travail illégal : la priorité absolue, qui nécessite un renforcement très sensible des moyens

Les propositions ci-après s'intègrent dans le cadre plus vaste des propositions faites par ailleurs dans ce domaine ; seul, le rôle que devraient avoir les URSSAF est envisagé.

• **L'ACOSS et les URSSAF doivent mettre en œuvre un programme de lutte pluriannuel contre le travail illégal avec des effectifs conséquents.**

Plus précisément, alors qu'aujourd'hui la lutte contre le travail clandestin est affichée comme une priorité, elle doit apparaître, dès 1997, comme une action programmée avec des effectifs de contrôle affectés et spécialement formés. Une URSSAF moyenne doit comporter au moins trois agents de contrôle à temps complet dans ce domaine ; en 1994, pour l'ensemble des URSSAF, on peut estimer que le temps passé correspond à l'emploi de cinquante agents à temps complet.

Sur mille agents de contrôle, l'équivalent de 5 % est affecté à la lutte contre le travail illégal, alors que ce dernier représente au moins 75 % de la perte de recettes.

Il est clair que cette action programmée serait coordonnée avec les autres intervenants en matière de travail illégal, aussi bien au niveau national qu'au niveau local.

• **Cette implication plus forte des organismes de recouvrement devrait s'accompagner d'un renforcement de leurs moyens d'intervention ; certains moyens dont disposent l'administration fiscale pourraient être étendus aux agents de contrôle de l'URSSAF.**

Afin de pouvoir lutter efficacement contre la fausse sous-traitance, il serait souhaitable de conférer aux inspecteurs un droit d'accès aux documents comptables des entreprises (notamment la facturation), en dehors du cadre juridique d'un contrôle.

Cette possibilité « d'enquête » dont dispose l'administration fiscale (article L. 81 à L. 102 B du Livre des procédures fiscales) permettrait par le recoupement d'informations recueillies auprès d'entreprises donneurs d'ordre de révéler les pratiques frauduleuses de certains sous traitants.

Autre exemple, un accès au fichier FICOBA permettrait de connaître l'ensemble des comptes bancaires de l'employeur avant le début des opérations de contrôle.

Par ailleurs, les agents de contrôle devraient disposer d'une procédure coercitive comme ceux de l'administration fiscale (article L. 16 B du Livre des procédures fiscales).

Afin de chiffrer le montant des cotisations éludées, il est nécessaire d'avoir accès à tous les éléments de la procédure (documents

saisis, auditions des protagonistes et de tiers, supplément d'enquête demandé par le parquet). En effet, seule l'analyse de ces pièces permet de reconstituer l'activité réelle de l'entreprise (chiffre d'affaires, périodes d'emploi, amplitude des horaires, masse salariale) ; l'URSSAF devrait disposer, comme l'administration fiscale (article L. 82 C du Livre des procédures fiscales), d'un pouvoir propre d'accès à la procédure pénale.

Par ailleurs, il convient de souligner l'insuffisance de l'article L. 324-13 du Code du travail. En effet, si cet article permet l'échange d'informations entre agents verbalisateurs, il ne semble pas autoriser l'accès à des éléments d'une procédure pénale.

• **Cette implication plus forte des URSSAF devrait également être accompagnée d'une amélioration de la procédure de recouvrement.**

Le recouvrement par l'URSSAF du montant des cotisations éludées représente une sanction plus lourde que les sanctions pénales prononcées. Il est donc essentiel qu'il puisse être mené à bien.

Outre la difficulté de chiffrer une telle créance à partir d'une procédure pénale à laquelle l'URSSAF accède sans texte de référence, il convient de souligner les possibilités de contestation du chiffrage effectué devant les juridictions civiles postérieurement au jugement pénal.

La constitution de partie civile pour le montant des cotisations éludées permettrait de conférer un caractère certain à ces créances et de résoudre, par l'obtention d'un titre devant la juridiction pénale, le problème de la prescription.

Toutefois, en l'état actuel de la jurisprudence, une constitution de partie civile pour le montant des cotisations dues par une personne morale, ne serait pas recevable dès lors que la procédure pénale est dirigée contre son mandataire social (problème de la distinction des deux patrimoines, Cour de cassation chambre criminelle 15 3 73 Mincel Prunet).

Une réforme législative tendant à faire reconnaître la responsabilité solidaire de la personne morale et de son dirigeant (de droit ou de fait) pour le paiement des cotisations éludées, pourrait être une solution.

## Renforcer les contrôles en entreprise

Il s'agit pour les URSSAF à la fois de « maximiser le nombre de vérifications / maximiser le montant des redressements suite à contrôle » mais aussi de développer la lutte contre le travail clandestin ; il y a donc nécessité d'équilibrer ces différentes activités qui peuvent paraître antinomiques.

Ce problème doit trouver sa solution dans des dispositions d'organisation, de pilotage des activités et de professionnalisation des inspecteurs – donc d'ordre interne à la branche et/ou aux URSSAF.

La mise en place, début 1996, d'un logiciel informatique SIGMA-Contrôle devrait faciliter cet équilibre nécessaire entre ces différents cotisants.

Il n'en reste pas moins que le contrôle doit être renforcé et qu'il doit être plus égal sur l'ensemble du territoire.

• **Les contrôles sur place doivent être plus fréquents et plus systématiques.**

Les effectifs réellement affectés au contrôle (près de mille inspecteurs à temps complet) permettent, au mieux, un contrôle triennal des entreprises de plus de cinquante personnes et des entreprises placées sous le régime de vérification dans un lieu unique (VLU), entreprises ayant plusieurs établissements. Les entreprises de taille plus modeste font l'objet d'un contrôle moins fréquent : plus de cinq années dans nombre de situations.

Cet état de fait n'est pas satisfaisant : les URSSAF doivent se doter des effectifs de contrôle permettant au moins un contrôle quinquennal des professions à risque, étant précisé que progressivement les entreprises de plus de cinquante salariés et les entreprises en vérification en lieu unique (VLU) devront être contrôlées au moins tous les trois ans. Cette périodicité de contrôle à trois années est importante ; elle correspond à la période au-delà de laquelle il y a prescription en matière de cotisations sociales.

• **La pression du contrôle doit être égale sur l'ensemble du territoire.**

La dispersion forte du taux d'établissements contrôlés (de 2,30 % à 26,75 %, voir *supra*) constitue une inégalité de fait inadmissible ; il n'y a pas de raison objective à ce que l'Alsace fasse l'objet d'un contrôle plus soutenu que l'Ile-de-France...

• **La réalisation d'un programme sur trois années de renforcement du contrôle.**

La création de la mission d'aide au recouvrement et au contrôle au sein de l'ACOSS traduit la volonté de l'organisme de favoriser le développement des contrôles au sein des URSSAF.

Il convient pour les trois prochaines années de mettre en œuvre un ensemble de moyens, y compris en effectifs de contrôle supplémentaire, pour arriver à la fin de ce millénaire à un taux de redressement égal au double de celui constaté actuellement, soit 0,60 %, ce qui permettrait une rentrée de recettes de plus de 3 milliards par an.

## Simplifier, stabiliser la législation

La législation en matière de recouvrement des cotisations sociales n'échappe pas, comme tant d'autres à la complexité ; il est certes normal qu'elle évolue, mais force est de constater, par exemple, qu'elle

recèle toute une série de cas particuliers, de dérogations de portée souvent limitée, voire catégorielles.

Il serait donc nécessaire de simplifier, de mettre à plat cet empilage instable de législations, de dérogations constituées au fil des décennies. La réglementation serait plus lisible et les fraudes et abus moins faciles.

• **Il est urgent de simplifier et de stabiliser les aides à l'emploi**

*La complexité et la volatilité des dispositifs d'aide à l'emploi favorisent les sous-déclarations, les fraudes et abus.*

• Les URSSAF, on l'a vu, ne peuvent contrôler, de manière satisfaisante, les exonérations liées à ces aides à l'emploi ; elles devraient mettre en place un système de suivi individualisé conditionné par un enregistrement individuel de chaque justificatif d'exonération prévu.

• Mais, ces contrôles seront d'autant plus opérants que les dispositifs seront simples et durables. À titre d'illustration, l'exonération des charges sociales sur les bas salaires, dont il ne convient pas de contester l'efficacité en terme d'emploi, est une législation complexe et peu stable.

– Quatre lois depuis 1993 : loi du 27 juillet 1993, loi quinquennale sur l'emploi de 1994, loi du 4 août 1995, loi de finances pour 1996 qui se sont traduites par les évolutions ci-après :
– Création d'une exonération de cotisations familiales pour les salaires inférieurs à 1,2 SMIC en 1993, annonce d'une programmation sur cinq années fin 1993, puis création d'une ristourne dégressive avec un maximum de 800 francs par la loi du 4 août 1995, fusion de la ristourne dégressive et de l'abattement famille à compter du 1er juillet 1997.

L'évolution de ce dispositif législatif montre que ni l'aspect lisibilité par les entreprises, ni l'aspect contrôle n'ont été pris en compte, et pourtant ces seules exonérations représentent une dépense de 26 milliards en 1996.

*Deux mesures d'urgence pour l'emploi : simplifier les dispositifs, s'engager à les inscrire dans la durée.*

L'enjeu d'une telle démarche dépasse largement les préoccupations de limiter les fraudes et abus liés aux exonérations de charges sociales prévues par ces dispositifs : il est d'évidence qu'un dispositif simple, qui a eu le temps de se diffuser, est plus facile à mettre en œuvre et à contrôler. Il est de même évidence, que les entreprises les connaissent mieux et que leur efficacité est meilleure.

## Limiter l'évasion sociale

– Pour les retraites « chapeau » : les cotisations de Sécurité sociale doivent être prélevées sur l'ensemble des contrats en cours et non

plus seulement sur ceux conclus après avril 1995, ce qui permettrait une recette de l'ordre de 8 à 9 milliards de francs.

– Pour les indemnités de départ : seule serait exonérée la part des indemnités supérieure à deux fois le montant des indemnités prévues par les conventions collectives, ce qui permettrait une recette de l'ordre de un milliard de francs.

– Pour les options de souscription ou d'achat d'actions : l'avantage constitué par le montant total des rabais et des plus-values d'acquisition doit être soumis à cotisations sociales, ce qui permettrait une recette de l'ordre de 200 millions de francs.

– Une mise à plat des différentes dérogations apportées à la règle de non-cumul en matière de frais professionnels devrait être effectuée en concertation avec les professions au vu des pertes de recettes qui restent à identifier et des régimes applicables à d'autres professions et d'envisager à terme une réduction progressive du plafond.

Chapitre VII

# Les cotisations recouvrées par les ASSEDIC

Les employeurs tenus de s'affilier au régime d'assurance chômage sont ceux visés à l'article L. 351-4 du Code du travail, soit ceux appartenant au secteur privé. Cette obligation d'affiliation a été étendue aux employeurs publics pour leurs salariés intermittents.

Par ailleurs, les groupements d'intérêt public ont la faculté d'adhérer au régime d'assurance chômage dans les mêmes conditions que les collectivités territoriales (article 27 de la loi nº 92-6722 du 29 juillet 1992).

Le régime est financé essentiellement par des contributions générales constituées par des cotisations assises sur les rémunérations des salariés, très accessoirement par des contributions complémentaires (contribution supplémentaire en cas de rupture de contrat de travail d'un salarié âgé de plus de cinquante ans par exemple).

Le taux de contribution du régime d'assurance chômage, à la structure financière ASF (1) et à l'AGS (2) s'établit comme suit :

**Rémunérations soumises et comprises dans la limite du plafond de la Sécurité sociale**

| Taux global | Assurance chômage | ASF (1) | AGS (2) |
|---|---|---|---|
| 8,91 % | 6,60 % | 1,96 % | 0,35 % |

La loi nº 73-1194 du 27 décembre 1973 a institué un régime d'assurance obligatoire pour les employeurs ayant pour objet de garantir aux salariés, en cas de redressement ou liquidation judiciaire de l'entreprise, le paiement des créances résultant du contrat de travail. En application de cette loi, l'AGS a été créée en 1974 afin de mettre en

(1) L'Association pour la structure financière (ASF)
L'ASF a été créée le 9 mai 1983 pour assurer la charge des dépenses afférentes aux anciennes garanties de ressources et à l'accroissement du coût des retraites complémentaires lié à l'abaissement de l'âge de la retraite. Son financement provient d'une quote-part de la contribution d'assurance chômage et d'une contribution de l'État revalorisée chaque année.
(2) L'Association pour la garantie des salaires (AGS).

œuvre le fonds national de garantie des salaires (FNGS) se substituant aux employeurs défaillants.

**Rémunérations soumises et comprises entre 1 fois et 4 fois le plafond de la Sécurité sociale**

| Taux global | Assurance chômage | ASF | AGS |
|---|---|---|---|
| 9,68 % | 7,15 % | 2,18 % | 0,35 % |

Pour mémoire, le taux d'appel des cotisations au Fonds national de garantie des salaires géré par l'AGS est fixé à 0,35 %.

En 1994, les contributions au titre de l'assurance chômage s'élevaient à 117 milliards, à 33 milliards au titre de l'ASF et à 5,7 milliards au titre du Fonds national de garantie des salaires, soit un total de 155,7 milliards.

Quatre thèmes seront abordés :
– les fraudes et abus ;
– le contrôle du recouvrement ;
– l'évaluation des pertes de recettes ;
– les propositions.

## Les fraudes et abus sont de même nature et de même ampleur que ceux pour les cotisations de Sécurite sociale

Les contributions recouvrées par le régime d'assurance chômage ont une assiette quasi identique à celles des cotisations de Sécurité sociale. L'article 8 du règlement de l'assurance chômage fait expressément référence aux articles L. 242-1 et suivants du Code de Sécurité sociale : les contributions sont assises sur les rémunérations des salariés.

Sont cependant exclues de l'assiette des contributions des salariés âgés de soixante-cinq ans ou plus, les rémunérations dépassant quatre fois le plafond de Sécurité sociale.

Par ailleurs, les mandataires sociaux n'entrent pas dans le champ de l'assurance chômage.

Les fraudes et abus sont donc quasi de même nature et de même ampleur : il convient donc de se référer au constat dressé sur les cotisations de Sécurité sociale (voir chapitre VI).

Comme pour les cotisations sociales, la première source de fraude et la plus importante est le travail illégal, les autres sources sont celles liées à l'affiliation, l'assiette à prendre en compte et le recouvrement.

## Les contrôles du recouvrement

### Les fichiers employeurs sont correctement tenus, le recouvrement s'améliore

À l'initiative de l'UNEDIC, les ASSEDIC mettent un ensembl de dispositifs pour assurer un meilleur contrôle interne, lesquels ont des effets positifs sur les fichiers employeurs et sur le recouvrement :
– certification contractuelle puis légale des comptes des organismes de l'assurance chômage ;
– mise en œuvre de contrôles minima ;
– création des fonctions d'audit interne et de contrôle réglementaire dans les institutions, utilisation de référentiels nationaux d'audit ;
– certification des applications informatiques par des cabinets extérieurs et indépendants ;
– renforcement des sécurités informatiques ;
– création d'un centre de recouvrement national à Annecy pour les entreprises du cinéma-spectacle ;
– échange systématique de fichiers employeurs entre les URSSAF et les ASSEDIC ;
– suivi de la performance des taux de recouvrement à l'aide de tableaux de bord employeurs ;
– envoi des attestations d'employeur par une application serveur informatique « ATEMI » après contrôle de l'existence de l'entreprise au fichier.

• L'expérimentation menée par l'UNEDIC dans les départements du Val-d'Oise et de la Mayenne, au cours du dernier trimestre 1995, sur le rapprochement des fichiers employeurs des ASSEDIC avec les déclarations annuelles des données sociales de l'exercice 1994, a montré la qualité du fichier et la conformité des masses salariales déclarées respectivement auprès des ASSEDIC et des URSSAF.

Sur 27 000 entreprises, dix-huit employeurs étaient absents des fichiers et seules 750 entreprises présentaient un écart non justifié qui s'est traduit par un redressement de 430 000 francs, soit des taux très faibles.

• Le taux des restes à recouvrer qui était de 2,9 % en 1994, devrait être amélioré en 1995 pour s'établir autour de 2,6 %.

### L'assiette des contributions, contrairement à celle des cotisations de Sécurité sociale, n'est pas contrôlée

Les contributions versées au régime d'assurance chômage sont déclaratives ; contrairement aux URSSAF, les ASSEDIC ne disposent pas d'agents de contrôle s'assurant, dans les entreprises, à partir de pièces comptables, de la conformité aux règles de l'assiette des rémunérations retenue par l'employeur, pour fixer le montant de sa contribution.

## L'évaluation des pertes de recettes

Il s'agit d'apprécier les pertes de recettes pour le régime d'assurance chômage, l'association pour la structure financière et l'association pour la garantie des salaires. Les données ci-après ont un caractère évaluatif et approximatif ; comme pour les cotisations sociales, ce sont des ordres de grandeur qu'il convient de retenir.

### La démarche retenue pour évaluer la perte de recettes

**Pour le travail illégal**

L'évaluation des pertes de contributions est estimée entre 3 et 5 % des contributions recouvrées ; ces taux sont les mêmes que ceux retenus pour les cotisations sociales.

**Pour les fraudes et abus autres que le travail illégal**

• Les employeurs ont un comportement identique, s'agissant des cotisations de Sécurité sociale et des contributions de chômage : s'il y a erreur d'assiette pour l'une, elle apparaît nécessairement dans l'autre puisque les règles sont quasi les mêmes ; il en est de même pour les fraudes et abus.

Les situations où l'employeur serait à la fois vertueux pour les cotisations chômage et répréhensible pour les cotisations de Sécurité sociale doivent être assez exceptionnelles et sont donc écartées.

• L'évaluation de la perte de recettes pour le régime d'assurance chômage prend donc appui sur l'évaluation de la sous-déclaration en matière de cotisations de Sécurité sociale ; celle-ci a été évaluée à 1,2 % des cotisations liquidées, dont 0,31 % récupérés suite aux contrôles URSSAF. La perte de recettes pour le régime d'assurance chômage peut être évaluée à 1,2 % des contributions encaissées avec une perte certaine de 0,31 %.

### Évaluation des pertes de recettes

**Le travail illégal**

Entre 4,7 milliards de francs et 7,8 milliards de francs.

Pour le régime d'assurance chômage : entre 3,5 milliards de francs et 5,85 milliards de francs.

Pour l'Association pour la structure financière : entre 1 milliard de francs et 1,65 milliard de francs.

Pour l'Association pour la garantie des salaires : entre 171 millions de francs et 285 millions de francs.

**Les fraudes et abus autres que le travail illégal**

Près de deux milliards de francs.

Pour le régime d'assurance chômage : 1,4 milliard de francs, avec un minimum certain de 362 millions de francs.

Pour l'Association pour la structure financière : 462 millions de francs, avec un minimum certain de 102 millions de francs.

Pour l'Association pour la garantie des salaires : 68 millions de francs avec un minimum certain de 17,6 millions de francs.

## Propositions

L'absence de corps de contrôle se traduit pour le régime d'assurance chômage, l'ASF et l'AGS, par une perte annuelle de recettes importante. Si les ASSEDIC disposaient d'un corps de contrôle ayant une efficacité égale à celui des URSSAF, des redressements pour un total de 480 millions de francs auraient été signifiés.

Il est donc urgent de créer cette fonction de contrôle sur place pour le recouvrement des contributions d'assurance chômage, d'ASF et d'AGS. Une telle décision ressort de la responsabilité des partenaires sociaux.

Il est clair que les inspecteurs des URSSAF dont la compétence et le professionnalisme sont reconnus pourraient tout à fait exercer ces contrôles pour le compte des trois structures.

Une disposition législative pourrait ouvrir cette possibilité, en renvoyant sa mise en œuvre à des accords entre partenaires sociaux et conventions entre organismes.

La création de cette fonction de contrôle permettrait, et c'est essentiel, une implication du régime d'assurance chômage dans la lutte contre le travail illégal : l'enjeu est d'au moins 6 milliards par an.

Chapitre VIII

# Les amendes

## Présentation générale

Les recettes d'amendes et condamnations pécuniaires apparaissent sur deux lignes budgétaires distinctes : le produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation (ligne 312) et le produit des autres amendes et condamnations pécuniaires et des pénalités infligées pour infraction à la législation sur les prix (ligne 313).

La ligne 312 enregistre les recettes suivantes :
– les timbres-amendes : « vignettes » apposées sur les cartes-lettres des avis de contraventions en règlement des amendes forfaitaires ;
– les chèques : moyens de paiement adressés au centre d'encaissement des amendes de Rennes. Ce poste comptable est chargé du traitement de l'encaissement des amendes forfaitaires, acquittées par timbres-amendes ou par chèques, qui concernent les infractions commises à Paris, depuis le 1er janvier 1990, et depuis le 1er juillet 1994, dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ;
– certains encaissements immédiats : certaines amendes et condamnations pécuniaires sont encaissées auprès des auteurs des infractions par les services verbalisateurs puis reversées aux comptables du Trésor.

Ces recettes sont payées spontanément par les redevables d'amendes et condamnations pécuniaires : il n'y a pas de prise en charge préalable. Le montant de cette ligne est reversé aux collectivités locales. Les recettes s'élèvent en 1994 à 1 315 MF.

La ligne 313 comptabilise les recettes suivantes :
– les titres à recouvrer : amendes et condamnations pécuniaires recouvrées par les services déconcentrés du Trésor après prise en charge préalable par les comptables centralisateurs (amendes forfaitaires majorées, ordonnances pénales de 2e phase, extraits de jugement ou d'arrêts, divers titres exécutoires...) ;
– les encaissements au comptant : amendes et condamnations pécuniaires encaissées par les services déconcentrés du Trésor sans prise en charge préalable (ordonnances pénales de 1re phase, condamnations jours-amendes, diverses transactions...).

Ces recettes résultent de décisions rendues essentiellement par des juridictions pénales. Le montant de cette ligne reste au budget général de l'État, soit un montant en 1994 de 3 115 MF.

## Estimation de la fraude et des pratiques abusives

### La dégradation du recouvrement des amendes est particulièrement marquée depuis 1989

**Le produit global des amendes est faible**

L'analyse du montant des recettes d'amendes en 1994 fait apparaître la différence de nature entre les deux catégories d'amendes :
– l'enjeu budgétaire des « autres amendes et condamnations pécuniaires » (ligne 313) dont le produit reste à l'État est trois fois plus important que pour les amendes forfaitaires de la police de la circulation (ligne 312) ;
– les amendes de la ligne 312 sont constituées pour l'essentiel de recettes au comptant, qui ne sont pas recouvrées par le réseau du Trésor public, alors que les amendes de la ligne 313 résultent à hauteur de 80 % de prises en charge sous la responsabilité du Trésor public ;
– le recouvrement des amendes de la ligne 313 est particulièrement difficile : les restes à recouvrer au 31 décembre représentent plus de cinq fois le montant des recouvrements au titre de l'exercice, et le montant des recettes budgétaires ne représente que 20 % des droits constatés.

**Recettes budgétaires des amendes en 1994 en KF**

| | Total droits constatés* | Recouvrements sur prise en charge | Restes à recouvrer au 31/12** | Recettes au comptant | Total recettes budgétaires |
|---|---|---|---|---|---|
| Amendes forfaitaires de la police de la circulation (ligne 312) | 17 736 | 17 545 | 191 | 1 298 420 | 1 315 965 |
| Autres amendes et condamnations pécuniaires (ligne 313) | 16 023 795 | 2 521 054 | 13 502 740 | 594 778 | 3 115 833 |

* Droits nets des annulations prononcées par les juridictions et les admissions en non valeur décidées par les services du Trésor dès lors que les condamnations apparaissent comme irrécouvrables.
** Les recouvrements sont comptabilisés globalement sans tenir compte de l'année au cours de laquelle les décisions ont été rendues : ces recettes concernent donc des décisions restant à recouvrer quelle que soit l'année de leur prise en charge.

La faiblesse des recettes budgétaires est particulièrement marquée depuis 1991, d'autant plus inquiétante qu'elle n'est pas corrélée à l'évolution du nombre de titres à recouvrer.

En dix ans, la progression du produit des amendes est près de deux fois supérieure à celle des titres à recouvrer. En revanche, le produit est stable depuis 1990 autour de 3 milliards de francs, alors que la progression des titres est de 35 % sur la même période.

### Évolution du nombre de titres et du produit des amendes et condamnations pécuniaires

| | 1985 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 94/85 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Nombre de titres à recouvrer (ligne 313) | 10 183 | 11 242 | 11 353 | 10 945 | 10 789 | 13 842 | 35,9% |
| Produit des amendes (MF) | 1 880 | 3 047 | 3 423 | 3 402 | 3 157 | 3 115 | 65,6% |

**Le recouvrement s'est dégradé à partir de 1989**

Le taux de recouvrement des amendes peut s'apprécier à partir de deux principales grandeurs : le taux d'apurement brut et le taux de paiement net.

Le taux d'apurement brut correspond au ratio recouvrement + admissions en non valeur +annulations / prises en charge. Il s'élève en 1994 à 64,6 % des titres émis en 1993. Au bout de trois années, le taux d'apurement brut à N+3, c'est-à-dire le taux de recouvrement des amendes après prise en compte des amendes finalement annulées par les juridictions compétentes ou admises en non-valeur en raison de leur irrecouvrabilité s'élève à 75 %.

Le taux de paiement net, qui mesure le rapport entre les recouvrements et les prises en charges minorées des annulations, est le véritable indicateur de l'efficacité du recouvrement des amendes. Il s'élève en 1994 à 33,0 % des titres émis en 1993.

Sa relative stabilité depuis 1986 s'explique essentiellement par l'augmentation des annulations sur la même période : les annulations au titre de la ligne 313 s'élèvent en 1994 à 5 785 MF, soit 36 % de la totalité des droits pris en charge (restes à recouvrer au 1er janvier + droits pris en charge au titre de l'exercice-annulations).

### Taux de recouvrement en N+1 des amendes et condamnations pécuniaires, 1986-1993

| | 1986 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 |
|---|---|---|---|---|---|
| Taux d'apurement brut | 47,2% | 54,3% | 52,4% | 57,2% | 64,6% |
| Taux de paiement brut | 32,2% | 31,4% | 29,2% | 28,4% | 28,3% |
| Taux de paiement net | 34,7% | 35,6% | 32,9% | 32,1% | 33,0% |
| Taux d'apurement net | 43,1% | 48,2% | 46,3% | 51,7% | 58,8% |

Taux d'apurement brut : recouvrements + annulations + non-valeur/prises en charge.
Taux de paiement brut : recouvrements/prises en charge.
Taux de paiement net : recouvrements/prises en charge-annulations.
Taux d'apurement net : recouvrements + non-valeur/prises en charge-annulations.

Le taux de paiement net à N +1 calculé à partir des titres émis en 1993, soit 33,0 % constitue une moyenne nationale. Il masque des

écarts importants entre Paris et le reste de la France : le taux est de 27,7 % à Paris contre 34, 8 % en province. Au bout de trois ans, le taux de paiement net s'élève à 33,2 % à Paris, contre 38,4 % en province. Le meilleur taux de paiement net est celui du Gers, soit 65,1 %, et le moins bon, celui du Val-d'Oise, est de 17,8 %.

La dégradation des performances du recouvrement est aussi liée à la proximité de l'amnistie consécutive à l'élection présidentielle de 1995.

## Efficacité des moyens de prévention et de contrôle

### La faible efficacité du recouvrement tient aux particularités des amendes

La spécificité du recouvrement tient à ce que 75 % des prises en charge représentent des amendes prononcées à l'encontre de redevables ne s'étant pas acquittés spontanément de leurs amendes forfaitaires ou de leurs ordonnances pénales.

Cette particularité des amendes, par rapport aux autres produits recouvrés par les services du Trésor, rend non significative toute comparaison de taux avec ceux obtenus pour ces produits : l'efficacité du recouvrement est en effet conditionnée à la qualité des mentions relatives à l'adresse du débiteur. Les services du Trésor estiment que l'envoi de l'avis réglementaire et du commandement permet de recouvrer 25 à 30 % des amendes sur décisions de justice. Ce taux ne peut être rapidement obtenu que si les renseignements portés sur les extraits se sont révélés exacts.

Or, la fréquence des erreurs ou omissions rend quasiment irrécouvrable une grande partie des titres dès la prise en charge. Les recherches effectuées par le Trésor (adresse, coordonnées bancaires) permettent d'engager de nouvelles poursuites : plus de cinq millions de commandements, plusieurs centaines de milliers de saisies et deux cent mille ATD (oppositions) sont réalisées chaque année. Au bout de trois années, le taux d'apurement brut à N +3, c'est-à-dire le taux de recouvrement des amendes après prise en compte des amendes finalement annulées par les juridictions compétentes ou admises en non-valeur en raison de leur irrecouvrabilité s'élève à 75 %.

### L'engorgement des tribunaux ne permet pas de faire face aux réclamations

Des statistiques fournies par le tribunal de police de Paris montrent l'ampleur de l'engorgement des tribunaux de première instance.

Le tribunal de police de Paris doit traiter chaque année sept millions de procès-verbaux, dont un million débouche sur des réclamations. Près d'un tiers de ces réclamations (300 000) font l'objet d'un

classement immédiat, notamment celle dont le montant unitaire (moins de 2 500 F) est trop faible pour compenser les frais de poursuite à engager). Les 700 000 amendes forfaitaires majorées (AFM) restant à traiter représentent 260 000 dossiers nominatifs à audiencer avant la prescription d'un an. Compte tenu du rythme actuel des audiences, il faudrait 4 300 audiences annuelles supplémentaires pour purger ce type de recours. Or, en 1994, le tribunal de police a tenu 1 008 audiences dont quatre-vingts consacrées aux AFM. Ces audiences ont permis de traiter 4 000 dossiers, soit 96 000 AFM, et 14 % du stock d'AFM.

À partir du rythme actuel de traitement des dossiers en contentieux, il est possible de déterminer la perte correspondante pour le Trésor public et pour la Ville de Paris : au tribunal de police de Paris, la perte s'élève respectivement à 35 MF pour le Trésor et 250 MF pour la Ville de Paris.

## Propositions

Les propositions qui suivent sont inspirées par les travaux d'un groupe de travail interministériel portant sur l'amélioration du recouvrement des amendes pénales, par les constats effectués par des missions de l'inspection générale des Finances, et par l'étude des systèmes répressifs en vigueur dans certains pays européens.

### Des éléments de droit comparé montrent l'existence de solutions efficaces

- La sélectivité des poursuites.

La reconnaissance de seuils de tolérance permet une meilleure sélectivité des poursuites : dans la Confédération helvétique, le seuil est fixé à l'équivalent de 100 FF.

La prise en compte des difficultés de paiement permet d'escompter un recouvrement amiable plus facile : en Allemagne, le montant de la majoration (de 2 à 200 DM) est fixé par l'huissier de justice chargé du recouvrement en fonction des difficultés rencontrées dans l'exécution de sa mission.

Le système britannique est aussi intéressant : les amendes pénales reçoivent un traitement individualisé : la juridiction qui prononce la condamnation au paiement d'une amende, fixe elle-même les modalités de recouvrement.

- La prise en compte du coût de la procédure.

La prise en compte du coût des procédures : dans la Confédération helvétique, dans le cas d'une procédure, l'intéressé paie outre l'amende, des intérêts sur celle-ci.

Aux Pays-Bas, le droit de recours en cas de contestation de la majoration (20 %) entraîne la traduction devant une justice répressive où

l'amende, en cas de confirmation, se trouve être encore majorée de 20 %, soit un total de 40 %.

• Le caractère directement exigible.

En Allemagne, le paiement des amendes infligées par les services de police intervient sur les lieux de l'infraction ou directement auprès des caisses des Länder ou de l'État.

De même aux Pays-Bas, les amendes sont recouvrables immédiatement au bureau des services de police.

• La diversité des moyens de paiement.

En Allemagne, les paiements par virements de banque à banque sont les plus fréquents.

Aux Pays-Bas, lorsque les voies de recours sont épuisées et que le contrevenant ne règle pas l'amende, l'huissier (dont le rôle est semblable à celui fixé en France) peut bloquer le compte en banque de l'intéressé et s'assure ainsi du paiement de l'amende.

## La modernisation des procédures amiables

### Renforcer l'incitation au paiement spontané de l'amende

Compte tenu de la faible efficacité de l'action en recouvrement, il est nécessaire de prévoir une incitation pour le condamné à se libérer au plus tôt du paiement de l'amende.

Des propositions ont déjà été faites par les services de la Chancellerie (article 33 du projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et de la procédure civile, pénale et administrative), notamment celle qui veut que toute personne condamnée à une peine d'amende en matière correctionnelle ou de police voit le montant de son amende minoré de 20 %, si elle s'acquittait du paiement dans les dix jours suivant le prononcé du jugement. Jugeant l'incitation financière discriminatoire, car susceptible de bénéficier qu'aux personnes les plus fortunées, l'Assemblée nationale l'a supprimée en première lecture, tout en adoptant le principe du paiement immédiat de l'amende. Le Sénat l'a rétablie en première lecture. La Commission mixte paritaire l'a définitivement rejetée.

Il pourrait être proposé d'obliger les redevables à s'acquitter d'un dépôt de garantie lors de leur condamnation, dans l'attente du remboursement total de la créance.

### Moderniser les moyens de paiement

Depuis le 1er janvier 1990, les amendes forfaitaires afférentes aux contraventions au Code de la route, à la réglementation des transports par la route et au Code des assurances concernant les infractions commises à Paris peuvent être réglées au moyen d'un timbre-amende ou d'un chèque. Une extension du paiement par chèque aux départements de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) s'est concrétisée par un arrêté ministériel du 6 mai 1994.

Pour permettre une extension à l'ensemble du territoire, l'article R. 49-3, 2e alinéa, du Code de procédure pénale a été modifié par le décret nº 95-457 du 26 avril 1995 pris en application du titre XIII de la loi º 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale. Depuis cette date, un arrêté du ministre du Budget fixe, non plus la liste des départements, mais les conditions dans lesquelles les amendes forfaitaires peuvent être acquittées au moyen d'un chèque libellé à l'ordre du Trésor public. Il pourrait ainsi être proposé de regrouper sur le site de Rennes le traitement national des amendes payées par voie de chèque bancaire.

## Le renforcement de l'efficacité du recouvrement contentieux

### Prendre en compte le coût des réclamations

La multiplication des réclamations contentieuses conduit à un engorgement des tribunaux de première instance. Il pourrait être proposé de prévoir une consignation du montant de l'amende rendue obligatoire préalablement à la contestation.

S'agissant des infractions tarifaires dans les transports publics, le système de répression dispense les contrevenants de toute comparution devant les tribunaux de police. En revanche, il ouvre la possibilité d'effectuer des réclamations à tout moment de la procédure. Il pourrait être proposé de réduire le nombre de réclamations possibles pour la même infraction.

### Simplifier la procédure de saisie

Si, à l'occasion des poursuites qu'il effectue pour recouvrer des amendes pénales, le comptable connaît l'existence d'un ou plusieurs véhicules à l'adresse des redevables concernés, il peut saisir ce ou ces véhicules. Il doit alors déclarer à la préfecture l'opposition faite par le Trésor. Cette procédure, signifiée par un huissier mandaté par le comptable, est longue et coûteuse.

Aussi, il pourrait être proposé de simplifier la procédure en remplaçant la signification par voie d'huissier, par l'envoi d'une lettre recommandée avec demande d'accusé de réception.

### Étendre la procédure d'opposition au transfert du certificat d'immatriculation

Le cadre législatif et réglementaire de la procédure de l'opposition au transfert du certificat d'immatriculation des véhicules terrestres à moteur (OTCI) est fixé par les lois nº 85-835 du 7 août 1985 et nº 90-977 du 31 octobre 1990, et du décret nº 93-255 du 25 février 1993.

Il repose sur une mise à jour des oppositions proposées par les services du Trésor et acceptées par le procureur de la République, qui conduit à empêcher le changement de propriétaire pour le véhicule concerné.

La procédure de l'OTCI, prévue à l'article L. 27-4 du Code de la route pour les redevables d'amendes forfaitaires majorées sans adresse connue, est expérimentée depuis le 1er octobre 1994 à partir du département informatique dans les services du Trésor (DIST) de Toulouse, dans les départements de l'Aveyron, de la Haute-Garonne et du Tarn-et-Garonne.

Il pourrait être proposé d'étendre cette procédure de l'OTCI à d'autres départements.

**Annexe II-1**

# Sur l'immigration irrégulière

Gérard Léonard,
*député de Meurthe-et-Moselle*

Avec le concours de Alexandre Gohier del Re,
*inspecteur de l'administration*

## Chapitre I

# Éléments de définition

Beaucoup de termes sont utilisés par l'opinion publique et les commentateurs pour qualifier les flux d'étrangers qui séjournent de façon irrégulière sur le territoire national ; les expressions les plus couramment employées sont : immigration clandestine, immigration illégale, immigration irrégulière.

Une clarification des termes est donc indispensable.

L'**immigration** se définit, au sens du dictionnaire, comme un flux ; c'est l'entrée dans un pays de personnes non autochtones qui viennent s'y établir, généralement pour y trouver un emploi. Par extension, l'immigration exprime également un stock, à savoir le volume des personnes étrangères présentes sur le territoire. Elle signifie donc à la fois les flux d'entrée et le séjour des étrangers en France.

Le présent rapport tient, malgré cette assimilation courante, à distinguer les deux phénomènes, à savoir l'entrée, d'une part, et le maintien, d'autre part.

L'**immigration irrégulière** est l'immigration (dans sa double acception de flux et de stock) qui s'effectue en dehors du cadre légal et réglementaire applicable en France. Elle recouvre donc les cas où un étranger entre ou se maintient sur notre territoire sans être pourvu du titre de séjour nécessaire.

Parmi les étrangers irréguliers (ou « en situation irrégulière par rapport aux conditions de séjour »), on peut identifier deux catégories :
– les étrangers **clandestins**, c'est-à-dire ceux qui vivent dans la clandestinité et s'efforcent de n'avoir aucun rapport avec les autorités nationales. Par exemple, il s'agit des étrangers dépourvus d'une identité connue ;
– les étrangers non clandestins, qui tout en étant irréguliers, ne se cachent pas ou bénéficient, à titre exceptionnel, de dispositifs protecteurs ; c'est le cas, par exemple, des immigrés irréguliers mariés à un conjoint français ou parents d'un enfant français.

L'utilisation répétée du terme « **immigration clandestine** » est donc un abus de langage, sans fondement juridique. Le présent rapport traitera donc de l'immigration irrégulière.

Le présent rapport étudie les problèmes généraux liés à l'immigration irrégulière, c'est-à-dire les problèmes liés à l'entrée et au maintien sur le territoire national d'étrangers en situation irrégulière par rapport aux règles du séjour. Il étudie également les problèmes liés à l'éloignement des immigrés irréguliers.

Chapitre II

# La quantification de l'immigration irrégulière

L'immigration irrégulière est, par définition, un phénomène difficile à mesurer.

Les seules statistiques disponibles sur les étrangers sont celles qui concernent des étrangers recensés, donc connus des autorités et généralement réguliers.

La mesure de l'immigration irrégulière ne peut procéder que d'extrapolations et de rapprochements, avec toute la prudence nécessaire dans l'exploitation de ces données.

Par exemple, il est possible de mettre en parallèle les statistiques sur l'immigration régulière et celles sur le nombre des interpellations d'immigrés irréguliers ou des refus de séjour et d'en extrapoler des ratios. Mais ces derniers n'ont qu'une valeur indicative qui se limite à exprimer des minima, les refus de séjour et les interpellations ne concernant qu'une fraction – mineure – de l'immigration irrégulière.

## Des chiffres parcellaires

La mission a constaté le caractère particulièrement parcellaire des chiffres disponibles.

Certes, de nombreux services disposent de chiffres et de fichiers. Mais ces informations ne concernent généralement qu'un instant du séjour de l'étranger. Par ailleurs, il n'est pas toujours possible d'effectuer des croisements entre les fichiers.

Les statistiques disponibles concernent à la fois les stocks et les flux.

### Les statistiques de stocks

**Le recensement de la population**

Le recensement de la population, dont le traitement statistique est réalisé par l'INSEE, a le mérite de donner un chiffre global sur l'immigration.

Mais il souffre de deux limites importantes :
– il n'est effectué que périodiquement, le dernier recensement remontant à 1990 ;
– il est fondé sur la bonne volonté des personnes recensées.

Or, par définition, les immigrés irréguliers ne répondent pas – ou seulement marginalement – aux enquêteurs de l'INSEE.

Le recensement de 1990 aboutissait à un nombre des étrangers recensés de 3 596 602 personnes.

Ce chiffre doit donc être considéré comme un minima de la population étrangère totale présente sur le territoire national. On peut estimer qu'il ne rend compte que de l'immigration régulière. Si certains étrangers irréguliers y répondent, on peut raisonnablement estimer que ce chiffre ne comprend pas, en tout état de cause, les immigrés clandestins.

**Le nombre de titres de séjour délivrés en préfecture**

Par définition, le nombre de titres de séjour délivrés par le ministère de l'Intérieur n'offre qu'une information sur le nombre des étrangers régulièrement admis au séjour.

Ce chiffre souffre également de nombreuses limites :
– l'essentiel des immigrés irréguliers ne sollicite pas de titres de séjour et n'est donc pas connu du fichier ;
– le fichier ne prend en compte qu'avec retard (et parfois jamais) les sorties du système légal (fin de validité du titre, décès, retour) ;
– les enfants ne sont pas pris en compte et, depuis 1987, le ministère de l'Intérieur ne fournit plus de données évaluatives sur leur nombre.

Au 31 décembre 1994, les titulaires de titres de séjour étaient au nombre de 3 339 940 personnes [1]. Sans être parfait, ce chiffre est convenablement représentatif du volume de l'immigration régulière.

Le croisement entre les deux statistiques de stock disponibles donne le résultat suivant.

Au 31 décembre 1990, la population étrangère était de :
– 3 596 602 personnes selon l'INSEE ;
– 3 600 557 personnes selon le ministère de l'Intérieur.

On trouve ici la confirmation du fait que le chiffre de l'INSEE est représentatif de la seule immigration régulière et qu'il ne fournit aucun renseignement utilisable sur l'immigration irrégulière.

## Les statistiques de flux

Les statistiques de flux concernent à la fois l'entrée et la sortie du territoire.

**Les chiffres d'entrée**

Les statistiques sur les flux d'entrée proviennent de l'Office des migrations internationales (OMI) et de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

(1) Ces chiffres figurent dans l'Application de gestion des dossiers de ressortissants étrangers en France (AGDREF).

### *Les chiffres de l'OMI*

Les chiffres de l'OMI ne comptabilisent que les personnes qui, au cours de l'année, ont obtenu pour la première fois un titre de séjour d'une durée supérieure ou égale à un an.

Là encore, les flux irréguliers ne sont pas pris en compte. De même, les séjours courts ne sont pas comptabilisés. Enfin, l'OMI n'a pas à connaître des ressortissants de certains pays, notamment en Afrique.

Sous ces réserves, l'OMI estime, dans le cadre de ses compétences, que les entrées effectuées en 1994 se chiffraient à 45 030 non ressortissants de l'Espace économique européen, dont :
– 7 044 travailleurs salariés permanents ;
– 20 646 au titre du regroupement familial ;
– 17 340 autres (travailleurs non salariés, parents d'enfants français, conjoints de français, titulaires d'une rente de 20 %).

Les ressortissants de l'Espace économique européen représentent un flux, en 1994, de 24 410 personnes, soit un total de 69 440 personnes.

### *Les chiffres de l'OFPRA*

Les statistiques de l'OFPRA ne concernent elles aussi qu'une fraction de l'immigration, à savoir les étrangers ayant présenté une demande d'asile et ceux ayant obtenu le statut de réfugiés.

| | **Nombre des demandes d'asile déposées** | **Nombre de statuts de réfugiés accordés** | **Taux de reconnaissance de la qualité de réfugié** |
|---|---|---|---|
| 1988 | 34 352 | 8 794 | 25,59% |
| 1989 | 61 422 | 8 770 | 14,27% |
| 1990 | 54 813 | 13 486 | 24,60% |
| 1991 | 46 784 | 16 112 | 34,44% |
| 1992 | 27 486 | 10 943 | 39,81% |
| 1993 | 26 507 | 9 934 | 37,47% |
| 1994 | 26 044 | 6 207 | 23,83% |
| **Total** | **277 408** | **74 246** | **26,76%** |

Pour 1994, les demandes d'asile concernent 26 044 personnes (soit plus de la moitié des entrées de non ressortissants de l'EEE recensées par l'OMI). Le nombre des réfugiés reconnus par l'OFPRA était de 6 207 personnes.

Les flux totaux d'entrées régulières pour les dernières années sont retracés dans le tableau suivant.

| | Flux d'entrées régulières hors asile | Demandes d'asile acceptées | Total des entrées régulières |
|---|---|---|---|
| 1988 | 49 985 | 8 794 | 58 779 |
| 1989 | 66 004 | 8 770 | 74 774 |
| 1990 | 80 311 | 13 486 | 93 797 |
| 1991 | 85 770 | 16 112 | 101 882 |
| 1992 | 99 338 | 10 943 | 110 281 |
| 1993 | 99 432 | 9 934 | 109 366 |
| 1994 | 69 440 | 6 207 | 75 647 |
| **Total cumulé** | **550 240** | **74 246** | **624 486** |

### Les chiffres de sortie

Le ministère de l'Intérieur et l'OMI fournissent des chiffres annuels relatifs aux flux de sortie physique ou juridique d'étrangers.

Les sorties physiques sont mesurées sur la base de trois éléments :
– les reconduites à la frontière pour séjour irrégulier exécutées ;
– les expulsions exécutées ;
– les départs suite aux aides à la réinsertion.

Les sorties juridiques correspondent aux flux d'acquisition de la nationalité française.

Naturellement, ces chiffres ne tiennent pas compte des départs physiques volontaires d'étrangers effectués sans information des autorités nationales. De même, ils prennent en compte avec retard (et parfois, pas du tout) les décès d'étrangers en situation irrégulière.

Le tableau suivant retrace le volume des flux de sortie recensés.

| | Sorties physiques | | | Sorties juridiques | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| | Reconduites exécutées | Expulsions exécutées | Départs suite aux aides à la réinsertion | Acquisition de la nationalité française | |
| 1988 | 7 953 | 1 235 | 3 778 | 54 313 | 67 279 |
| 1989 | 6 994 | 565 | 1 194 | 59 508 | 68 261 |
| 1990 | 7 186 | 384 | 421 | 64 991 | 72 982 |
| 1991 | 8 473 | 506 | 640 | 72 242 | 81 861 |
| 1992 | 8 638 | 577 | 1 472 | 71 595 | 82 282 |
| 1993 | 8 695 | 722 | 1 647 | 73 164 | 84 228 |
| 1994 | 11 281 | 1 153 | 2 004 | 92 484 | 106 922 |
| **Totaux cumulés** | **59 220** | **5 142** | **11 156** | **488 297** | **563 815** |

Le rapprochement des entrées et des sorties régulières recensées fait apparaître un solde total positif.

| | Total des entrées régulières recensées | Total des sorties régulières recensées | Solde total |
|---|---|---|---|
| 1988 | 58 779 | 67 279 | -8 500 |
| 1989 | 74 774 | 68 261 | +6 513 |
| 1990 | 93 797 | 72 982 | +20 815 |
| 1991 | 101 882 | 81 861 | +19 420 |
| 1992 | 110 281 | 82 282 | +27 999 |
| 1993 | 109 366 | 84 228 | +25 138 |
| 1994 | 75 647 | 106 922 | -31 275 |
| **Totaux cumulés** | **624 486** | **563 815** | **+60 671** |

Ces résultats posent des difficultés majeures d'exploitation.

En premier lieu, ces chiffres conduisent à rapprocher des catégories d'étrangers différentes. Ils prennent en compte les étrangers entrés régulièrement (pour leur partie « entrée ») et une partie importante d'étrangers irréguliers (pour leur partie « sortie ») ; en effet, les sorties comprennent 59 220 reconduites, dont un nombre important touche des étrangers entrés irrégulièrement.

En second lieu, les explications de ces évolutions sont difficiles à déterminer.

En ce qui concerne les flux de sortie, on note que l'effet des acquisitions de nationalité est prépondérant ; il explique, en moyenne, 86,6 % des sorties totales. Les reconduites en expliquent 10,5 %.

En ce qui concerne les entrées, et sous réserve de ce qui a déjà été dit, on note que les entrées régulières hors asile constituent 88 % des entrées régulières (dont 40 % au titre du regroupement familial).

## Conclusion

Les chiffres disponibles sont nombreux. Cependant, ils proviennent de services différents, ne concernent, pour l'essentiel, que l'immigration régulière et sont soumis à de nombreuses réserves. Par ailleurs, ils excluent les données relatives aux séjours courts et aux certificats d'hébergement (142 736 certificats visés en 1994).

En revanche, les autorités françaises ne disposent d'aucun outil statistique en matière d'immigration irrégulière.

## Essai de quantification de l'immigration irrégulière

Par sa nature même, l'immigration irrégulière est difficile à prendre en compte dans des statistiques.

Des outils donnent des éléments intéressants.

Par exemple, l'application AGDREF des préfectures fournit des statistiques nationales sur le nombre de titres de séjour refusés et sur le nombre d'arrêtés de reconduite à la frontière prononcés.

De même, les services de contrôle ont des données chiffrées relatives aux interpellations et aux mesures d'éloignement exécutées.

Mais ces statistiques ne peuvent constituer que des minima.

Les données préfectorales ne sont représentatives que des refus opposés à des étrangers qui ont fait la démarche de demander un titre ou le renouvellement d'un titre. Intuitivement, on peut considérer que ces étrangers ne constituent qu'une faible part de l'immigration, et que l'immigration clandestine en est exclue.

Les données des services de police ne représentent également que des minima ; ils ignorent tant les étrangers irréguliers qui n'ont pas fait l'objet d'un contrôle que ceux qui, ayant été contrôlés, n'ont pas été effectivement interpellés.

Les services de police estiment que le nombre des interpellations (1) ne représente en fait que 20 % des étrangers en situation irrégulière contrôlés par eux ; ainsi, 80 % des étrangers irréguliers contrôlés ne feraient pas l'objet d'une procédure.

Le nombre d'interpellations effectuées en 1994 étant d'environ 50 000 (2), on peut estimer à 250 000 personnes le nombre des étrangers irréguliers rencontrés par les services de contrôle en 1994.

Ce minimum, qui ne tient pas compte des irréguliers non contrôlés, représente 7,48 % de la population étrangère régulière (recensée par le ministère de l'Intérieur). Il s'agit bien là d'un minimum, puisqu'on peut raisonnablement estimer que les services de contrôle n'ont pas contrôlé, en 1994, tous les étrangers en situation irrégulière.

Sur ce total, l'éloignement effectif ne concernait que dix mille personnes environ. Cela signifie que 240 000 étrangers irréguliers au minimum rencontrés par les services de contrôle sont restés sur le territoire national.

(1) Le nombre des « interpellations » correspond au nombre des étrangers irréguliers contrôlés par les services de police et conduits au poste de police.
(2) Le nombre des reconduites à la frontière prononcées était en 1994 de 50 167 personnes.

Pour vivre, une partie de ces 240 000 personnes doivent travailler clandestinement ou se livrer à divers trafics. Dès lors, on peut tenter de définir un coût minimal de ce phénomène.

L'annexe relative au travail illégal a permis d'établir un montant moyen des moins-values liées au travail illégal. Ce montant est de 2,1 milliards environ pour vingt mille travailleurs (1). On peut estimer que 50 % de ces 240 000 personnes ont des activités professionnelles illégales ; en effet, le taux d'activité de la population française est d'environ 40 % ; la population étrangère irrégulière étant globalement moins féminisée et plus jeune que la population française, on peut considérer que son taux d'activité est un peu supérieur à celui des Français. Ainsi, les moins-values fiscales et sociales atteignent 12,6 milliards pour 240 000 étrangers irréguliers (dont 120 000 travaillent illégalement).

Il est évidemment impossible de déterminer sur la base des chiffres précédents, un minimum plus précis du volume de l'immigration irrégulière et de son coût.

Les chiffres généralement avancés par les services de police et la gendarmerie atteignent un volume de 800 000 étrangers en situation irrégulière. Ces chiffres sont obtenus à partir de la connaissance que ces services ont du territoire.

Dès lors, si on considère que 50 % des immigrés irréguliers travaillent de façon irrégulière et si on retient un chiffre total de 800 000 étrangers irréguliers, les moins-values atteignent 41,6 milliards de francs.

Il est également difficile de déterminer un coût synthétique de l'immigration irrégulière.

Toutefois, quelques chiffres sont disponibles en matière de reconduite à la frontière.

Le coût total en fonctionnement des centres de rétention a atteint 2 millions en 1995, dont 1,3 million de frais d'hôtellerie ; le coût d'entretien des centres a été de 23,2 millions. Le coût du transport (billets d'avion) a été de 100 millions.

(1) Se reporter au chapitre II de l'annexe relative au travail illégal, p. 327.

Chapitre III

# Les dispositifs qui favorisent les fraudes et les abus

## Introduction

La mission s'est attachée à identifier les dispositifs juridiques et organisationnels qui tendent à favoriser les fraudes et les abus dans le domaine de l'immigration.

Elle a choisi de dissocier les différentes étapes du phénomène migratoire et de la lutte contre l'immigration clandestine, à savoir :
– en amont, l'entrée irrégulière sur le territoire ;
– le maintien irrégulier sur le territoire ;
– en aval, les conditions de l'éloignement des étrangers irréguliers.

Elle estime que l'effort doit porter – de manière indissociable – sur ces trois étapes.

Malgré les réformes récentes, la complexité des dispositifs juridiques continue d'offrir des opportunités aux fraudeurs ; les moyens des services de contrôles semblent nettement limités face à la tâche qui est la leur ; leur coopération reste très insuffisante.

La mission propose donc un ensemble de réformes de nature à permettre, selon elle, une maîtrise accrue de l'immigration irrégulière et à poursuivre l'effort déjà engagé.

## En amont, les efforts engagés n'ont pas permis de limiter significativement l'entrée irrégulière sur le territoire national

Les étrangers n'ont pas un droit général et absolu d'accès au territoire national. Pour entrer sur le territoire, ils doivent être porteurs d'un passeport revêtu, le cas échéant, d'un visa et/ou d'un titre de séjour ou d'un visa de retour.

L'entrée irrégulière des immigrés sur le territoire national se définit comme le franchissement des frontières françaises par un étranger dépourvu des documents prévus par la législation sur l'entrée.

Elle implique de nombreux services chargés du contrôle.

Des efforts importants ont été réalisés sur les dernières années, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre de la convention de Schengen.

Cependant, face au caractère multiforme et de plus en plus perfectionné du franchissement irrégulier des frontières, ce contrôle apparaît encore très insuffisant.

L'insuffisance des contrôles tient naturellement à des causes exogènes sur lesquelles une action semble difficile à mettre en œuvre ; en revanche, certaines causes endogènes expliquent une part importante de ces insuffisances. Ainsi, des efforts permettront, en amont, de limiter les flux d'entrées.

## Rappel de la réglementation en vigueur

Les règles relatives à l'entrée sur le territoire français sont définies par l'ordonnance du 2 novembre 1945 (1). Elles avaient peu évolué, jusqu'en 1993, avant l'adoption de plusieurs textes importants. Ces textes concernent, à la fois, le cadre général et les procédures déterminés par la convention de Schengen et les règles qui ont modifié, en de nombreux points, l'ordonnance de 1945.

À ce titre, les autorités françaises ont adopté quatre lois qui ont profondément réformé l'ordonnance :
– la loi du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France ;
– la loi constitutionnelle du 25 novembre 1993 relative aux accords internationaux en matière de droit d'asile ;
– la loi du 30 décembre 1993 portant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration et modifiant le Code civil ;
– la loi du 27 décembre 1994 modifiant certains articles de l'ordonnance de 1945 (2).

Pour entrer régulièrement sur le territoire national, un étranger doit être porteur de documents de voyage. Il convient de distinguer deux catégories d'étrangers ; les ressortissants de l'Union européenne n'ont pas besoin de visa ni de titre de séjour temporaire pour séjourner sur le territoire national pendant trois mois. En revanche, les autres étrangers se voient appliquer des dispositions particulières (3).

(1) L'ordonnance de 1945 figure en fin de texte, p.275.
(2) La loi du 27 décembre 1994 modifie l'ordonnance, en particulier ses articles 21 et 35 quater, et crée un article 35 quinquies.
(3) L'ordonnance du 2 novembre 1945 (article 5) dispose que *« pour entrer en France, tout étranger doit être muni :*
*– des documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur ;*
*– sous réserve des conventions internationales, des documents prévus par un décret en Conseil d'État et relatifs, d'une part, à l'objet et aux conditions de son séjour, d'autre part, s'il y a lieu, à ses moyens d'existence et aux garanties de son rapatriement ;*
*– des documents nécessaires à l'exercice d'une activité professionnelle s'il se propose d'en exercer une. »*
L'ordonnance de 1945 figure en fin de texte, p. 275.

L'accès au territoire français peut être refusé à tout étranger dont la présence constituerait une menace pour l'ordre public ou qui fait l'objet soit d'une interdiction du territoire, soit d'un arrêté d'expulsion, soit d'un signalement au système d'information Schengen (SIS). Tout refus doit faire l'objet d'une décision écrite, prise par une autorité administrative définie par décret en Conseil d'État, spécialement motivée d'après les éléments de l'espèce, dont le double est remis à l'intéressé. La décision prononçant le refus d'entrée peut être exécutée d'office par l'administration. Toutefois, en aucun cas, le refus d'entrée ne peut donner lieu à une mesure de rapatriement contre le gré de l'intéressé avant l'expiration du délai d'un jour franc.

## Les services chargés du contrôle à l'entrée sont nombreux

De nombreux services sont amenés à contrôler, soit par destination, soit occasionnellement (parmi d'autres missions), l'entrée des immigrés sur le territoire national.

**Les consulats français**

Les consulats français à l'étranger ont un rôle de contrôle en amont de l'immigration.

En effet, ce sont eux qui autorisent ou qui refusent l'entrée d'un étranger sur le territoire national par la délivrance ou le refus de délivrance d'un visa d'entrée.

Par définition, le contrôle des consulats ne s'applique qu'aux étrangers qui font la démarche pour solliciter un visa. Les consulats ne sont donc pas directement impliqués dans le contrôle *a priori* de l'immigration « irrégulière ». Cependant, ils peuvent jouer un double rôle de contrôle de ce type d'immigration.

En premier lieu, les consulats, en accordant un visa, vérifient les pièces apportées par le demandeur pour justifier de sa situation individuelle et du motif de son séjour. Ils ont donc une responsabilité particulière pour ne pas accorder un visa sur la base de faux documents, d'état civil par exemple. Ce contrôle semble, d'après les services de contrôle placés sur le territoire national, très insuffisant. Par exemple, 1 700 faux documents de voyage et d'état civil ont été détectés, en 1994, dans un grand aéroport international français. Cela montre que les consulats français sont trop peu exigeants sur la qualité des documents fournis par les demandeurs. La présence, dans chaque consulat, d'un spécialiste de l'immigration serait, à ce titre, souhaitable, pour former convenablement les personnels consulaires.

En second lieu, ils ont un rôle de renseignement des services de contrôle placés sur le territoire national. Par exemple, les consulats peuvent avoir eu à connaître, dans le passé, de la situation individuelle d'un étranger : un étranger peut, en effet, avoir fait une demande préalable qui a été refusée par le consulat ; il peut aussi avoir déjà effectué un

séjour régulier en France après autorisation du consulat. Dans ces cas, l'étranger qui entre sur le territoire de façon irrégulière est déjà connu des services consulaires, qui peuvent alors apporter une aide aux services de contrôle qui procèdent à son identification.

**La DICCILEC**

La Direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins (DICCILEC) intervient à titre principal dans le processus de lutte contre l'immigration régulière.

La DICCILEC est l'héritière de l'ancienne police de l'air et des frontières (PAF). La surveillance des frontières relève – en premier lieu – de ses compétences, même si d'autres services participent à cette mission.

***La création de la DICCILEC et ses compétences***

La police de l'air et des frontières avait été créée en 1973. Ses compétences étaient progressivement apparues insuffisantes par rapport au problème des migrations ; la PAF était tournée, à titre principal, vers les frontières. Pour répondre aux nouveaux besoins, la DICCILEC a été créée le 14 octobre 1994 avec compétence non seulement sur les frontières mais également sur tout le territoire national. La DICCILEC est une direction active de la police nationale.

La DICCILEC a, en premier lieu, une mission de contrôle de l'immigration sur tout le territoire. Elle a, en second lieu, une mission d'animation et de coordination des actions de tous les services de police dans la lutte contre toutes les manifestations de l'immigration irrégulière, et, en particulier, l'emploi des clandestins. Cette seconde mission est la conséquence de l'intervention de nombreux services dans ce domaine ; la création de la DICCILEC a, en effet, tenté de constituer un embryon de coordination fonctionnelle.

***Les moyens mis à sa disposition***

La DICCILEC s'articule autour d'un échelon central et de services territoriaux.

Sur le terrain, elle a sous sa responsabilité soixante-neuf aéroports (sur les cent trente aéroports ouverts au trafic international), soixante-cinq postes terrestres et vingt-sept ports.

La DICCILEC a, comme outil opérationnel, les brigades mobiles de recherche (BMR) ; celles-ci ont pour mission de lutter contre toutes les formes organisées de l'immigration irrégulière et de coopérer avec les autres services de contrôle.

Au 1er janvier 1995, la DICCILEC comprenait 6 362 fonctionnaires.

**Les autres services de police et la gendarmerie**

Dans le cadre de leurs diverses compétences, les autres services de police (sécurité publique et renseignements généraux plus particulièrement) et la gendarmerie nationale sont amenés à contrôler l'entrée irrégulière sur le territoire.

Par exemple, la gendarmerie, souvent présente dans les zones rurales, peut être amenée à arrêter des immigrés irréguliers lors du franchissement par eux des frontières terrestres.

### *Exemple : une gendarmerie en zone frontalière*

*La répartition de la population dans le département considéré est la suivante :*
*– 730 000 habitants dans les treize villes, dont onze villes côtières ;*
*– 270 000 habitants dans l'arrière pays ;*
*– presque aucun habitant dans le haut-pays.*

*La gendarmerie comprend cinq compagnies, dont deux dans la zone frontalière :*
*– une sur la côte, avec soixante-douze hommes d'active et treize gendarmes auxiliaires réunis en huit brigades territoriales et une brigade de recherche ;*
*– l'autre dans le haut-pays, avec soixante-six hommes d'actives réunis dans neuf brigades territoriales.*

*Toutefois, les effectifs affectés à la frontière sont assez réduits. Trois brigades se partagent la frontière basse. Cette situation s'expliquerait par le nombre réduit de points de passage. La pénétration par la frontière haute est, pour des raisons géographiques, plus difficile, ce qui limite la fréquence des interventions.*

*La gendarmerie a effectué en 1995, dans la zone de vingt kilomètres, 526 arrestations. L'essentiel des arrestations donne lieu à réadmission auprès des autorités voisines.*

De même, les directions départementales de la sécurité publique (DDSP) peuvent arrêter des immigrés irréguliers. C'est le cas, en particulier, des DDSP situées dans des départements frontaliers, telles que la DDSP des Alpes-Maritimes (avec le commissariat de Menton, ville frontalière avec l'Italie).

**Les douanes**

Les services des douanes, par leurs fonctions de contrôle de l'entrée des biens sur le territoire national, sont également amenés à contrôler l'entrée irrégulière de personnes étrangères.

Le service des douanes intervient « en complémentarité » avec la DICCILEC. Il est également habilité à procéder, de manière autonome, aux constatations relatives à l'immigration clandestine.

Les pouvoirs de la douane doivent être différenciés selon la nationalité de l'étranger considéré. La douane peut refuser l'admission d'un ressortissant d'un État non Schengen ; en revanche, elle remet les autres ressortissants aux services de police.

**Les compagnies de transport**

Les compagnies de transport international ont une responsabilité particulière en matière de contrôle de l'immigration irrégulière.

Leur responsabilité est prévue par l'article 20 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945. Elle s'applique depuis la publication du décret d'application du 8 février 1993.

En vertu de cette réglementation, l'entreprise de transport aérien ou maritime qui débarque sur le territoire français un étranger non ressortissant de l'Union européenne et démuni de documents de voyage, et, le cas échéant, du visa requis, est punie d'une amende d'un montant maximum de 10 000 francs.

Peuvent donc donner lieu à l'amende prévue par la loi les infractions portant sur le document de voyage, le visa et le titre de séjour, lorsque celui-ci dispense du visa. L'infraction, qui doit être manifeste, est constituée, outre par le défaut, par l'usurpation, la falsification, la contrefaçon ou la péremption.

**L'Office des migrations internationales**

Créé en 1945, l'Office des migrations internationales (OMI) participe au contrôle des étrangers qui demandent à entrer régulièrement sur le territoire national pour y résider plus de trois mois et y travailler. Il est chargé de vérifier, de façon assez sommaire, que l'étranger remplit certaines conditions nécessaires à son entrée ou à son maintien sur le territoire français.

Par exemple, dans le cadre du regroupement familial, il exerce un contrôle sur les ressources et les conditions effectives de logement de l'étranger qui accueille sa famille. Il peut assurer également un contrôle (facultatif) du logement pour la délivrance du certificat d'hébergement.

Par ailleurs, les étrangers qui entrent pour plus de trois mois sont soumis à un contrôle médical. Ce dernier est cependant assez succinct et se résume aux examens simples de santé ; par exemple, aucun prélèvement sanguin n'est effectué. L'OMI authentifie le certificat médical favorable émis par le médecin.

Enfin, l'OMI vérifie, auprès de la direction départementale du travail et de l'emploi, les conditions d'emploi présentées par un travailleur étranger qui souhaite séjourner et travailler en France. Cette vérification est, elle aussi, limitée, l'OMI n'ayant pas les moyens d'interroger l'URSSAF ou les services fiscaux sur la réalité de l'emploi.

## Les voies du franchissement irrégulier des frontières sont multiformes et de plus en plus perfectionnées

### Le franchissement apparemment régulier mais, en fait, irrégulier

Certains étrangers franchissent les frontières dans une régularité seulement apparente. Deux phénomènes différents sont rencontrés.

Certains franchissent la frontière avec de faux visas. Les autorisations consulaires sont donc des faux.

D'autres disposent d'un visa effectivement délivré par une autorité consulaire française. Cependant, ces documents ont été délivrés sur la base de pièces justificatives fausses (par exemple, fausse identité ou fausse preuve de filiation).

Un exemple en est donné par le problème du certificat d'hébergement.

L'article 5-3 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 (modifié par la loi du 24 août 1993) dispose que tout étranger (non ressortissant de l'Union européenne) qui souhaite séjourner en France pour moins de trois mois, dans le cadre d'une visite privée, doit présenter un certificat d'hébergement. Ce dernier est délivré, sur la base d'un document type, par la personne qui accueille l'étranger. Il indique les nom, adresse personnelle et identité du signataire et, s'il y a lieu, le lien de parenté qui unit le signataire et l'étranger. Lorsque le signataire est un étranger, le certificat comporte le lieu et la date de délivrance et la durée de validité du titre de séjour du signataire.

Le certificat est établi en mairie. Lorsque le maire a un doute sérieux sur la réalité des conditions d'hébergement, il peut saisir l'Office des migrations internationales d'une demande motivée aux fins de faire procéder à une vérification sur place. Pour effectuer la vérification, les agents de l'OMI ne peuvent pénétrer dans le domicile qu'avec le consentement écrit de l'hébergeant.

Les services de contrôle estiment que ce dispositif est souvent fraudé par les demandeurs. Il semble en effet que de nombreux étrangers obtiennent des certificats de complaisance, certaines personnes se spécialisant dans la production – rémunérée – de certificats, sans héberger effectivement l'étranger demandeur. Ainsi, des étrangers obtiennent, grâce à ces certificats, le droit de séjourner trois mois en France et y demeurent, souvent dans la clandestinité, à l'issue de ce délai.

Pour pallier la faiblesse de ce dispositif, il semble indispensable de renforcer les mécanismes de contrôle de la délivrance des certificats.

D'une part, afin d'éviter la multiplication des « professionnels » de l'hébergement, il pourrait être envisagé de constituer un fichier national des hébergeants dans le cadre de l'application AGDREF ou de créer un registre municipal ; cette seconde solution est cependant moins efficace lorsque l'hébergeant possède plusieurs résidences dans des

communes différentes. Les autorités pourraient ainsi identifier aisément les personnes qui « accueillent » de nombreux étrangers en même temps.

D'autre part, il est nécessaire que les hébergeants fassent connaître aux services de contrôle (par exemple les services préfectoraux qui gèrent AGDREF) la date effective de départ de l'étranger qu'ils ont hébergé.

Il pourrait enfin être décidé de mettre à leur charge les frais d'éloignement de l'étranger qu'ils ont accueilli, lorsque celui-ci est resté en France plus de trois mois. Ces mesures auraient pour effet de responsabiliser les hébergeants.

S'ajoutent à ces deux phénomènes l'abus de dispositifs protecteurs : regroupement familial, droit à la scolarisation, études artificiellement prolongées, abus en matière de droit d'asile (cf. *infra*).

**Le franchissement irrégulier *stricto sensu***

Les cas d'un franchissement totalement irrégulier semblent nettement plus importants en nombre. Il s'agit d'étrangers qui entrent sur le territoire sans respecter les règles sur l'entrée des étrangers en France, en particulier sans disposer d'un visa, même faux ou établi à partir de justificatifs faux.

Cette pratique prend deux formes, d'ampleur très différente.

***Le franchissement non aidé demeure***

Le franchissement non aidé consiste pour un étranger ou un groupe d'étrangers en situation irrégulière à pénétrer sur le territoire national sans recourir au concours d'une filière de « passeurs ».

Il s'agit d'une forme classique d'immigration clandestine. Elle continue d'exister mais semble marginale en volume, par-delà quelques cas médiatisés.

Le caractère « artisanal » de ce procédé rend le contrôle souvent plus facile ; l'utilisation systématique des mêmes points de passage terrestres, parfois même l'utilisation de moyens de transport normaux, sont de nature à faciliter le contrôle.

***Le franchissement aidé par l'intermédiaire de « filières » se développe fortement***

L'immigration irrégulière aidée est un phénomène en développement. Il s'agit pour des étrangers d'utiliser une filière de « passeurs ».

Ces derniers proposent leurs services soit directement dans le pays d'origine, soit dans un pays frontalier de la France. Moyennant le paiement de sommes souvent très importantes, ils s'offrent à faire pénétrer l'étranger sur le territoire.

En 1995, la DICCILEC a relevé 1 514 faits d'aide à l'entrée et au séjour irréguliers. Ce chiffre marque une augmentation de 49 % par rapport à 1994.

Si une part de cette augmentation peut être liée à une amélioration du contrôle effectué par cette direction, une part est incontestablement due à l'accroissement du rôle des filières.

La lutte contre les filières est difficile. Les passeurs ajoutent à une bonne connaissance de la géographie, une grande souplesse qui leur permet de changer fréquemment d'itinéraires.

L'article 21 de l'ordonnance de 1945 prévoit que toute personne qui, par aide directe ou indirecte, aura facilité l'entrée, la circulation ou le séjour irrégulier d'un étranger sera punie d'une peine d'emprisonnement de deux mois à cinq ans et d'une amende de 2 000 à 200 000 francs.

## Le contrôle effectué à l'entrée est insuffisant

### Plusieurs phénomènes sont, par nature, difficiles à maîtriser

#### *L'ampleur des frontières terrestres et maritimes*

La France compte 2 970 kilomètres de frontières terrestres (dont 1 750 en montagne et 195 sur le Rhin) :
– 620 avec la Belgique ;
– 73 avec le Luxembourg ;
– 450 avec l'Allemagne ;
– 572 avec la Suisse ;
– 515 avec l'Italie ;
– 650 avec l'Espagne.

Elle compte également 2 693 kilomètres de frontières maritimes, sans compter les découpages (4 700 kilomètres avec les découpages, dont 840 pour la Corse).

La mise sous surveillance totale de ces distances est, par définition, impossible. D'autant plus que certaines frontières offrent des facilités particulières : le Plat Pays permet un franchissement quasi continu sur 550 kilomètres ; les Alpes (660 kilomètres), le Jura (350 kilomètres) et les Pyrénées (740 kilomètres) rendent difficile le contrôle par les services, à l'exception de quelques plateaux, axes routiers ou vallées. Au total, les frontières offrent plus de 900 points de passage carrossables.

#### *Le caractère clandestin du franchissement « irrégulier » empêche la mise en œuvre de contrôles systématiques*

Par-delà les problèmes de nature géographique, le contrôle de l'immigration irrégulière est rendu difficile par le caractère clandestin de celle-ci. Cette lapalissade n'est pas sans importance.

La lutte des services de contrôle contre l'immigration irrégulière relève du jeu du chat et de la souris ; ne pouvant être partout, les services doivent, dans le plus grand secret, privilégier des opérations ponctuelles sur des points de passage précis. Le caractère nécessairement aléatoire de cette recherche pèse sur l'efficacité de leur action.

Un contrôle exhaustif est, bien entendu, illusoire. Quels que soient les moyens mis en œuvre, le contrôle en amont, à l'entrée sur le territoire national, n'est qu'un moyen de limiter les flux et de dissuader les étrangers en situation irrégulière. Il ne doit pas être perdu de vue que la lutte contre l'immigration clandestine ne peut prendre toute son efficacité que si elle s'applique également en aval.

L'action en amont est une action essentielle de prévention ; mais la résolution du problème tient aussi largement aux procédures mises en œuvre après l'entrée irrégulière de l'étranger.

### Les problèmes liés aux accords de Schengen et à la construction européenne

En institutionnalisant la coopération européenne et en définissant des règles nouvelles, la convention de Schengen représente un pas en avant très important.

Toutefois, un certain nombre de problèmes pratiques se sont posés dans les premiers mois de mise en œuvre du dispositif. Des améliorations techniques doivent donc être encore recherchées, pour donner à l'instrument Schengen toute sa portée.

#### *Le dispositif Schengen*

La convention de Schengen (1) constitue une avancée très importante du point de vue de la construction européenne et de la maîtrise des flux migratoires.

Elle définit un nouveau cadre d'intervention pour les autorités nationales ; en effet, elle prévoit la suppression des contrôles aux frontières intérieures des États de Schengen (2). Le principe de libre franchissement de la frontière intérieure n'est soumis à aucune exception ; il concerne autant les ressortissants d'un État Schengen, ceux d'un autre État de l'Union européenne ou ceux d'un État tiers.

En ce qui concerne les procédures, elle introduit de nouvelles règles : le visa de court séjour, dit « visa Schengen », délivré par un État

(1) La convention d'application de l'accord de Schengen (du 14 juin 1985) a été signée le 19 juin 1990. Elle est entrée en application le 26 mars 1995. Elle repose sur les principes suivants :
– la réalisation de la libre circulation totale des personnes entre les États parties, indépendamment de leur nationalité ;
– l'homogénéité des conditions d'entrée et de délivrance des visas ;
– l'uniformité du contrôle des personnes au passage des frontières extérieures dans l'intérêt de toutes les parties contractantes ;
– la compétence d'un seul État partie pour les demandes d'asile ;
– la collaboration étroite des autorités policières et judiciaires ;
– la création d'un système automatisé d'information commun (SIS) afin de permettre un partage des connaissances ;
– la préservation, pour certains domaines, de la réserve du droit national.

(2) Les neuf États parties à la convention de Schengen sont :
– la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Luxembourg, la Belgique, l'Espagne et le Portugal, auxquels s'applique la suppression des frontières ;
– l'Italie et la Grèce, qui ne peuvent encore bénéficier de la suppression des frontières.

partie pour l'ensemble des États, donne droit à un séjour de trois mois maximum ; l'étranger peut, pendant ce délai, circuler librement sur le territoire de l'ensemble des sept pays concernés. En revanche, un titre de long séjour, délivré par l'un des États parties, ne donne pas à l'étranger un droit équivalent au séjour dans les autres États. Il permet seulement de circuler dans l'espace Schengen pendant trois mois maximum.

La convention prévoit également des « mesures compensatoires » :
– le ressortissant d'un État non Schengen soumis par la France à l'obligation du visa de court séjour doit remplir, à l'entrée sur le territoire national, une déclaration d'entrée sur le territoire. Ce dispositif permet de mesurer les flux transfrontières des étrangers. Le défaut de déclaration est passible de sanctions pénales (prévues à l'article 19 de l'ordonnance du 2 novembre 1945), soit une peine de un mois à un an de prison et une amende de 2 000 à 20 000 francs ;
– les autorités nationales demeurent autorisées à procéder, même aux frontières intérieures, à des contrôles d'identité ;
– les autorités peuvent procéder à des contrôles dans la zone de vingt kilomètres à partir de la frontière dans le but de vérifier la détention, par l'étranger, des documents prévus par la loi. Cette disposition a été traduite à l'article 78-2 du Code procédure pénale (alinéa 8).

***L'application des accords de Schengen a posé des difficultés***

Il est difficile de faire un premier bilan de l'application de la convention de Schengen, en particulier parce que ces dispositions ont été mises en œuvre plus ou moins rapidement en France. Lors de la réunion du comité exécutif du 22 décembre 1994, la France a obtenu que s'ouvre, à partir de la date d'entrée en vigueur de la convention, une « période initiale d'application » de trois mois.

Du point de vue technique, le bilan des premiers mois de l'application de Schengen, et tout particulièrement du dispositif SIS, a fait apparaître quelques lacunes.

Le SIS (Système d'information Schengen) est destiné à permettre une mise en commun des signalements de personnes et d'objets, en particulier des étrangers, afin de faciliter la délivrance des admissions au séjour. Toutes les informations nationales convergent vers un système informatique central, consultable par chaque État.

La mise en place de ce dispositif a été, à plusieurs reprises, retardée pour des raisons techniques. Il semble qu'aujourd'hui quelques difficultés persistent (caractère hétérogène des informations fournies par les États, capacité des disques informatiques, retard dans le renseignement instantané du fichier). Par ailleurs, les services de police et de gendarmerie n'ont pas encore pris l'habitude d'interroger ce dispositif.

Du point de vue pratique, la convention pose encore certains problèmes.

En premier lieu, il semble difficile d'appliquer l'article 6 de la convention qui prévoit un contrôle systématique, par tout État Schengen,

à l'entrée et à la sortie aux frontières extérieures. Par exemple, le transit quotidien au seul poste de Calais est de 50 000 voyageurs et 2 000 camions. En 1994, le volume total de la circulation aux frontières françaises a été de 285 millions de personnes :
– 46,9 millions pour les frontières aériennes ;
– 28,8 millions pour les frontières maritimes ;
– 208,8 millions pour les frontières terrestres.

En particulier, les entrées à la frontière franco-italienne ou celles à la frontière allemande Oder-Neisse (avec les pays de l'Est) ne peuvent être, chaque fois, contrôlées. Depuis la chute du mur de Berlin, le volume des flux annuels enregistrés à la frontière germano-polonaise est passé de 35 à 152 millions de personnes, de 1 à 45 millions de véhicules de tourisme et de 1 à 160 millions de camions.

D'autant que les contrôles sont rendus plus longs et complexes que les anciens contrôles nationaux par l'examen des titres de séjour délivrés par les États Schengen, en langue étrangère. Une simplification est d'ores et déjà en cours ; par exemple, l'établissement d'un visa uniforme de court séjour, la création de modèles franco-allemands de certificats d'hébergement, la diffusion de fac-similés des documents pour éviter l'utilisation de faux...

Des efforts complémentaires devront être réalisés. L'amplification et la systématisation des contrôles imposeront un effort de redéploiement des effectifs de la DICCILEC vers les zones frontalières sensibles. De même, une solution intéressante réside dans la création de postes mixtes avec nos voisins Schengen ; à ce titre, une action doit être engagée avec l'Allemagne et la Belgique, dans le domaine des commissariats communs.

En second lieu, la convention ne prévoit pas de sanctions légales pour le franchissement de la frontière en dehors des points de passage autorisés (PPA). De même, les documents de voyage des étrangers ne sont pas systématiquement contrôlés et compostés à l'entrée dans la zone Schengen et la déclaration d'entrée renseignée lors du franchissement de la frontière intérieure.

Enfin, les contrôles dans la zone de vingt kilomètres semblent particulièrement difficiles, dans la mesure où il n'existe pas encore de moyens de faire sortir, en toute sécurité, un véhicule de l'autoroute pour le contrôler.

En troisième lieu, le contrôle aux frontières extérieures effectué par certains États Schengen et le suivi du traitement des étrangers après leur réadmission par un État frontalier Schengen doivent être améliorés. L'intérêt de la convention de Schengen serait annihilé si les États membres ne surveillaient pas consciencieusement leurs frontières extérieures et ne prolongeaient pas la réadmission par un éloignement des étrangers irréguliers.

Par exemple, il semble, pour certains d'entre eux, que la conscience qu'ils ont de n'être que des États de transit les incite à relâcher

leur surveillance. La Belgique accorde souvent des visas de trois jours, qui permettent donc à un étranger, qui ne remplit aucune condition particulière, d'entrer en Belgique puis de passer, grâce à un titre court, dans un autre État Schengen.

Si des efforts ne sont pas mis en œuvre, il est probable que les étrangers considérés seront incités à franchir à nouveau la frontière extérieure puis la frontière française.

Certains États, tels que l'Allemagne, ont d'ores et déjà accompli des efforts sensibles. Les effectifs de la *Bundesgrezschutz*, la police fédérale des frontières allemandes, sont passés, sur les trois derniers exercices, de 600 à 1 800 fonctionnaires.

En dernier lieu, les listes des États considérés comme sensibles et soumis à l'obligation de visa d'entrée ne sont pas entièrement harmonisées entre les États Schengen. Par exemple, les différents États n'ont pas la même attitude vis-à-vis de l'Amérique latine. Or, des ressortissants étrangers entrés dans un État Schengen – qui ne demande pas de visa pour cette nationalité – peuvent ensuite pénétrer sans contrôle en France, alors que la France demande un visa pour cette nationalité. Une harmonisation semble donc impérative.

**Le degré d'implication des services est très variable**

Les services chargés du contrôle de l'immigration irrégulière sont impliqués dans les processus de façon très contrastée.

***Les services de contrôle (hors DICCILEC) ne s'impliquent pas suffisamment***

*Une implication insuffisante des services*

Les services qui ont des compétences qui dépassent l'immigration irrégulière sont moins impliqués, avec des différences notables selon les départements.

C'est le cas des services de la sécurité publique et de la gendarmerie nationale. Cela tient à plusieurs causes.

L'existence d'autres priorités majeures pour ces services (lutte contre la criminalité et la délinquance, maintien de l'ordre, circulation, activités administratives) limite les moyens que ces services peuvent mobiliser contre l'immigration irrégulière ; bien que cette dernière soit inscrite dans les priorités des plans départementaux de sécurité (PDS), les chefs de services mettent l'accent sur les phénomènes qui touchent plus directement la population dans sa sécurité (trafic de stupéfiants, lutte contre la délinquance). L'inscription de la lutte contre l'immigration irrégulière dans les plans départementaux de sécurité n'a généralement pas fait l'objet d'un diagnostic préalable de la délinquance et d'une appréciation précise des besoins en moyens.

Par ailleurs, certains chefs de service, lors de l'affichage de leurs résultats d'activité, ont conscience que le volume d'arrestation de délinquants est plus « payant », pour des procédures plus rapides, que la lutte contre l'immigration irrégulière.

De même, les moyens humains de ces services sont insuffisants pour faire face à la totalité des missions dont ils sont chargés ; par exemple, l'arrestation par la gendarmerie d'un étranger irrégulier le week-end impose au seul gendarme de permanence dans une brigade territoriale d'assurer la surveillance de la garde à vue et d'effectuer la procédure ; dès lors, le nombre d'arrestations en fin de semaine est particulièrement faible. Des problèmes de formation s'y ajoutent, étant données l'ampleur des missions des services et la complexité du droit ; par exemple, la gendarmerie souligne que ses hommes ont une formation générale et ne sont donc pas spécialisés dans les problèmes de séjour. Enfin, les conditions de la reconduite à la frontière (qui seront examinées en section 3, p. 239) ne sont pas de nature à inciter ces services et les agents de base à s'impliquer dans des procédures lourdes et longues dont le taux de réussite est faible.

Cela n'empêche pas certains services de police de faire de la lutte contre l'immigration irrégulière une priorité effective de leur action. Mais, dans la majorité des sites visités par la mission, cette lutte est une priorité parmi d'autres ; et pas forcément une priorité de premier plan.

L'analyse du nombre des dossiers traités dans un département frontalier montre la réduction des cas de séjour irrégulier transmis par les autres services à la DIRCILEC. Sur les dix premiers mois de 1994, les autres services représentaient 768 dossiers sur les 1 035 dossiers traités par la DIRCILEC (soit 74 %), dont 736 en provenance de la sécurité publique. Sur les dix premiers mois de 1995, ils ne représentent que 457 dossiers sur les 963 dossiers traités par la DIRCILEC (soit 47 %), dont seulement 401 pour la sécurité publique. Ce dernier service enregistre donc une diminution de 46 % du nombre de dossiers transmis à la DIRCILEC. Dans ce même département, la gendarmerie a des résultats assez faibles.

Ce constat est valable pour les douanes.

Les douanes d'un département visité par la mission ont souligné l'insuffisance des moyens dont elles disposent pour assumer l'ensemble de leurs missions.

### *Les Douanes d'un département frontalier*

*Sur les neuf premiers mois de 1995, les douanes de ce département ont interpellé 181 clandestins et non admis 366 étrangers ; trois passeurs ont été arrêtés. Le total de 547 personnes représente un ratio de deux étrangers par jour.*

*L'immigration clandestine constitue une part réduite de l'activité de ces services.*

*Au troisième trimestre 1995, les douanes ont eu à connaître, toutes missions confondues :*
*– treize affaires en collaboration avec d'autres services ;*
*– sept cent trente-quatre affaires seules.*

*L'immigration ne concerne que quarante et un dossiers, soit 5,4 % du total. L'essentiel des dossiers concerne la vignette (42,5 % des affaires) et la police des transports (44,7 %).*

Enfin, l'intervention de l'OMI semble peu efficace face aux conditions dans lesquelles s'effectue l'entrée sur le territoire.

Les pouvoirs de contrôle de cet office sont particulièrement réduits. Il n'a pas les moyens, juridiques et matériels, de contrôler les conditions de ressources et d'emploi des postulants dont il examine les demandes.

Surtout, en matière de logement (certificats d'hébergement, conditions de logement pour le regroupement familial), ses pouvoirs et ses moyens sont quasiment inexistants face aux nouveaux types de fraudes. En effet, l'OMI n'est pas en mesure de vérifier précisément et systématiquement la réalité du logement, sa qualité et son taux d'occupation effectif. Par exemple, les agents de l'OMI, dans le cadre de la vérification sur place du certificat d'hébergement, ne peuvent pénétrer au domicile de l'hébergeant qu'avec son accord écrit. Il semble que, dans l'avenir, seul un officier de police judiciaire doive avoir compétence pour procéder utilement à ces vérifications.

Enfin, le dispositif de la contribution spéciale souffre d'insuffisances. Cette sanction administrative est infligée aux employeurs qui embauchent des étrangers dépourvus d'autorisation de travail. Les sanctions, variables selon la nature et les conditions de l'infraction, vont de 500 à 2 000 fois le taux horaire minimum garanti. La sanction est notifiée par l'OMI, après transmission du dossier par le service de contrôle qui a relevé l'infraction.

On constate une diminution constante du produit obtenu de cette contribution ; la cause principale en est, en particulier, la faible capacité contributive des personnes sanctionnées (absence de résultats, disparition des responsables...). Le nombre d'infractions ayant donné lieu à la contribution est passé de 3 250 en 1991 à 1 472 en 1994 (et 414 sur les six premiers mois de 1995).

Certes, une partie de cette diminution est expliquée par l'instauration de la déclaration préalable à l'embauche (DPAE). Toutefois, l'augmentation des procès-verbaux relatifs au travail clandestin aurait dû entraîner une croissance du produit de cette contribution.

À ce titre, le choix de confier une mission d'investigation essentielle à un organisme dépourvu des moyens de contrôle dont bénéficient les services de police semble, aujourd'hui, peu judicieux.

Il était justifié lorsque l'immigration était une immigration de main-d'œuvre. Un rattachement des compétences de l'OMI et de ses moyens aux services d'instruction des demandes et d'autorisation du séjour semble nécessaire.

*Des moyens réduits de fouille des véhicules*

La réglementation applicable aux services de police en matière de fouille des véhicules assimile toutes les formes de véhicules à un domicile. Les services de police ne peuvent donc pas procéder à des fouilles sans autorisation préalable du juge et sans infraction préalable. Or les services de terrain estiment que le problème majeur touche les véhicules lourds, qui sont un moyen courant d'introduction d'étrangers en situation irrégulière. Il convient d'ailleurs de noter que ce mode de transport est particulièrement dangereux pour les étrangers qui l'utilisent ; entassés dans des soutes de camions ou dans des véhicules clos, leurs conditions d'hygiène et de sécurité sont inacceptables (retour de gaz d'échappement, absence de lumière, inconfort évident...).

Certes, il ne semble pas opportun de revenir sur la jurisprudence qui assimile les véhicules légers à un domicile. En revanche, il pourrait être envisagé d'autoriser la fouille par les services de police et de gendarmerie des véhicules lourds ; la cabine personnelle du conducteur pourrait être considérée comme un domicile.

***Les compagnies de transport ont une attitude souvent peu coopérative***

Le dispositif de sanction des compagnies aériennes qui transportent des étrangers démunis de titre de séjour donne des résultats intéressants ; en 1995 (pour les dix premiers mois), 1 317 amendes ont été infligées aux compagnies aériennes sur l'aéroport de Roissy, soit une augmentation de 95 % par rapport à 1993.

Cependant, certaines compagnies, voire certains guichets d'escale, sont connues pour l'insuffisance de leur contrôle. Dès lors, il pourrait être décidé d'appliquer un dispositif de sanction progressive, comme cela est pratiqué aux États-Unis. La compagnie qui récidive et multiplie les cas de transport d'étrangers sans documents de voyage se voit infliger une sanction de plus en plus lourde.

***La DICCILEC reste le pivot de la lutte contre l'entrée irrégulière, avec cependant une nette insuffisance de moyens***

La DICCILEC semble très impliquée dans une compétence qui est sa raison d'être (avec la lutte contre le travail clandestin des étrangers en situation irrégulière).

Un bon exemple est fourni par le DDCILEC d'un département frontalier.

## Le DDCILEC d'un département frontalier

*Les activités du DDCILEC de ce département se partagent entre :*
*– cent vingt kilomètres de côtes ;*
*– trente ports ;*
*– un aéroport international ;*
*– cent cinquante kilomètres de frontières terrestres ;*
*– la recherche relative à la délinquance organisée (démantèlement des filières, emploi des travailleurs clandestins, réseaux de faux papiers) ;*
*– la gestion de l'éloignement.*

*Ce DDCILEC parvient à des résultats intéressants. Sur les dix premiers mois de 1995, il a :*
*– arrêté 182 passeurs ;*
*– procédé à 4 871 reconduites à la frontière ;*
*– non admis 6 617 personnes (provenant de toutes les régions françaises).*

*Il a également effectué 2 058 gardes à vue.*

Cependant, les moyens de la DICCILEC sont insuffisants pour réaliser un contrôle effectif des points d'entrée sur le territoire.

Le nombre des fonctionnaires de la DICCILEC affectés effectivement aux frontières terrestres est de 1 878 agents, soit un ratio brut de un policier pour quatre kilomètres de frontières terrestres. Comme il convient généralement de compter sept fonctionnaires employés pour avoir un agent sur le terrain 24 heures sur 24, le ratio net (un policier 24h/24) est de un policier pour 28,5 kilomètres de frontières, soit :
– 13,5 kilomètres de frontières terrestres ;
– 87,5 kilomètres de frontières maritimes.

L'analyse d'un exemple territorial confirme ce sentiment.

## La DIRCILEC d'un département frontalier

*La direction interrégionale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins d'un autre département frontalier compte 123 fonctionnaires, soit un potentiel de 172 200 heures.*

*Ses missions principales sont :*
*– la surveillance du centre de rétention (sur 10,5 mois, le centre étant fermé du 14 avril au 1er juin de chaque année) ;*
*– la surveillance des gardes à vue ;*
*– les reconduites à la frontière ;*
*– les présentations (au parquet, au tribunal administratif, à la cour d'appel) ;*

*– le service des étrangers. En effet, jusqu'en 1995 inclus, une partie du service des étrangers comprenait une trentaine de fonctionnaires de la DIRCILEC et non pas des agents de la préfecture.*

*L'activité de la direction se répartit de la façon suivante (sur les onze premiers mois de 1995) :*
*– surveillance du centre : 30 624 heures, soit 17,78 % du total ;*
*– surveillance des gardes à vue : 8 758 heures, soit 5,08 % ;*
*– reconduites à la frontière : 6 299, soit 3,66 % ;*
*– présentations : 330 heures, soit 0,2 % ;*
*– service des étrangers : 20 136 heures, soit 11,76 %.*

*Ces chiffres font apparaître le poids très important de la surveillance du centre de rétention et de l'activité « service des étrangers ». Sur ce dernier point, le transfert, en 1996, de ce service vers des agents de la préfecture devrait libérer une marge de manœuvre importante. Il en ressort pour 1995, que le temps maximum consacré aux activités de terrain était, en tout état de cause, limité à 121 440 heures, soit 70 % du temps de travail potentiel et 240 heures par jour (hors absentéisme et heures de récupération dues).*

*Approximativement, on peut en conclure que 13,8 fonctionnaires jour sont disponibles pour couvrir ces activités sur toute la zone, soit :*
*– un fonctionnaire jour pour la surveillance des gardes à vue ;*
*– 0,7 fonctionnaire jour pour les reconduites à la frontière ;*
*– 0,03 fonctionnaire jour pour les diverses présentations.*

*Les autres activités (commandement, activités de nature administrative, surveillance de la frontière) disposent donc en permanence de 12,13 fonctionnaires.*

*Ce chiffre semble assez faible étant donné le volume des différents paramètres disponibles. Par exemple, la frontière terrestre de cette zone représente 340 kilomètres, ce qui donne un ratio de un fonctionnaire en permanence pour vingt-huit kilomètres (ce qui confirme le chiffre général énoncé ci-dessus) ; à cela s'ajoutent cinquante kilomètres environ de frontières maritimes. La frontière terrestre comporte 250 points de passage habituels. Le nombre de flux frontaliers d'étrangers sur les dix premiers mois de 1995 atteint 18,4 millions, dont 9,1 millions d'entrées.*

*Toutefois, les résultats de la DIRCILEC font apparaître un bilan intéressant. Sur les dix premiers mois de 1995, la DIRCILEC a eu à connaître :*
*– 7 249 dossiers de non admission ;*
*– 963 dossiers de séjour irrégulier.*

*En ce qui concerne le séjour irrégulier, l'origine des procédures se répartissait de la façon suivante :*
*– 506 dossiers d'origine DIRCILEC ;*
*– 457 dossiers en provenance d'autres services.*

*Le nombre de dossiers d'origine DIRCILEC a d'ailleurs enregistré une progression de 90 % par rapport aux dix premiers mois de 1994.*

Par ailleurs, il apparaît que la reconversion des personnels de la PAF a pu poser des difficultés. Le contrôle dans une bande frontalière de vingt kilomètres et la lutte contre l'emploi des clandestins sont différents d'une mission transfrontière statique.

De même, le redéploiement des effectifs sur le territoire impose du temps et des mesures d'accompagnement. Il doit faire l'objet d'un effort conséquent et rapide.

Enfin, la DICCILEC ne dispose pas des instruments juridiques nécessaires, en particulier dans le domaine de la fouille des véhicules lourds.

**Une trop faible coordination des services**

À l'implication contrastée des services chargés du contrôle, s'ajoutent un déficit très net de concertation entre ces services et une très forte dispersion des informations.

***Un déficit de concertation***

Dans la quasi-totalité des départements que la mission a visités et qui comptent des points d'entrée sur le territoire national (terrestres, maritimes ou aériens), la coordination des services est faible.

Il convient de rappeler que la création d'un service spécialement en charge des problèmes d'immigration a tendu à démotiver les autres services de contrôle, faute d'avoir organisé une coopération organique et d'avoir clarifié les responsabilités.

Le seul élément qui existe – et encore, dans certains cas seulement – est le plan départemental de sécurité qui a le mérite d'afficher cette action comme une priorité commune à plusieurs services.

En revanche, sauf dans un cas, aucune structure commune de pilotage n'est prévue. La coordination des actions est laissée à la discrétion des chefs de service et dépend donc de leur volonté personnelle et des relations qu'ils entretiennent entre eux.

Or, la coordination des services est indispensable. À elle seule, la DICCILEC, qui n'est qu'une direction du ministère de l'Intérieur, ne peut pas la mettre en œuvre. La coordination impose à la fois l'existence d'une structure centrale forte et l'implication, sur le terrain, du corps préfectoral.

La mission n'a rencontré que deux exemples de coordination formalisée.

### *La coordination par un sous-préfet dans un département frontalier*

*Dans ce département, un sous-préfet, secrétaire général adjoint, est chargé de traiter, sous l'autorité du préfet et en étroite collaboration avec le secrétaire général et le directeur de cabinet, l'ensemble des affaires relatives à l'immigration clandestine. Il a ainsi pu mettre en œuvre des expériences innovantes intéressantes en matière de lutte contre l'immigration irrégulière ; par exemple, il coordonne lui-même les opérations importantes de surveillance des frontières.*

### *La coordination DIRCILEC/douanes dans un département frontalier*

*Une tentative de coordination a été mise en place entre une DIRCILEC (à l'époque la PAF) et une direction interrégionale des douanes. Un protocole d'accord a été signé le 17 février 1993, en application de la circulaire du ministre de l'Intérieur et de la Sécurité publique et du ministre du Budget du 31 décembre 1992.*

*Ce texte prévoit une collaboration sur le terrain afin de mettr en commun les pouvoirs respectifs des deux catégories d'agents (codification identique des points de passage, actions conjointes). Il prévoit aussi que, dans les cas où les douanes sont seules sur certains points expressément spécifiés, elles peuvent effectuer des contrôles d'immigration (décision de non-admission, délivrance de visas de régularisation après avis conforme de la PAF, refus de sortie, signalement des sorties définitives, remise d'immigrés irréguliers à la PAF). De même, lorsqu'elle est seule et qu'elle suspecte une fraude en matière douanière, la PAF appelle par radio le service des douanes.*

*Cette initiative semble porter ses fruits. Par exemple, elle permet, dans un département frontalier, de faciliter les fouilles des véhicules, compétence dont la DICCILEC ne dispose pas, alors même que de nombreux irréguliers pénètrent par voie routière, cachés dans les coffres des voitures ou dans les soutes des camions.*

*Une initiative de cette nature mériterait d'être généralisée à l'ensemble du territoire national, même s'il apparaît que, d'ores et déjà, beaucoup de services territoriaux l'ont mise en œuvre.*

L'efficacité de ces dispositifs innovants est certes accrue par l'implication des différents membres du corps préfectoral et leur collaboration très réelle. Cependant, au-delà de ces facteurs humains, l'instauration d'un « pilote » constitue un progrès très réel.

Une amélioration de la coordination des services est donc un préalable indispensable. L'instauration d'un « pilote » préfectoral est une innovation intéressante. Cependant, elle ne réglera pas les problèmes inhérents à la multiplicité des intervenants. Seule une réforme de grande ampleur (qui sera analysée *infra*) semble pouvoir améliorer l'efficacité du contrôle à l'entrée.

***La dispersion des fichiers***

De nombreux fichiers existent dans le suivi des étrangers présents sur le territoire national.

Ces fichiers comprennent deux types d'informations :
– des données statistiques sur les flux et les stocks ;
– des fichiers comportant des renseignements individuels.

Dans les deux cas, les fichiers ne sont pas le support d'une réelle coordination.

Comme il l'a été souligné dans l'annexe technique relative à la quantification des phénomènes, les informations statistiques sont fortement éclatées entre les services. Les modes de calcul et les finalités sont hétérogènes, ce qui limite la capacité à croiser les données.

Par ailleurs, les renseignements individuels sont dispersés entre des fichiers indépendants. Ainsi, les données individuelles concernant un étranger se trouvent éclatées entre :
– le fichier AGDREF des préfectures ;
– les fichiers des services de police, lorsque l'étranger a été interpellé ;
– les fichiers des greffes des tribunaux, lorsque l'étranger a été incarcéré ;
– les fichiers des différents organismes de la protection sociale, lorsqu'il est éligible à certaines prestations ;
– le fichier des sommes restant dues propre à chaque établissement hospitalier ;
– les fichiers des consulats.

Il conviendrait d'ajouter à cette liste les fichiers de l'Éducation nationale, de l'OFPRA, de l'OMI...

Pour connaître l'intégralité de la situation d'un étranger, un service doit donc établir une demande d'informations à l'adresse de nombreux services. Or les informations de ces différents fichiers sont liées. Par exemple, l'éligibilité à certaines prestations sociales est fonction de la situation de l'étranger au regard du droit du séjour ; l'activité des services de contrôle dans les domaines du contrôle de l'identité et de l'identification impose un accès aux fichiers des autres services de contrôle, des consulats, des préfectures et des greffes.

Il n'est évidemment pas imaginable de procéder à une interconnexion générale des fichiers, et de mêler ainsi des informations de nature très différente (par exemple, des informations médicales).

En revanche, il est indispensable de constituer un fichier unique du séjour. Ce fichier, directement consultable par l'ensemble des services de contrôle et par les services qui ont à vérifier la régularité du séjour, doit comprendre toutes les informations nécessaires à l'autorisation du séjour :
– délivrance du visa par les consulats ;
– délivrance du titre de séjour par les préfectures ;
– décisions relatives à l'asile ;
– informations ayant sous-tendu la délivrance du titre (inscription dans un cycle d'études, conditions de ressources, conditions de logement).

Cette réforme, essentielle étant donné le développement d'une culture de l'anonymat, est justifiée par la multiplicité des informations qui sous-tendent la délivrance d'un titre et par la complexité des procédures qui devient une prime à l'astuce.

## La réadmission et la non-admission sont des outils limités

### Le dispositif

La France a passé des accords de réadmission ou de non-admission avec les pays qui lui sont frontaliers ; c'est le cas, par exemple, de l'accord franco-italien de non-admission (décret du 21 janvier 1993) ; de même, la convention de Schengen prévoit une procédure de réadmission des ressortissants d'un État non Schengen. Par ailleurs, elle a passé des accords avec des pays non frontaliers qui acceptent la réadmission par avion.

Ces accords permettent de procéder au retour immédiat dans l'État frontalier des étrangers démunis de titre de séjour et qui sont arrêtés dans la zone de vingt kilomètres au-delà de la frontière pour la réadmission, dix kilomètres pour la non-admission. L'étranger est alors présenté, dans les 24 heures, aux autorités de l'État concerné.

Ces procédures sont parfois facilitées par la compréhension des États voisins. Par exemple, l'Italie est peu regardante sur les délais de présence sur le territoire français et même sur le fait que l'étranger n'a pas été interpellé dans la zone frontalière ; elle accepte des étrangers arrêtés, en fait, à la frontière allemande ou suisse. Ainsi, les autorités italiennes du poste frontière de Vintimille-Menton ont accepté 397 réadmission sur 583 demandes.

### La réadmission et la non-admission posent différents problèmes

D'une part, les services ont le sentiment que la compréhension de certains États (comme l'Italie) peut être justifiée par la certitude des autorités voisines que, une fois la réadmission prononcée, l'étranger est en pratique remis en liberté et qu'il peut à nouveau tenter de rentrer en

France. Cette analyse semble d'autant plus pertinente pour l'Italie que cet État n'a pas de procédures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière.

D'autre part, peu de postes frontières pratiquent la réadmission. Ainsi, vis-à-vis d'un même État frontalier, c'est souvent le même poste qui traite les réadmissions, ce qui impose d'acheminer à cet endroit tous les réadmis, soit un coût élevé. Par exemple, il semble peu rationnel de faire réadmettre par l'Italie des Roumains arrêtés à Mulhouse ou à Metz...

De même, tous les États ne facilitent pas les conditions de la réadmission, y compris parmi les États frontaliers. Par exemple, les autorités belges se montrent peu coopérantes ; en particulier, une procédure prévue par le droit belge impose l'examen du dossier par un office belge des étrangers ; or cet examen dépasse généralement 24 heures. À ce titre, un effort de négociation et la création d'un commissariat frontalier commun (comme il en existe à la frontière espagnole ou à la frontière italienne) peut constituer un outil appréciable de coopération. La réadmission auprès des États non frontaliers est souvent plus difficile encore ; certains États la refusent systématiquement ; c'est le cas de la Russie.

Enfin, la procédure de non-admission est particulièrement lourde. La mission a constaté qu'un dossier de non-admission établi par l'aéroport de Roissy comporte :
– un document signalétique qui retrace toutes les procédures de la réadmission dont l'étranger fait l'objet ;
– un procès-verbal ;
– une notification à l'intéressé du refus d'admission ;
– une notification à l'intéressé de la décision de maintien en zone d'attente ou en transit interrompu ;
– un avis au procureur de la République pour obtenir le renouvellement du maintien en zone d'attente ;
– un document à destination du responsable de l'hôtel qui accueille les étranger en attente de réadmission ;
– un acte de réquisition destiné à la compagnie aérienne chargée de transporter l'intéressé.

## Conclusion

La maîtrise des flux d'entrée est difficile. Certes, les nouveaux textes adoptés depuis 1993 ont sensiblement accru les moyens. Toutefois, des causes exogènes s'ajoutent à des insuffisances à la fois juridiques et organisationnelles pour en limiter les effets.

Une action doit donc être menée pour remédier à ces insuffisances et combler ces lacunes. Elle doit porter, à la fois, sur les moyens juridiques des services et sur les structures de la politique de lutte.

Cette action est indispensable pour donner aux nouveaux textes toute leur efficacité, faute de quoi les flux d'entrée seront plus importants encore.

Il convient cependant de rappeler que l'action sur l'entrée irrégulière est par nature limitée : elle ne peut avoir qu'un caractère préventif. Des efforts très conséquents sur les conditions du contrôle et de l'éloignement des étrangers irréguliers devront donc être poursuivis.

## Le maintien irrégulier sur le territoire national est actuellement difficile à contrôler

L'immigration irrégulière recouvre une seconde dimension : celle du maintien irrégulier sur le territoire. En effet, l'entrée irrégulière n'est qu'une partie du phénomène ; des étrangers entrés de façon régulière peuvent devenir des immigrés irréguliers lorsqu'ils sont déjà sur le territoire national.

### Rappel sur la réglementation en vigueur

Tout étranger doit, s'il séjourne en France et après l'expiration d'un délai de trois mois depuis son entrée sur le territoire français, être muni d'une carte de séjour (ou, le cas échéant, d'un récépissé de la demande de délivrance ou de renouvellement de ladite carte). Sauf s'il s'agit d'un étranger qui s'est vu reconnaître la qualité de réfugié, la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour ou d'un récépissé de demande de titre n'a pas pour effet de régulariser les conditions de l'entr en France.

Les étrangers en séjour en France, âgés de plus de dix-huit ans, doivent être titulaires d'une carte de séjour temporaire ou d'une carte de résident.

Les étrangers âgés de seize à dix-huit ans qui déclarent vouloir exercer une activité professionnelle salariée reçoivent, de droit, une carte de séjour temporaire ou une carte de résident, s'ils remplissent certaines conditions. Ainsi, pour obtenir une carte de séjour temporaire, ils doivent :
– être entrés dans le cadre du regroupement familial et avoir l'un de leurs deux parents titulaire de la carte de séjour temporaire ;
– justifier par tout moyen avoir leur résidence habituelle en France depuis qu'ils ont atteint au plus l'âge de six ans.

Pour obtenir une carte de résident, ils doivent entrer dans un des cas cités à l'article 15 de l'ordonnance de 1945 (1).

Le fondement du dispositif est essentiellement déclaratif ; c'est, en effet, sur la base de déclarations (certificats divers, présentation de documents personnels, déclarations sur l'honneur) que les titres de séjour sont délivrés. En contrepartie, la législation prévoit des dispositifs théoriques de contrôle et de sanction.

(1) L'ordonnance de 1945 figure en fin de texte, p. 275.

**La carte de séjour temporaire**

Doivent être titulaires d'une carte de séjour temporaire :
– les étrangers qui sont venus en France soit en qualité de visiteurs, soit comme étudiants, soit pour y exercer, à titre temporaire, une activité professionnelle ;
– les étrangers qui ne remplissent pas les conditions nécessaires pour obtenir une carte de résident.

La durée de validité de la carte temporaire ne peut être supérieure à un an, ni dépasser la durée de validité des documents et visas dont est porteur l'étranger. À l'expiration de cette carte, l'étranger doit quitter la France, à moins d'obtenir le renouvellement de cette carte ou une carte de résident.

Il existe plusieurs types de cartes temporaires :
– la carte « visiteur », pour les étrangers qui font la preuve qu'ils peuvent vivre de leurs seules ressources et prennent l'engagement de n'exercer aucune activité professionnelle soumise à autorisation ;
– la carte « étudiant », pour les étrangers qui suivent en France un enseignement ou y font leurs études et justifient qu'ils disposent de moyens d'existence suffisants ;
– la carte « membre de famille », pour les étrangers autorisés à séjourner au titre du regroupement familial ;
– la carte de séjour portant la mention d'une activité professionnelle, pour les étrangers ayant obtenu l'autorisation d'exercer en France une activité professionnelle soumise à autorisation.

**La carte de résident**

L'obtention d'une carte de résident est soumise à une condition de résidence non interrompue d'au moins trois années en France. Les moyens d'existence doivent être pris en compte pour la délivrance de cette carte.

Cette carte est délivrée de plein droit dans un certain nombre de cas, tels que pour :
– l'étranger marié depuis au moins un an avec un ressortissant de nationalité française, à condition que la communauté de vie n'ait pas cessé ;
– l'étranger père ou mère d'un enfant résidant en France à condition qu'il exerce même partiellement l'autorité parentale ou qu'il subvienne effectivement à ses besoins ;
– les étrangers ayant combattu, dans certaines conditions, dans le cadre d'unités françaises ;
– les apatrides justifiant de trois années de résidence régulière en France ;
– l'étranger en situation régulière depuis plus de dix ans, sauf s'il a été, pendant toute cette période, titulaire d'une carte de séjour temporaire « étudiant ».

En revanche, la loi du 24 août 1993 définit quatre cas dans lesquels la carte de résident peut être refusée, non renouvelée ou retirée :
– l'existence d'une menace pour l'ordre public caractérisant le comportement personnel de l'étranger en cause ;

– l'irrégularité du séjour au moment du dépôt de la demande ;
– l'irrégularité de l'entrée sur le territoire pour les cinq premières catégories d'étrangers ayant plein droit à une carte de résident ;
– la polygamie de l'étranger.

La carte de résident est valable dix ans et elle est, sous certaines réserves, renouvelée de plein droit. Elle confère à l'étranger le droit d'exercer la profession de son choix.

**Les conditions de délivrance, de renouvellement ou de refus d'un titre de séjour**

Le titre de séjour est délivré par le préfet, dans le respect de la réglementation en vigueur. En pratique, l'instruction du dossier est effectuée par le service des étrangers de la préfecture ou de la sous-préfecture.

Le refus de délivrance de la carte de résident doit, dans certains cas, être précédé d'un avis de la commission départementale du séjour des étrangers. Cette commission est composée du président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département (ou d'un juge délégué par lui), d'un magistrat désigné par l'assemblée générale du même tribunal et d'un conseiller du tribunal administratif.

La commission intervient dans les cas suivants :
– refus de délivrance d'une carte de résident à une personne qui devrait en bénéficier de plein droit ;
– refus de délivrance d'une carte de séjour à un étranger pouvant faire l'objet d'un arrêté d'expulsion.

Elle entend le directeur départemental du travail et de l'emploi et le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales (ou leurs représentants). Le chef du service des étrangers de la préfecture est rapporteur de la commission. Elle peut entendre également l'étranger, qui, pour l'occasion, peut se faire assister de toute personne de son choix et être accompagné par un interprète.

L'avis de la commission, motivé par elle, ne lie pas le préfet mais il est transmis au demandeur.

**Les conditions de contrôle des titres de séjour**

Les étrangers peuvent faire l'objet de contrôles qui permettent de s'assurer de la régularité de leur séjour. Il s'agit tout d'abord des contrôles d'identité classiques applicables, sous certaines conditions, à toute personne (française ou étrangère). Par ailleurs, en dehors de tout contrôle d'identité, les étrangers doivent être en mesure de présenter les pièces ou documents, sous couvert desquels ils sont autorisés à circuler ou à séjourner en France, à toute réquisition des officiers de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints.

L'étranger qui a séjourné en France sans se conformer aux dispositions de l'ordonnance de 1945 est puni d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 25 000 francs. En outre, la juridiction peut interdire au condamné (sauf s'il a moins de dix-huit ans), pendant une durée qui

ne peut excéder trois ans, de pénétrer ou de séjourner sur le territoire français. Cette interdiction emporte de plein droit la reconduite du condamné à la frontière, le cas échéant à l'expiration de la peine d'emprisonnement.

De même, toute personne qui, alors qu'elle se trouvait en France ou sur le territoire d'un État Schengen, aura, par aide directe ou indirecte, facilité ou tenté de faciliter l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers d'un étranger sera punie d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 200 000 francs. Cette personne (sauf si elle a moins de dix-huit ans) peut également faire l'objet d'une interdiction du territoire pendant trois ans au plus, durée doublée en cas de récidive.

## Les voies de fraudes au maintien sur le territoire sont doubles

Le maintien irrégulier sur le territoire passe par plusieurs voies.

### Les immigrés entrés clandestinement

Le cas le plus simple à identifier est celui des étrangers entrés en situation irrégulière.

Puisqu'ils ont pénétré sur le territoire national sans titre de séjour, leur maintien en France est, par nature, irrégulier. Il s'agit des personnes qui ont donc échappé aux contrôles en amont. Elles sont donc totalement inconnues des services de contrôle.

### Les immigrés entrés irrégulièrement grâce à de faux titres ou de faux justificatifs

De nombreux types de fraudes aux documents ont été recensés. Les fraudes observées au stade de l'entrée sur le territoire se poursuivent au stade du maintien.

Il peut s'agir, par exemple, de l'utilisation de faux passeports, de passeports ou de visas consulaires falsifiés, de promesses douteuses d'embauche (elles-mêmes parfois délivrées sur la base de faux titres de séjour). Les services rencontrés ont souligné que les ressortissants de certains pays sont habitués à présenter des documents faux ; par exemple, il semblerait que de nombreux documents d'état civil zaïrois sont des faux.

Le problème spécifique des photographies d'identité se pose avec acuité. Certes, le décret du 30 juin 1946 précise que le visage doit, non seulement, être parfaitement ressemblant et identifiable ; le décret du 2 septembre 1994 ajoute que le fond de la photographie doit être clair et que l'intéressé doit être tête nue. Toutefois, les photographies sont parfois d'une qualité médiocre et ne permettent pas une identification satisfaisante du titulaire du titre.

De même, les services sont confrontés à une multiplication des déclarations de perte ou de vol de titre de séjour ; il semble, en effet, que de nombreux étrangers en situation régulière perdent ou se font voler leurs documents de voyage. L'extension de ce phénomène lui donne un caractère inquiétant : certains étrangers perdent cinq ou six fois leurs documents, ce qui pourrait ne pas être des coïncidences. Un marché des titres réguliers pourrait ainsi être alimenté. Par exemple, certains services ont eu à faire à des demandeurs de duplicata dont la physionomie ne correspondait pas aux photographies contenues dans le dossier du requérant. Au point que certains services de préfecture sont contraints de menacer les « récidivistes » de ne pas renouveler le titre perdu ou dérobé sans faire procéder à des recherches. Cette pratique semble être le seul moyen de limiter ce phénomène, à moins d'adopter la règle selon laquelle, dans les cas manifestement abusifs, les titres perdus ou dérobés ne sont pas renouvelables.

La lutte contre les faux est difficile. Lorsqu'une pièce fausse est détectée dans un dossier, une enquête est diligentée par le parquet auprès de la gendarmerie ou de la police. Cependant, elle aboutit rarement du fait que le ressortissant étranger demeure introuvable.

### Les immigrés entrés régulièrement mais dont le maintien est irrégulier ou abusif

En revanche, certains étrangers, entrés de façon régulière, peuvent devenir des étrangers en situation irrégulière.

#### *La fin de validité du titre de séjour*

Certains étrangers n'obtiennent qu'un visa touristique pour séjourner pendant une période réduite en France. D'autres bénéficient d'un titre de séjour court inférieur à un an (autorisation provisoire de séjour) ou d'une carte de séjour temporaire valable un an.

Lorsque ce titre arrive à expiration et s'il n'est pas renouvelé ou remplacé par un autre titre de séjour, l'étranger se trouve placé *de facto* en situation irrégulière.

Mais, par définition, il est rare que ce passage en situation irrégulière soit sanctionné par une démarche administrative (sauf le cas d'un refus exprès de renouvellement du titre). Dans la majorité des cas, ce passage se fait dans la clandestinité.

#### *L'abus de certains dispositifs protecteurs*

Plusieurs dispositifs constitutionnels ou législatifs tendent à protéger les droits des immigrés, tels que le droit au regroupement familial, aux études universitaires, à la scolarisation...

Or ces dispositifs peuvent favoriser certains types de fraudes et d'abus et engendrer des coûts importants.

*Les abus au regroupement familial*

Le droit au regroupement familial est reconnu par la Constitution dans son préambule et par la jurisprudence. Il est également précisé

par l'ordonnance du 2 novembre 1945 [1]. Il consiste à permettre à tout étranger installé sur le territoire national de façon régulière et répondant à certaines conditions d'accueillir, à son tour, sa famille (épouse et enfants). L'ordonnance définit les seuls cas dans lesquels le regroupement peut être refusé [2].

Les conditions du regroupement familial sont donc, pour l'essentiel, les suivantes :
– le demandeur doit justifier de ressources stables, personnelles et suffisantes sur les deux derniers mois ;
– le demandeur doit justifier d'un logement considéré comme normal pour une famille comparable vivant en France.

Pour être remplies, ces conditions doivent donner lieu à divers certificats (certificat d'emploi délivré par l'entreprise, certificat d'hébergement délivré par le maire) ou déclaration (déclaration de ressources). L'autorisation d'entrée est donnée, par le représentant de l'État, après vérification par l'OMI, sur les conditions de ressources et de logement, et après avis motivé du maire sur les conditions de logement.

Les lois du 24 août et du 30 décembre 1993 ont introduit des conditions plus restrictives dans le dispositif du regroupement familial, afin de limiter les pratiques abusives. Le regroupement est soumis aux conditions suivantes :
– l'étranger ne doit pas être en situation de polygamie, laquelle entraîne d'ailleurs pour l'étranger polygame la perte automatique de son titre de séjour ;
– le regroupement familial doit s'effectuer, pour tous les ayants droit, en une seule fois, sauf autorisation exceptionnelle de regroupement fractionné dans l'intérêt de l'enfant ;
– le regroupement pratique doit être effectué dans un délai fixé par voie réglementaire (actuellement six mois), faute de quoi l'autorisation au regroupement devient caduque.

(1) L'ordonnance du 2 novembre 1945 (article 5.1.) dispose que *« les conditions mentionnées aux 2e et 3e alinéas de l'article 5 ne sont pas exigées :*
*– d'un étranger venant rejoindre son conjoint régulièrement autorisé à résider sur le territoire français ;*
*– des enfants mineurs de dix-huit ans venant rejoindre leur père ou mère régulièrement autorisé à résider sur le territoire français. »*
Par ailleurs, le titre VI de l'ordonnance définit la procédure de regroupement familial : tout ressortissant étranger qui séjourne régulièrement en France depuis au moins deux ans, a le droit de se faire rejoindre par son conjoint ou par les enfants du couple mineurs de dix-huit ans.
L'ordonnance de 1945 figure en fin de texte, p. 275.

(2) L'article 29 de l'ordonnance, modifié par la loi des 24 août 1993, permet de refuser le regroupement si :
– le demandeur ne justifie pas de ressources personnelles stables et suffisantes pour subvenir aux besoins de sa famille. Sont prises en compte toutes les ressources du demandeur ;
– le demandeur ne dispose pas d'un logement considéré comme normal pour une famille comparable vivant en France ;
– la présence des membres de la famille constitue une menace pour l'ordre public ;
– les intéressés sont atteints d'une maladie ou d'une infirmité mettant en danger la santé publique, l'ordre public ou la sécurité publique ;
– les intéressés résident sur le territoire français.

Il apparaît que le contrôle effectué par l'Office des migrations internationales (OMI) est difficile à mettre en œuvre.

Par exemple, le contrôle de l'existence d'un logement décent est rendu complexe par la multiplication des « appartements tiroirs ». Cette pratique, qui consiste dans la fausse domiciliation de plusieurs étrangers au sein d'un même logement, est peu contrôlable. L'OMI est chargé de vérifier l'existence du logement au moment de la demande ; en revanche, une fois ce contrôle passé, l'OMI n'intervient plus pour vérifier si l'étranger continue bien à occuper le logement. Une délégation régionale de l'OMI a souligné auprès de la mission que beaucoup de courriers adressés aux demandeurs après les contrôles revenaient à l'OMI avec la mention *« N'habite plus au domicile indiqué ».*

De même, la stabilité de l'emploi et la réalité des ressources sont difficiles à vérifier. La pratique selon laquelle l'étranger demandeur est « employé », à titre très provisoire, par un autre étranger est courante ; d'autant qu'une fausse feuille de paie mensuelle peut rapporter à son signataire de 2 000 à 3 000 francs. La multiplication des entreprises à sigles, du travail à domicile ou de l'emploi par chèques-service complique les vérifications et implique des contrôles poussés (avec intervention de la police). La pratique des « réseaux financiers » – qui consiste à faire circuler une même somme d'un compte à un autre et qui permet à plusieurs étrangers, moyennant paiement d'une commission, de bénéficier successivement d'un relevé bancaire confortablement alimenté pendant deux mois – rend impossible un contrôle sérieux des ressources. Par ailleurs, certains étrangers utilisent comme ressources les allocations sociales obtenues, sans condition de séjour, auprès des municipalités ; en effet, ces dernières vérifient rarement la situation des étrangers au regard de la législation sur le séjour et accordent des aides sociales ou des prêts qui permettent ensuite à l'étranger de justifier des ressources.

Enfin, la règle selon laquelle, seule, une épouse légitime peut faire l'objet du regroupement familial est aisément contournée.

D'une part, l'absence de situation de polygamie fait l'objet d'une simple déclaration sur l'honneur présentée par le requérant. Or la portée pratique de ce document est particulièrement faible et peu contraignante.

D'autre part, il arrive en effet que le demandeur fasse venir en France sa première épouse, en divorce et accueille ensuite, selon la même procédure, sa seconde épouse, tout en vivant en concubinage avec sa première épouse. Il est alors très difficile de vérifier la réalité du divorce et l'existence d'une situation effective de polygamie.

La coopération entre les services, par exemple entre les directions départementales du travail et de l'emploi et l'OMI, est insuffisante. Par ailleurs, l'OMI n'a pas les moyens légaux de se renseigner auprès des services fiscaux et de l'URSSAF.

La préservation du droit au regroupement familial pour les étrangers qui peuvent régulièrement y prétendre impose une vigilance accrue face aux abus. Les services de contrôle doivent disposer de moyens de vérification réels, qui accompagnent la simple logique déclarative.

*L'utilisation abusive du statut des étudiants étrangers*

Les étrangers qui souhaitent poursuivre des études sur le territoire national peuvent obtenir un titre de séjour étudiant, sous réserve de remplir plusieurs conditions :
– présentation d'une inscription dans un établissement d'enseignement ;
– justificatif de ressources.

La carte d'étudiant est un des titres les plus faciles à obtenir car les conditions à remplir ne sont pas strictes ; l'intéressé doit justifier de ressources d'un montant faible, d'une couverture d'assurance maladie et d'une inscription dans un établissement d'enseignement supérieur ou agréé.

Des fraudes ont été enregistrées dans ce domaine. Les services chargés du contrôle ont fait état de justificatifs d'inscription dans des établissements d'enseignement faux ou douteux ; c'est le cas par exemple d'une école d'anthropologie dont l'activité pédagogique semble se limiter à faire effectuer des « recherches » par les étudiants dans le cadre de la préparation d'un « dossier » donnant lieu à la délivrance d'un diplôme spécifique à cette école. Dans un cas de ce type, la réalité des études est douteuse. De même, certains étrangers présentent des attestations de bourses douteuses dont la vérification ne donne aucun résultat. Par ailleurs, certains mettent leurs ressources financières en « réseau », et virent du compte de l'un au compte de l'autre une certaine somme ; ainsi, l'étranger peut présenter un relevé bancaire mentionnant des ressources.

Beaucoup d'étrangers utilisent ces dispositions pour entrer sur le territoire français et contourner la législation sur la carte de séjour de travailleur. En prétextant des changements d'orientation multiples, ils parviennent à prolonger artificiellement, pendant plusieurs années, leurs « études », alors qu'ils ne poursuivent pas de réel cycle universitaire.

Le tableau ci-dessous présente le nombre de premières cartes « étudiants » délivrées sur les huit derniers exercices. On enregistre une augmentation très importante du nombre de titres délivrés. Or les services de contrôle estime que le flux de sortie n'atteint, en moyenne, que 10 % du flux annuel des entrées.

| 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | Total cumulé |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2 029 | 8 419 | 21 926 | 20 469 | 22 468 | 18 135 | 19 802 | 16 309 | **129 557** |

Malgré l'intervention des lois de 1993 et de 1994 qui empêchent qu'un étudiant obtienne directement une carte de résidence, des cas de sédentarisation sont observés. En effet, certains étrangers utilisent le temps de leurs études pour constituer une situation qui les protège contre une mesure d'éloignement (mariage, enfants nés en France...).

*L'utilisation abusive du droit des ascendants d'enfants français*

Les ascendants étrangers de Français peuvent obtenir, de plein droit, une carte de résident de dix ans, à condition de justifier d'une entrée régulière et d'être à la charge de ses enfants.

La définition de la notion « à la charge » est toutefois imprécise, ce qui donne lieu à certaines pratiques abusives. En principe, l'ascendant à charge est celui qui est isolé dans son pays, a dépassé l'âge de la retraite et ne peut subvenir par lui-même à ses propres besoins. Or les documents fournis par les ascendants de Français à l'appui de leur demande ne permettent pas toujours de déterminer avec certitude leur âge ou leur degré d'isolement dans leur pays d'origine.

De même, cette forme de regroupement a un effet paradoxal ; avec leur carte de résident, les étrangers concernés peuvent obtenir différentes prestations ou aides sociales et ne se trouvent donc plus effectivement à la charge de leurs enfants (cf. « L'obtention de prestations ou d'aides sociales indues »).

Par ailleurs, les parents d'enfants français ont un droit au maintien sur le territoire national même s'ils sont entrés irrégulièrement. Ce droit, qui est justifié par des principes inscrits dans la Constitution, peut donner lieu à certains abus.

Il en va de même dans les cas où un étranger en situation irrégulière a des enfants sur le territoire français pendant son séjour irrégulier.

*L'utilisation du droit à l'école*

La République a pour principe que tout enfant a droit à la scolarisation. Par ailleurs, il peut séjourner sur le territoire national puisqu'il n'est pas soumis à l'obligation de détention d'un titre de séjour. Ainsi, un enfant étranger dont les parents sont en situation irrégulière a le droit d'aller à l'école ; comme il est moralement inacceptable de le séparer de ses parents pour reconduire ces derniers à la frontière, les parents obtiennent *de facto* de se maintenir sur le territoire malgré leur situation irrégulière.

Par ailleurs, même s'il ne peut prétendre à la délivrance d'un titre de séjour à sa majorité (faute de justifier d'une entrée avant l'âge de six ans ou d'une entrée régulière), l'enfant obtient généralement sa régularisation sur le fondement de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Cela incite donc les familles à faire venir les enfants irrégulièrement, c'est-à-dire en dehors du regroupement familial.

*Les mariages de complaisance*

Un ressortissant étranger marié avec un Français, justifiant d'une entrée et d'un séjour réguliers, obtient de plein droit une carte de résidence de dix ans. La loi du 24 août 1993 a réformé en profondeur les règles relatives à ces deux conditions.

Cette loi rétablit, dans la nouvelle rédaction de l'article 15 de l'ordonnance, la double condition d'une année de mariage et d'une communauté effective de vie. Elle introduit, par ailleurs, deux conditions particulières :
– le conjoint français doit conserver la nationalité française ;
– l'acte du mariage célébré à l'étranger doit être préalablement transcrit sur les registres d'état civil français.

Afin de prévenir la fraude, le nouvel article 175-2 du Code civil (introduit par la loi du 30 décembre 1993) dispose que, lorsque des indices sérieux laissant présumer que le mariage envisagé est susceptible d'être annulé pour vice de consentement, le maire peut surseoir à la célébration du mariage et saisir le procureur de la République qui dispose d'un délai de quinze jours pour faire opposition ou décider qu'il sera sursis à la célébration.

Malgré cette réforme, certains étrangers utilisent la technique du mariage de complaisance avec une personne de nationalité française afin d'obtenir un titre de séjour. Il appartient au préfet de faire la preuve du caractère complaisant de l'union. La constitution de cette preuve est rendue difficile par plusieurs artifices, tels que la location d'un logement commun pendant le temps de la procédure.

Or, un accroissement des vérifications (par exemple, de la réalité de la vie commune) impliquerait des moyens supplémentaires et une remise en cause de l'intimité des usagers. D'autant plus que la Cour de cassation estime qu'il peut y avoir communauté de vie effective même si les époux n'habitent pas ensemble.

Peu de statistiques sont disponibles sur l'ampleur de ce phénomène. Toutefois, on peut estimer, en moyenne, que 7 à 10 % des vérifications donnent lieu à déclaration d'irrecevabilité.

*Les demandes d'asile abusives*

Tout étranger qui s'estime menacé s'il rentre dans son pays d'origine a le droit de demander asile à la France.

L'ordonnance de 1945, nettement précisée et clarifiée par les lois des 24 août et 30 décembre 1993, définit la procédure applicable aux demandeurs d'asile.

L'étranger présente une demande à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). L'examen de la demande présentée à l'intérieur du territoire français relève du représentant de l'État. L'ordonnance définit les seuls cas dans lesquels une demande d'asile peu être refusée [1]. Lorsque la demande de l'étranger est admise, un document provisoire de séjour est délivré, grâce auquel l'intéressé peut demander à l'OFPRA la reconnaissance de la qualité de réfugié ; il conserve un document provisoire tant que l'office n'a pas statué ou tant

(1) L'article 31 bis de l'ordonnance de 1945 dispose que l'admission en France d'un demandeur d'asile ne peut être refusée que si :
– l'examen de la demande relève d'un autre État ;
– l'étranger est effectivement admissible dans un autre État que celui où il redoute d'être persécuté ;
– la présence, en France, de l'étranger, constitue une menace grave pour l'ordre public ;
– la demande d'asile repose sur une fraude délibérée ou constitue un recours abusif aux procédures d'asile et n'est présentée qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement prononcée ou imminente.
Cet article dispose également que l'admission ne peut être refusée au seul motif que l'étranger est démuni des documents et visas prévus pour l'accès au territoire national.

que, en cas de recours, la commission des recours n'a pas rendu sa décision. Lorsque l'admission est refusée, l'étranger peut saisir l'OFPRA d'une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié. En cas de refus d'admission par l'OFPRA, ou en appel par la commission, l'étranger a un mois pour quitter le territoire national.

Aucune mesure d'éloignement ne peut être exécutée tant que l'OFPRA ou la commission ne se sont pas prononcés.

Plusieurs types de fraudes ont été recensés par les services de contrôle.

En premier lieu, les ressortissants de certains États continuent de déposer des demandes, alors que les demandes donnent lieu à un taux de rejet important. C'est le cas des ressortissants de plusieurs pays d'Afrique et de la Roumanie ; ces derniers représentent, en 1994, 15 % des demandes totales d'asile, pour un taux de rejet avoisinant près de 97 %.

De nouveaux types d'abus apparaissent. Les services observent une multiplication des demandes d'autorisation provisoire de séjour en vue des démarches auprès de l'OFPRA, alors que l'intéressé ne dépose pas de dossier devant cet office. De même, les procédures dilatoires semblent se multiplier (non production des pièces, demande de report des audiences devant la commission de recours...). Par exemple, certains étrangers utilisent le fait que la présentation d'une demande n'est pas soumise à vérification des pièces d'identité pour présenter successivement plusieurs demandes sous des identités différentes et dans des départements différents. Ils ont ainsi une autorisation de séjour provisoire

*Les soins hospitaliers pendant les séjours touristiques*

Les services de contrôle ont souligné que certains étrangers profitent d'un séjour court et régulier sur le territoire national pour se faire hospitaliser.

Bien entendu, on ne saurait estimer qu'il y a tentative de fraud chaque fois qu'un touriste étranger se fait admettre dans un hôpital français pendant son séjour. Toutefois, la multiplication des cas, difficile à chiffrer, pose question. L'absence de statistiques tient à la réticence des professionnels de la santé à fournir des informations en la matière.

Par ailleurs, il n'existe aucun fichier global dans ce domaine. Certes, les hôpitaux tiennent chacun un fichier des sommes restant dues ; cependant, ce fichier est propre à chaque établissement. La création d'un fichier central permettrait aux hôpitaux de détecter des abus en la matière, par exemple, lorsqu'un étranger change d'établissement fréquemment sans avoir préalablement réglé les frais qu'il doit payer.

Si ce phénomène s'aggrave effectivement, il doit être pris en compte car il donne lieu à des prolongations abusives de titres de séjour.

*L'obtention de prestations ou aides sociales indues*

L'attribution des prestations et des aides sociales donne lieu à des abus importants, voire à des fraudes.

Le bénéfice de l'action sociale facultative, mise en œuvre par les communes et les départements, n'est pas soumis à des conditions de séjour régulier de l'étranger. Et les centres communaux d'action sociale répugnent généralement à demander aux requérants s'ils sont en situation régulière. Ainsi un étranger peut obtenir diverses prestations, telles que des secours en argent ou des bons alimentaires, tout en étant en situation irrégulière.

Les prestations familiales sont soumises à la régularité du séjour et le contournement des règles est difficile.

La perméabilité des dispositifs offre donc aux étrangers irréguliers le bénéfice abusif de certaines prestations.

La multiplication de ces phénomènes impose une réponse efficace au stade du contrôle. En effet, ce dernier et les sanctions qui les accompagnent sont le corollaire de dispositifs déclaratifs. Or les contrôles ne sont pas satisfaisants.

## La recherche des étrangers irréguliers est lourdement handicapée

### Les services de contrôle sont insuffisamment impliqués, outillés et aidés

Comme dans le cas de l'entrée sur le territoire national, une multiplicité de services a à connaître des phénomènes de maintien irrégulier sur le territoire national. Certains sont chargés du contrôle de la circulation des personnes et ont donc vocation à mener la politique de lutte contre l'immigration irrégulière. D'autres, qui ne sont pas des services de contrôle de la régularité du séjour, sont amenés à rencontrer des situations de séjour irrégulier ; il s'agit de tous les services publics qui apportent une prestation aux personnes (ASSEDIC, collectivités locales...) ou qui sont chargés d'effectuer un contrôle d'une autre nature (inspection du travail...).

#### *L'insuffisance des moyens de contrôle par l'autorité préfectorale*

Les titres de séjour sont délivrés par l'autorité préfectorale ; dans les faits, par le service des étrangers des préfectures, voire des sous-préfectures.

*Le problème spécifique de la corruption*

Plusieurs « affaires » ont récemment touché certains de ces services.

La corruption semble rester marginale malgré les affaires récemment médiatisées. Le corps préfectoral paraît généralement sensibilisé, plus particulièrement par l'Inspection générale de l'administration, au caractère impératif des contrôles et du morcellement des procédures. Une note du directeur des libertés et des affaires judiciaires, datée du 12 mars 1993, rappelait déjà l'importance de la prévention. Cette note soulignait que *« le renforcement de la lutte contre les flux migratoires irréguliers ne peut qu'accroître les pressions s'exerçant sur les fonctionnaires et*

*fragiliser les plus vulnérables d'entre eux ».* La prévention passe aujourd'hui par une amélioration du contrôle interne des procédures, telle que la division des tâches pour la délivrance d'un même titre, l'intervention systématique d'un agent d'encadrement intermédiaire chargé du contrôle de tous les dossiers (y compris la délivrance des récépissés des titres de séjour), le contrôle sur échantillon par le chef du service.

Toutefois, la mission a noté que ces procédures ne sont pas sécurisées avec autant d'acuité dans tous les sites. Un effort de formation des agents et des cadres et un effort de réorganisation des procédures semblent devoir être poursuivis. Une préfecture, par ailleurs réputée pour le sérieux de son personnel, a, par exemple, été victime d'une fraude assez grossière ; un agent vendait des récépissés aux étrangers en leur donnant un numéro ne correspondant en réalité à aucun dossier saisi sur AGDREF. Cette fraude n'a pas été repérée, pendant, semble-t-il plusieurs mois, tant qu'un étranger n'a pas été arrêté fortuitement et que le numéro de son récépissé n'a pas été rapproché du fichier AGDREF. Cet exemple souligne la faiblesse de certains dispositifs de contrôle.

*L'insuffisance très nette de moyens*

L'insuffisance des moyens de contrôle des services des étrangers, en particulier face aux faux, est un obstacle majeur. Ces services sont souvent le parent pauvre des préfectures.

Les effectifs sont limités. Par exemple, la mission a constaté que le service des étrangers d'une grande préfecture compte trente-sept agents C (en équivalents temps plein), quatorze agents d'encadrement intermédiaire de catégorie B et quatre agents de catégorie A. Or le service délivre 25 000 titres par an, avec deux à trois visites en moyenne dans le service par chaque étranger et pour chaque titre. Ainsi cinquante-cinq agents doivent gérer 75 000 passages dans le service (soit plus de 150 par jour), tout en traitant chacun des 25 000 dossiers.

Les délais de traitement sont un bon révélateur des difficultés des services. Dans un département, le délai de traitement d'une première demande est de quatre à cinq mois. Dans un autre, il est de trois mois environ. Au niveau national, les premières demandes de carte temporaire sont traitées en 6,5 mois pour les étudiants et les salariés, quatre mois pour les visiteurs et 2,5 mois pour les membres de famille. Celles relatives aux cartes de résident le sont en 3,5 mois. Les renouvellements sont traités en trois mois [(1)]. Les délais sont plus longs en zone urbaine qu'en zone rurale étant donnée l'importance de la population étrangère dans les villes.

Pendant ce temps, l'étranger est muni d'un récépissé [(2)], qui doit parfois être renouvelé plusieurs fois avant que le titre définitif ne soit délivré ou refusé.

(1) Ces chiffres ont été établis sur la base d'une enquête effectuée, au printemps 1994, par le ministère de l'Intérieur auprès de neuf préfectures jugées représentatives.
(2) La durée de validité du récépissé a été réduite de trois mois à un mois par le décret du 2 septembre 1994.

La formation des agents est insuffisante par rapport à la complexité des procédures. En particulier, les agents ne disposent pas d'une banque informatique de données sur la réglementation en vigueur.

Le contact avec des usagers jugés difficiles complique encore le travail des agents. Face à la quantité des dossiers à traiter un effort particulier doit être fait sur les premières demandes de titres. En effet, les renouvellements ne donnent pas lieu, généralement, à un réexamen complet de la situation de l'étranger. Il est donc impératif que la délivrance du premier titre se fasse dans des conditions d'examen exemplaires.

Des efforts ont été consentis en 1995. Cent agents supplémentaires du cadre national des préfectures ont été affectés aux services des étrangers de dix-sept départements jugés en sous-effectifs par rapport à l'effectif de référence du ministère de l'Intérieur ; l'effectif de référence des préfectures a été actualisé pour tenir compte des évolutions quantitatives. De même, une expérience d'affectation de quarante agents de l'OMI aux postes de pré-accueil des services des étrangers de dix préfectures et sous-préfectures a été mise en place (région parisienne, Bouches-du-Rhône, Rhône, Gironde et Nord). Cette seconde initiative semble porter ses fruits ; en effet, l'instauration d'un pré-accueil facilite très nettement la gestion des flux et libère donc des effectifs pour le traitement – en arrière – des dossiers. C'est, en particulier, le cas dans une sous-préfecture sensible d'Ile-de-France où, avant ce dispositif, les files d'attente d'étrangers commençaient à quatre heures du matin... Il est, en revanche, regrettable que les agents de l'OMI ne soient pas autorisés à manier AGDREF, sous des conditions de sécurité qu'il conviendrait de préciser (code d'accès, marquage individuel des entrées sur le réseau).

Des efforts complémentaires ont été consentis pour l'organisation des services (analyse des besoins et des flux, mise en place de guichets spécialisés par catégories de nationalité, polyvalence des agents, mise en œuvre d'un pré-accueil, déconcentration de l'accueil dans les sous-préfectures, efforts de signalétique...). La dissociation des tâches d'accueil et de traitement du dossier doit également devenir la règle générale d'organisation.

Des efforts complémentaires devront toutefois être engagés.

L'aménagement du temps de travail des agents offre des possibilités nouvelles. La mise en cohérence des attentes des agents, des demandes du public et des besoins du service peut souvent permettre d'instituer des horaires de travail plus atypiques ; on note que certains agents souhaitent, par exemple, travailler le samedi, en particulier quand leur conjoint est soumis aux mêmes horaires. Un aménagement des horaires d'ouverture des services est donc envisageable, en étroite concertation avec les représentants du personnel. Cela permettrait d'ouvrir, sur certains sites, les services des étrangers en fin de soirée, le samedi ou pendant la pose méridienne. L'accueil du public s'en trouverait fluidifié.

De même, un effort significatif doit porter sur l'archivage des dossiers. Dans plusieurs départements, les techniques existantes relèvent d'un bricolage décourageant pour les agents. Il est en effet difficile de retrouver un dossier et toutes ses pièces ou de savoir quel service l'a retiré et ne l'a pas encore rangé. Un programme d'informatisation des dossiers et de scanérisation d'une partie des pièces est indispensable ; il doit concerner l'avenir mais également les stocks. À l'occasion de la mise en œuvre de cette action, un nettoyage des dossiers dont les personnes sont décédées est souhaitable.

Enfin, deux efforts en matière de gestion des ressources humaines doivent être mis en œuvre. Tout d'abord, il pourrait être envisagé de revaloriser significativement la fonction étrangers, en offrant aux agents de ces services des possibilités systématiques de promotion. À ce titre, une préfecture a fait du passage dans son service étranger pendant trois à cinq ans une condition de promotion interne, quelle que soit la catégorie à laquelle appartient l'agent. Ensuite, il apparaît que l'encadrement doit être significativement renforcé par l'affectation sur les sites les plus sensibles de cadres B supplémentaires.

Par ailleurs, l'application AGDREF souffre de plusieurs limites.

En premier lieu, les décisions préfectorales de refus de séjour n'ont pas pour effet de bloquer le dossier d'un étranger sur le plan du séjour ; l'étranger peut donc toujours obtenir un récépissé.

En deuxième lieu, AGDREF ne comporte pas un fichier à jour sur la réglementation en vigueur. Or cette innovation permettrait de réduire le poids des documents papier et de fournir aux services une base de données juridiques complète. De même, il serait souhaitable de compléter AGDREF par un fichier annexe sur les personnes qui délivrent des certificats d'hébergement.

En troisième lieu, AGDREF connaît quelques insuffisances techniques. Il n'a pas de contrôle automatique de la vraisemblance des dates de validité des décisions. Les préfectures ne sont pas systématiquement destinataires des avis de décès. Enfin, il serait nécessaire d'introduire un « traçage » par agent ; tout agent manipulant AGDREF laisserait une empreinte personnelle indélébile qui permettrait de savoir qui a traité le dossier.

En dernier lieu, AGDREF ne fonctionne pas en fin de journée et pendant le week-end. À tel point que sa mise en place a contraint certaines préfectures d'Ile-de-France à renoncer à une ouverture des services le samedi matin ; ouverture qui satisfaisait les agents et le public. L'activation du fichier en fin de journée et pendant le week-end faciliterait l'aménagement du temps de travail et permettrait aux services de contrôle de disposer de cet outil d'identification 24 heures sur 24.

***Les services chargés du contrôle du séjour sont peu impliqués ou insuffisamment outillés***

Les services chargés du contrôle du séjour sont essentiellement la DICCILEC mais aussi les autres services de police et la gendarmerie nationale.

Les remarques faites sur le contrôle de l'entrée irrégulière restent valables au stade du contrôle du maintien irrégulier.

*Les voies du contrôle*

La nature du contrôle est différente. Il ne s'agit plus de contrôler les points d'entrée. La lutte contre l'immigration clandestine passe par une recherche des immigrés irréguliers déjà présents sur le territoire.

Cette lutte peut donc se faire au cours d'opérations de recherche d'immigrés irréguliers. Elle peut aussi avoir lieu à l'occasion de contrôles traditionnels ; le Code de procédure pénale permet d'effectuer des contrôles d'identité dans le cadre de la police judiciaire (1) ; des contrôles d'identité en matière de police administrative sont également effectués par les services de police et de gendarmerie, lorsqu'il existe une menace d'atteinte à l'ordre public.

Enfin, l'ordonnance de 1945 modifiée par la loi du 24 août 1993 (article 8) permet, en l'absence de circonstances particulières, de contrôler l'identité d'un étranger et ses documents de voyage ; les autorités doivent toutefois se fonder exclusivement sur des critères objectifs et exclure toute discrimination entre les individus. Ces différents contrôles d'identité permettent de découvrir la situation irrégulière d'un étranger. Enfin, les services étrangers des préfectures procèdent à des vérifications lorsqu'un étranger se présente à eux.

Ce stade de la recherche des étrangers en situation irrégulière doit être privilégié. Avec la surveillance des frontières, il constitue l'un des deux volets indispensables à une réduction des flux irréguliers.

En matière de contrôle de police judiciaire, certains parquets tentent de multiplier les opérations, tout en en limitant strictement la durée et les lieux. Toutefois, cette démarche semble encore peu pratiquée et l'essentiel des contrôles est donc effectué dans le cadre de la police administrative.

Par ailleurs, la jurisprudence judiciaire limite l'utilisation qui peut être faite des moyens de contrôle. Par exemple, la jurisprudence Bechta (détaillée *infra*) conduit le juge judiciaire à apprécier, à l'occasion d'une demande de prolongation de la rétention, la légalité de l'intégralité de la procédure, contrôle d'identité compris.

(1) L'article 78-2 alinéa 1 du Code de procédure pénale dispose que des contrôles d'identité peuvent être effectués, dans le cadre de la police judiciaire, à l'égard des personnes dont elles laissent à penser qu'elles ont commis ou tenté de commettre une infraction, qu'elles se préparent à commettre un crime ou un délit, qu'elles sont susceptibles de fournir des renseignements utiles en cas de crimes ou délits, ou qu'elles font l'objet de recherches ordonnées par une autorité judiciaire. En outre, sur instruction du procureur de la République, aux fins de recherches et de poursuites d'infractions, l'identité de toute personne peut également être contrôlée dans les lieux et pour une période déterminés par le magistrat.

*La DICCILEC*

La DICCILEC, dont c'est la vocation, joue un rôle éminent dans les opérations de recherche des immigrés irréguliers. Ses moyens méritent d'être renforcés au regard de ses missions [1].

*Les autres services de police, la gendarmerie et l'OMI*

Les autres services ne mènent pas seuls des opérations de recherche. Ils se contentent généralement d'interpeller des étrangers démunis d'un titre de séjour lorsqu'ils sont amenés à en rencontrer, souvent à l'occasion de contrôles d'identité.

Or l'action de ces services est globalement faible. Certains chefs de service de la sécurité publique ou de la gendarmerie ont reconnu que leurs services sont peu impliqués et « qu'il arrive » qu'un étranger en situation irrégulière soit remis en liberté sans même qu'un procès-verbal ait été dressé ; cette situation concernerait, d'après eux, 80 % des étrangers rencontrés par leurs services.

## Une gendarmerie en région parisienne

*L'exemple d'une gendarmerie en région parisienne est utile pour faire apparaître l'insuffisance des moyens de contrôle de la gendarmerie dans certains départements.*

*Le département considéré relève entièrement de la police d'État ; il n'y a donc pas de zone gendarmerie. Le département compte environ 20 % d'étrangers dans sa population.*

*La gendarmerie de ce département a deux grandes missions :*
*– une mission de nature militaire (comme les enquêtes relatives au service national) ;*
*– les enquêtes judiciaires, qui constituent 65 % environ de son activité (en équivalent temps plein).*

*Dans le cadre des enquêtes judiciaires, la gendarmerie place l'essentiel de ses moyens sur les délégations judiciaires (commissions rogatoires par exemple) et les dépôts de plaintes. Elle y ajoute des recherches d'infractions dans les trois domaines de l'immigration irrégulière, des stupéfiants et du travail clandestin. L'immigration irrégulière apparaît donc comme un élément mineur de l'activité de ce groupement de gendarmerie.*

*Les moyens de ce groupement sont limités. Le département compte 250 gendarmes (tous grades confondus) répartis :*
*– en unités territoriales, pour 198 gendarmes ;*
*– en unités de recherche, pour 27 gendarmes.*

*Chaque unité territoriale compte seulement cinq gendarmes.*

(1) Sur l'insuffisance des moyens de la DICCILEC, se reporter à la page 208.

*La gendarmerie ne cache pas avoir connaissance de l'existence de nombreux irréguliers, en particulier dans les foyers d'accueil, lesquels seraient remplis à hauteur de 300 % de leurs capacités hôtelières. Toutefois, elle a souligné auprès de la mission qu'il lui est impossible de procéder à des opérations dans les foyers. En moyenne, elle estime que le nombre d'irréguliers par foyer avoisine 250 personnes. Une opération imposerait, pour respecter le principe d'égalité, d'engager une procédure à l'encontre de tous les irréguliers arrêtés. Or la complexité des procédures et la nécessité de faire une procédure complète par étranger irrégulier rend matériellement impossible des actions de grande ampleur.*

*Par ailleurs, la dispersion des fichiers nuit à cette action. La gendarmerie, contrairement à la police, n'a pas accès direct au fichier AGDREF et doit se renseigner téléphoniquement auprès des services de la préfecture. Un problème se pose le week-end, faute de la présence d'agents compétents en préfecture ; cette difficulté a été réglée récemment par l'institution d'une permanence les samedi et dimanche.*

*La gendarmerie limite donc son intervention aux étrangers qu'elle contrôle dans le cadre de ses autres missions et n'envisage pas de réaliser, en tous les cas seule, des opérations de plus grande ampleur.*

*Ainsi, en 1994, la gendarmerie a constaté 306 cas d'infractions aux conditions générales d'entrée et de séjour des étrangers sur le territoire. Sur ce total, seuls 162 ont été placés en garde à vue, dont 29 ont été écroués ; 150 étrangers ont, en revanche, été remis en liberté. Le chiffre de 306 infractions, soit moins d'une infraction par jour, paraît dérisoire. Quand au taux de remise en liberté, pour des infractions constatées, il fait apparaître toutes les faiblesses de ce contrôle.*

## La DDSP

*En 1994, la DDSP du même département a relevé 2 850 infractions au séjour (sur 107 000 crimes et délits recensés). On constate donc que son intervention est plus significative que celle de la gendarmerie et des autres services de contrôle.*

*Pour l'essentiel, le nombre d'infractions se ventile de la façon suivante :*
*– 980 personnes adressées à la DDSP par le tribunal de grande instance (pour refus d'embarquer, faux documents...) ;*
*– 1 366 personnes interpellées par les services de la DDSP ;*
*– 86 personnes adressées par la gendarmerie ;*
*– 152 personnes adressées par les services de la DICCILEC ;*
*– 162 personnes interpellées à la préfecture.*

*Toutefois, intuitivement, on peut s'interroger sur un résultat qui avoisine 3,7 infractions par jour en moyenne, dans un département de la petite couronne dont le pourcentage de population étrangère est de 20 % et qui concentre un nombre important de foyers d'hébergement.*

*Les raisons invoquées par les responsables de la DDSP sont :*
*– la faiblesse des capacités de rétention à proximité (vingt-cinq places environ) ;*
*– l'échec, faute de moyens, du projet de création d'une brigade des étrangers et de la lutte contre le travail clandestin. Cette structure aurait eu en charge l'intégralité du traitement des procédures relatives à l'immigration et aurait compris une trentaine d'agents (inspecteurs et agents de police judiciaire) ;*
*– le manque de formation des agents ;*

*– un taux très faible d'éloignement effectif des étrangers interpellés (14 % dans le département considéré). Sur 2 850 étrangers ayant fait l'objet d'une arrestation, 1 794 ont été remis en liberté, l'absence d'identité touchant 1 411 personnes*

La relativement faible implication de ces services tient à plusieurs causes : la multiplicité des priorités dont ils sont chargés, la faiblesse de leurs moyens, le sentiment que les procédures de reconduite à la frontière n'aboutissent pas.

Il convient aussi de rappeler les conclusions relatives à l'inadaptation de l'OMI (cf. p. 205) face à l'évolution des phénomènes et des pratiques frauduleuses ou abusives. Cet établissement – créé en 1945 – n'a pas les moyens juridiques et matériels d'assurer les missions qui lui sont confiées. Son existence ajoute, en instituant un acteur supplémentaire, une source de complexité de la politique d'accueil des étrangers et de la lutte contre l'immigration irrégulière.

***Les autres services coopèrent avec une réticence non dissimulée, souvent faute de moyens juridiques et techniques appropriés***

De nombreux services sont amenés à connaître de la situation irrégulière de certains étrangers au regard de la législation sur le séjour. Mais la mission première de ces services n'est pas le contrôle de l'immigration irrégulière. Il s'agit en particulier des services sociaux qui accordent aux ressortissants étrangers des prestations.

La culture propre à ces services les conduit souvent à refuser de coopérer avec les services de contrôle de l'immigration.

Par exemple, les services de l'ANPE ou de nombreux centres communaux d'action sociale estiment presque unanimement que cette coopération est contraire à leur déontologie ; ils se refusent donc à saisir les services de police lorsqu'un étranger en situation irrégulière se présente à eux ; certaines communes ne cherchent pas à savoir si

l'étranger, demandeur d'un secours au titre de l'action sociale facultative, est en situation régulière au regard du séjour.

Un problème plus grave touche les foyers d'accueil d'étrangers. Dans certains départements, le taux d'occupation des foyers par des immigrés en situation irrégulière atteint de 50 à 75 % d'après des sources policières ou préfectorales.

Des efforts sont, dans certains départements, menés pour sensibiliser ces services à la nécessité d'une coopération étroite, qui respecte toutefois leur culture professionnelle.

Par ailleurs, la loi du 24 août 1993 a subordonné l'affiliation aux régimes de Sécurité sociale et à l'ANPE et le bénéfice des prestations à la régularité de la situation de l'étranger par rapport à la législation sur le séjour et sur le travail des étrangers en France. De même, le ministre des Affaires sociales a adressé une circulaire, en date du 17 février 1995, qui précise les règles d'accès des étrangers aux prestations.

Toutefois, un obstacle semble se poser à la pleine utilisation de ce dispositif. Afin de lui permettre de fonctionner, il est nécessaire que les caisses de Sécurité sociale aient accès, directement ou indirectement, aux fichiers des ressortissants étrangers et puissent ainsi vérifier leur situation. Or le décret prévoyant la consultation de ce fichier par les caisses est actuellement examiné par la Commission nationale informatique et liberté ; cette dernière attend, pour autoriser ce fichier, que les caisses aient fait connaître les modalités pratiques de leur accès aux informations du ministère de l'Intérieur sur le séjour des étrangers. Il semble peu probable que les caisses modifieront leur attitude si les moyens de leurs investigations ne leur sont pas donnés.

Une solution alternative peut résider dans une innovation mise en place par une grande préfecture de la région parisienne. Depuis 1993, cette préfecture a créé un service permanent de renseignement téléphonique destiné aux services qui ont à faire avec les étrangers (entreprises, ANPE, CAF, CPAM...) ; cette technique a permis la vérification immédiate de 8 559 titres de séjour, dont 1 424 étaient, en fait, inconnus du service des étrangers. Le renseignement est bien entendu limité à la présence de l'étranger considéré dans le fichier des personnes en situation régulière par rapport au droit du séjour ; aucune autre information individuelle n'est transmise au demandeur. Par ailleurs, cette préfecture procède à une vérification immédiate de la validité des titres, qui lui sont adressés par fax. Cette expérience mériterait d'être étendue à l'ensemble des préfectures, en attendant la constitution d'un fichier directement consultable par ces services.

Certains services sociaux, qui ne devraient pas avoir accès à ce fichier, ont regretté de ne pas disposer au minimum de modèles (fac-similés) des différents titres de séjour utilisables en France. L'existence de nombreux titres (récépissés, cartes temporaires étudiants, cartes temporaires d'étudiants algériens, carte de séjour de dix ans...) complique le contrôle qu'ils peuvent faire de l'authenticité des pièces qui leur sont présentées. Les ANPE sont destinataires, depuis une circulaire des

ministres de l'Intérieur et du Travail du 21 juillet 1994, d'un document récapitulatif, mais pas les autres services. Un service social est, par exemple, parvenu à se procurer – auprès d'un bureau de poste – un document présentant les différents modèles de titres en circulation.

Une distribution générale d'un document de ce type constituerait un progrès, charge aux services sociaux de l'utiliser, en cohérence avec leur déontologie propre.

### La coopération entre les services est insuffisamment organisée

Comme dans le cadre du contrôle à l'entrée du territoire, la coopération entre les services chargés du contrôle (DICCILEC, autres services de police, gendarmerie nationale) est trop réduite. Elle ne repose pas sur des structures de concertation mais souvent sur des relations personnelles entre les chefs de services.

Le pilotage des actions par le corps préfectoral est, sauf dans quelques cas déjà évoqués, pratiquement inexistant. Il se limite souvent à l'inscription de priorités dans le plan départemental de sécurité et aux réunions de police.

De même, d'un point de vue matériel, les procédures ne traduisent pas une volonté de coopération. Les agents des services ne se connaissent pas et sont parfois réticents à travailler ensemble.

Par exemple, certains services sociaux qui accueillent une population étrangère importante et lui accordent des aides sur la base de justificatifs de présence régulière sur le territoire déplorent l'absence de formation commune avec les services chargés du contrôle.

Il paraît indispensable de mieux coordonner l'action des services, en particulier par l'échange régulier de savoir-faire et d'informations et par l'instauration d'un pilote préfectoral dans les zones difficiles. Toutefois, les dimensions du problème imposeront une réforme de grande ampleur des services chargés de l'admission, de la recherche et de l'éloignement.

### La nécessité d'un service chargé de la totalité de la gestion de l'immigration

La France ne dispose pas, tant au stade du contrôle à l'entrée qu'à celui du contrôle du maintien sur le territoire, d'un service unique.

Cette situation est différente de ce qui existe dans plusieurs États européens. Au Royaume-Uni, le ministère de l'Intérieur est directement compétent pour tout le droit des étrangers, de l'entrée à l'éloignement, naturalisations comprises. Deux directions générales s'occupent, l'une, de l'entrée et de l'éloignement, l'autre, des aspects opérationnels ; sur ce dernier point, ce sont d'ailleurs des agents d'immigration qui sont responsables des contrôles à l'entrée. Il en va de même en Allemagne et aux Pays-Bas.

Au sein du ministère de l'Intérieur, plusieurs services interviennent pour l'autorisation et le contrôle. Ainsi, sont concernés :
– la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (sous-direction des étrangers et de la circulation transfrontalière) ;
– la DICCILEC ;
– les préfectures ;
– les services de police.

Par ailleurs, d'autres services interviennent tels que :
– la direction de la population et des migrations du ministère de l'Intégration ;
– les directions départementales du travail et de l'emploi ;
– la mission interministérielle de lutte contre le travail clandestin et les trafics de main-d'œuvre ;
– le ministère des Affaires étrangères ;
– l'office des migrations internationales ;
– l'OFPRA ;
– les collectivités locales.

Cette situation est héritée à la fois du passé et de la volonté de créer, au sein de chaque structure ministérielle ou de chaque collectivité publique, une structure plus particulièrement chargée des problèmes de l'immigration et des immigrés.

Elle présente des avantages indéniables, plus particulièrement dans le domaine de la formation des agents.

Toutefois, elle comporte des limites évidentes. Elle est source d'une confusion qui rend difficilement compréhensible le droit par les étrangers en situation régulière ; la situation des immigrés réguliers s'en trouve pénalisée par la multiplication et la lourdeur des démarches ; par exemple, le délai de traitement d'une première demande de titres de séjour supérieur à trois mois (6,5 mois pour un étudiant et un salarié, quatre mois pour un visiteur, 2,5 mois pour un membre de famille).

La lutte contre l'immigration irrégulière est fortement limitée par l'intervention successive ou concurrente de nombreux services. Le coût de la politique de lutte contre l'immigration irrégulière est nécessairement alourdi par des doublons, des lenteurs dans les processus.

Il pourrait donc être envisagé, à terme, de constituer une structure unique chargée de toute la politique de l'immigration, dans ses aspects relatifs à la souveraineté. Si la coordination des intervenants actuels est souhaitable, elle ne permettra pas de lever seule l'ambiguïté qui réside dans le morcellement des compétences.

L'objectif est bien d'unifier les intervenants dans un domaine où leur nombre dilue fortement l'efficacité de l'action.

Cette unification serait une source d'économie de moyens et de cohérence accrue des politiques.

Il pourrait être envisagé de créer une direction de l'immigration, intégrant les services de la DICCILEC, une partie des activités de

l'OMI et de certains autres services. Cette direction serait une direction active du ministère de l'Intérieur.

Deux missions, qui relèvent strictement de la souveraineté, pourraient être confiées à cette structure.

L'admission au séjour relèverait de sa compétence, quel que soit le lieu de la délivrance du titre de séjour. Ainsi, des correspondants de cette structure pourraient être présents dans les consulats et dans les préfectures.

Elle serait également chargée du contrôle et de la préparation des mesures d'éloignement. Elle aurait donc des services opérationnels de taille suffisante qui interviendraient sur le terrain et correspondraient avec les autres services de contrôle.

Du point de vue technique, il semble nécessaire de procéder à une importante restructuration administrative, tant au niveau central qu'au niveau déconcentré, dans le cadre de la réforme de l'État engagée par le Gouvernement.

Cette structure serait placée, du fait de son intervention dans un domaine qui relève de la souveraineté, au sein du ministère de l'Intérieur. Ses missions seraient de définir une politique, dans le respect des orientations déterminées par le gouvernement, de mettre en œuvre les aspects opérationnels de la lutte contre l'immigration irrégulière et d'assister les services chargés de la politique de l'intégration ; du fait qu'elle ne relève pas de la souveraineté, la politique de l'intégration relèverait, quant à elle, du ministère des Affaires sociales. La nouvelle direction centrale assumerait donc les fonctions actuellement dévolues à la DICCILEC, à l'OMI et à des services dépendant actuellement du ministère des Affaires sociales ou des services des préfectures.

Il convient de souligner que la création d'une structure unique imposera de lui conférer l'ensemble des moyens dont disposent actuellement les services qu'elle remplacera. À ce titre, une réorganisation des services centraux est nécessaire. Ses moyens humains et juridiques doivent même être accrus.

Au niveau déconcentré, il semble indispensable de constituer une entité unique, placée sous l'autorité du directeur et du préfet. Cette entité recevrait les compétences actuellement dévolues aux services des étrangers, aux services extérieurs de la DICCILEC et aux autres services de contrôle relevant du ministère de l'Intérieur. Les moyens de ces derniers services devraient lui être affectés.

Le préfet pourrait être utilement assisté d'un membre du corps préfectoral chargé, dans les zones les plus difficiles, de la mise en œuvre de la politique d'immigration.

La constitution d'une entité centrale et déconcentrée unique constitue un choix indispensable, en ce sens qu'elle mettrait un terme à un éclatement des compétences, préjudiciable à l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière. Elle permettrait ainsi de clarifier les

responsabilités des services de terrain et de favoriser une véritable coopération entre eux.

### Conclusion

Le maintien frauduleux ou abusif sur le territoire national est un phénomène important et facilité par le caractère généralement déclaratif de plusieurs dispositifs protecteurs.

Or, les contrôles et les sanctions applicables ne sont pas suffisamment opérants. En particulier, l'intervention simultanée, parfois concurrente, souvent indépendante de nombreux services est un handicap majeur.

Il semble donc indispensable, par-delà une plus forte coopération, d'instituer une direction chargée de la lutte contre l'immigration irrégulière.

## En aval, le dispositif de retour manque d'efficacité

La mission a souligné combien il paraît peu réaliste de s'appuyer uniquement sur le contrôle des flux d'entrées.

Les efforts doivent aussi porter en aval, sur les conditions de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière.

Seul, l'affichage de procédures claires et de nature à aboutir peut prévenir et régler le problème de l'immigration irrégulière.

### L'identification des personnes est de plus en plus difficile

Les procédures législatives et réglementaires en vigueur en France supposent que les difficultés matérielles de l'éloignement ont été *a priori* réglées. Elles seraient donc convenables, par exemple en ce qui concerne les délais, si c'était effectivement le cas. En revanche, remises dans leur contexte effectif d'application, elles sont largement impraticables.

Le problème matériel majeur, non pris en compte à l'époque de la construction du dispositif réglementaire, est la perte d'identité des étrangers, appelée généralement phénomène des « sans papiers ».

#### Le phénomène des sans papiers se développe et complique les procédures

***Le phénomène se développe***

Tous les services de contrôle rencontrés par la mission ont souligné qu'un des problèmes majeurs en matière d'éloignement des étrangers en situation irrégulière tient aux difficultés d'identification.

D'après eux, une « culture de l'anonymat » s'est fortement développée depuis quelques années parmi les étrangers en situation irrégulière.

En effet, de nombreux étrangers refusent de décliner leur identité à l'invitation des services de contrôle. En taisant leur nationalité, ils rendent impossible l'éloignement, faute de connaître le pays qui doit les accueillir. Cette technique semble se diffuser largement, parfois même sur le conseil de certaines associations de défense des immigrés. De même, l'arrivée simultanée de plusieurs vols dans un même aéroport peut faciliter la destruction des papiers : un étranger peut détruire ses papiers dès l'atterrissage, sans qu'il soit possible de reconstituer après sur quel vol il est arrivé en France.

Ce phénomène est difficile à quantifier du seul fait qu'une part importante des étrangers arrêtés sans papiers est aussitôt remise en liberté. Toutefois, les services de contrôle d'un département frontalier évaluent le phénomène à 70 % des personnes interpellées. Dans une DDSP de la région parisienne, on constate que sur 2 850 personnes interpellées, 1 411 ont été remises en liberté du fait de leur non identification, soit 49,5 % ; dans un autre département frontalier, sur 1 407 arrêtés de reconduite, 908 n'ont pu être exécutés du fait de l'absence de papiers, soit 65 %. Ces chiffres ne prennent évidemment pas en compte les étrangers démunis de papiers qui, ayant fait l'objet d'un contrôle, n'ont pas été interpellés. Des sources nationales font apparaître qu'en 1994, le défaut d'identité avait justifié 41,7 % des reconduites prononcées mais non exécutées. Il s'agit donc d'un minimum, applicable aux seuls étrangers interpellés.

***Ce phénomène complique la procédure de reconduite à la frontière***

L'identification de l'étranger par les services de contrôle est difficile. En particulier, l'existence de délais de rétention administrative très contraignants rend généralement stérile la recherche d'identité. Avant que celle-ci ne soit établie, le délai est dépassé et l'étranger en situation irrégulière est remis en liberté. En effet, afin de procéder à l'éloignement vers un pays d'un étranger sans papiers, l'administration doit solliciter un laissez-passer ou un sauf-conduit du pays réputé d'origine.

La destruction des papiers tend à démotiver très fortement les services de contrôle et surtout leurs agents de terrain. Conscients que l'étranger a de fortes chances d'être remis en liberté, de nombreux agents de terrain et leurs chefs de service ont reconnu qu'ils préfèrent laisser partir un étranger sans papier plutôt que d'engager une procédure lourde qui a peu de chances d'aboutir. Le traitement d'un étranger sans papier est évalué par certains services de police à sept heures de travail/homme.

Enfin, cette technique introduit une forte inégalité entre les étrangers irréguliers. Les étrangers qui détruisent leurs documents de voyage ont une forte probabilité de demeurer sur le territoire français. Au contraire, les étrangers irréguliers qui déclinent leur identité peuvent être plus effectivement reconduits à la frontière.

Les délais de rétention constituent donc une prime à la dissimulation.

### L'absence de moyens techniques d'identification

***Les mesures préventives envisageables***

De nombreux étrangers semblent procéder à la destruction de leurs documents de voyage en cours de vol aérien.

Des mesures préventives pourraient être systématisées dans ce domaine, à l'exemple de ce qui est pratiqué par les compagnies aériennes américaines. Sur certains vols sensibles, en provenance d'États pourvoyeurs d'une part importante de l'immigration irrégulière, les documents de voyage sont conservés, pendant le vol, par le commandant de bord. Les documents sont placés dans des enveloppes sécurisées munies de la photographie de leur propriétaire. L'enveloppe est directement remise, à l'atterrissage, aux services de contrôle. La destruction des documents est donc impossible.

***AGDREF***

L'Application de gestion des dossiers de ressortissants étrangers en France (AGDREF) connaît des limites.

AGDREF ne comporte pas les empreintes de l'étranger qui a obtenu un titre de séjour.

Par ailleurs, la purge du fichier doit être effectuée avec prudence. En effet, le nettoyage du fichier après l'exécution effective d'un arrêté de reconduite à la frontière conduit à perdre une information importante, alors même qu'il n'est pas exclu que l'étranger concerné parvienne à revenir en France ultérieurement.

***La domiciliation***

La domiciliation des étrangers pose aussi de nombreux problèmes. Par exemple, sont acceptées comme domiciles les boîtes postales ou les domiciliations auprès d'associations pour les demandeurs d'asile. De même, la technique des appartements tiroirs se multiplie.

Il apparaît alors impossible de retrouver l'étranger, tout particulièrement en fin d'expiration de son titre.

Il pourrait donc être envisagé utilement de supprimer la possibilité d'être domicilié dans une boîte postale ou dans une association qui ne loge pas effectivement l'étranger.

***Les empreintes***

Il n'existe pas actuellement de dispositifs informatiques permettant de collecter et de consulter les empreintes des étrangers. Par exemple, les étrangers qui se présentent dans les consulats pour obtenir un titre de séjour ne font pas l'objet d'un prélèvement d'empreintes. Il en va de même dans les aéroports ou dans les services des préfectures, lorsque les étrangers y obtiennent un titre.

Cette absence limite les capacités des autorités à identifier les personnes démunies de documents et à éviter les usurpations d'identité.

La mise en œuvre d'un réseau d'empreintes (ou fichier dactyloscopique) représenterait un coût important, du fait de la nécessité

d'interconnecter les consulats français à l'étranger. Il pourrait donc être décidé de programmer, sur plusieurs années, les investissements dans les consulats, en privilégiant à court terme les États les plus concernés par le phénomène des sans papiers.

L'utilisation de ce dispositif devrait, nécessairement, être limité aux autorités judiciaires, aux services du ministère de l'Intérieur, aux services de police et de gendarmerie et aux consulats.

**Une faible coopération de la part des autres services pour l'identification**

À la faible coopération entre les services chargés du contrôle de l'immigration irrégulière s'ajoute une faible coopération entre ces services et les services qui participent à l'identification.

***Les interprètes***

Les services de contrôle font appel à des interprètes afin d'identifier la langue natale de l'étranger et de préparer une recherche auprès des consulats concernés.

Le recours aux interprètes pose différents problèmes. En premier lieu, leur coopération loyale n'est pas toujours acquise ; certains taisent sciemment, sans que les services de contrôle puissent le prouver et parfois le discerner, l'origine linguistique de l'étranger, en disant ne pas comprendre sa langue. En second lieu, certains interprètes font l'objet de menaces par l'étranger ; inquiétés, ils refusent de dire si l'étranger comprend leur langue. Cette pratique semble, d'après les services de contrôle, très développée dans les milieux chinois.

***Les consulats étrangers***

La coopération des consulats étrangers est indispensable puisque la reconduite à la frontière d'un étranger sans papiers ne peut se faire que sur la base d'un laissez-passer ou d'un sauf-conduit du pays réputé d'origine.

L'obtention d'un laissez-passer voire d'un rendez-vous avec les services des consulats étrangers est difficile.

Par exemple, le consulat d'un État africain demande un délai d'une semaine, ce qui dépasse généralement le délai de rétention encore disponible. Certains consulats limitent le nombre de rendez-vous mensuels ou le nombre de sauf-conduits accordés ; ainsi, un autre pays d'Afrique n'accorde que quatre laissez-passer pour cinquante demandes. D'autres refusent de rencontrer tout étranger entièrement dépourvu de papiers. D'autres, enfin, conditionnent la remise d'un laissez-passer à l'accord préalable et écrit de l'étranger lui-même !

Par ailleurs, certains consulats exigent des autorités françaises la communication de l'intégralité du dossier de l'étranger pour accorder un laissez-passer. Or cette transmission n'est pas acceptable. Par exemple, il est connu que certains États punissent de la peine de mort, lorsqu'ils rentrent dans leur pays d'origine, leurs nationaux suspectés de trafic de

stupéfiants. Faute de la transmission de l'intégralité du dossier, les consulats refusent le laissez-passer.

Enfin, par-delà une mauvaise volonté évidente, certains consulats étrangers rencontrent des difficultés réelles pour identifier leurs nationaux, faute d'un état civil national performant.

Le taux de délivrance de laissez-passer par les consulats, par rapport aux demandes adressées par les autorités françaises, reste donc souvent très faible. Il variait en 1995 de 4 à 84 %, selon le pays concerné.

À ce titre, le gouvernement a engagé une politique de négociation avec plusieurs États, afin, par exemple, de conditionner en partie l'aide au développement par les efforts de coopération réalisés par les consulats. Le cabinet du Premier ministre a décidé, le 13 juillet 1995, sur la base de tableaux de bord réalisés par le ministère de l'Intérieur, qu'une action serait menée auprès des consulats pour qu'ils coopèrent davantage à la politique française de lutte contre l'immigration irrégulière.

En premier lieu, des statistiques sont établies mensuellement sur le taux de délivrance par les consulats de chaque État étranger, par rapport aux demandes adressées par les autorités françaises. Ces documents permettent de cibler les États étrangers auprès desquels un effort de sensibilisation est indispensable.

En deuxième lieu, des consultations sont menées auprès d'un certain nombre d'autorités étrangères. Il semble que cet effort de sensibilisation porte déjà ses fruits pour certains pays.

En dernier lieu, le Premier ministre a demandé, par un courrier en date du 25 octobre 1995, au ministre des Affaires étrangères et au ministre délégué à la Coopération de prendre ce problème en compte – sans ambiguïté – dans toutes les relations bilatérales qu'ils entretiennent avec les pays sources d'immigration clandestine, dans le cadre de l'aide au développement.

Les premiers résultats de cette action semblent encourageants. Toutefois, les préfectures mentionnent plusieurs difficultés.

D'une part, la position des autorités françaises était peu claire en matière de communication des dossiers individuels des étrangers à leur consulat. La DLPAJ estime que les décisions administratives d'éloignement ne peuvent être adressées au consulat qu'avec l'accord exprès de l'étranger concerné, le consulat pouvant se procurer auprès du tribunal compétent les décisions de justice. Au contraire, la DICCILEC, dans un télégramme récent aux préfectures, indique aux préfets qu'ils peuvent adresser au consulat une copie des mesures d'éloignement. Une clarification semble indispensable, à la fois pour orienter l'action des préfectures, et pour protéger la sécurité des étrangers éloignés. Cette ambiguïté a été levée par une réponse de janvier 1996 adressée par le ministre de l'Intérieur aux préfets ; le ministre tranche en faveur d'un strict respect de la confidentialité, seule la nature de la mesure d'éloignement pouvant être communiquée aux consulats.

D'autre part, les préfectures continuent de dénoncer l'esprit peu coopératif de quelques États.

***Les préfectures et les autres services***

Une des raisons de la faiblesse du taux d'éloignement des étrangers incarcérés tient à l'insuffisante coopération entre les services.

Les circulaires des 10 mars 1994 et 27 octobre 1995 ont mis en œuvre une procédure de coordination entre les services préfectoraux et les établissements pénitentiaires, afin de préparer l'éloignement des étrangers incarcérés. Elle prévoit la création d'une cellule régionale animée par deux fonctionnaires à temps complet. Un département rencontré par la mission offre, de ce point de vue, un exemple intéressant.

## *La gestion des étrangers incarcérés dans un département de la région parisienne*

*La préfecture estime le taux d'absence d'identité parmi les immigrés irréguliers interpellés à environ 80 %. Par ailleurs, ce département accueille une importante maison d'arrêts, qui compte 5 000 détenus dont 56 % d'étrangers. Or, le taux de reconduite à la frontière des détenus, en fin de peine, était, jusqu'en 1995, très réduit.*

*Pour y faire face, le préfet a mis en place, le 1er juin 1995, un dispositif intéressant. L'identité des personnes faisant l'objet d'un APRF ou d'une ITF et détenues à la maison d'arrêts est recherchée par une cellule ad hoc ; la recherche est effectuée par la gendarmerie, pendant la durée d'incarcération.*

*La mise en œuvre de cette cellule permet d'améliorer nettement les procédures.*

*Avant sa mise en place, la recherche n'était effectuée que par le biais d'une transmission, par le greffe à la préfecture, de la fiche de levée d'écrou et de la photographie de l'étranger, au moment de l'incarcération.*

*Depuis le 1er juin 1995, la personne incarcérée fait l'objet des mesures suivantes :*
*– au moment de l'incarcération, prise d'empreintes et de photographies et saisie informatique de ces renseignements ;*
*– pendant l'incarcération, transmission des empreintes au STRJDG et à la préfecture, demande de renseignements auprès du TGI ou de la cour d'appel, demande de renseignement à l'OFPRA en cas de demande d'asile politique, saisie des éventuels documents d'identité ;*

*– avant la libération, recherche de l'identité et transmission des résultats à la préfecture un mois au plus tard avant la libération.*

*En cas d'impossibilité d'identification, une procédure pour dissimulation d'identité est systématiquement mise en œuvre pour éviter une remise en liberté.*

*Le coût en fonctionnement de la cellule est assez faible : un gradé et trois gendarmes. La rationalisation du travail (installation dans les locaux de la maison d'arrêts, équipement informatique) minore le coût.*

*Les résultats de cette cellule sont probants. Sur 778 dossiers, 688 ont été traités sans les papiers de la personne concernée. 370 (soit 47,5 %) ont fait l'objet d'une résolution et ont déjà été adressés à la préfecture. La gendarmerie utilise différents moyens pour identifier les personnes :*
*– demandes d'identification au service technique de renseignements judiciaires et de documentation de la gendarmerie – STRJDG – (162 cas résolus) ;*
*– demandes adressées aux TGI (90 réponses obtenues) ;*
*– demandes adressées à l'OFPRA (69 réponses obtenues).*

## Un dispositif juridique insuffisamment utilisé

### *Un dispositif de sanction de la dissimulation d'identité existe*

La loi du 31 décembre 1991 a permis, en modifiant l'article 27 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 (1), d'incriminer la dissimulation de documents de voyage ou de renseignements nécessaires à l'éloignement. Cette incrimination doit se fonder sur la preuve de l'intention coupable ou de la mauvaise foi de l'étranger.

Par ailleurs, la loi du 30 décembre 1993 a institué la procédure de la rétention judiciaire. Le tribunal correctionnel peut, après avoir reconnu l'étranger coupable de ne pas avoir, par exemple, fourni les renseignements nécessaires à l'exécution d'une mesure d'éloignement, ajourner le prononcé de la peine. Dans ce cas, il peut placer, par ordonnance, l'étranger en rétention, pour une durée maximale de trois mois, en joignant au prévenu de présenter à l'autorité administrative compétente les renseignements ou documents de voyages nécessaires. Cette procédure n'est pas applicable aux mineurs de moins de seize ans.

(1) L'ordonnance du 2 novembre 1945 (article 27) dispose que *« la même peine* (trois ans d'emprisonnement) *sera applicable à tout étranger qui n'aura pas présenté à l'autorité administrative compétente les documents de voyage permettant l'exécution de l'une des mesures mentionnées au premier alinéa »* (expulsion, reconduite à la frontière) *« ou qui, à défaut de ceux-ci, n'aura pas communiqué les renseignements permettant l'exécution. Le tribunal pourra, en outre, prononcer à l'encontre du condamné l'interdiction du territoire pour une durée n'excédant pas dix ans ».*

Parallèlement à cette mesure, trois centres de rétention judiciaire ont été ouverts à Orléans, Aniane et Ollioules, pour trente-six places disponibles en tout. Ces centres ont accueilli, en 1995, soixante retenus, pour 2 097 journées d'hébergement, soit une durée moyenne par retenu de trente-cinq jours.

Une circulaire du 11 juillet 1994 proposait une interprétation restrictive de l'article 27 de l'ordonnance de 1945, en limitant les poursuites à l'existence d'un délit connexe. Une nouvelle circulaire, en date du 26 septembre 1995, du ministre de la Justice est heureusement revenue sur cette interprétation, en abandonnant la référence à un délit connexe. Elle vise à sanctionner plus systématiquement les étrangers qui tentent de se soustraire à la mesure d'éloignement prise à leur encontre et à inciter les magistrats à utiliser davantage la rétention judiciaire.

***Son application est encore insuffisante***

Cette seconde circulaire semble avoir eu un effet incitatif. Par exemple, on note une progression sensible du nombre des retenus judiciaires (soixante en 1995 contre douze en 1994).

Toutefois, il semble encore que les magistrats continuent d'appliquer la circulaire de 1994. De même, les préfets, qui ont pourtant été destinataires, pour information, de la circulaire de 1995, se réfèrent peu à ce texte dans leurs rapports avec la justice. De même, il est généralement difficile d'apporter la preuve de l'intention coupable ou de la mauvaise foi de l'étranger. Enfin, l'incrimination de ce comportement ne règle pas le problème de l'éloignement effectif de l'étranger ; certains services ont souligné que des associations d'aide aux étrangers conseillent parfois à ceux-ci de conserver le silence pendant leur détention, ce qui annihile les effets de la procédure.

La création de centres de rétention judiciaire est certes un premier pas. D'autant que sur les soixante retenus de 1995, treize (22 %) ont été effectivement éloignés, quinze (25 %) ont fait l'objet d'une incarcération, vingt-quatre (40 %) restent retenus, pour seulement huit (13 %) retenus libérés.

Toutefois, les capacités de ces centres sont trop faibles face aux besoins.

En ce qui concerne la mise en détention des étrangers qui cachent leur identité, les magistrats soulignent que les capacités des établissements pénitentiaires sont insuffisantes. Par ailleurs, ils souhaitent aussi une meilleure coordination des services de police, afin d'éviter que la DICCILEC refasse l'intégralité d'une procédure déjà initiée par les autres services de police.

## La procédure de reconduite à la frontière est lourde et n'est pas systématiquement mise en œuvre

La reconduite à la frontière est une décision administrative prise par le préfet lorsqu'un étranger est en situation irrégulière, c'est-à-

dire lorsqu'il ne possède pas les documents nécessaires pour rester sur le territoire national (visa, titre de séjour).

**Les cas pratiques où un étranger fait l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière**

Trois situations se présentent généralement.

En premier lieu, l'étranger peut être arrêté par les services de contrôle, soit à l'occasion d'un fait indépendant de sa situation au regard du séjour, soit à la suite d'un contrôle d'identité. Il est alors placé en garde à vue.

En deuxième lieu, l'étranger peut faire l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière à la suite d'un refus de délivrance de titre de séjour par l'autorité préfectorale. Dans ce cas, l'étranger s'est vu opposer un refus de délivrance et une invitation à quitter le territoire. L'étranger doit alors quitter le territoire dans le mois. À l'expiration de ce délai, le préfet peut prendre un arrêté de reconduite lorsque l'étranger n'a pas effectivement quitté le territoire.

En dernier lieu, il convient de mentionner le cas des étrangers qui sortent de prison et qui font l'objet d'une mesure d'éloignement.

**La procédure de l'arrêté de reconduite à la frontière est particulièrement lourde**

La reconduite est effectuée sur la base juridique d'un arrêté préfectoral. Cette procédure ne peut s'appliquer à l'encontre de certaines catégories d'étrangers. Elle est doublée par une procédure judiciaire permettant de sanctionner l'entrée et le séjour irréguliers.

Pour reprendre l'expression utilisée par un préfet délégué à la police, les procédures relèvent simplement du « parcours du combattant ».

***La procédure administrative***

Lorsque l'étranger en situation irrégulière est placé en garde à vue, par exemple à la suite d'une arrestation pour d'autres faits ou d'un contrôle d'identité, l'officier de police judiciaire doit aviser le préfet. Le préfet prend un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF). La notification de l'arrêté à l'étranger met fin à la garde à vue.

Cet arrêté est généralement assorti :
– soit d'une décision de maintien en rétention administrative, pour le temps que les délais de recours soient épuisés et que le départ soit organisé ;
– soit d'une décision d'assignation à résidence.

Le préfet peut, le cas échéant, assortir l'arrêté d'une décision d'interdiction de territoire d'une durée maximale d'un an à compter de l'exécution de la reconduite à la frontière, en raison de la gravité du comportement de l'étranger.

La notification de l'arrêté peut être faite directement par remise de l'arrêté à l'étranger ou par voie postale (lettre recommandée

avec accusé de réception). La notification est réputée faite lorsque l'adresse donnée par l'étranger est fausse.

Lorsqu'un étranger ne donne pas suite à la notification d'un arrêté (par exemple, s'il donne une fausse adresse postale), il peut être placé en rétention immédiatement quand il est contrôlé postérieurement à la notification.

L'arrêté est susceptible de recours devant le tribunal administratif. Le délai de recours est de 24 heures suivant la notification de la décision. Le président du tribunal ou son délégué statue dans les 48 heures à compter de la saisine. L'étranger a le droit d'obtenir communication du dossier sur la base duquel la décision attaquée a été prise et de se faire assister d'un avocat.

En cas d'annulation de l'arrêté, il est mis fin aux mesures de surveillance (rétention ou assignation à résidence) et l'étranger est muni d'une autorisation provisoire de séjour, jusqu'à ce que le préfet ait de nouveau statué sur son cas.

En revanche, l'article 27 de l'ordonnance de 1945 dispose que tout étranger qui se sera soustrait ou qui aura tenté de se soustraire à l'exécution d'une mesure de reconduite à la frontière sera puni d'une peine de six mois à trois ans de prison.

La reconduite à la frontière d'un étranger en situation irrégulière est donc un parcours du combattant et une course de vitesse, du seul point de vue juridique, pour les services en charge des dossiers.

Trois arrêtés préfectoraux sont nécessaires :
– arrêté de reconduite à la frontière ;
– arrêté fixant le pays de destination de l'étranger ;
– arrêté prononçant le maintien en rétention administrative.

Le service des étrangers de la préfecture ou de la sous-préfecture doit ensuite rédiger les courriers suivants :
– lettre d'information au tribunal administratif relative à l'intervention des arrêtés préfectoraux ;
– lettre à la police ou la gendarmerie portant notification des trois arrêtés ;
– lettre au procureur de la République pour l'informer de la mise en rétention ;
– lettre au président du tribunal de grande instance pour la prolongation du délai de rétention administrative ;
– lettre au procureur général près la cour d'appel pour l'informer de la décision de prolongation susceptible d'appel ;
– lettre au consulat pour obtenir les documents transfrontaliers ;
– mémoire à rédiger dans les 48 heures, si l'étranger fait un recours devant le tribunal administratif ;
– fax à adresser au ministre de l'Intérieur pour réserver un titre de transport.

Par ailleurs, le service des étrangers a dû préalablement prendre contact téléphoniquement avec :
– la police ou la gendarmerie ;

– le tribunal administratif ;
– le tribunal de grande instance ;
– le procureur de la République ;
– le procureur général ;
– le consulat ou l'ambassade.

Enfin, la préfecture doit être présente aux éventuelles audiences juridictionnelles, lorsque des recours ont été formulés devant la justice :
– présence du représentant du préfet devant le tribunal administratif ;
– présence du représentant du préfet au tribunal de grande instance pour la prolongation du délai de rétention ;
– présence du représentant du préfet devant la cour d'appel en cas d'appel.

***Les cas d'étrangers ne pouvant faire l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière***

Ne peuvent faire l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière :
– l'étranger mineur ;
– l'étranger qui justifie par tout moyen de résider en France habituellement depuis qu'il a atteint, au plus, l'âge de six ans ;
– l'étranger non étudiant qui justifie par tout moyen de résider en France depuis plus de quinze ans ;
– l'étranger marié depuis au moins un an avec un conjoint français, à condition que la communauté de vie soit effective ;
– l'étranger père ou mère d'un enfant français, résidant en France à la condition qu'il exerce, même partiellement, l'autorité parentale ou qu'il subvienne effectivement à ses besoins ;
– l'étranger titulaire d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle servie par un organisme français et dont le taux d'incapacité permanente est supérieure à 20 % ;
– l'étranger titulaire d'un titre de séjour qui n'a pas été condamné à une peine au moins égale à un an d'emprisonnement sans sursis.

Ces limites s'appliquent également dans le cas d'une expulsion. Toutefois, même dans les cas précités, un étranger peut être expulsé s'il a été condamné définitivement à une peine d'emprisonnement ferme au moins égale à cinq ans.

***La procédure judiciaire***

Le parquet peut engager contre l'étranger une procédure pénale permettant de sanctionner l'entrée et le séjour irréguliers. L'article 19 de l'ordonnance de 1945 prévoit une peine d'emprisonnement d'un mois à un an et une amende de 2 000 à 20 000 francs.

Lorsque le parquet décide de poursuivre l'étranger, le tribunal correctionnel peut assortir, le cas échéant, la peine de prison ou d'amende d'une interdiction de territoire pouvant aller jusqu'à trois ans. Cette durée de trois ans peut être portée à dix ans dans plusieurs cas prévus par les articles 19, 21 et 27 de l'ordonnance de 1945 (atteintes volontaires à la vie, trafic de stupéfiants, crimes contre l'humanité, terrorisme, espionnage) ; en aucun cas, elle ne peut concerner un mineur.

L'interdiction du territoire entraîne de plein droit la reconduite à la frontière du condamné soit immédiatement soit lorsque la peine d'emprisonnement a été accomplie.

La loi du 30 décembre 1993 a, par ailleurs, institué la procédure de mise en rétention judiciaire. Le tribunal correctionnel peut, après avoir reconnu l'étranger coupable de ne pas avoir présenté de document de voyage ou de ne pas avoir fourni les renseignements nécessaires à l'exécution d'une mesure d'éloignement, ajourner le prononcé de la peine et enjoindre le prévenu de présenter à l'autorité administrative compétente les documents de voyage manquants ou de lui communiquer les renseignements nécessaires. Cette rétention, qui ne peut être effectuée dans des locaux relevant de l'administration pénitentiaire, est prononcée par ordonnance pour une durée de trois mois au plus et fixe le jour où la peine sera prononcée. Cette procédure n'est pas applicable aux étrangers mineurs de moins de seize ans.

**La jurisprudence dégagée par les tribunaux judiciaires nuit à l'efficacité du dispositif adopté par le législateur**

La mission aboutit à deux conclusions.

En premier lieu, la justice applique le droit dans un sens nettement restrictif.

Cette appréciation met en lumière l'importance des conséquences que peuvent avoir certains dispositifs juridiques. En effet, la justice applique tout le droit et par conséquent, chaque procédure définie par la réglementation est, en pratique, effectivement suivie dans son intégralité. Si cette conclusion ne saurait conduire à critiquer la justice, elle permet de prendre toute la mesure de la complexité qui ressort des règles en vigueur.

En second lieu, la mission a constaté qu'une grande part de la rigueur de la justice s'explique par une nette insuffisance des contacts entre cette dernière et les services chargés du contrôle. Ces services perçoivent souvent mal l'intervention du juge et sa rigueur. De même, la justice conçoit mal les difficultés pratiques auxquelles sont confrontés les services de contrôle. Une conclusion s'impose donc. Une amélioration des rapports entre les deux institutions et une prise en compte par chacune des difficultés et des impératifs de l'autre institution est indispensable. La mission a d'ailleurs pu noter que cette amélioration est, dans plusieurs départements, en bonne voie.

***Les magistrats appliquent le droit dans un sens restrictif***

Le juge apprécie tous les éléments matériels de la procédure, tels que les conditions du contrôle d'identité, le respect des formalités relatives à la garde à vue, la réalité de la notification de la mise en rétention. Un exemple de cette attitude rigoureuse est donné par l'arrêt Bechta de la Cour de cassation.

## *La jurisprudence Bechta de la Cour de cassation*

*(arrêt du 28 juin 1995)*

*En l'espèce, un étranger avait été arrêté sur la voie publique sans porter un titre de séjour en cours de validité. Le préfet du département concerné avait pris un arrêté de reconduite à la frontière et une décision de rétention. Saisi par le préfet d'une demande de prolongation du délai de rétention, le président du tribunal de grande instance rendait une ordonnance d'assignation à résidence, dont le préfet fit appel.*

*Le premier président constata alors la nullité de l'interpellation de M. Bechta et ordonna son maintien en liberté. Cette constatation était fondée sur le fait que les policiers n'avaient arrêté M. Bechta que par le seul effet d'un procès-verbal de sécurisation pris par le DDSP, à la suite d'une série, une semaine auparavant, d'infractions commises sur les lieux de l'interpellation. Le juge estima donc que l'interpellation n'était pas destinée à prévenir une atteinte à l'ordre public.*

*Saisie, la Cour de cassation estime alors que, contrairement au moyen invoqué par le préfet, le juge était fondé à se prononcer, comme gardien de la liberté individuelle, sur l'irrégularité de l'interpellation. Et ce, alors même que M. Bechta n'avait pas fait de recours contre l'arrêté de reconduite à la frontière.*

*Cet arrêt fait apparaître que le juge judiciaire s'accorde le pouvoir de se fonder, non seulement sur les moyens invoqués par le requérant, mais aussi sur la légalité de toute la procédure, interpellation comprise. En effet, le juge d'appel ne décide pas la remise en liberté de l'intéressé, mais son maintien en liberté, ce qui signifie qu'il annule des éléments antérieurs de la procédure ; éléments indépendants du seul problème de la prorogation de la rétention pour lequel il a été saisi par le préfet.*

*Par ailleurs, cette jurisprudence limite le recours, en matière de contrôle de l'identité des étrangers, à la procédure prévue par l'article 8 de l'ordonnance de 1945. Cette procédure permet un contrôle administratif indépendamment du comportement de l'étranger ; par exemple, sur la base d'infractions non identifiées, voire simplement potentielles. À l'occasion de l'adoption de cette procédure, dans le cadre de la loi du 24 août 1993, le Conseil constitutionnel avait émis des réserves d'interprétation qui disposaient que le contrôle devait toutefois être justifié par des circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public qui a motivé le contrôle. La Cour reprend ces réserves, en contestant le fondement – un procès-verbal de sécurisation – de l'interpellation.*

*Enfin, la Cour rappelle indirectement le caractère nécessairement exceptionnel du recours à la rétention. La rétention a été conçue comme un moyen destiné à empêcher la fuite de l'étranger en instance être reconduit. La justice considère qu'elle ne doit être utilisée que dans les cas où il y a un risque grave de fuite de l'étranger et rejette toute banalisation. Cette interprétation jurisprudentielle est très différente de celle des autorités administratives, pour lesquelles la rétention est le meilleur moyen de permettre effectivement l'éloignement de l'étranger ; l'autorité administrative justifie cette interprétation par le fait que la rétention se fait dans des locaux ne dépendant pas de l'administration pénitentiaire. À l'occasion du débat parlementaire relatif à la loi du 24 août 1993, le ministre de l'Intérieur avait d'ailleurs précisé que la rétention constituait « désormais une étape normale du processus d'exécution de la mesure d'éloignement ». Par sa jurisprudence Bechta, la Cour réaffirme le caractère exceptionnel de la rétention.*

La coexistence de deux voies de recours et l'intervention, selon l'acte considéré, de deux juges différents – le juge administratif et le juge judiciaire – sont de nature à complexifier le dispositif et à produire des redondances.

Par exemple, le tribunal administratif est compétent pour apprécier la légalité des arrêtés de reconduite à la frontière ; cependant, le juge judiciaire peut apprécier l'intégralité de la procédure et donc réapprécier la légalité des actes déjà jugés par le juge administratif. Il semble d'ailleurs que certains avocats choisissent de toujours soulever des moyens relatifs à la légalité des actes administratifs devant le juge. Certains magistrats ont d'ailleurs fait part à la mission de leur volonté d'être mieux informés des décisions déjà prises par le juge administratif, afin de ne pas juger la procédure une seconde fois sur des moyens identiques.

La sanction pénale de l'entrée et du séjour irréguliers est rarement appliquée. Généralement, les parquets estiment que la procédure administrative (prise d'un arrêté de reconduite à la frontière) suffit et engagent rarement une procédure judiciaire. Par ailleurs, une circulaire de 1993 avait déconseillé au juge d'assortir son jugement d'une interdiction du territoire dans le cadre de l'article 19 de l'ordonnance de 1945.

Certains magistrats rencontrés par la mission ont mis en évidence des différences de vue entre le parquet, qui souhaiterait une sanction plus systématique du défaut d'identité, et les magistrats du siège, qui y seraient opposés. Plusieurs procureurs de la République ont cependant déclaré vouloir appliquer davantage les dispositifs légaux en vigueur. Pour y arriver, ils souhaitent en particulier une amélioration du travail effectué par les préfectures.

***L'éloignement des étrangers incarcérés est insuffisamment préparé***

Les étrangers en prison peuvent appartenir à deux catégories différentes. D'une part, il peut s'agir d'étrangers condamnés qui font l'objet d'une mesure d'éloignement. D'autre part, il peut s'agir des étrangers qui refusent de faire connaître leur identité et qui font l'objet d'une procédure de sanction judiciaire.

Il convient de souligner que les deux problèmes sont d'ailleurs liés. La mise en œuvre par le juge des sanctions prévues par la réglementation, lors de la dissimulation intentionnelle d'identité, est fortement obérée par la faible capacité des autorités à gérer l'éloignement des autres étrangers incarcérés. En effet, le juge hésite à incarcérer des étrangers lorsqu'il a conscience que cette procédure est inutile et n'aboutira pas à une mesure effective d'éloignement à la sortie de prison.

Traditionnellement, les autorités accordaient peu d'attention à ce problème ; ainsi, les étrangers remis en liberté ne faisaient pas aussitôt l'objet d'une procédure d'éloignement et se trouvaient libres sur le territoire national.

Il a été décidé, par une circulaire en date du 27 octobre 1995, de créer une cellule régionale de coordination dont le rôle est d'aider à l'amélioration de l'éloignement à leur sortie de prison des étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement. Cette circulaire prévoit que la cellule est composée d'un fonctionnaire de la DICCILEC (ayant un correspondant au service des étrangers dans chaque préfecture de la région) et d'un fonctionnaire des services pénitentiaires. La cellule a pour mission de suivre le planning des dates de sortie de prison et d'informer les autorités chargées de l'éloignement. Elle est proche de l'expérience décidée en juin 1995 par un département où se trouve un important site pénitentiaire (cf. *infra*).

Un bilan de cette décision est difficile étant donné son caractère récent. Toutefois, il convient de souligner que toutes les cellules ont d'ores et déjà été mises en place et se sont réunies. Par ailleurs, la DICCILEC centralise chaque mois les plannings de sortie afin d'établir les réservations sur les vols et de suivre l'effectivité de l'action des cellules.

Quelques chiffres peuvent être donnés. Par exemple, dans un département, sur 154 étrangers sortis de prison et faisant l'objet d'une mesure d'éloignement, 102 ont été effectivement éloignés, ce qui est un premier bilan assez encourageant.

Cependant, la mission a constaté que certaines préfectures ne sont pas encore pleinement impliquées dans ce processus.

Un effort est donc indispensable, face à des mesures d'éloignement qui, lorsqu'elles sont convenablement préparées, ne posent pas de réels problèmes pratiques ou juridiques. Dans ce cas, la seule contrainte est en effet de suivre les dates de sortie de prison.

***Les juridictions sont fortement débordées par les procédures relatives au séjour irrégulier des étrangers***

Il semble que certaines juridictions traduisent l'insuffisance de leurs moyens par une sévérité accrue envers la qualité des dossiers présentés par l'autorité préfectorale. Un cas évident est celui d'un tribunal de grande instance dans le ressort duquel se trouve un grand aéroport international. Ce tribunal n'a pas les moyens humains et logistiques d'assurer un rendu rapide de ses jugements en matière d'éloignement.

De même, de nombreux services soulignent que les juges motivent de moins en moins leur jugement d'annulation, ce qui fait que les services ne comprennent pas toujours en quoi la mesure d'éloignement était mal préparée ou illégale. Ainsi, lorsqu'il manque une pièce au dossier, la personne intéressée est immédiatement remise en liberté.

Enfin, il semble que les juges de permanence ne sont parfois pas suffisamment formés au droit des étrangers, ce qui peut expliquer une attitude particulièrement restrictive.

**La préparation des dossiers pâtit de l'insuffisance des moyens**

L'efficacité de mesures d'éloignement dépend aussi largement de la qualité du travail en amont des services et donc des moyens dont ils disposent.

Les magistrats rencontrés par la mission estiment que les préfectures font encore trop peu d'efforts dans la préparation et la motivation des arrêtés de reconduite à la frontière. De même, ils soulignent qu'une amélioration serait sans doute obtenue par un renforcement des contacts entre la justice et les autorités administratives. En se rencontrant, chacun comprendrait mieux les attentes des autres et pourrait en tenir compte. Par exemple, la transmission aux magistrats des notes de services relatives aux centres de rétention a été évoquée devant la mission par un procureur de la République. Inversement, certains magistrats souhaitent aider la police à se former et à mieux comprendre les procédures et leurs justifications.

Il est indispensable que les services de police et la gendarmerie préparent avec soin les procédures, telles que les conditions de l'interpellation.

De même, les préfectures doivent travailler avec plus d'efficacité, et ce, dans deux domaines particuliers.

Il est indispensable que les refus de titres de séjour soit systématiquement suivis, après un délai d'un mois de la prise d'un arrêté de reconduite à la frontière. Or, la prise de cet arrêté fait encore défaut dans de nombreux cas. En effet, AGDREF ne permet pas de savoir à l'instant t quels étrangers doivent faire l'objet d'un APRF, suite à un refus notifié le mois précédent. Les services sont donc contraints de tenir, avec plus ou moins de succès, des agendas spécifiques. Il en résulte parfois des délais très longs. L'amélioration du programme AGDREF est dans ce domaine indispensable.

De même, la qualité de la préparation des différents arrêtés et mémoires doit être soignée. Ceci impose des personnels plus nombreux, mieux formés au droit et à la jurisprudence et moins sollicités pour les fonctions d'accueil du public.

**Le problème spécifique des « interventions » politiques**

Une autre difficulté tient à la multiplication sensible des interventions politiques auprès des services. Ces derniers se disent l'objet de nombreux courriers ou appels téléphoniques d'élus ou de notables, aux fins d'obtenir une régularisation d'étrangers en situation irrégulière.

Ces interventions compliquent le travail des services et sont susceptibles de démotiver les agents.

Au point que certains services refusent toute intervention téléphonique, obligeant ainsi les élus à faire des demandes écrites. Ces dernières sont directement transmises au préfet ou au directeur de cabinet qui semble plus à même qu'un agent de catégorie B ou C d'apprécier le dossier.

## La rétention ne permet pas de mener à bien les procédures

Lorsqu'une mesure d'éloignement (reconduite à la frontière ou expulsion) ne peut être immédiatement exécutée, le préfet peut décider que l'étranger sera placé en rétention administrative ou assigné à résidence.

Cette décision est prise sur la base d'un arrêté, distinct de l'arrêté de reconduite à la frontière.

**Des délais beaucoup plus courts que dans les autres pays de l'Union européenne**

***Les délais applicables en France***

L'arrêté de mise en rétention de l'étranger est pris par le préfet pour 24 heures, après avis du parquet. Il est susceptible de recours devant la juridiction administrative.

Pour obtenir le prolongement de ce délai, le préfet doit, avant son expiration, saisir par requête motivée le président du tribunal de grande instance qui statuera par ordonnance après audition de l'étranger. Le juge judiciaire peut prendre une mesure de prolongation pour six jours au maximum. Cette ordonnance est elle-même susceptible d'un recours non suspensif, en appel, devant le juge judiciaire.

Enfin, en application de la loi du 30 décembre 1993, le président du tribunal de grande instance peut, à nouveau, prolonger le délai de rétention de trois jours, dans trois cas :
– l'étranger représente une menace particulièrement grave pour l'ordre public ;
– l'urgence absolue ;
– l'étranger n'a pas présenté à l'autorité des documents de voyage permettant l'exécution d'une mesure d'éloignement.

### *Les exemples européens*

La situation française est un cas unique en Europe.

Le tableau présenté ci-dessous fait apparaître que la plupart des grands pays européens ont des délais et des conditions de rétention beaucoup moins stricts qu'en France.

| | **Allemagne** | **Autriche** | **Belgique** | **Danemark** | **Espagne** | **Finlande** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Décision administrative ou judiciaire de maintien en rétention | Judiciaire | Administrat. | Administrat. | Administrat. et judiciaire | Administrat. | Administrat. et judiciaire |
| Délais | 6 mois + 12 mois (prolongat.) | 2 mois 6 mois dans certains cas | 2 mois | 3 jours (décision administrat.) Illimité (décision judiciaire) | 40 jours | 1 jour (décision administrat.) Illimité (décision judiciaire) |
| Lieux de rétention | Oui | Locaux administratifs | Prison | Prison | Oui + prison | Locaux administratifs |

| | **Irlande** | **Luxembourg** | **Norvège** | **Pays-Bas** | **Royaume-Uni** | **Suède** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Décision administrative ou judiciaire de maintien en rétention | Administrat. | Administrat. | Administrat. | Administrat. | Administrat. | Administrat. |
| Délais | Illimité | 3 mois | 2 semaines + 4 semaines (prolongat.) 12 semaines dans certains cas | 30 jours | Illimité | 2 mois |
| Lieu de rétention | Prison | Locaux "appropriés" Prison | Prison | Prison | Oui | Oui |

Ce tableau souligne l'étroitesse relative des délais de rétention applicables en France. Dans tous les autres pays mentionnés, aucun n'a des délais aussi courts qu'en France. Deux États – le Royaume-Uni et l'Irlande – ne pratiquent aucune limitation de la durée, alors même que la décision de mise et de maintien en rétention est administrative, c'est-à-dire sans intervention du juge. De plus, en Irlande, la rétention est effectuée dans une prison et non dans un centre de rétention.

### *L'attitude stricte de la justice limite les recours à la rétention*

La justice veille à apprécier strictement les conditions d'application des textes relatifs à la rétention. Ainsi, de nombreux magistrats exigent, pour accorder la prolongation du délai de rétention, des renseignements souvent difficiles à fournir.

Surtout, la justice estime que la rétention doit demeurer une procédure exceptionnelle, utilisée uniquement lorsque, manifestement, l'étranger présente des risques de se soustraire aux autorités. Elle lui préfère donc l'assignation à résidence. La jurisprudence Bechta semble confirmer cette position.

### Les procédures dilatoires de demande d'asile se multiplient

Certains ressortissants étrangers déposent systématiquement des demandes d'asile. Lorsqu'ils ne sont pas encore placés en centre de rétention, cette procédure leur offre un long délai supplémentaire (sept mois en moyenne, appel compris). Lorsqu'ils sont placés en rétention, les délais sont plus courts, l'OFPRA étant saisi en urgence. Cependant, le délai d'examen qui n'est pas suspensif et pèse donc sur la poursuite de la rétention et son aboutissement. Certaines associations conseilleraient d'ailleurs de ne pas faire de demande au début de la rétention mais bien dans les derniers jours.

Certaines nationalités semblent plus couramment utilisatrices de cette procédure, alors même que les pays concernés ne représentent pas de menaces réelles pour les intéressés. Certes, les listes de pays établies par l'OFPRA permettent un examen plus rapide de nombreux dossiers ; cependant, dans beaucoup de cas, les demandes d'asile font l'objet d'un examen soutenu ce qui ralentit ou annihile les procédures.

### L'attitude parfois contestable de certaines associations

Beaucoup de services ont souligné devant la mission que certaines associations, pourtant subventionnées sur des fonds d'État, mènent une action discutable auprès des étrangers qui font l'objet d'une procédure. Certaines établiraient même, à titre officieux, des brochures d'information expliquant comment retarder au maximum les procédures.

Si elle est avérée, cette attitude, contraire au respect de la loi et sans rapport avec une activité louable d'aide aux étrangers, mériterait de faire l'objet de sanctions, telles que la perte de la subvention publique.

### Les capacités de rétention sont sans mesure par rapport aux phénomènes

#### *L'assignation à résidence connaît des limites avérées*

L'assignation à résidence est généralement inopérante. L'étranger profite de cette liberté de circulation pour se cacher des services de contrôle. Par exemple, une DDSP de la région parisienne a constaté que sur 2 850 étrangers interpellés en situation irrégulière et 202 personnes assignées à résidence, 175 n'ont pu être éloignées du fait que, assignées à résidence, elles ne se sont pas présentées le jour de leur départ. Certains services estiment à 25 % la probabilité qu'un assigné à résidence se présente effectivement pour être reconduit.

Certains services ont constaté qu'une même adresse de particulier est « vendue » parfois à plusieurs centaines d'étrangers en même temps. Or l'assignation à résidence est encore régulièrement utilisée par

les magistrats, lorsqu'ils se prononcent sur la prolongation du délai de rétention.

***La capacité des centres de rétention est dérisoire***

*Le nombre de places*

Le nombre total de places (en fonctionnement) dans les centres de rétention est, en 1995, de 632 places, pour vingt-quatre centres.

Un programme d'extension a été décidé ; il vise une capacité de 847 places à la fin de 1996 et 1 153 places à la fin du programme (normalement en 1998). En particulier, l'OMI devrait financer à hauteur de 45 millions de francs la construction, en 1996, de 438 places.

**Tableau des centres de rétention administrative statutaires et des centres de rétention judiciaire**

| Site | Capacité en fonctionnement en 1994 | Capacité prévue après le programme d'extension des capacités |
|---|---|---|
| Nice-Auvarre | 44 | 40 |
| Marseille-Arenc | 72 | 80 |
| Sète-Port | 16 | 24 |
| Toulouse | 20 | 20 |
| Bordeaux | 8 | 8 |
| Nantes | 10 | 10 |
| Lille-Lesquin | 19 | 36 |
| Paris | Dépôt fermé | 175 |
| Rivesaltes | 18 | 30 |
| Strasbourg-Geispolsheim | 20 | 30 |
| Lyon-Satolas (en cours de reconstruction) | 24 | 56 |
| Mesnil-Amelot (en cours de reconstruction) | 94 | 140 |
| Bobigny | 16 | 16 |
| Nanterre | 20 | 20 |
| Hendaye (construction en cours d'achèvement) | 18 | 18 |
| Metz | - | 20 |
| Fleury-Mérogis | - | 80 |
| Coquelle-Calais | - | 20 |
| Aniane (CRJ) | - | 15 |
| Orléans (CRJ) | - | 11 |
| Ollioules (CRJ) | - | 10 |
| **Total** | **399** | **859** |

L'effort de réhabilitation et de construction engagé depuis plusieurs mois représente un coût important. On évalue la réhabilitation à plus de 85 000 francs par place. La construction d'une place supplémentaire représente 187 000 francs.

Cet effort mérite d'être poursuivi, l'investissement effectué pouvant être compensé à terme par une réduction sensible du coût (pertes de recettes publiques) constitué par l'immigration irrégulière.

**Tableau des centres de rétention administrative non statutaires**

| Site | Capacité prévue après le programme d'extension des capacités |
|---|---|
| Ferney-Voltaire | 10 |
| Dijon | 4 |
| Besançon-Delle | 8 |
| Ajaccio | 10 |
| Mulhouse | 14 |
| Chambéry | 6 |
| Belfort | 6 |
| Cergy-Pontoise | 16 |
| Guadeloupe-Raizet | 30 |
| Troyes | 2 |
| Orléans | 4 |
| Calais-Port | 16 |
| Hendaye | 18 |
| Strasbourg-Pont de l'Europe | 30 |
| Rouen | 4 |
| Nanterre | 26 |
| Bobigny | 40 |
| Cayenne-Rochambeau | 50 |
| **Total** | **294** |

L'absence de capacités suffisantes impose parfois de recourir à des structures hôtelières classiques. En particulier, l'aéroport de Roissy utilise un grand hôtel voisin qui a accueilli 319 personnes pendant les dix premiers mois de 1995. Mais ce palliatif représente un coût important, évalué à 2 442 francs par étranger retenu. Une situation proche est constatée dans un autre site ; l'absence de capacité d'accueil pour les femmes et les enfants et l'insuffisance des capacités pour accueillir les hommes imposent de les loger à l'hôtel ; le coût annuel de ce mode de logement était de 650 000 francs en 1994.

*Le problème du fonctionnement*

Au problème du nombre de places s'ajoute celui des conditions de fonctionnement des centres.

En premier lieu, la gestion des centres n'est pas toujours confiée aux mêmes autorités, selon que le centre se situe dans une zone de police ou de gendarmerie.

En second lieu, les centres sont mal adaptés à l'accueil séparé des femmes et à l'accueil spécifique des enfants. Ces derniers sont donc généralement placés en protection maternelle et infantile et, par conséquent, séparés de leur famille. Cette situation est difficilement acceptable ; un effort sur les capacités de rétention doit donc tenir compte de la nécessité d'accueillir les mères de famille et leurs enfants, dans des conditions non traumatisantes pour ces derniers.

Les délais et les capacités de rétention constituent un handicap majeur à l'éloignement. Il semble bien que quels que soient les efforts

qui porteront sur la coordination des services et l'amélioration des procédures, il faudra nécessairement procéder à un allongement de la durée de la rétention administrative et une augmentation des capacités.

## La reconduite *stricto sensu* est parfois difficile

### Les escortes sont difficiles à mettre en place

Les services de contrôle ont souligné la difficulté qui existe à réunir des escortes afin de transférer les étrangers en attente d'éloignement vers les centres de rétention et vers les aéroports. Ces derniers sont parfois distants de plusieurs centaines de kilomètres, en particulier lorsque certains pays ne sont desservis que par quelques aéroports français.

Il semble en effet qu'une clarification des compétences et une plus forte coopération seraient souhaitables entre les services de la police nationale et la gendarmerie. La répartition des compétences n'est prévue par les textes que pour certains cas (par exemple, l'extraction d'un détenu d'une prison vers un tribunal). En revanche, les textes n'apportent pas de réponse pour le transfert :
– d'un détenu vers un lieu de départ ;
– d'un retenu vers un tribunal ;
– d'un retenu vers un lieu de départ ;
– d'un étranger vers un centre de rétention judiciaire.

À ce titre, une concertation entre les services susceptibles de fournir les escortes est indispensable.

### Les compagnies aériennes et les chambres de commerce ont des préoccupations différentes de celles des autorités de l'État

#### *Le problème de la fréquence des vols*

Les services de contrôle soulignent qu'il est parfois difficile d'obtenir un vol en direction du pays d'origine de l'étranger. Le délai d'obtention d'un vol et de transport de l'étranger vers l'aéroport peut dépasser le délai de rétention. C'est le cas avec un grand État africain en direction duquel il n'y a qu'un seul vol par semaine au départ de toute la France ; pourtant cet État représente une difficulté très importante en matière d'immigration irrégulière. Une DDSP de la région parisienne a souligné que, sur 2 850 étrangers interpellés en situation irrégulière, 198 n'ont pu être éloignés faute d'un vol sur la destination concernée, alors même que le département accueille à proximité un grand aéroport international.

L'ex-Yougoslavie représente une difficulté voisine. L'éloignement des ressortissants de l'ancienne fédération s'est heurté, pendant le conflit, à l'embargo international, qui rendait impossible le retour par voie aérienne vers certaines destinations (Belgrade, Sarajevo, par exemple). Aujourd'hui encore, les autorités de certaines républiques de l'ex-Yougoslavie refusent d'accueillir les ressortissants qui n'ont pas leur nationalité, même si leur adresse de domicile est située sur leur territoire.

Le gouvernement a confirmé, ces derniers mois, sa volonté de poursuivre l'organisation de reconduites collectives d'étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement exécutoire. Dix opérations de cette nature ont été organisées entre le 18 juillet 1995 et le 25 janvier 1996, pour 538 étrangers ; quatre opérations ont été réalisées depuis. Il convient de souligner qu'un médecin était présent dans chacun des vols.

Ces mesures présentent l'avantage, par leur annonce préalable, d'être bien prévues par les préfectures. Toutefois, elles ne peuvent concerner que quelques nationalités ; sur 538 étrangers, 270 ont été éloignés vers la Roumanie (sur quatre vols). De même, il semble que la DICCILEC éprouve certaines difficultés à remplir ses vols. Il serait nécessaire que ce service étudie, avec les préfectures, les causes de cette insuffisance (mauvais ciblage des destinations par rapport aux besoins, information tardive des préfectures).

***La difficile coopération avec les compagnies et les concessionnaires d'aéroports***

Les concessionnaires d'aéroport semblent coopérer difficilement avec les autorités chargées de la reconduite. Lorsqu'ils savent que le délai de rétention est bientôt expiré, ils refusent d'accueillir l'étranger. Les services de la DICCILEC sont donc parfois contraints de jouer sur la notion d'embarquement et de leur expliquer que l'embarquement est le fait de conduire l'étranger dans la zone internationale de l'aéroport et que, une fois l'étranger admis dans cette zone, il n'est plus considéré comme retenu en France. De même, ils estiment que la multiplication des contrôles à l'arrivée ou l'embarquement parfois difficile des étrangers sont des opérations commercialement déplorables.

**Les capacités d'accueil des aéroports sont insuffisantes**

Par définition, les aéroports de province ne sont pas équipés pour accueillir un volume important d'étrangers en situation irrégulière et en attente d'un vol de retour vers leur pays d'origine.

De même, ils se trouvent placés hors de tout cadre juridique dans certains cas de refus d'embarquement par un étranger. Afin d'obtenir un vol avant la fin du délai de rétention, il est parfois nécessaire de transférer l'étranger du département où a été pris l'arrêté de reconduite à la frontière vers le département où se trouve l'aéroport de départ. En cas de refus d'embarquement, l'étranger est retenu dans l'aéroport (dans la zone d'attente) sans que le préfet du département où est situé l'aéroport ait pris un arrêté de mise en rétention. L'étranger est donc retenu dans des conditions juridiques contestables.

Ce problème se pose avec acuité pour les ressortissants algériens. En effet, les vols de la compagnie Air Algérie ne sont plus assurés que dans quelques aéroports français, par exemple, Marseille ; par conséquent, tous les Algériens en situation irrégulière sont transférés dans ces aéroports.

### L'attitude des reconduits peut empêcher la reconduite : le refus d'embarquement

*Un dispositif juridique peu appliqué*

Lorsqu'ils sont sur le point d'être reconduits à la frontière, certains étrangers refusent d'embarquer dans l'avion.

L'escorte s'arrête normalement à l'entrée de l'appareil. En effet, l'escorte embarquée, si elle semble obtenir de bons résultats, est financièrement très coûteuse et parfois difficile ; une vingtaine d'États refusent systématiquement d'accorder un visa aux fonctionnaires d'escorte, même munis d'un passeport de service. Il est donc difficile de contraindre un étranger à demeurer assis dans l'avion.

De même, certains étrangers refusent de monter dans l'appareil en se roulant sur le sol de la passerelle. Il est à noter que ce comportement incite parfois d'autres étrangers reconduits, calmes jusqu'alors, à s'y associer. Par exemple, une DDSP de la région parisienne a constaté que sur 2 850 étrangers interpellés en situation irrégulière, 710 ont été effectivement éloignés mais 346 ont refusé d'embarquer.

Dans les cas où l'étranger a un comportement violent ou simplement très agité, le commandant de bord peut refuser son admission dans l'appareil qu'il commande.

Certes, dans cette hypothèse, la loi du 9 septembre 1986 a créé une infraction spécifique pour défaut d'embarquement dû à l'intéressé. L'étranger est alors déféré au parquet et peut être condamné à une peine d'emprisonnement accompagnée d'une interdiction du territoire. De même, en l'absence de cette procédure, l'étranger peut être maintenu en rétention jusqu'au prochain vol, dans les mêmes délais.

Cependant, deux problèmes limitent l'utilisation de ces outils juridiques. D'une part, les parquets des circonscriptions judiciaires qui ont dans leur ressort les grands aéroports français sont saturés (Bobigny pour l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle et Créteil pour l'aéroport d'Orly). Il convient de souligner que les parquets se contentent généralement de prononcer une peine avec sursis, ce qui permet à l'étranger d'être aussitôt remis en liberté. D'autre part, les délais de rétention empêchent parfois d'attendre un autre vol, sans recourir à la procédure devant le parquet ; d'autant que les services chargés de la reconduite ne sont pas assurés que l'étranger acceptera finalement d'embarquer.

L'aéroport de Roissy a mis en œuvre une procédure nouvelle qui consiste à améliorer, *a priori*, les conditions d'embarquement. Les étrangers les plus agités sont isolés du groupe de reconduits afin d'éviter toute contagion de l'agitation ; cette procédure est facilitée par le fait que les refus d'embarquer concernent essentiellement un nombre limité de nationalités ; par exemple, en octobre 1995, à l'aéroport de Roissy, cinq nationalités ont représenté 22,5 % des étrangers reconduits mais 50 % du total des refus. D'autre part, les services chargés de la reconduite dialoguent avec l'étranger pour lui faire comprendre que son agitation n'empêchera pas son embarquement sur un autre vol ou le conduira à un

éventuel emprisonnement associé à une interdiction du territoire. Cette technique semble porter ses fruits. En 1993, le taux des refus d'embarquement atteignait 42 % des personnes présentées en passerelle ; en octobre 1995, ce chiffre est de 21 % ; l'aéroport se fixe pour 1996 un objectif de 10 %.

## Roissy

*L'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle a une activité majeure en matière d'éloignement des étrangers.*

*Au total, pour la période de janvier à octobre 1995 inclus, le nombre de vols a été de 246 860, pour 23,5 millions de passagers.*

*L'aéroport accueille une unité nationale de la DICCILEC chargée de l'éloignement. Cette dernière y réalise 65 % environ des éloignements effectués par la France.*

*L'activité de la DCI de Roissy a été la suivante :*
*– 2 147 non-admis (dont 793 pour faux documents) ;*
*– 6 012 mesures d'éloignement (dont 1 634 ayant donné lieu à refus d'embarquement) ;*
*– 235 escortes pour 469 passagers éloignés ;*
*– 1 317 amendes infligées aux compagnies aériennes (dont 760 à Air France).*

*En octobre 1995, 913 étrangers étaient prévus en éloignement à l'aéroport de Roissy.*

*Les résultats sont les suivants :*
*– 116 n'ont pas été présentés à l'aéroport ;*
*– 157 ont refusé d'embarquer ;*
*– 445 ont été embarqués sans escorte ;*
*– 145 ont été embarqués avec escorte.*

*Les escortes se sont réparties de la façon suivante :*
*– vingt-quatre escortes, engageant cinquante-quatre fonctionnaires, ont permis l'éloignement de vingt-cinq personnes ;*
*– une escorte de trente-six fonctionnaires a permis l'éloignement groupé de cinquante-sept personnes ;*
*– soixante-dix-sept escortes extérieures ont permis l'éloignement de quatre-vingt-quinze personnes.*

*En premier lieu, le contrôle à l'arrivée a été amélioré. La détection des faux documents a été renforcée ; en 1994, il a permis de détecter 1 700 faux documents de voyage.*

*En second lieu, les conditions de l'éloignement ont été facilitées. La procédure déjà évoquée, relative aux refus d'embarquement, porte ses fruits. De même, l'aéroport a mené une action importante en matière de capacités de rétention.*

*Le centre de rétention de Roissy a des capacités très insuffisantes ; aussi, les services de la DICCILEC ont passé un accord avec un hôtel voisin de l'aéroport. Certes, cette solution n'est qu'un palliatif lourd de problèmes : la clientèle habituelle de cet hôtel vit mal la présence d'étrangers retenus, la surveillance des intéressés est complexe dans un site peu adapté (absence de barreaudage...), le coût (779 144 francs pour les dix premiers mois de 1995 et 319 personnes) est prohibitif. Toutefois, en pratique, elle permet de régler à court terme le problème de la rétention. Enfin, la présence d'une antenne de l'OFPRA dans l'aéroport facilite un traitement rapide des demandes d'asile.*

***Un coût important en moyens***

L'embarquement et le refus d'embarquement pénalisent lourdement les effectifs de la DICCILEC et donc les autres activités de ce service dans les aéroports (service aux voyageurs pour les pertes de bagages et contrôle des entrées).

## Une simplification des procédures dans le strict respect des libertés individuelles est indispensable

### Les résultats ont atteint un palier

Les chiffres sur l'aboutissement juridique des différentes procédures d'éloignement sont forcément parcellaires.

| | Reconduites à la frontière prononcées (1) | Mises à exécution (2) | Reconduites exécutées (3) | Taux d'exécution (4=3/1) |
|---|---|---|---|---|
| 1990 | 18 238 | - | 7 186 | 39,4% |
| 1991 | 41 366 | 28 982 | 8 473 | 20,4% |
| 1992 | 53 115 | 42 859 | 8 638 | 16,2% |
| 1993 | 46 807 | 46 982 | 8 695 | 18,6% |
| 1994 | 44 800 | 50 167 | 11 281 | 25,2% |
| 1995 | 41 385 | 45 346 | 10 058 | 24,0% |

NB : Les différences entre les mesures prononcées et les mises à exécution tiennent à :
- des décalages dans le temps,
- l'absence de notification des mesures prononcées dans certains cas (inscription des individus au fichier des personnes recherchées).

Ce tableau souligne le taux réduit d'exécution des mesures de reconduites prononcées, avec une réduction sensible entre 1994 et 1995. Il fait aussi apparaître des différences importantes d'une année sur l'autre dans le domaine des mesures de reconduites prononcées.

Des différences importantes apparaissent entre les nationalités. Pour certains États, le taux d'exécution est particulièrement faible : il descend jusqu'à 6 % pour un État d'Asie.

Il semble donc que, avec un nombre d'éloignements effectifs avoisinant 10 000 dossiers par an, les quatre cinquièmes des étrangers dont la présence en France a été reconnue illicite demeurent sur le territoire national.

Or la plupart des services de contrôle estiment que les interpellations effectuées ne représentent que 20 % de ce qui pourrait être fait annuellement, si tous les étrangers irréguliers contrôlés faisaient l'objet d'une procédure d'interpellation. On peut donc considérer que seuls 4 % des étrangers « rencontrés » par les services de contrôle font l'objet d'une reconduite effective.

Par ailleurs, les services de contrôle ont enregistré, en 1994, 68 575 non admissions aux frontières.

**Simplifier les procédures dans le strict respect des libertés individuelles**

L'amélioration des conditions de l'éloignement est un préalable indispensable, si les autorités souhaitent une efficacité accrue du dispositif de retour.

La mission a relevé que les handicaps majeurs dans le domaine de l'éloignement tiennent essentiellement :
– aux délais de la rétention ;
– à l'insuffisance des capacités de rétention ;
– à la complexité du dispositif de l'éloignement, et, en particulier, à l'intervention de deux juges différents.

Il semble que plusieurs réformes doivent être mises en œuvre.

***Accroître la durée de rétention***

La durée de rétention reste nettement trop faible. Si elle était adaptée à une époque où l'éloignement était une procédure exceptionnelle touchant peu d'étrangers, elle n'est plus adaptée aujourd'hui au volume et aux conditions de l'éloignement.

La culture de l'anonymat qui est devenue un comportement courant de la part de nombreux étrangers irréguliers impose de reconsidérer les délais de rétention.

Deux mesures semblent indispensables.

D'une part, le délai doit être sensiblement allongé.

Les autres États européens fournissent des exemples intéressants. Il semble que l'option maximaliste, qui consisterait à s'aligner sur le Royaume-Uni ou l'Irlande, ne doive pas être retenue. La mission estime pour sa part souhaitable de fixer un délai maximal à la rétention. Elle considère ce point comme un élément fortement protecteur des libertés individuelles.

Mais, elle juge indispensable d'adopter un délai d'un mois à compter de l'interpellation de l'étranger irrégulier. Cette reforme constituerait un alignement sur les États européens qui ont les délais les plus courts (Finlande et Pays-Bas). Dans le même temps, elle permettrait effectivement aux services d'accomplir, dans des conditions plus satisfaisantes, les procédures nécessaires à l'éloignement.

D'autre part, les délais de rétention doivent être suspendus pendant l'utilisation des divers droits de recours.

Il apparaît que la multiplication des recours juridictionnels et des demandes d'asile limite fortement l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière. S'il ne saurait être envisagé de limiter, de quelle que façon que ce soit, les conditions de formulation de ces recours et de ces demandes, il est indispensable qu'elles ne constituent plus une entrave à l'éloignement.

Ainsi, la mission propose de donner à ces recours un caractère suspensif, quant au décompte du délai de rétention. De même, le refus d'embarquement doit conduire à une suspension du délai de rétention.

Enfin, la rétention doit être considérée comme un élément normal de l'éloignement.

La culture de l'anonymat et le taux élevé des « disparitions » d'étrangers en instance de reconduite imposent de maintenir les irréguliers interpellés sous une surveillance étroite. Pour être efficace, celle-ci doit nécessairement s'accompagner d'une limitation de la liberté de circulation.

La mission préconise donc la systématisation de la rétention administrative.

***Augmenter et améliorer les capacités de rétention***

Les capacités de rétention sont insuffisantes face à l'ampleur du problème.

Il est évident que si le juge autorisait toutes les demandes de prolongation de la rétention, les capacités seraient rapidement débordées.

Par ailleurs, l'allongement de la durée de rétention nécessitera une augmentation des capacités.

Si les autorités se fixent un objectif de 20 000 personnes reconduites à la frontière, soit un doublement des résultats actuels, il semble nécessaire de disposer de près de 1 500 places [(1)].

La création de mille places supplémentaires représente un coût estimatif de 190 millions de francs.

Par ailleurs, l'allongement de la durée de la rétention nécessitera l'amélioration des conditions matérielles de l'accueil. À ce titre, la

(1) 20 000 personnes éloignées représentent au maximum 600 000 jours de rétention annuels, soit 1 643 personnes par jour.

réhabilitation de certains sites hôteliers militaires pourraient offrir des capacités d'accueil satisfaisantes.

***Donner au juge judiciaire un bloc de compétence en matière d'éloignement***

Le droit français de l'éloignement fait apparaître deux spécificités.

En premier lieu, la procédure de rétention est partagée entre deux autorités :
– l'autorité administrative pour la décision initiale ;
– l'autorité judiciaire pour la prolongation de la rétention.

En second lieu, les recours conduisent à l'intervention successive de deux juges, le juge administratif et le juge judiciaire.

Cette situation comporte plusieurs inconvénients qui appellent des réformes importantes.

Les conditions de la rétention sont rendues difficiles par le fait que l'autorité administrative n'a pas la maîtrise totale de la rétention, alors que c'est elle qui a la responsabilité d'utiliser ce délai pour identifier les étrangers sans papiers. Le juge peut intervenir et annihiler la démarche de recherche menée difficilement par l'administration.

La mission estime donc indispensable de confier à l'autorité administrative l'intégralité du pouvoir de décision en matière de rétention.

Ainsi, la décision de mise en rétention et de prolongation de celle-ci relèverait du préfet.

L'intervention successive de deux juges n'est pas satisfaisante.

Tout d'abord, elle est source de retard et de complexité. En particulier, les services doivent défendre leur dossier plusieurs fois.

Ensuite, l'intervention des deux ordres juridictionnels entraîne des redondances. Le juge judiciaire estime nécessaire, en tant que défenseur des libertés individuelles, d'apprécier la légalité de l'intégralité de la procédure. Cette démarche est souhaitable, car elle permet à un juge unique d'apprécier toute la procédure.

Ainsi, la mission considère indispensable de confier au juge judiciaire un bloc de compétence en matière de recours contre les mesures d'éloignement des étrangers.

Le juge judiciaire pourrait être saisi par l'étranger, pendant sa rétention, sur toute la procédure préalablement accomplie (contrôle d'identité, arrêté de reconduite à la frontière, arrêté de mise en rétention, arrêtés successifs de prolongation de la rétention, refus de la délivrance du statut de réfugié).

Ce recours aurait un effet suspensif sur le délai de rétention, ce qui permettrait au juge de disposer de temps pour statuer.

L'architecture proposée est résumée dans le tableau suivant.

| | |
|---|---|
| **Phase administrative de la procédure d'éloignement** | Interpellation par un service de contrôle ou refus d'un titre de séjour par le préfet.<br>⇓<br>Mise en œuvre de la procédure d'éloignement (en particulier, recherche de l'identité).<br>⇓<br>Prise d'un arrêté de reconduite à la frontière et de mise en rétention par le préfet.<br>⇓<br>Prise d'un arrêté de prolongation de la rétention par le préfet. |
| **Phase judiciaire de la procédure d'éloignement** | Recours éventuel de l'étranger sur l'intégralité de la procédure.<br>Effet suspensif du recours. |
| **Éloignement/remise en liberté** | En cas de validation de la procédure par le juge, l'étranger est éloigné pendant le délai de rétention restant à courir. Effet suspensif du refus d'embarquer.<br>En cas d'annulation par le juge, l'étranger est remis en liberté. |

L'adoption de ces procédures impose une réforme constitutionnelle.

Du fait qu'elle touche au domaine des libertés publiques et à l'intervention du juge, cette réforme mériterait le respect d'une procédure particulière. La mission estime même, étant donnée l'occasion qui serait offerte au législateur de se prononcer par voie de réforme constitutionnelle, qu'il est souhaitable d'introduire dans la constitution un titre nouveau relatif aux droits et obligations des étrangers en France.

Cette réforme permettrait ainsi de constitutionnaliser des éléments de jurisprudence importants, en particulier le bloc de compétence du juge judiciaire.

## Conclusion

La fraude et les pratiques abusives en matière d'immigration sont, par nature, condamnables, en ce qu'elles constituent une forme de violation de la législation.

En outre, leurs conséquences, certes difficilement quantifiables, sont indéniables, par les moins-values en recettes publiques et le coût qu'elles engendrent pour la collectivité.

Elles favorisent l'émergence d'un sentiment d'exclusion, voire de xénophobie, à l'égard de l'ensemble des étrangers ; sentiment dont pâtissent aussi les immigrés régulièrement accueillis en France.

Elles offrent aussi une prime à la dissimulation. Les étrangers qui, en pratique, font l'objet d'un éloignement sont ceux qui acceptent le dispositif de retour. Les immigrés qui savent utiliser tous les dysfonction-

nements ou les détails des procédures sont assurés d'une impunité presque complète.

Le droit des étrangers se doit d'être juste et respecté. Des efforts ont été accomplis en ce sens. C'est ainsi qu'en 1993 et 1994, quatre grands textes ont été adoptés par le Parlement. Aujourd'hui, il apparaît clairement que l'efficacité de ce dispositif a atteint un palier et qu'il doit être renforcé.

Des réformes nouvelles doivent être engagées. Elles permettront un plus grand respect de la loi, une réduction des coûts engendrés par l'immigration et une meilleure intégration des étrangers régulièrement établis sur notre sol.

# Personnalités et services rencontrés par la mission

La mission a reçu l'appui technique de :
– la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'Intérieur ;
– la Mission interministérielle pour la lutte contre le travail clandestin, l'emploi non déclaré et les trafics de main-d'œuvre (MILUTMO) ;
– la Direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins (DICCILEC) ;
– l'Agence nationale pour l'emploi ;
– la Direction du travail ;
– la préfecture des Hauts-de-Seine.

**Alpes-Maritimes**
**27 et 28 novembre 1995**

Monsieur le préfet
Monsieur le secrétaire général
Monsieur le directeur de cabinet
Monsieur le secrétaire général adjoint
Direction de la population de la préfecture
DDCILEC
Direction départementale de la sécurité publique
Groupement de gendarmerie
Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

**Bouches-du-Rhône**
**22 et 23 novembre 1995**

Monsieur le préfet
Monsieur le préfet délégué à la sécurité et à la défense
Monsieur le secrétaire général adjoint
Direction de la réglementation et des libertés publiques de la préfecture
DIRCILEC
Direction départementale de la sécurité publique
Groupement de gendarmerie
Trésorerie générale
Direction départementale des impôts

Direction des services fiscaux
Direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
Délégation régionale du commerce et de l'artisanat
Antenne régionale de la MILUTMO
Agence nationale pour l'emploi
ASSEDIC
Caisse d'allocation familiale
Caisse primaire d'assurance maladie
URSSAF

**Essonne**
**30 novembre et 1er décembre 1995**

Monsieur le préfet
Monsieur le directeur de cabinet
Messieurs les sous-préfets de Palaiseau et d'Évry
Monsieur le Procureur de la République
Direction de la réglementation de la préfecture
Direction départementale de la sécurité publique
Groupement de gendarmerie
Trésorerie générale
Direction des services fiscaux
Direction départementale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes
Direction régionale des douanes
Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
Agence nationale pour l'emploi
ASSEDIC
Caisse d'allocations familiales
Caisse primaire d'assurance maladie
Mutualité sociale agricole
URSSAF
Chambre de commerce et d'industrie
Direction de la solidarité et de la famille du département

**Nord**
**15 et 16 novembre 1995**

Monsieur le préfet
Monsieur le procureur de la République
Direction de l'administration générale de la préfecture
Direction des actions interministérielles de l'État de la préfecture
Direction de la réglementation et des libertés publiques de la préfecture
DIRCILEC
Direction départementale de la sécurité publique

Groupement de gendarmerie de Lille et de Valenciennes
Trésorerie générale
Direction régionale des impôts
Direction des services fiscaux
Direction départementale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes
Direction interrégionale des douanes
Directions régionale et départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
Directions départementale et régionale des affaires sanitaires et sociales
Direction départementale de l'équipement
Agence nationale pour l'emploi
ASSEDIC
Caisse d'allocations familiales
Caisse primaire d'assurance maladie
URSSAF
Délégation régionale de l'Office des migrations internationales
Chambre départementale des métiers
Chambre de commerce et d'industrie
Direction générale des services du département

**Rhône**
**13 et 14 novembre 1995**

Monsieur le préfet
Monsieur le préfet délégué pour la sécurité et la défense
Monsieur le secrétaire général
Monsieur le secrétaire général adjoint, commissaire à l'emploi
Monsieur le procureur de la République
Direction de la réglementation de la préfecture
DDCILEC
Direction départementale de la sécurité publique
Direction régionale des renseignements généraux
Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
Agence nationale pour l'emploi
Délégation régionale de l'Office des migrations internationales

**Seine-Saint-Denis**
**20 et 21 novembre 1995**

Monsieur le préfet
Monsieur le procureur de la République
Direction du contrôle de l'immigration
Direction départementale de la sécurité publique
Groupement de gendarmerie
Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
URSSAF de Paris

# Ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France

## CHAPITRE I

***Dispositions générales concernant l'entrée et le séjour des étrangers en France***

**Article 1er** – Sont considérés comme étrangers au sens de la présente ordonnance tous individus qui n'ont pas la nationalité française, soit qu'ils aient une nationalité étrangère, soit qu'ils n'aient pas de nationalité.

**Article 2** – Les étrangers sont, en ce qui concerne leur entrée et leur séjour en France, soumis aux dispositions de la présente ordonnance, sous réserve des conventions internationales ou des lois et règlements spéciaux y apportant dérogation.

**Article 3** – L'expression « en France », au sens de la présente ordonnance, s'entend du territoire métropolitain et de celui des départements d'Outre-mer.

**Article 4** – Les dispositions de la présente ordonnance ne sont pas applicables aux agents diplomatiques et aux consuls de carrière.

**Article 5** – Pour entrer en France, tout étranger doit être muni :
1° Des documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur ;
2° Sous réserve des conventions internationales, des documents prévus par décret en Conseil d'État et relatifs, d'une part, à l'objet et aux conditions de son séjour, d'autre part, s'il y a lieu, à ses moyens d'existence et aux garanties de son rapatriement ;
3° Des documents nécessaires à l'exercice d'une activité professionnelle s'il se propose d'en exercer une.

L'accès au territoire français peut être refusé à tout étranger dont la présence constituerait une menace pour l'ordre public ou qui fait l'objet soit d'une interdiction du territoire, soit d'un arrêté d'expulsion.

Tout refus d'entrée doit faire l'objet d'une décision écrite, prise par une autorité administrative définie par décret en Conseil d'État, spécialement motivée d'après les éléments de l'espèce, dont le double est remis à l'intéressé.

L'étranger auquel est opposé un refus d'entrée est mis en mesure d'avertir ou de faire avertir la personne chez laquelle il a indiqué qu'il devait se rendre, son consulat ou le conseil de son choix.

La décision prononçant le refus d'entrée peut être exécutée d'office par l'administration.

En aucun cas, le refus d'entrée ne peut donner lieu à une mesure de rapatriement contre le gré de l'intéressé avant l'expiration du délai d'un jour franc :

***Article 5.1*** – Les conditions mentionnées aux 2° et 3° de l'article 5 ne sont pas exigées :
– d'un étranger venant rejoindre son conjoint régulièrement autorisé à résider sur le territoire français ;
– des enfants mineurs de dix-huit ans venant rejoindre leur père ou mère régulièrement autorisé à résider sur le territoire français ;
– des personnes qui, de l'avis d'une commission, peuvent rendre, par leurs capacités ou leurs talents, des services importants à la France, ou se proposent d'y exercer des activités désintéressées. Cette commission est composée d'un conseiller d'État, président, et de quatre personnalités qualifiées dont deux sont désignées par le ministre des Affaires étrangères et deux par le ministre chargé des Universités.

Les modalités d'intervention de la commission, qui doit être saisie préalablement à l'entrée de l'intéressé sur le territoire, sont définies par décret en Conseil d'État.

***Article 5.2*** – Les dispositions des quatre derniers alinéas de l'article 5 sont applicables à l'étranger qui n'est pas ressortissant d'un État membre de la Communauté économique européenne à qui l'entrée sur le territoire métropolitain a été refusée en application de l'article 5 de la Convention signée à Schengen le 19 juin 1990.

***Article 5.3*** – Le certificat d'hébergement exigible d'un étranger pour une visite privée doit être signé par la personne qui se propose de l'héberger et visé par le maire de la commune de résidence du signataire ou, à Paris, Lyon et Marseille, par le maire d'arrondissement.

Le maire refuse le visa s'il ressort manifestement, soit de la teneur du certificat, soit de la vérification effectuée au domicile de son signataire, que l'étranger ne peut être hébergé dans des conditions normales ou que les mentions portées sur le certificat sont inexactes.

Dans l'exercice des attributions définies au présent article, le maire peut déléguer sa signature à ses adjoints ou, en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints, à des membres du conseil municipal.

L'Office des migrations internationales est seul habilité à procéder aux vérifications sur place demandées par le maire préalablement

au visa du certificat d'hébergement d'un étranger. Les agents de l'office qui sont habilités à procéder à ces vérifications ne peuvent pénétrer chez l'hébergeant qu'après s'être assurés du consentement, donné par écrit, de celui-ci. En cas de refus de l'hébergeant, les conditions d'un hébergement dans des conditions normales sont réputées non remplies.

La demande de visa d'un certificat d'hébergement par le maire donne lieu à la perception au profit de l'Office des migrations internationales d'une taxe d'un montant de 100 F acquittée par l'hébergeant au moyen de timbres fiscaux.

**Article 6** – Tout étranger doit, s'il séjourne en France et après l'expiration d'un délai de trois mois depuis son entrée sur le territoire français, être muni d'une carte de séjour délivrée dans les conditions prévues à la présente ordonnance.

Le délai de trois mois prévu ci-dessus peut être modifié par décret pris sur le rapport du ministre de l'Intérieur.

La carte de séjour peut provisoirement être remplacée par le récépissé de la demande de délivrance ou de renouvellement de ladite carte.

Sauf s'il s'agit d'un étranger qui s'est vu reconnaître la qualité de réfugié, la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour ou d'un récépissé de demande de titre de séjour n'a pas pour effet de régulariser les conditions de l'entrée en France.

Lorsqu'une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié a été définitivement rejetée, l'étranger qui sollicite la délivrance d'un titre de séjour doit justifier, pour obtenir ce titre, qu'il remplit l'ensemble des conditions prévues par la présente ordonnance et les décrets pris pour son application

**Article 7** – Des décrets en Conseil d'État peuvent également soumettre à autorisation l'exercice par les étrangers de telle ou telle activité professionnelle non salariée.

**Article 8** – Les conditions de la circulation des étrangers en France seront déterminées par un décret pris sur le rapport du ministre de l'Intérieur.

En dehors de tout contrôle d'identité, les personnes de nationalité étrangère doivent être en mesure de présenter les pièces ou documents sous le couvert desquels elles sont autorisées à circuler ou à séjourner en France à toute réquisition des officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, des agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux articles 20 et 21 (1°) du Code de procédure pénale.

À la suite d'un contrôle d'identité effectué en application des articles 78-1 et 78-2 du Code de procédure pénale, les personnes de nationalité étrangère peuvent être également tenues de présenter les pièces et documents visés à l'alinéa précédent.

## CHAPITRE II

***Des différentes catégories d'étrangers selon les titres qu'ils détiennent***

**Article 9** – Les étrangers en séjour en France, âgés de plus de dix-huit ans, doivent être titulaires d'une carte de séjour temporaire ou d'une carte de résident.

Les étrangers âgés de seize à dix-huit ans qui déclarent vouloir exercer une activité professionnelle salariée reçoivent, de plein droit, une carte de séjour temporaire ou une carte de résident, s'ils remplissent les conditions prévues aux articles 12 bis ou 15 de la présente ordonnance. Ils peuvent, dans les autres cas, solliciter une carte de séjour temporaire.

Sous réserve des conventions internationales, les mineurs de dix-huit ans qui remplissent les conditions prévues à l'article 12 bis et au 12° de l'article 15, ou entrés en France pour y suivre des études sous couvert d'un visa de séjour d'une durée supérieure à trois mois reçoivent, sur leur demande, un document de circulation qui est délivré dans des conditions fixées par voie réglementaire.

*Section I – Des étrangers titulaires de la carte de séjour temporaire*

**Article 10** – Doivent être titulaires d'une carte de séjour dite « carte de séjour temporaire » :

1° Les étrangers qui sont venus en France soit en qualité de visiteurs, soit comme étudiants, soit pour y exercer, à titre temporaire, une activité professionnelle ;

2° Les étrangers qui ne remplissent pas les conditions nécessaires pour obtenir une carte dite « carte de résident » en application de l'article 14 de la présente ordonnance.

**Article 11** – La durée de validité de la carte de séjour temporaire ne peut être supérieure à un an et ne peut dépasser la durée de validité des documents et visas mentionnés à l'article 5 de la présente ordonnance.

L'étranger doit quitter la France à l'expiration de la durée de validité de sa carte à moins qu'il n'en obtienne le renouvellement ou qu'il ne lui soit délivré une carte de résident.

**Article 12** – La carte de séjour temporaire délivrée à l'étranger qui apporte la preuve qu'il peut vivre de ses seules ressources et qui prend l'engagement de n'exercer en France aucune activité professionnelle soumise à autorisation porte la mention « visiteur ».

La carte de séjour temporaire délivrée à l'étranger qui établit qu'il suit en France un enseignement ou qu'il y fait des études et qui justifie qu'il dispose de moyens d'existence suffisants porte la mention « étudiant ».

La carte de séjour temporaire délivrée à l'étranger qui, désirant exercer en France une activité professionnelle soumise à autorisation, justifie l'avoir obtenue porte la mention de cette activité, conformément aux lois et règlements en vigueur.

La carte de séjour temporaire délivrée à l'étranger qui est autorisé à séjourner en France au titre du regroupement familial porte la mention « membre de famille ».

La carte de séjour temporaire peut être refusée à tout étranger dont la présence constitue une menace pour l'ordre public.

**Article 12 bis** – Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, la carte de séjour temporaire est délivrée de plein droit à l'étranger mineur ou dans l'année qui suit son dix-huitième anniversaire :
1° Dont l'un des parents au moins est titulaire de la carte de séjour temporaire, s'il a été autorisé à séjourner en France au titre du regroupement familial ;
2° Qui justifie par tous moyens avoir sa résidence habituelle en France depuis qu'il a atteint au plus l'âge de six ans.

La carte lui donne droit à exercer une activité professionnelle soumise à autorisation, s'il déclare vouloir en exercer une. En l'absence d'une telle déclaration, la carte porte la mention : « membre de famille ».

**Article 13** – Sous réserve des obligations internationales de la France, l'octroi de la carte de séjour temporaire peut être subordonné à la production par l'étranger d'un visa de séjour d'une durée supérieure à trois mois.

*Section II – Des étrangers titulaires de la carte de résident*

**Article 14** – Peuvent obtenir une carte dite « carte de résident » les étrangers qui justifient d'une résidence non interrompue, conforme aux lois et règlements en vigueur, d'au moins trois années en France.

La décision d'accorder ou de refuser la carte de résident est prise en tenant compte des moyens d'existence dont l'étranger peut faire état, parmi lesquels les conditions de son activité professionnelle et, le cas échéant, des faits qu'il peut invoquer à l'appui de son intention de s'établir durablement en France.

La carte de résident peut être refusée à tout étranger dont la présence constitue une menace pour l'ordre public.

**Article 15** – Sauf si la présence de l'étranger constitue une menace pour 1'ordre public, la carte de résident est délivrée de plein droit, sous réserve de la régularité du séjour et, pour les cas mentionnés aux 1° à 5° du présent article, de celle de l'entrée sur le territoire français :
1° À l'étranger marié depuis au moins un an avec un ressortissant de nationalité française, à condition que la communauté de vie entre les époux n'ait pas cessé, que le conjoint ait conservé la nationalité française et, lorsque le mariage a été célébré à 1'étranger, qu'il ait été transcrit préalablement sur les registres de l'état civil français ;
2° À l'enfant étranger d'un ressortissant de nationalité française si cet enfant a moins de vingt et un ans ou s'il est à la charge de ses parents ainsi qu'aux ascendants d'un tel ressortissant et de son conjoint qui sont à sa charge ;

3° L'étranger qui est père ou mère d'un enfant français résidant en France, à la condition qu'il exerce même partiellement l'autorité parentale à l'égard de cet enfant ou qu'il subvienne effectivement à ses besoins ;
4° À l'étranger titulaire d'une rente d'accident de travail ou de maladie professionnelle versée par un organisme français et dont le taux d'incapacité permanente est égal ou supérieur à 20 %, ainsi qu'aux ayants droit d'un étranger, bénéficiaires d'une rente de décès pour accident de travail ou maladie professionnelle versée par un organisme français ;
5° Au conjoint et aux enfants mineurs ou dans l'année qui suit leur dix-huitième anniversaire d'un étranger titulaire de la carte de résident, qui ont été autorisés à séjourner en France au titre du regroupement familial ;
6° À l'étranger ayant servi dans une unité combattante de l'armée française ;
7° À l'étranger ayant effectivement combattu dans les rangs des forces françaises de l'intérieur, titulaire du certificat de démobilisation délivré par la commission d'incorporation de ces formations dans l'armée régulière ou qui, quelle que soit la durée de son service dans ces mêmes formations, a été blessé en combattant 1'ennemi ;
8° À l'étranger qui a servi en France dans une unité combattante d'une armée alliée ou qui, résidant antérieurement en territoire français, a également combattu dans les rangs d'une armée alliée ;
9° À l'étranger ayant servi dans la Légion étrangère, comptant au moins troi ans de service dans l'armée française, titulaire du certificat de bonne conduite ;
10° À l'étranger qui a obtenu le statut de réfugié en application de la loi nº 52-893 du 25 juillet 1952 portant création d'un Office français de protection des réfugiés et apatrides, ainsi qu'à son conjoint et à ses enfants mineurs ou dans l'année qui suit leur dix-huitième anniversaire lorsque le mariage est antérieur à la date de cette obtention ou, à défaut, lorsqu'il a été célébré depuis au moins un an, sous réserve d'une communauté de vie effective entre les époux ;
11° À l'apatride justifiant de trois années de résidence régulière en France ainsi qu'à son conjoint et à ses enfants mineurs ou dans l'année qui suit leur dix-huitième anniversaire ;
12° À l'étranger qui est en situation régulière depuis plus de dix ans, sauf s'il a été, pendant toute cette période, titulaire d'une carte de séjour temporaire portant la mention « étudiant ».

L'enfant visé aux 2°, 3°, 5°, 10° et 11° du présent article s'entend de l'enfant légitime ou naturel ayant une filiation légalement établie ainsi que de l'enfant adopté, en vertu d'une décision d'adoption, sous réserve de la vérification par le rninistère public de la régularité de celle-ci lorsqu'elle a été prononcée à l'étranger.

La carte de résident est délivrée de plein droit à l'étranger qui remplit les conditions d'acquisition de la nationalité française prévues à l'article 44 du Code de la nationalité.

***Article 15 bis*** – Par dérogation aux dispositions des articles 14 et 15, la carte de résident ne peut être délivrée à un ressortissant étranger qui vit en état de polygamie ni au conjoint d'un tel ressortissant. Une carte de résident délivrée en mécormaissance de ces dispositions doit être retirée.

**Article 16** – La carte de résident est valable dix ans. Sous réserve des dispositions de l'article 15 bis et de l'article 18, elle est renouvelée de plein droit.

Dans un délai de trois ans à compter de sa première délivrance, la carte de résident peut être retirée à l'étranger mentionné au 10° de l'article 15, lorsque la qualité de réfugié lui a été retirée en application de la loi nº 52-893 du 25 juillet 1952 précitée, parce qu'il s'est volontairement placé dans une des situations visées aux 1° à 4° de l'article 1er C de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés.

**Article 17** – Lorsqu'elle a été délivrée à un étranger résidant sur le territoire de la France métropolitaine, la carte de résident en cours de validité confère à son titulaire le droit d'exercer, sur ce territoire, la profession de son choix, dans le cadre de la législation en vigueur. Par dérogation aux dispositions de l'article 1er du décret du 12 novembre 1938, les étrangers exerçant une profession industrielle, cornmerciale ou artisanale, titulaires de la carte de résident, sont dispensés de la carte d'identité de commerçant.

Les dispositions législatives applicables aux résidents privilégiés le sont également aux titulaires d'une carte de résident.

**Article 18** – La carte de résident d'un étranger qui aura quitté le territoire français pendant une période de plus de trois ans consécutifs est périmée.

La période mentionnée ci-dessus peut être prolongée si l'intéressé en a fait la demande soit avant son départ de France, soit pendant son séjour à l'étranger.

*Section III – Du refus de délivrance ou renouvellement d'un titre de séjour*

***Article 18 bis*** – Il est institué, dans chaque département, une commission du séjour des étrangers. Cette commission est composée :
– du président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département, ou d'un juge délégué par lui, président ;
– d'un magistrat désigné par l'assemblée générale du tribunal de grande instance du chef-lieu du département ;
– d'un conseiller de tribunal administratif.

Cette commission est saisie par le préfet lorsque celui-ci envisage de refuser :
– la délivrance d'une carte de résident à un étranger mentionné à l'article 15 de la présente ordonnance ;
– la délivrance d'un titre de séjour à un étranger mentionné à l'article 25 (1° à 6°).

Le chef du service des étrangers à la préfecture assure les fonctions de rapporteur auprès de la commission ; le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales ainsi que le directeur départemental du travail et de l'emploi ou leurs représentants sont entendus par la commission ; ils n'assistent pas au délibéré. L'étranger est convoqué pour être entendu par cette commission.

La convocation, qui doit être remise quinze jours au moins avant la date de la réunion de la commission, précise que l'étranger a le droit d'être assisté d'un conseil ou de toute personne de son choix et d'être entendu avec un interprète.

L'étranger peut demander le bénéfice de l'aide juridictionnelle dans les conditions prévues par la loi nº 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique. Cette faculté est indiquée dans la convocation. L'admission provisoire à l'aide juridictionnelle peut être prononcée par le président de la commission.

L'étranger, s'il ne dispose pas d'un titre de séjour ou si celui-ci est périmé, est mis en possession d'un récépissé valant autorisation provisoire de séjour pendant toute la durée de la procédure, jusqu'à ce que le préfet ait statué après avis de la commission. Les débats de la commission sont publics. Le président veille à l'ordre de la séance. Tout ce qu'il ordonne pour l'assurer doit être immédiatement exécuté. Devant la commission, l'étranger peut faire valoir toutes les raisons qui militent pour l'octroi ou le renouvellement d'un titre de séjour. Un procès-verbal enregistrant les explications de l'étranger est transmis, avec l'avis motivé de la commission, au préfet qui statue. L'avis de la commission est également communiqué à l'intéressé.

Dans les départements de plus de 500 000 habitants, le préfet peut créer en outre une commission dans un ou plusieurs arrondissements.

## CHAPITRE III

***Pénalités***

**Article 19** – I – L'étranger qui a pénétré ou séjourné en France sans se conformer aux dispositions des articles 5 et 6 ou qui s'est maintenu sur le territoire français au-delà de la durée autorisée par son visa sera puni d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 25 000 F.

La juridiction pourra en outre interdire au condamné, pendant une durée qui ne peut excéder trois ans, de pénétrer ou de séjoumer sur le territoire français. L'interdiction du territoire emporte de plein droit reconduite du condamné à la frontière, le cas échéant à l'expiration de la peine d'emprisonnement.

II – Les mêmes peines sont applicables à l'étranger qui n'est pas ressortissant d'un État membre de la Communauté économique européenne :

1° S'il a pénétré sur le territoire métropolitain sans remplir les conditions mentionnées aux point a), b) ou c) du paragraphe 1 de l'article 5 de la convention signée à Schengen le 19 juin 1990, et sans avoir été admis sur le territoire en application des dispositions des paragraphes 2 ou 3 de l'article 5 de ladite convention ; il en est de même lorsque l'étranger fait l'objet d'un signalement aux fins de non-admission en application d'une décision exécutoire prise par un autre État partie à ladite convention ;

2° Ou si, en provenance directe du territoire d'un État partie à cette convention, il est entré ou a séjourné sur le territoire métropolitain sans se conformer aux dispositions des articles 19, paragraphe 1 ou 2, 20,

paragraphe 1, 21, paragraphe 1 ou 2, de ladite convention, à l'exception des conditions visées au point e) du paragraphe 1 de l'article 5 de cette convention et au point d) lorsque signalement aux fins de non-admission ne résulte pas d'une décision exécutoire prise par un autre État partie à la convention, ou sans souscrire, au moment de l'entrée sur ce territoire, la déclaration obligatoire prévue par l'article 22 de ladite convention, alors qu'il était astreint à cette formalité.

**Article 20 bis** – I – Est punie d'une amende d'un montant maximum de 10 000 F l'entreprise de transport aérien ou maritime qui débarque sur le territoire français, en provenance d'un autre État, un étranger non ressortissant d'un État membre de la Communauté économique européenne et démuni du document de voyage et, le cas échéant, du visa requis par la loi ou l'accord international qui lui est applicable à raison de sa nationalité.

Le manquement est constaté par un procès-verbal établi par un fonctionnaire appartenant à l'un des corps dont la liste est définie par décret en Conseil d'État. Copie du procès-verbal est remise à l'entreprise de transport intéressée. Le manquement ainsi relevé donne lieu à une amende prononcée par le ministre de l'Intérieur. L'amende peut être prononcée autant de fois qu'il y a de passagers concernés. Son montant est versé au Trésor public par l'entreprise de transport.

L'entreprise de transport a accès au dossier et est mise à même de présenter ses observations écrites dans un délai d'un mois sur le projet de sanction de l'administration. La décision du ministre, qui est motivée, est susceptible d'un recours de pleine juridiction.

Le ministre ne peut infliger d'amende à raison de faits remontant à plus d'un an.

II – L'amende prévue au premier alinéa du présent article n'est pas infligé :
1° Lorsque l'étranger non ressortissant d'un État membre de la Communauté économique européenne qui demande l'asile a été admis sur le territoire français ou lorsque la demande d'asile n'était pas manifestement infondée ;
2° Lorsque l'entreprise de transport établit que les documents requis lui ont été présentés au moment de l'embarquement ou lorsque les documents présentés ne comportent pas un élément d'irrégularité manifeste.

III – Les dispositions du présent article sont applicables à l'entreprise de transport routier exploitant des liaisons internationales en provenance d'un État non partie à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990, sous la forme de lignes régulières, de services occasionnels ou de navette, à l'exclusion des trafics frontaliers. Le taux de l'amende est fixé dans ce cas à un montant maximum de 10 000 F par passager concerné.

Si une telle entreprise n'a pu procéder à la vérification du document de voyage et, le cas échéant, du visa des passagers empruntant ses services, elle est exonérée de l'amende prévue au précédent alinéa, à condition d'avoir justifié d'un contrôle à l'entrée sur le territoire d'une

des parties contractantes à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 ou, à défaut d'un tel contrôle, à condition d'y avoir fait procéder à l'entrée sur le territoire français par les services compétents.

**Article 21** – I – *Toute personne qui. alors qu'elle se trouvait en France. aura. par aide directe ou indirecte, facilité ou tenté de faciliter l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers d'un étranger en France sera punie d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 200 000 F.*

*Sera puni des mêmes peines celui qui, quelle que soit sa nationalité, aura commis le délit défini au premier alinéa du présent paragraphe alors qu'il se trouvait sur le territoire d'un État partie à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 autre que la France.*

*Sera puni des mêmes peines celui qui, alors qu'il se trouvait en France, aura facilité ou tenté de faciliter l'entrée la circulation ou le séjour irréguliers d'un étranger sur le territoire d'un autre État partie à la convention signée à Schengen le19 juin 1990. Les poursuites ne pourront être exercées à son encontre que sur une dénonciation officielle ou sur une attestation des autorités compétentes de l'État partie concerné.*

*Aucune poursuite ne pourra être exercée contre une personne justifiant qu'elle a été jugée définitivement à l'étranger pour les mêmes faits et, en cas de condamnation, que la peine a été subie ou prescrite.*

II – En cas de condamnations pour l'une des infractions visées au I, le tribunal pourra en outre, prononcer l'interdiction de séjour ainsi que la suspension du permis de conduire pendant une durée de trois ans au plus. Cette durée pourra être doublée en cas de récidive.

Le tribunal pourra également prononcer le retrait temporaire ou définitif de l'autorisation administrative d'exploiter soit des services occasionnels à la place ou collectifs, soit un service régulier ou un service de navettes de transports internationaux.

Tout véhicule ayant servi à commettre l'infraction par voie terrestre, fluviale, maritime ou aérienne pourra être confisqué.

Le tribunal pourra également prononcer l'interdiction d'exercer directement ou par personne interposée, pendant une durée maximum de cinq ans, l'activité professionnelle à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise.

Toute violation de cette interdiction sera punie d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 200 000 F ou de l'une de ces deux peines seulement.

Le tribunal pourra aussi prononcer la confiscation de tout produit appartenant au condamné et provenant directement ou indirectement de l'infraction.

Les frais résultant des mesures nécessaires à l'exécution de la confiscation seront à la charge du condamné. Ils seront recouvrés comme frais de justice criminelle, correctionnelle et de police.

Le tribunal pourra également prononcer à l'encontre du condamné étranger l'interdiction du territoire français pour une durée ne pouvant excéder dix ans.

L'interdiction du territoire français entraîne de plein droit la reconduite du condamné à la frontière, le cas échéant, à l'expiration de sa peine d'emprisonnement.

***Article 21 bis*** – I – Le tribunal ne peut prononcer, que par une décision spécialement motivée au regard de la gravité de l'infraction, l'interdiction du territoire français prévue par les articles 19, 21, 27 et 33 à l'encontre :
1° D'un condamné étranger père ou mère d'un. enfant français résidant en France, à condition qu'il exerce, même partiellement, l'autorité parentale à l'égard de cet enfant ou qu'il subvienne effectivement à ses besoins ;
2° D'un condamné étranger marié depuis au moins un an avec un conjoint de nationalité française, à condition que ce mariage soit antérieur aux faits ayant entraîné sa condamnation, que la communauté de vie n'ait pas cessé et que le conjoint ait conservé la nationalité française ;
3° D'un condamné étranger qui justifie qu'il réside habituellement en France depuis qu'il a atteint au plus l'âge de dix ans ;
4° D'un condamné étranger qui justifie qu'il réside régulièrement en France depuis plus de quinze ans.
II – L'interdiction du territoire français prévue par les articles 19, 21, 27 et 33 n'est pas applicable à l'encontre du condamné étranger mineur de dix-huit ans.

***Article 21 ter*** – – Les personnes morales peuvent être déclarées responsables pénalement, dans les conditions prévues par l'article 121-2 du Code pénal, de l'infraction à l'article 21 de la présente ordonnance.

Les peines encourues par les personnes morales sont :
1°) L'amende, suivant les modalités prévues par l'article 131-38 du Code pénal ;
2°) Les peines mentionnées aux 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 8° et 9° de l'article 131-39 du Code pénal.

L'interdiction visée au 2° de l'article 131-39 porte sur l'activité dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise.

## CHAPITRE IV

### *De la reconduite à la frontière*

**Article 22** – I – Le représentant de l'État dans le département et, à Paris, le préfet de police, peuvent, par arrêté motivé, décider qu'un étranger sera reconduit à la frontière dans les cas suivants :
1° Si l'étranger ne peut justifier être entré régulièrement sur le territoire français, à moins qu'il ne soit titulaire d'un titre de séjour en cours de validité ;
2° Si l'étranger s'est maintenu sur le territoire au-delà de la durée de validité de son visa ou, s'il n'est pas soumis à l'obligation du visa, à

l'expiration d'un délai de trois mois à compter de son entrée sur le territoire sans être titulaire d'un premier titre de séjour régulièrement délivré ;
3° Si 1'étranger auquel la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour a été refusé ou dont le titre de séjour a été retiré, s'est maintenu sur le territoire au-delà du délai d'un mois à compter de la date de notification du refus ou du retrait ;
4° Si 1'étranger n'a pas demandé le renouvellement de son titre de séjour temporaire et s'est maintenu sur le territoire au-delà du délai d'un mois suivant l'expiration de ce titre ;
5° Si 1'étranger a fait l'objet d'une condamnation définitive pour contrefaçon, falsification, établissement sous un autre nom que le sien ou défaut de titre de séjour ;
6° Si le récépissé de la demande de carte de séjour ou l'autorisation provisoire de séjour qui avait été délivré à l'étranger lui a été retiré ou si le renouvellement de ces documents lui a été refusé ;
7° Si 1'étranger a fait l'objet d'un retrait de son titre de séjour ou d'un refus de délivrance ou de renouvellement d'un titre de séjour, dans les cas où ce retrait ou ce refus ont été prononcés, en application des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, en raison d'une menace à l'ordre public.

Dès notification de l'arrêté de reconduite à la frontière, l'étranger est immédiatement mis en mesure d'avertir un conseil, son consulat ou une personne de son choix.

II – Les dispositions du 1° du I sont applicables à l'étranger qui n'est pas ressortissant d'un État membre de la Communauté économique européenne :
a) S'il ne remplit pas les conditions d'entrée prévues à l'article 5 de la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 ;
b) Ou si, en provenance directe du territoire d'un État partie à cette convention, il ne peut justifier être entré sur le territoire métropolitain en se conformant aux dispositions des articles 19, paragraphe 1 ou 2, 20 paragraphe 1, 21, paragraphe 1 ou 2 de la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 ou avoir souscrit au moment de l'entrée sur le territoire la déclaration obligatoire prévue par l'article 22 de ladite convention, alors qu'il était astreint à cette formalité.

III – Les dispositions du 2° du I sont applicables à l'étranger qui n'est pas ressortissant d'un État membre de la Communauté économique européenne si, en provenance directe du territoire d'un des États parties à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990, il s'est maintenu sur le territoire métropolitain sans se conformer aux dispositions des articles 19, paragraphe 1 ou 2, 20, paragraphe 1, 21 paragraphe 1 ou 2 de ladite convention.

IV – Lorsque le représentant de l'État dans le département et, à Paris, le préfet de police ont pris un arrêté de reconduite à la frontière, ils peuvent, en raison de la gravité du comportement ayant motivé la reconduite à la frontière et en tenant compte de la situation personnelle

de l'intéressé, prendre une décision d'interdiction du territoire d'une durée maximale d'un an à compter de l'exécution de la reconduite à la frontière.

La décision prononçant l'interdiction du territoire constitue une décision distincte de celle de reconduite à la frontière. Elle est motivée et ne peut intervenir qu'après que l'intéressé a été mis à même de présenter ses observations. Elle emporte de plein droit reconduite à la frontière de l'étranger concerné.

***Article 22 bis*** – I – L'étranger qui fait l'objet d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière peut, dans les vingt-quatre heures suivant sa notification, demander l'annulation de cet arrêté au président du tribunal administratif.

Le président ou son délégué statue dans un délai de quarante-huit heures à compter de sa saisine. I1 peut se transporter au siège de la juridiction judiciaire la plus proche du lieu où se trouve l'étranger, si celui-ci est retenu en application de l'article 35 bis de la présente ordonnance.

L'étranger peut demander au président du tribunal ou à son délégué le concours d'un interprète et la communication du dossier contenant les pièces sur la base desquelles la décision attaquée a été prise.

L'audience est publique. Elle se déroule sans conclusions du commissaire du gouvernement, en présence de l'intéressé, sauf si celui-ci, dûment convoqué, ne se présente pas. L'étranger est assisté de son conseil s'il en a un. Il peut demander au président ou à son délégué qu'il lui soit désigné un d'office.

II – Les dispositions de l'article 35 bis de la présente ordonnance peuvent être appliquées dès l'intervention de l'arrêté de reconduite à la frontière.

Cet arrêté ne peut être exécuté avant l'expiration d'un délai de vingt-quatre heures suivant sa notification ou, si le président du tribunal administratif ou son délégué est saisi, avant qu'il n'ait statué.

III – Si l'arrêté due reconduite à la frontière est annulé, il est immédiatement mis fin aux mesures de surveillance prévues à l'article 35 bis et l'étranger est muni d'une autorisation provisoire de séjour jusqu'à ce que le préfet ait à nouveau statué sur son cas.

IV – Le jugement du président du tribunal administratif ou de son délégué est susceptible d'appel dans un délai d'un mois devant le président de la section du contentieux du Conseil d'État ou un conseiller d'État délégué par lui. Cet appel n'est pas suspensif.

## CHAPITRE V

***De l'expulsion***

**Article 23** – Sous réserve des dispositions de l'article 25, l'expulsion peut être prononcée par arrêté du ministre de l'Intérieur si la présence sur le territoire français d'un étranger constitue une menace grave pour l'ordre public.

L'arrêté d'expulsion peut à tout moment être abrogé par le ministre de l'Intérieur Lorsque la demande d'abrogation est présentée à l'expiration d'un délai de cinq ans à compter de l'exécution effective de l'arrêté d'expulsion, elle ne peut être rejetée qu'après avis de la commission prévue à l'article 24, devant laquelle l'intéressé peut se faire représenter.

Dans les départements d'outre-mer, l'expulsion peut être prononcée par les représentants de l'État.

**Article 24** – L'expulsion prévue à l'article 23 ne peut être prononcée que dans les conditions suivantes :
1) L'étranger doit être préalablement avisé dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État ;
2) L'étranger est convoqué pour être entendu par une commission siégeant sur convocation du préfet et composée :
– du président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département, ou d'un juge délégué par lui, président ;
– d'un magistrat désigné par l'assemblée générale du tribunal de grande instance du chef-lieu du département ;
– d'un conseiller de tribunal administratif.

Le chef du service des étrangers à la préfecture assure les fonctions de rapporteur ; le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale ou son représentant est entendu par la commission ; ils n'assistent pas à la délibération de la commission.

La convocation, qui doit être remise à l'étranger quinze jours au moins avant la réunion de la commission, précise que celui-ci a le droit d'être assisté d'un conseil ou de toute personne de son choix et d'être entendu avec un interprète.

L'étranger peut demander le bénéfice de l'aide juridictionnelle dans les conditions prévues par la loi nº 91-647 du 10 juillet 1991. Cette faculté est indiquée dans la convocation. L'admission provisoire à l'aide juridictionnelle peut être prononcée par le président de la commission.

Les débats de la commission sont publics. Le président veille à l'ordre de la séance. Toute ce qu'il ordonne pour l'assurer doit être immédiatement exécuté. Devant la commission, l'étranger peut faire valoir toutes les raisons qui militent contre son expulsion. Un procès-verbal enregistrant les explications de l'étranger est transmis, avec l'avis motivé de la commission, au ministre de l'Intérieur qui statue. L'avis de la commission est également communiqué à l'intéressé.

**Article 25** – Ne peuvent faire l'objet d'un arrêté d'expulsion, en application de l'article 23 :
1° L'étranger mineur de dix-huit ans ;
2° L'étranger qui justifie par tous moyens résider en France habituellement depuis qu'il a atteint au plus l'âge de six ans ;
3° L'étranger qui justifie, par tous moyens, résider en France habituellement depuis plus de quinze ans ainsi que l'étranger qui réside régulièrement en France depuis plus de dix ans, sauf s'il a été, pendant toute cette

période, titulaire d'une carte de séjour temporaire portant la mention « étudiant ».
4° L'étranger, marié depuis au moins un an, dont le conjoint est de nationalité française, à condition que la communauté de vie n'ait pas cessé et que le conjoint ait conservé la nationalité française ;
5° L'étranger qui est père ou mère d'un enfant français résidant en France, à la condition qu'il exerce, même partiellement, l'autorité parentale à l'égard de cet enfant ou qu'il subvienne effectivement à ses besoins ;
6° L'étranger titulaire d'une rente d'accident de travail ou de maladie professionnelle servie par un organisme français et dont le taux d'incapacité permanente est égal ou supérieur à 20 % ;
7° L'étranger résidant régulièrement en France sous couvert de l'un des titres de séjour prévus par la présente ordonnance ou les conventions internationales qui n'a pas été condamné définitivement à une peine au moins égale à un an d'emprisonnement sans sursis.

Toutefois, par dérogation au 7° ci-dessus, peut être expulsé tout étranger qui a été condamné définitivement à une peine d'emprisonnement sans sursis d'une durée quelconque pour une infraction prévue ou réprimée par l'article 21 de la présente ordonnance, les articles 4 et 8 de la loi nº 73-548 du 27 juin 1973 relative à l'hébergement collectif, les articles L. 362-3, L. 364-2-1, L. 364-3 et L. 364-5 du Code du travail ou les articles 334, 334-1 et 335 du Code pénal.

Les étrangers mentionnés au 1° à 6° ne peuvent faire l'objet d'une mesure de reconduite à la frontière en application de l'article 22 de la présente ordonnance.

Par dérogation aux dispositions du présent article, l'étranger entrant dans un des cas énumérés aux 3°, 4°, 5° et 6° peut faire l'objet d'un arrêté d'expulsion en application des articles 23 et 24 s'il a été condamné définitivement à une peine d'emprisonnement ferme au moins égale à cinq ans.

**Article 26** – L'expulsion peut être prononcée :
a) En cas d'urgence absolue, par dérogation à l'article 24 ;
b) Lorsqu'elle constitue une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou la sécurité publique, par dérogation à l'article 25.

En cas d'urgence absolue et lorsqu'elle constitue une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou la sécurité publique, l'expulsion peut être prononcée par dérogation aux articles 24 et 25.

Les procédures prévues par le présent article ne peuvent être appliquées à l'étranger mineur de dix-huit ans.

## CHAPITRE V bis

### *Dispositions communes à la reconduite à la frontière et à l'expulsion*

***Article 26 bis*** – L'arrêté prononçant l'expulsion d'un étranger peut être exécuté d'office par l'administration. Il en est de même de la décision d'interdiction du territoire prononcée en application du IV de

l'article 22 et de l'arrêté de reconduite à la frontière qui n'a pas été contesté devant le président du tribunal administratif ou son délégué dans le délai prévu à l'article 22 bis de la présente ordonnance ou qui n'a pas fait l'objet d'une annulation en première instance ou en appel dans les conditions fixées au même article.

Lorsqu'un étranger non ressortissant d'un État membre de la Communauté économique européenne a fait l'objet d'un signalement aux fins de non-admission en vertu d'une décision exécutoire prise par l'un des autres États parties à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 et qu'il se trouve irrégulièrement sur le territoire métropolitain, le représentant de l'État dans le département et, à Paris, le préfet de police peuvent décider qu'il sera d'office reconduit à la frontière.

**Article 27** – Tout étranger qui se sera soustrait ou qui aura tenté de se soustraire à l'exécution d'une mesure de refus d'entrée en France, d'un arrêté d'expulsion ou d'une mesure de reconduite à la frontière ou qui, expulsé ou ayant fait l'objet d'une interdiction du territoire, aura pénétré de nouveau sans autorisation sur le territoire national, sera puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement.

La même peine sera applicable à tout étranger qui n'aura pas présenté à l'autorité administrative compétente les documents de voyage permettant l'exécution de l'une des mesures mentionnées au premier alinéa ou qui, à défaut de ceux-ci, n'aura pas communiqué les renseignements permettant cette exécution.

Le tribunal pourra, en outre, prononcer à l'encontre du condamné l'interdiction du territoire pour une durée n'excédant pas dix ans.

L'interdiction du territoire emporte de plein droit reconduite du condamné à la frontière, le cas échéant, à l'expiration de sa peine d'emprisonnement.

***Article 27 bis*** – L'étranger qui fait l'objet d'un arrêté d'expulsion ou qui doit être reconduit à la frontière est éloigné :
1° À destination du pays dont il a la nationalité, sauf si l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ou la Commission des recours des réfugiés lui a reconnu le statut de réfugié ou s'il n'a pas encore été statué sur sa demande d'asile ;
2° Ou à destination du pays qui lui a délivré un document de voyage en cours de validité ;
3° Ou à destination d'un autre pays dans lequel il est légalement admissible.

Un étranger ne peut être éloigné à destination d'un pays s'il établit que sa vie ou sa liberté y sont menacées ou qu'il y est exposé à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950.

***Article 27 ter*** – La décision fixant le pays de renvoi constitue une décision distincte de la mesure d'éloignement elle-même.

Le recours contentieux contre cette décision n'est suspensif d'exécution, dans les conditions prévues au II de l'article 22 bis, que s'il est présenté au président du tribunal administratif en même temps que le recours contre l'arrêté de reconduite à la frontière que la décision fixant le pays de renvoi vise à exécuter.

**Article 28** – L'étranger qui fait l'objet d'un arrêté d'expulsion ou qui doit être reconduit à la frontière et qui justifie être dans l'impossibilité de quitter le territoire français en établissant qu'il ne peut ni regagner son pays d'origine ni se rendre dans aucun autre pays peut, par dérogation à l'article 35 bis, être astreint à résider dans les lieux qui lui sont fixés, dans lesquels il doit se présenter périodiquement aux services de police et de gendarmerie.

La même mesure peut, en cas de nécessité urgente, être appliquée aux étrangers qui font l'objet d'une proposition d'expulsion. Dans ce cas, la mesure ne peut excéder un mois.

La décision est prise, en cas d'expulsion prononcée par le ministre de l'Intérieur ou d'interdiction judiciaire du territoire, par arrêté du ministre de l'Intérieur et, en cas de reconduite à la frontière ou d'interdiction du territoire en application de l'article 22 ou d'expulsion en application du troisième alinéa de l'article 23, par arrêté du représentant de l'État dans le département ou, à Paris, du préfet de police. En cas de proposition d'expulsion, la décision est prise par l'autorité compétente pour prononcer l'expulsion.

Les étrangers qui n'auront pas rejoint dans les délais prescrits la résidence qui leur est assignée ou qui, ultérieurement, ont quitté cette résidence sans autorisation, selon le cas, du ministre de l'Intérieur ou du représentant de l'État dans le département, ou, à Paris, du préfet de police, sont passibles d'un emprisonnement de trois ans.

***Article 28 bis*** – Il ne peut être fait droit à une demande de relèvement d'une interdiction du territoire ou d'abrogation d'un arrêté d'expulsion ou de reconduite à la frontière présentée après l expiration du délai de recours administratif que si le ressortissant étranger réside hors de France. Toutefois, cette disposition ne s'applique pas pendant le temps où le ressortissant étranger subit en France une peine privative de liberté sans sursis ou fait l'objet d'un arrêté d'assignation à résidence pris en application de l'article 28.

## CHAPITRE VI

### *Du regroupement familial*

**Article 29** – I – Le ressortissant étranger qui séjourne régulièrement en France depuis au moins deux ans, sous couvert d'un des titres de séjour d'une durée de validité d'au moins un an prévus par la présente ordonnance ou par des conventions internationales, a le droit de se faire rejoindre, au titre du regroupement familial, par son conjoint et les enfants du couple mineurs de dix-huit ans. Le regroupement familial peut également être sollicité pour les enfants mineurs de dix-huit ans du demandeur, et ceux de son conjoint dont, au jour de la demande, la

filiation n'est établie qu'à l'égard du demandeur ou de son conjoint ou dont l'autre parent est décédé ou déchu de ses droits parentaux. Le regroupement ne peut être refusé que pour l'un des motifs suivants :
1° Le demandeur ne justifie pas de ressources personnelles stables et suffisantes pour subvenir aux besoins de sa famille. Sont prises en compte toutes les ressources du demandeur. Indépendamment des prestations familiales, les ressources doivent atteindre un montant au moins égal au salaire minimum de croissance mensuel ;
2° Le demandeur ne dispose pas d'un logement considéré comme normal pour une famille comparable vivant en France ;
3° La présence en France des membres de la famille dont le regroupement est sollicité constitue une menace pour l'ordre public ;
4° Ces personnes sont atteintes d'une maladie ou d'une infirmité mettant en danger la santé publique, I'ordre public où la sécurité publique ;
5° Ces personnes résident sur le territoire français.

Le regroupement familial est sollicité pour l'ensemble des personnes désignées au premier alinéa. Un regroupement partiel peut être autorisé pour des motifs tenant à l'intérêt des enfants.

L'enfant pouvant bénéficier du regroupement familial est celui qui répond à la définition donnée à l'avant-dernier alinéa de l'article 15.

II – L'autorisation d'entrer sur le territoire dans le cadre de la procédure du regroupement familial est donnée par le représentant de l'État dans le département, après vérification par l'Office des migrations internationales des conditions de ressources et de logement, et après avis motivé sur ces conditions du maire de la commune de résidence de l'étranger ou du maire de la commune où il envisage de s'établir.

Pour s'assurer du respect des conditions de logement, les agents de l'Office des migrations internationales procèdent à des vérifications sur place. Ils ne peuvent pénétrer dans le logement qu'après s'être assurés du consentement, donné par écrit, de son occupant. En cas de refus de l'occupant, les conditions de logement permettant le regroupement familial sont réputées non remplies.

À l'issue de cette instruction, l'office communique le dossier au maire et recueille son avis.

Cet avis est réputé favorable à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la communication du dossier.

Le représentant de l'État dans le département statue sur la demande dans un délai de six mois à compter du dépôt par l'étranger du dossier complet de cette demande.

La décision du représentant de l'État dans le département autorisant l'entrée des membres de la famille sur le territoire national est caduque si le regroupement n'est pas intervenu dans un délai fixé par voie réglementaire.

III – Les membres de la famille, entrés régulièrement sur le territoire français au titre du regroupement familial, reçoivent de plein

droit un titre de séjour de même nature que celui détenu par la personne qu'ils sont venus rejoindre, dès qu'ils sont astreints à la détention d'un tel titre.

Si les conditions du regroupement familial ne sont plus réunies lors de la demande de titre de séjour, celui-ci peut être refusé, le cas échéant, après une enquête complémentaire demandée à l'Office des migrations internationales.

IV – En cas de rupture de vie commune, le titre de séjour mentionné au III qui a été remis au conjoint d'un étranger peut, pendant l'année suivant sa délivrance, faire l'objet soit d'un refus de renouvellement, s'il s'agit d'une carte de séjour temporaire, soit d'un retrait, s'il s'agit d'une carte de résident.

Le titre de séjour d'un étranger qui n'entre pas dans les catégories visées aux 1° à 6° de l'article 25 peut également faire l'objet d'un retrait lorsque son titulaire a fait venir son conjoint ou ses enfants en dehors de la procédure du regroupement familial.

V – Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article.

**Article 30** – Lorsqu'un étranger polygame réside sur le territoire français avec un premier conjoint, le bénéfice du regroupement familial ne peut être accordé à un autre conjoint. Sauf si cet autre conjoint est décédé ou déchu de ses droits parentaux, ses enfants ne bénéficient pas non plus du regroupement familial.

Le titre de séjour sollicité ou obtenu par un autre conjoint est, selon le cas, refusé ou retiré. Le titre de séjour du ressortissant étranger polygame qui a fait venir auprès de lui plus d'un conjoint, ou des enfants autres que ceux du premier conjoint ou d'un autre conjoint décédé ou déchu de ses droits parentaux, lui est retiré.

***Article 30 bis*** – Le titre de séjour délivré à la personne autorisée à séjourner au titre du regroupement familial confère à son titulaire, dés la délivrance de ce titre, le droit d'exercer toute activité professionnelle de son choix dans le cadre de la législation en vigueur.

## CHAPITRE VII

***Des demandeurs d'asile***

**Article 31** – I – Tout étranger présent sur le territoire français qui, n'étant pas déjà admis à séjourner en France sous couvert d'un des titres de séjour prévus par la présente ordonnance ou les conventions internationales, demande à séjourner en France au titre de l'asile présente cette demande dans les conditions fixées à l'article 31 bis.

II – La reconnaissance de la qualité de réfugié au sens de l'article l[er] de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, modifiée par le protocole de New York du 31 janvier 1967, à un étranger qui l'invoque relève de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et de la commission des recours dans les

conditions prévues par la loi nº 52-893 du 25 juillet 1952 portant création d'un Office français de protection des réfugiés et apatrides.

***Article 31 bis*** – L'examen de la demande d'admission au titre de l'asile présentée à l'intérieur du territoire français relève du représentant de l'État dans le département et, à Paris, du préfet de police.

L'admission ne peut être refusée au seul motif que l'étranger est démuni des documents et des visas mentionnés à l'article 5.

Sous réserve du respect des dispositions de l'article 33 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 précitée, modifiée par le protocole de New York du 31 janvier 1967, l'admission en France d'un demandeur d'asile ne peut être refusée que si :
1° L'examen de la demande d'asile relève de la compétence d'un autre État, en application des stipulations de la Convention de Dublin du 15 juin 1990 relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée auprès d'un État membre des Communautés européennes, ou du chapitre VII du titre II de la convention signée à Schengen le 19 juin 1990, ou d'engagements identiques à ceux prévus par la Convention de Dublin souscrits avec d'autres États conformément à la déclaration annexée au procès-verbal de la conférence de signature de la convention du 15 juin 1990, à compter de leur entrée en vigueur ;
2° Il est établi que le demandeur d'asile est effectivement admissible dans un État autre que celui où il redoute d'être persécuté, dans lequel il peut bénéficier d'une protection effective, notamment contre le refoulement ;
3° La présence en France de l'étranger constitue une menace grave pour l'ordre public ;
4° La demande d'asile repose sur une fraude délibérée ou constitue un recours abusif aux procédures d'asile ou n'est présentée qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement prononcée ou imminente.

Les dispositions du présent article ne font pas obstacle au droit souverain de l'État d'accorder l'asile à toute personne qui se trouverait néanmoins dans l'un des cas mentionnés aux 1° à 4° du présent article.

Dans les cas où l'admission au séjour lui a été refusée pour l'un des motifs visés aux 2° à 4° du présent article le demandeur d'asile peut saisir l'Office français de protection des réfugiés et apatrides d'une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié.

**Article 32** – Lorsqu'il a été admis à séjourner en France en application des dispositions de l'article 31 bis, le demandeur d'asile est mis en possession d'un document provisoire de séjour lui permettant de solliciter la reconnaissance de la qualité de réfugié auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.

Lorsque cet office a été saisi d'une telle demande de reconnaissance, le demandeur d'asile est mis en possession d'une nouvelle autorisation provisoire de séjour. Cette autorisation est renouvelée jusqu'à ce que l'Office français de protection des réfugiés et apatrides statue et, si un recours est formé devant la commission des recours, jusqu'à ce que la commission statue.

Toutefois, par dérogation aux dispositions du précédent alinéa, cette autorisation peut être retirée ou son renouvellement refusé lorsqu'il apparaît, postérieurement à sa délivrance, que l'étranger se trouve dans un des cas de non-admission prévus aux 1° à 4° de l'article 31 bis. Ce refus de renouvellement ou ce retrait ne peuvent conduire au dessaisissement de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, si celui-ci a été saisi d'une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié sauf dans le cas prévu au 1° de l'article 31 bis.

Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article, et notamment la nature et la durée de validité des documents de séjour remis aux demandeurs d'asile ainsi que le délai dans lequel ils doivent présenter à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié.

***Article 32 bis*** – L'étranger admis à séjourner en France bénéficie du droit à s'y maintenir jusqu'à la notification de la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ou, si un recours a été formé, jusqu'à la notification de la décision de la commission des recours. I1 dispose d'un délai d'un mois à compter de la notification du refus de renouvellement ou de retrait de son autorisation de séjour pour quitter volontairement le territoire français.

L'étranger présent sur le territoire français dont la demande d'asile entre dans l'un des cas visés aux 2° à 4° de l'article 31 bis bénéficie du droit à se maintenir en France jusqu'à la notification de la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, lorsqu'il s'agit d'une décision de rejet. En conséquence, aucune mesure d'éloignement mentionnée aux articles 19, 22, 23 ou 26 ne peut être mise à exécution avant la décision de l'office. En cas de reconnaissance de la qualité de réfugié, le préfet abroge l'arrêté de reconduite à la frontière qui a, le cas échéant, été pris. Il délivre sans délai la carte de résident prévue au 10° de l'article 15.

***Article 32 ter*** – L'étranger auquel la reconnaissance de la qualité de réfugié a été définitivement refusée doit quitter le territoire français, sous peine de faire l'objet d'une des mesures d'éloignement prévues aux articles 19 et 22.

## CHAPITRE VIII

***Dispositions diverses***

**Article 33** – Par dérogation aux dispositions des sixième à neuvième alinéas de l'article 5, et à celles des articles 5-2, 22, 22 bis et 26 bis, l'étranger, non ressortissant d'un État membre de la Communauté économique européenne, qui a pénétré ou séjourné en France sans se conformer aux dispositions des premier et quatrième alinéas de l'article 5, et à celles de l'article 6, peut être remis aux autorités compétentes de l'État membre qui l'a admis à entrer ou à séjourner sur son territoire, ou dont il provient directement, en application des dispositions des conventions internationales conclues à cet effet avec les États membres de la Communauté économique européenne.

L'étranger visé au premier alinéa est informé de cette remise par décision écrite et motivée prise par une autorité administrative définie par décret en Conseil d'État.

Cette décision peut être exécutée d'office par l'administration, après que l'étranger a été mis en mesure de présenter des observations et d'avertir ou de faire avertir son consulat, un conseil ou toute personne de son choix.

Les mêmes dispositions sont applicables, sous la réserve mentionnée à l'avant-dernier alinéa de l'article 31 bis, à l'étranger qui demande l'asile, lorsqu'en application des dispositions des conventions internationales conclues avec les États membres de la Communauté économique européenne, l'examen de cette demande relève de la responsabilité de l'un de ces États.

Les mêmes dispositions sont également applicables à l'étranger qui, en provenance du territoire d'un État partie à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990, est entré ou a séjourné sur le territoire métropolitain sans se conformer aux dispositions des articles 19, paragraphe 1 ou 2, 20, paragraphe 1 ou 21, paragraphe 1 ou 2, de cette convention ou sans souscrire, au moment de l'entrée sur ce territoire, la déclaration obligatoire prévue par l'article 22 de la même convention, alors qu'il était astreint à cette formalité.

Tout étranger qui se sera soustrait ou qui aura tenté de se soustraire à l'exécution d'une décision prise en application du présent article ou qui, ayant déféré à cette décision, aura pénétré de nouveau sans autorisation sur le territoire national sera puni de six mois à trois ans d'emprisonnement. La juridiction pourra, en outre, prononcer à l'encontre du condamné l'interdiction du territoire pour une durée n'excédant pas trois ans. L'interdiction du territoire emporte de plein droit reconduite du condamné à la frontière, le cas échéant, à l'expiration de sa peine d'emprisonnement.

**Article 34** – Tout étranger, quelle que soit la catégorie à laquelle il appartient en raison de son séjour en France, peut acquérir la nationalité française dans les conditions prévues par le Code de la nationalité.

***Article 34 bis*** – Par dérogation aux dispositions de l'article 47 du Code civil, les autorités chargées de l'application de la présente ordonnance peuvent demander aux agents diplomatiques ou consulaires français la législation ou la vérification de tout acte d'état civil étranger en cas de doute sur l'authenticité de ce document.

**Article 35** – Sont abrogées toutes dispositions contraires à la présente ordonnance, notamment le décret du 2 mai 1938 sur la police des étrangers, et les articles l[er] à 9 du décret du 12 novembre 1938, relatif à la situation et à la police des étrangers.

***Article 35 bis*** – Peut être maintenu, s'il y a nécessité, par décision écrite motivée du représentant de l'État dans le département, dans

les locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, pendant le temps strictement nécessaire à son départ, l'étranger qui :
1° Soit, devant être remis aux autorités compétentes d'un État de la Communauté économique européenne en application de l'article 33, ne peut quitter immédiatement le territoire français ;
2° Soit, faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion, ne peut quitter immédiatement le territoire français ;
3° Soit, devant être reconduit à la frontière, ne peut quitter immédiatement le territoire français.

Le procureur de la République en est immédiatement informé.

L'étranger est immédiatement informé de ses droits par l'intermédiaire d'un interprète s'il ne connaît pas la langue française.

Quand un délai de vingt-quatre heures s'est écoulé depuis la décision de maintien, le président du tribunal de grande instance ou un magistrat du siège délégué par lui est saisi ; il lui appartient de statuer par ordonnance, après audition du représentant de l'administration, si celui-ci dûment convoqué est présent, et de l'intéressé, en présence de son conseil, s'il en a un, ou ledit conseil dûment averti, sur rune des mesures suivantes :
1° La prolongation du maintien dans les locaux visés au premier alinéa ;
2° À titre exceptionnel, lorsque l'étranger dispose de garanties de représentation effectives, l'assignation à résidence après remise à un service de police ou de gendarmerie du passeport et de tout document justificatif de l'identité en échange d'un récépissé valant justification de l'identité et sur lequel est portée la mention de la mesure d'éloignement en instance d'exécution.

L'ordonnance de prolongation du maintien court à compter de l'expiration du délai de vingt-quatre heures fixé au présent alinéa.

L'application de ces mesures prend fin au plus tard à l'expiration d'un délai de six jours à compter de l'ordonnance mentionnée ci-dessus. Ce délai peut être prorogé d'une durée maximale de soixante-douze heures par ordonnance du président du tribunal de grande instance ou d'un magistrat du siège délégué par lui, et dans les formes indiquées au septième alinéa, en cas d'urgence absolue et de menace d'une particulière gravité pour l'ordre public ; il peut l'être aussi lorsque l'étranger n'a pas présenté à l'autorité administrative compétente de document de voyage permettant l'exécution d'une mesure prévue au 2° ou au 3° du présent article et que des éléments de fait montrent que ce délai supplémentaire est de nature à permettre l'obtention de ce document.

Les ordonnances mentionnées aux septième et onzième alinéas sont susceptibles d'appel devant le premier président de la cour d'appel ou son délégué, qui est saisi sans forme et doit statuer dans les quarante-huit heures, le délai courant à compter de sa saisine ; le droit d'appel appartient à l'intéressé, au ministère public et au représentant de l'État dans le département ; ce recours n'est pas suspensif.

Il est tenu, dans tous les locaux recevant des personnes maintenues au titre du présent article, un registre mentionnant l'état civil de ces personnes ainsi que les conditions de leur maintien.

Pendant toute la durée du maintien, le procureur de la République peut se transporter sur les lieux, vérifier les conditions du maintien et se faire communiquer le registre prévu à l'alinéa précédent.

Pendant cette même période, l'intéressé peut demander l'assistance d'un interprète, d'un médecin, d'un conseil et peut, s'il le désire, communiquer avec son consulat et avec une personne de son choix ; il en est informé au moment de la notification de la décision de maintien ; mention en est faite sur le registre prévu ci-dessus émargé par l'intéressé.

***Article 35 ter*** – Lorsque l'entrée en France est refusée à un étranger non ressortissant d'un État membre de la Communauté économique européenne, l'entreprise de transport aérien ou maritime qui l'a acheminé est tenue de ramener sans délai, à la requête des autorités chargées du contrôle des personnes à la frontière, cet étranger au point où il a commencé à utiliser le moyen de transport de cette entreprise, ou, en cas d'impossibilité, dans l'État qui a délivré le document de voyage avec lequel il a voyagé ou en tout autre lieu où il peut être admis.

Les dispositions de l'alinéa précédent sont applicables lorsque l'entrée en France est refusée à un étranger en transit aérien ou maritime :
1° Si l'entreprise de transport qui devait l'acheminer dans le pays de destination ultérieure refuse de l'embarquer ;
2° Si les autorités du pays de destination lui ont refusé l'entrée et l'ont renvoyé en France.

Lorsqu'un refus d'entrée a été prononcé, et à compter de cette décision, les frais de prise en charge de l'étranger non ressortissant d'un État membre de la Communauté économique européenne, pendant le délai nécessaire à son réacheminement ainsi que les frais de réacheminement incombent au transporteur qui l'a débarqué en France.

Les dispositions des premier et cinquième alinéas du présent article sont applicables à l'entreprise de transport routier exploitant des liaisons internationales sous la forme de lignes régulières, de services occasionnels ou de navette, à l'exclusion des trafics frontaliers.

Lorsque l'entrée en France est refusée à un étranger non ressortissant de la Communauté économique européenne, l'entreprise de transport ferroviaire qui l'a acheminé est tenue, à la requête des autorités chargées du contrôle des personnes à la frontière, de mettre à la disposition de ces autorités des places permettant le réacheminement de cet étranger au-delà de la frontière française.

Les dispositions du cinquième alinéa du présent article sont applicables à l'entreprise de transport ferroviaire se trouvant dans la situation visée à l'alinéa précédent.

***Article 35 quater*** – I – L'étranger qui arrive en France par la voie *ferroviaire* maritime ou aérienne et qui soit n'est pas autorisé à entrer

sur le territoire français, soit demande son admission au titre de l'asile, peut être maintenu dans *une zone d'attente située dans une gare ferroviaire ouverte au trafic international et désigné par arrêté un port ou un aéroport* pendant le temps strictement nécessaire à son départ et, s'il est demandeur d'asile, à un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée.

I1 est immédiatement informé de ses droits et de ses devoirs, s'il y a lieu par l'intermédiaire d'un interprète. Mention en est faite sur le registre mentionné ci-dessous, qui est émargé par l'intéressé.

La zone d'attente est délimitée par le représentant de l'État dans le département. Elle s'étend des points d'embarquement et de débarquement à ceux où sont effectués les contrôles des personnes. Elle peut inclure, sur l'emprise *ou à proximité de la gare*, du port ou de l'aéroport, un ou plusieurs lieux d'hébergement assurant aux étrangers concernés des prestations de type hôtelier.

II – Le maintien en zone d'attente est prononcé pour une durée qui ne peut excéder quarante-huit heures par une décision écrite et motivée du chef du service de contrôle aux frontières ou d'un fonctionnaire désigné par lui, titulaire au moins du grade d'inspecteur. Cette décision est inscrite sur un registre mentionnant l'état civil de l'intéressé et la date et l'heure auxquelles la décision de maintien lui a été notifiée. Elle est portée sans délai à la connaissance du procureur de la République. Elle peut être renouvelée dans les mêmes conditions et pour la même durée.

L'étranger est libre de quitter à tout moment la zone d'attente pour toute destination située hors de France. I1 peut demander l'assistance d'un interprète et d'un médecin et communiquer avec un conseil ou toute personne de son choix.

III – Le maintien en zone d'attente au-delà de quatre jours à compter de la décision initiale peut être autorisé, par le président du tribunal de grande instance ou un magistrat du siège délégué par lui, pour une durée qui ne peut être supérieure à huit jours. L'autorité administrative expose dans sa saisine les raisons pour lesquelles l'étranger n'a pu être rapatrié ou, s'il a demandé l'asile, admis, et le délai nécessaire pour assurer son départ de la zone d'attente. Le président du tribunal ou son délégué statue par ordonnance, après audition de l'intéressé, en présence de son conseil s'il en a un, ou celui-ci dûment averti. L'étranger peut demander au président ou à son délégué qu'il lui soit désigné un conseil d'office. I1 peut également demander au président ou à son délégué le concours d'un interprète et la communication de son dossier. Le président ou son délégué statue au siège du tribunal de grande instance, sauf dans les ressorts définis par décret en Conseil d'État. Dans un tel cas, sous réserve de l'application de l'article 435 du nouveau Code de procédure civile, il statue publiquement dans une salle d'audience spécialement aménagée sur l'emprise *ferroviaire,* portuaire ou aéroportuaire.

L'ordonnance est susceptible d'appel devant le premier président de la cour d'appel ou son délégué. Celui-ci est saisi sans forme et doit statuer dans les quarante-huit heures de sa saisine. Le droit d'appel

appartient à l'intéressé, au ministère public et au représentant de l'État dans le département. L'appel n'est pas suspensif.

IV – À titre exceptionnel, le maintien en zone d'attente au-delà de douze jours peut être renouvelé, dans les conditions prévues par le III, par le président du tribunal de grande instance ou son délégué, pour une durée qu'il détermine et qui ne peut être supérieure à huit jours.

V – Pendant toute la durée du maintien en zone d'attente, l'étranger dispose des droits qui lui sont reconnus au deuxième alinéa du II. Le procureur de la République ainsi que, à l'issue des quatre premiers jours, le président du tribunal de grande instance ou son délégué peuvent se rendre sur place pour vérifier les conditions de ce maintien et se faire communiquer le registre mentionné au II.

Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'accès du délégué du haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés ou de ses représentants ainsi que des associations humanitaires à la zone d'attente.

VI – Si le maintien en zone d'attente n'est pas prolongé au terme du délai fixé par la dernière décision de maintien, l'étranger est autorisé à entrer sur le territoire français sous le couvert d'un visa de régularisation de huit jours. I1 devra avoir quitté ce territoire à l'expiration de ce délai, sauf s'il obtient une autorisation provisoire de séjour ou un récépissé de demande de carte de séjour.

VII – Les dispositions du présent article s'appliquent également à l'étranger qui se trouve en transit dans *une gare*, un port ou aéroport si l'entreprise de transport qui devait l'acheminer dans le pays de destination ultérieure refuse de l'embarquer ou si les autorités du pays de destination lui ont refusé l'entrée et l'ont renvoyé en France.

VIII – *Si le départ de l'étranger du territoire national ne peut être réalisé à partir de la gare, du port ou de l'aéroport dont dépend la zone d'attente dans laquelle il est maintenu, l'étranger peut être transféré vers toute zone d'attente d'une gare, d'un port ou d'un aéroport à partir desquels son départ peut effectivement avoir lieu.*

*Lorsque la décision de transfert doit intervenir dans le délai de quatre jours à compter de la décision initiale de maintien en zone d'attente, elle est prise dans les conditions prévues au II du présent article.*

*Lorsque le transfert est envisagé après le délai de quatre jours à compter de la décision initiale de maintien, l'autorité administrative en informe le président du tribunal de grande instance ou son délégué au moment où elle les saisit dans les conditions prévues aux III et IV du présent article.*

*Dans les cas où la prolongation ou le renouvellement du maintien en zone d'attente ont été accordés, l'autorité administrative informe le président du tribunal de grande instance ou son délégué ainsi*

*que le procureur de la République de la nécessité de transférer l'étranger dans une autre zone d'attente et procède à ce transfert.*

*La prolongation ou le renouvellement du maintien en zone d'attente ne sont pas interrompus par le transfert de l'étranger dans une autre zone d'attente.*

*L'autorité administrative avise immédiatement de l'arrivée de l'étranger dans la nouvelle zone d'attente le président du tribunal de grande instance et le procureur de la République du ressort de cette zone.*

***Article 35 quinquies** – Sont matériellement distincts et séparés les locaux qui ne relèvent pas de l'administration pénitentiaire et qui sont soit des zones d'attente, soit des zones de rétention.*

**Article 36** – Tout étranger résidant en France, quelle que soit la nature de son titre de séjour, peut quitter librement le territoire national.

Toutefois, lorsque ces mesures sont nécessaires à la sécurité nationale, les ressortissants d'États n'appartenant pas à la Communauté économique européenne et qui résident en France peuvent, quelle que soit la nature de leur titre de séjour, être tenus, par arrêté du ministre de l'Intérieur, de déclarer à l'autorité administrative leur intention de quitter le territoire français et de justifier le respect de cette obligation par la production d'un visa de sortie.

**Article 37** – Les dispositions sur le retrait des titres de séjour prévues à l'article 15 bis, au dernier alinéa du IV de l'article 29 et au deuxième alinéa de l'article 30, dans leur rédaction issue de la loi nº 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France, ne sont applicables qu'à des étrangers ayant reçu un titre de séjour après l'entrée en vigueur de cette loi.

**Article 38** – La carte de résident mentionnée à l'article 15 est délivrée de plein droit à l'étranger qui n'a pas été autorisé à séjourner en France au titre du regroupement familial et qui justifie par tous moyens y avoir sa résidence habituelle depuis qu'il a atteint au plus l'âge de dix ans, à condition qu'il soit entré en France avant la date d'entrée en vigueur de la loi nº 93-1027 du 24 août 1993 précitée et que sa présence ne constitue pas une menace pour l'ordre public.

**Article 39** – Ne peut faire l'objet d'un arrêté d'expulsion en application de l'article 23, sauf en cas de nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou la sécurité publique, ni d'une mesure de reconduite à la frontière en application des articles 19 et 22 l'étranger qui n'a pas été autorisé à séjourner en France au titre du regroupement familial et qui justifie, par tous moyens, y résider habituellement depuis qu'il a atteint au plus l'âge de dix ans, à condition qu'il soit entré en France avant la date d'entrée en vigueur de la loi nº 93-1027 du 24 août 1993 précitée.

**Article 40** – I – Pour l'application de l'article 22, sont applicables dans les départements de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique, de la Réunion et la collectivité territoriale de Saint-Pierre–et-Miquelon,

pendant cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi nº 93-1027 du 24 août 1993 précitée, les dispositions suivantes :
Si l'autorité consulaire le demande, la mesure de reconduite à la frontière ne peut être mise à exécution avant l'expiration du délai d'un jour franc à compter de la notification de l'arrêté.

Sans préjudice des dispositions de l'alinéa précédent, l'étranger qui a fait l'objet d'une mesure administrative de reconduite à la frontière et qui défère cet acte au tribunal administratif peut assortir son recours d'une demande de sursis à exécution.

II – En conséquence, l'article 22 bis n'est pas applicable dans ces départements et cette collectivité territoriale pendant cette période.

III – L'article 18 bis n'est pas applicable, dans ces départements et cette collectivité territoriale pendant cette période.

**Annexe II-2**

# Sur le travail illégal

Gérard Léonard,
*député de Meurthe-et-Moselle*

Avec le concours de Alexandre Gohier del Re,
*inspecteur de l'administration*

Chapitre I

# Éléments de définition et types de fraude

## Introduction

La notion de travail clandestin habituellement utilisée recouvre en fait deux éléments.

Du point de vue juridique, elle caractérise un type particulier d'infraction, à savoir la dissimulation de tout ou partie d'une activité de production, de transformation, de réparation, de prestation de services ou d'acte de commerce.

Cependant, dans le langage courant, elle fait référence à une multiplicité d'infractions très différentes par leur nature et qui dépassent la notion juridique de travail clandestin.

Ces autres infractions, associées au travail clandestin, peuvent être regroupées sous le terme générique de « travail illégal ».

Les formes de travail illégal peuvent être rassemblées dans deux catégories principales :
– le travail et l'emploi irréguliers, parmi lesquels se trouve le travail clandestin ;
– les trafics de main-d'œuvre.

Cette classification n'a pour ambition que de clarifier les termes utilisés.

La mission a choisi de dépasser la notion juridique du travail clandestin pour tenter d'embrasser l'ensemble des aspects du travail illégal.

## Le travail et l'emploi irréguliers

### Le travail clandestin *stricto sensu*

**Définition**

L'article L. 324-9 du Code du travail définit le travail clandestin comme : *« la dissimulation de tout ou partie de l'une des activités mentionnées à l'article L. 324-10 et exercées dans les conditions prévues par cet article.»*

L'article L. 324-10 dispose qu'*« est réputé clandestin l'exercice à but lucratif d'une activité de production, de transformation, de réparation ou de prestation de services ou l'accomplissement d'actes de commerce par toute personne physique ou morale qui se soustrait intentionnellement à l'une quelconque des obligations suivantes :*
*– requérir son immatriculation au répertoire des métiers ou au registre du commerce et des sociétés lorsque celle-ci est obligatoire ;*
*– procéder aux déclarations exigées par les organisations de protection sociale et par l'administration fiscale ;*
*– en cas d'emploi salarié, effectuer au moins deux formalités prévues aux articles L. 143-3, L. 143-5 et L. 620-3 du Code du travail (déclaration préalable d'embauche, inscription au registre unique du personnel, remise d'un bulletin de paie, tenue d'un livre de paie).»*

## *La déclaration préalable à l'embauche*

*La loi du 27 janvier 1987 avait créé le délit de travail clandestin par dissimulation de l'emploi des salariés.*

*Cependant, les services se heurtaient à la difficulté de déterminer, avec précision, la date et l'heure exactes de l'embauche d'un salarié, lorsque l'employeur déclarait l'avoir recruté quelques instants avant le contrôle.*

*La loi du 31 décembre 1991 a instauré deux dispositifs.*

*En premier lieu, elle crée l'attestation d'embauche. Ce document mentionne la date et l'heure d'embauche et doit être conservé et, le cas échéant, présenté par l'entrepreneur tant que le premier bulletin de paie n'a pas été délivré.*

*En second lieu, elle crée, à titre expérimental, la DPAE. Ce document, qui porte le nom du salarié et les date et heure d'embauche, doit être adressé, avant l'embauche, à un organisme de Sécurité sociale. Cette seconde formalité évite toute modification postérieure des informations qu'elle porte, puisqu'elle est adressée à un tiers.*

*La loi du 1er septembre 1993 a étendu et pérennisé la DPAE sur tout le territoire national.*

*La DPAE est donc obligatoire pour tous les employeurs de droit privé depuis le 1er septembre 1993.*

*Seuls en sont dispensés, pour des raisons pratiques, les particuliers employant du personnel à des emplois domestiques ou familiaux.*

*La DPAE doit être faite au plus tôt huit jours et au plus tard juste avant l'entrée en fonction du salarié. Elle donne ainsi une preuve irréfutable aux services de contrôle (URSAFF, mutualité sociale agricole) du moment exact de l'embauche*

*(date et heure). Les formalités de la DPAE ont été facilitées (Minitel, lettre recommandée avec accusé de réception, télécopie, téléphone, échange de documents informatisés). Une copie du document et de l'accusé de réception renvoyé par le service de contrôle est remise au salarié. Le non respect de cette seule règle, hors autres éléments constitutifs du travail clandestin, est puni d'une peine contraventionnelle de cinquième ou de quatrième classe.*

*Le défaut de DPAE associé au non respect de l'inscription du salarié sur le registre unique du personnel ou à la non délivrance du bulletin de paie ou à la non inscription sur le livre de paie constitue le délit de travail clandestin par dissimulation de salarié.*

*L'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS) a mis en place un fichier national unique, traité par le centre informatique CIRSO de Toulouse. Ce fichier est renseigné soit directement par Minitel, soit par l'URSSAF. Pour sa part, la MSA tient un fichier par caisse locale, ce qui impose aux services de contrôle d'interroger ces organismes.*

*La consultation du fichier par les services de contrôle s'effectue par Minitel.*

## Le registre unique du personnel

*Le registre unique du personnel (RUP) est un document tenu sans formalités ou format spécifiques. En revanche, il doit être impérativement tenu dans le siège de l'établissement. Il comporte un certain nombre de mentions obligatoires.*

*Sont portés sur lui, au moment de l'embauchage, les nom et prénoms de tous les salariés employés par l'établissement, dans l'ordre d'embauchage. Les salariés à domicile et les intérimaires doivent aussi y figurer.*

*Sont également mentionnés, pour chaque salarié :*
*– la nationalité ;*
*– la date de naissance ;*
*– le sexe ;*
*– l'emploi ;*
*– la qualification ;*
*– les dates d'entrée et de sortie de l'établissement.*

*Pour les salariés étrangers soumis à autorisation de travail, le RUP doit mentionner le type et le numéro du titre valant autorisation de travail. Les copies de ces titres doivent être annexées au RUP.*

*Le RUP est tenu à la disposition des agents de contrôle et doit être conservé pendant cinq ans après que le salarié a quitté l'établissement.*

*L'absence d'inscription du salarié sur le registre, l'inscription incomplète ou la non présentation du RUP, associée au non accomplissement d'une autre obligation et à un élément intentionnel, fonde une poursuite pour travail clandestin.*

*Si elles ne sont pas associées au non accomplissement d'une obligation déclarative ou si l'élément intentionnel fait défaut, ces infractions sont punies d'une peine contraventionnelle de quatrième classe.*

Les conditions dans lesquelles doivent être remplies ces conditions (délais, exceptions) sont précisées par le Code du travail.

Le caractère lucratif de l'activité est présumé (article L. 324-11) lorsqu'il y a :
– publicité ;
– fréquence ou importance établie de l'activité ;
– utilisation de matériels ou d'outillage professionnels ;
– facturation absente ou frauduleuse.

Sont exclus du champ d'application de ces articles :
– les activités réellement bénévoles et l'entraide ;
– les particuliers occupant des personnes à des travaux domestiques ou familiaux, sauf dans les exploitations agricoles.

Cette infraction de travail clandestin vise uniquement le responsable de l'entreprise ou de l'activité.

L'exercice d'une activité suppose de la part de l'entrepreneur un certain nombre de formalités. L'objectif est ici d'éviter qu'un entrepreneur, par voie de dissimulation, lèse les intérêts économiques de sa profession, les intérêts sociaux des salariés et les intérêts financiers de la collectivité.

Le salarié dissimulé dans le cadre du travail clandestin ne fait pas de travail clandestin. Le terme « travailleur clandestin » qui lui est appliqué de façon courante est donc un abus de langage.

En revanche, le client ou le bénéficiaire (maître d'ouvrage, véritable donneur d'ordre, personne interposée) d'une entreprise qui exerce une activité clandestine peut être poursuivi lorsque sa mauvaise foi est prouvée. D'ailleurs, dans les cas où le montant du contrat est supérieur à 20 000 francs, le client est tenu de vérifier la situation administrative de la personne qui fournit une prestation (par exemple, l'attestation des déclarations sociales, l'avis d'imposition à la taxe professionnelle, le récépissé du dépôt de déclaration auprès d'un centre de formalités des entreprises, l'extrait d'inscription au registre du commerce et des sociétés, l'attestation sur l'honneur selon laquelle les salariés sont régulièrement employés).

### Manifestations du travail clandestin

***Des phénomènes d'importance variable***

Le travail clandestin recouvre deux situations très différentes par leur importance et leurs manifestations.

Dans certains cas, le travail clandestin prend naissance dans l'exercice d'activités de production ou de commerce de peu d'importance.

Elles se propagent sous la forme de « petits boulots » qui se multiplient progressivement. Une personne aide son entourage, éventuellement à titre gratuit pendant son temps libre ou pendant une période de chômage ; progressivement, elle demande une rémunération et accroît le volume de ses prestations ; à cette occasion, elle structure son activité par l'acquisition de matériel (outillage, véhicule) et organise la recherche de sa clientèle. La manifestation devient naturellement plus nette lorsque cette personne renonce à avoir une activité déclarée par ailleurs ou à rechercher un emploi.

D'après les services de contrôle, 60 % des entreprises clandestines sont dirigées par des personnes salariées par ailleurs, qui dégagent suffisamment de temps libre pour exercer une activité complémentaire non salariée. Le développement de l'aménagement du temps de travail paraît avoir facilité ces situations ; le mi-temps, les horaires atypiques permettent aux salariés de trouver du temps libre pour exercer une seconde activité.

Cette forme de travail clandestin est parfois considérée avec indulgence par certains commentateurs. Ces derniers y voient un phénomène « naturel », représentant un coût marginal pour la société et susceptible d'arrondir les fins de mois de personnes en difficulté. La mission ne partage pas ce sentiment. Pour artisanale que soit cette forme du travail clandestin, elle n'en constitue pas moins :
– un délit ;
– un élément de concurrence pour les professionnels qui déclarent leur activité et donc une menace pour l'emploi ;
– une perte de ressources pour les collectivités publiques et donc une aggravation des charges pour ceux qui acceptent de financer régulièrement les dépenses publiques ;
– une menace réelle pour la sécurité des travailleurs.

Dans d'autres cas, le travail clandestin procède d'une volonté – *a priori* – de créer une activité organisée de production et de service non déclarée.

Par exemple, il s'agit d'ateliers clandestins, très connus dans le textile, l'ébénisterie, la coiffure, le garage ou le bâtiment. Cette forme de travail clandestin, contrairement à la première, est souvent structurée du point de vue juridique, dans une enveloppe juridique qui lui donne une apparence de légalité. Ici, la fraude au droit du travail passe par une utilisation abusive de certains dispositifs légaux.

Une forme traditionnelle du travail clandestin organisé est le travail agricole saisonnier. Il concernerait, d'après les services, près de 10 000 personnes par an, dont 4 000 irréguliers.

***Des formes nouvelles***

La pratique du travail clandestin évolue vers de nouvelles formes pratiques ou juridiques plus difficiles à contrôler.

*Le travail illégal à domicile*

Une forme nouvelle et en expansion du travail clandestin est le travail à domicile.

La clientèle est très intéressée par des prestations directement reçues à domicile, telles que la coiffure ou la livraison de marchandises. De même, par nature, beaucoup d'activités appellent une prestation à domicile ; c'est le cas, dans le BTP, des opérations de second œuvre (plomberie, carrelage, électricité, tapisserie et décoration intérieure).

Cette forme de travail illégal semble connaître une ampleur très forte, étant donné le développement de la « culture des services ».

Une manifestation surprenante du travail clandestin à domicile est la multiplication de la publicité pour des offres de services. De nombreux journaux, en particulier les publications gratuites, ouvrent leurs colonnes aux offres de petits boulots non déclarés.

*Le non respect du but non lucratif de certaines associations*

Une autre manifestation du travail clandestin est le non respect du but non lucratif de certaines associations de type 1901.

Ces dernières, malgré le caractère officiellement non lucratif de leurs activités, se livrent à des activités commerciales.

C'est, par exemple, le cas de certaines associations d'hôtesses d'accueil, qui effectuent une activité commerciale et font des bénéfices ; dans ce cas, les hôtesses ne bénéficient pas de la protection légale, réglementaire et conventionnelle de cette profession.

De même, il a été constaté que certaines associations accueillent des personnels sous contrat emploi-solidarité et leur font réaliser des activités commerciales, en bénéficiant d'un dispositif qui réduit nettement le coût du travail.

*La sous-traitance en cascade*

Les services rencontrés par la mission ont souligné le poids croissant des phénomènes de sous-traitance.

Une entreprise chargée de l'exécution d'un marché (parfois public) sous-traite, auprès d'une autre entreprise, la réalisation d'une partie de l'opération. Cette seconde entreprise en fait autant. On assiste donc à une multiplication, pour une même opération, du nombre des intervenants.

Pour le fraudeur, l'intérêt est double.

D'une part, il peut aisément obtenir des rabais importants auprès de sous-traitants qui effectuent une partie du travail en dehors de la réglementation ; les rabais atteignent en moyenne 30 % par rapport au prix du marché.

D'autre part, la multiplication des intervenants opacifie la chaîne des relations, ce qui complique le travail des inspecteurs et des services de contrôle.

Il convient d'ajouter que la législation offre une protection au donneur d'ordre qui recourt à la sous-traitance.

Certes, il a l'obligation de vérifier que son sous-traitant est en conformité avec ses obligations déclaratives quant à la régularité de l'emploi des salariés.

Cependant, cette vérification doit porter sur les trois obligations fixées par l'article L. 324-10 du Code du travail (immatriculations obligatoires – déclarations sociales et fiscales – déclaration des salariés). Le donneur d'ordre peut, lorsqu'il prouve sa bonne foi, ne pas être impliqué dans le délit de travail illégal.

*La sous-déclaration du travail à temps partiel*

Un secteur qui semble fortement touché par l'utilisation abusive du temps partiel est le secteur de l'hôtellerie et de la restauration. Les services de contrôle ont le sentiment qu'une part croissante du temps partiel est en réalité une façade pour un travail effectif à temps complet. La défense utilisée par les employeurs fait souvent référence à des heures supplémentaires de caractère exceptionnel.

Par-delà ces formes nouvelles, un substitut du procureur de la République rencontré par la mission a souligné le caractère de moins en moins clandestin du travail illégal. Les entreprises veillent en effet à respecter un minimum de formalisme dans leurs activités afin de rendre plus difficiles les contrôles.

Le volume des infractions relevées dans le domaine du travail clandestin a sensiblement augmenté sur les trois derniers exercices.

| | **Nombre des infractions relevées « travail clandestin »** | **% du volume total des PV établis par les services de contrôle** |
|---|---|---|
| 1992 | 7 300 | 65,00% |
| 1993 | 8 783 | 65,06% |
| 1994 | 12 663 | 67,00% |

**Sanctions**

Le travail clandestin est sanctionné de différents points de vue.

Du point de vue pénal, le Code du travail prévoit des peines de deux ans d'emprisonnement et 200 000 francs d'amende pour toutes les personnes physiques qui ont recours, directement ou par intermédiaire, au travail clandestin.

Les peines sont doublées en cas de récidive.

Le juge peut infliger des sanctions complémentaires telles que la publication du jugement, la confiscation des machines et de l'outillage,

des produits, l'interdiction d'exercice de la profession pour cinq ans au plus, l'interdiction pour cinq ans au plus du territoire français pour un étranger condamné.

Le Code prévoit une amende d'un million de francs pour les personnes morales, la dissolution si l'entreprise est créée pour commettre ces faits, l'interdiction d'exercer l'activité, le placement sous surveillance judiciaire, la fermeture de l'établissement, l'exclusion des marchés publics, la publication.

Du point de vue pécuniaire, des peines sont également prévues. L'entrepreneur doit au salarié un mois de salaire, ou plus si des dispositions conventionnelles prévoient un montant supérieur.

Le bénéficiaire peut être amené à partager une certaine « solidarité financière » avec l'entrepreneur, lorsqu'il ne s'est pas assuré que son cocontractant avait rempli ses obligations (pour les contrats supérieurs à 20 000 francs toutes taxes comprises).

Il peut être déclaré solidaire de celui qui a effectué le travail clandestin, au prorata du montant des travaux, services, prestations, ou rémunérations en usage dans la profession, pour le paiement des impôts, taxes, cotisations obligatoires, remboursements des aides publiques indûment perçues et rémunérations dues aux salariés.

## Les cumuls d'emploi

### Définition

La définition du cumul d'emploi est différente, selon qu'il s'applique à un agent public ou à un salarié de droit privé.

En premier lieu, il est interdit à tout fonctionnaire, agent public de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics ou de certaines entreprises publiques d'occuper un emploi privé rétribué ou d'effectuer, à titre privé, un travail rémunéré.

En second lieu, il est interdit à tout salarié de droit privé d'effectuer des travaux rémunérés relevant de professions industrielles, commerciales ou artisanales au-delà de la durée maximale du travail dans sa profession.

Ces interdictions ne s'appliquent pas à certaines activités spécialement énoncées, telles que :
– les travaux d'ordre scientifique, littéraire, ou artistique et les concours apportés aux œuvres d'intérêt général ;
– les travaux exercés pour son propre compte ou à titre gratuit sous forme d'entraide bénévole ;
– les travaux d'extrême urgence dont l'exécution est nécessaire pour prévenir des accidents imminents ou pour organiser des mesures de sauvetage.

### Manifestations

Des cas importants ont été relevés dans certains domaines.

Par exemple, la fonction publique hospitalière semble très touchée par le cumul d'emploi. La réglementation sur les cumuls n'interdit

pas les activités dans des associations à but non lucratif ; aussi, les agents de la fonction publique hospitalière ont-ils souvent des activités dans les hôpitaux à statut associatif. Sont également concernés certains agents de l'administration de l'État et de l'administration territoriale.

Le cumul d'emploi effectué au titre d'une activité à but non lucratif, non déclarée, peut constituer le délit de travail clandestin. Dans ce cas, il y aura cumul d'infractions à la charge du fonctionnaire en cause.

**Sanctions**

Les contrevenants aux dispositions sur le cumul d'emploi s'exposent à une amende de 10 000 francs (20 000 francs en cas de récidive).

## L'emploi non déclaré

**Définition**

L'emploi non déclaré consiste à ne pas effectuer, auprès des organismes de Sécurité sociale, auprès des caisses de mutualité sociale agricole, auprès de l'établissement national des invalides de la marine ou auprès des organismes d'assurance chômage, les déclarations relatives à l'emploi des salariés qui permettent d'établir les cotisations sociales.

L'emploi non déclaré ne doit pas être confondu avec le travail clandestin, dont les éléments constitutifs sont différents. Il peut cependant être cumulé avec cette infraction ou encore d'autres infractions, telles que l'emploi d'étrangers sans autorisation de travail.

L'emploi est réputé non déclaré lorsqu'il y a, entre autres :
– absence ou retard d'immatriculation ou d'affiliation des salariés ;
– non fourniture des déclarations périodiques des salaires versés ;
– non-paiement des cotisations de Sécurité sociale par un employeur ou un travailleur indépendant ;
– rétention du précompte ;
– défaut d'assurance du salarié contre le risque de perte d'emploi.

**Sanctions**

Les sanctions de l'emploi non déclaré sont très diverses, selon l'élément constitutif de l'infraction ou selon le régime des cotisations concernées.

Par exemple, en ce qui concerne le régime général, les peines sont soumises à avertissement et mise en demeure préalables. L'entreprise est redevable d'une amende de 5 000 francs appliquée autant de fois qu'il y a de salariés concernés ; en cas de récidive, l'amende unitaire est portée à 10 000 francs.

En ce qui concerne la mutualité sociale agricole, la peine unitaire est de 3 000 francs (5 000 francs en cas de récidive).

En cas de rétention du précompte, l'amende unitaire est de 10 000 francs. S'il y a récidive, elle est portée à 60 000 francs, assortie, le cas échéant, d'une peine de deux ans d'emprisonnement.

## Les trafics de main-d'œuvre

Les trafics de main-d'œuvre comportent quatre sous-ensembles de nature différente.

### Les infractions spécifiques à la main-d'œuvre étrangère

Il a été souligné que certaines infractions déjà évoquées peuvent s'appliquer à des étrangers en situation régulière ; c'est, par exemple, le cas du travail clandestin dont se rend responsable un étranger en situation régulière par rapport au séjour, en employant lui-même des travailleurs clandestins.

En revanche, certaines infractions concernent directement la population étrangère. Sont exclus de ces infractions les ressortissants de l'Union européenne, du fait qu'ils bénéficient de la libre circulation des travailleurs, et certaines nationalités, qui bénéficient d'accords internationaux particuliers.

**Définition**

L'article 341-6 du Code du travail dispose que : *« nul ne peut, directement ou par personne interposée, engager, conserver à son service ou employer pour quelque durée que ce soit un étranger non muni du titre l'autorisant à exercer une activité salariée en France ».*

Il est également interdit à toute personne d'engager ou de conserver à son service un étranger dans une catégorie professionnelle, une profession ou une zone géographique autres que celles qui sont mentionnées, le cas échéant, sur le titre l'autorisant à exercer une activité salariée en France.

Ces infractions recouvrent donc plusieurs cas.

Il s'agit tout d'abord de l'interdiction de l'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers d'un étranger et de l'interdiction d'employer, directement ou indirectement, un étranger démuni de titre de travail.

Il s'agit ensuite de l'interdiction d'employer un étranger dans une autre profession ou dans un autre secteur géographique que ceux autorisés.

Il s'agit enfin d'infractions telles que :
– la tenue défectueuse ou l'absence de tenue du registre unique du personnel et le non respect des règles relatives aux étrangers en matière de RUP (par exemple, l'absence de copie des titres de travail) ;
– le remboursement par l'étranger à l'employeur des frais occasionnés par sa venue en France (voyage, redevance à l'OMI) ou les retenues imposées par l'employeur à l'étranger à l'occasion de son engagement ;
– la fraude pour obtenir ou faire obtenir un titre de travail ;
– la violation du monopole de l'OMI pour le recrutement et l'introduction en France de travailleurs étrangers et l'intervention ou la tentative

d'intervention, de manière habituelle, à titre d'intermédiaire dans les opérations de recrutement et d'introduction d'un étranger.

Deux types d'infractions méritent, par leur gravité, une attention particulière.

L'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers d'un étranger consiste à fournir ou tenter de fournir une aide directe ou indirecte à ces opérations. Elle vise les passeurs, les transporteurs, les intermédiaires divers, les personnes qui hébergent, en connaissance de cause, des étrangers dépourvus de titre de séjour, ou l'employeur qui embauche, en connaissance de cause, un étranger démuni d'un titre régulier de séjour.

Il s'agit donc d'une infraction qui concerne, à titre principal, la situation de l'étranger par rapport au droit du séjour.

L'emploi d'un étranger démuni d'un titre de travail consiste à embaucher, employer ou conserver à son service, de façon directe ou indirecte, un étranger démuni d'un titre de travail. Cette infraction s'applique même dans le cas où l'étranger est muni d'un titre de séjour régulier.

**Le rôle de l'Office des migrations internationales**

L'Office des migrations internationales (ancien Office national de l'immigration) joue un rôle particulier dans ce domaine. Créé en 1945, cet établissement public à caractère administratif est rattaché au ministère des Affaires sociales.

Il a une compétence exclusive pour le recrutement et l'introduction en France des travailleurs étrangers non ressortissants de l'Union européenne. L'entrée des travailleurs étrangers est suspendue depuis 1974 ; certaines dérogations sont prévues pour tenir compte des besoins du marché du travail. Elles concernent :
– la venue, sur autorisation préalable de travail, de cadres et de chercheurs de haut niveau ;
– la venue, sur autorisation préalable de travail, d'étrangers auxquels la situation de l'emploi n'est pas opposable et de travailleurs saisonniers dans l'agriculture ;
– à titre exceptionnel, la mise en situation régulière de travailleurs déjà installés en France.

L'OMI vérifie, pour l'obtention d'un titre de séjour soumis à cette obligation, l'existence d'un contrat de travail. Il accorde son autorisation de travail après avis motivé de la direction départementale du travail et de l'emploi. Il fait procéder à une visite médicale succincte du travailleur, en particulier pour apprécier ses capacités de travail.

L'OMI a autorisé, en 1994, l'entrée de 18 734 travailleurs permanents étrangers, bénéficiaires d'autorisation provisoire de travail et travailleurs saisonniers.

**Manifestations**

La proposition selon laquelle les immigrés dits clandestins représentent l'essentiel du travail illégal semble aujourd'hui largement contestée par l'ensemble des services.

Les infractions relevées qui concernent des étrangers en situation irrégulière représentent 25 % du total.

En revanche, il apparaît clairement que le travail illégal constitue un support puissant aux phénomènes d'immigration irrégulière. En fournissant à des personnes qui ne peuvent pas travailler légalement des moyens – souvent conséquents – de subsistance, le travail illégal est de nature à produire un effet d'appel.

Les manifestations en sont nombreuses.

***Les deux grands types de fraudes***

Il peut s'agir d'activités occasionnelles ou individuelles. L'étranger proposera alors ses services pour des petits boulots ponctuels.

Il peut aussi s'agir de filières organisées. Certaines personnes (françaises ou étrangères en situation régulière) organisent la venue d'immigrés irréguliers pour fournir en main-d'œuvre des entreprises importantes. C'est le cas, par exemple, des filières de travailleurs agricoles saisonniers qui entraînent un afflux temporaire d'étrangers. C'est aussi le cas de certaines industries qui fonctionnent pour une part importante grâce au travail illégal ; le textile, à travers les ateliers clandestins, en est un bon exemple ; il en va de même du BTP.

Ces filières sont organisées, soit en amont où l'arrivée sur le territoire de l'étranger est organisée, soit en aval où un réseau d'ateliers et de commerces est prévu pour l'accueillir.

***L'apparition de phénomènes nouveaux***

Les services de contrôle enregistrent de nouveaux phénomènes.

Dans un département d'Ile-de-France, on constate une multiplication des cas d'étrangers faisant l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière (APRF). Ces étrangers, à la suite d'un contrôle d'identité ou d'un refus d'autorisation de séjour, sont invités par le préfet à quitter dans le mois le territoire national. Cependant, non placés en rétention, ils sont remis en liberté et disparaissent dans la clandestinité ; ils se livrent alors, sans même introduire de recours juridictionnel contre l'APRF, à des activités de travail clandestin. Cet exemple souligne la faible importance que revêt à leurs yeux le problème de la régularité du séjour : ils ne tentent même pas d'obtenir l'annulation de l'APRF pour se voir délivrer au moins un titre de séjour provisoire.

Par ailleurs, on note des cas de fraudes aux justificatifs présentés à l'OMI et à l'avis de la DDTE. Ces services rencontrent des difficultés sérieuses pour vérifier la réalité des promesses d'embauche présentées par les demandeurs. Ils n'ont pas de moyens suffisants, en particulier en effectifs, pour s'assurer de la réalité de l'embauche (existence de l'entreprise, problème des entreprises à sigles, réalité de son

activité...). La mission rappelle qu'une fausse feuille de paie ou promesse d'embauche coûte environ 3 000 francs. Les services de contrôle estiment que 20 à 30 % des attestations qui leur sont présentées sont des contrats de complaisance.

De même, la DICCILEC a noté une multiplication des fraudes aux documents de voyage et aux titres de séjour. Grâce à la présentation d'un faux titre de séjour, l'étranger obtient le droit de travailler. Il ne s'agit plus, de la part de l'employeur, de l'emploi d'un étranger sans titre de séjour ; il s'agit d'une fraude commise par un étranger pour obtenir le droit de séjourner sur le territoire national et d'y exercer une activité professionnelle.

La multiplication des phénomènes de perte des titres de séjour constitue, de ce point de vue, un risque nouveau. Les services des préfectures soulignent que, de plus en plus fréquemment, certains étrangers perdent, à plusieurs reprises, leur titre de séjour. Cette pratique, en approvisionnant le marché de la revente de titres réguliers, est une source de développement de l'usage de faux documents.

**Sanctions**

Les sanctions qui frappent les infractions particulières aux étrangers sont variables selon la nature de l'infraction.

L'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers d'un étranger par une personne physique est punie de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 200 000 francs. Des peines complémentaires peuvent y être associées, telles que la confiscation du véhicule, l'interdiction de séjour, le retrait de l'autorisation d'exploiter un service de transports internationaux.

Les personnes morales sont soumises à une amende d'un million de francs. Elles peuvent aussi, par exemple, être dissoutes ou se voir interdire certaines activités ou être exclues des marchés publics.

L'étranger lui-même est passible de poursuites pénales pour entrée, séjour ou circulation irréguliers. Il encourt une peine d'emprisonnement d'un an, 20 000 francs d'amende et une interdiction du territoire de trois au plus.

L'emploi d'un étranger démuni de titre de travail par une personne physique est puni de trois ans d'emprisonnement et de 30 000 francs d'amende par étranger employé. Les peines sont doublées en cas de récidive. Des peines complémentaires peuvent aussi être infligées (par exemple, l'interdiction d'exercer l'activité professionnelle pendant cinq ans au plus).

Les personnes morales sont condamnées à une amende de 150 000 francs par étranger employé. Cette peine peut être complétée, le cas échéant, par l'interdiction d'exercer pendant cinq ans au plus ou par le placement sous surveillance judiciaire, entre autres peines complémentaires

L'employeur est également condamné à verser à l'OMI une contribution spéciale, par travailleur étranger irrégulièrement embauché, d'un montant de 500 à 2 000 fois le taux horaire minimum.

**Bilan**

| | Nombre d'infractions relevées « emploi d'étrangers sans titre » | % du volume total des PV établis par les services de contrôle |
|---|---|---|
| 1992 | 1 449 | 12,90% |
| 1993 | 1 206 | 8,93% |
| 1994 | 1 172 | 6,20% |

La mission estime que le chiffre de 800 000 étrangers en situation irrégulière par rapport au séjour est représentatif (1).

On peut alors raisonnablement considérer que 50 % de ces étrangers ont besoin, pour vivre, de travailler de façon clandestine, soit 400 000 personnes.

Les résultats mentionnés ci-dessus apparaissent dès lors ridicules : seuls 0,29 % de cette population a fait l'objet d'un relevé d'infraction...

## Les infractions à la législation sur le travail temporaire, le prêt de main-d'œuvre et le marchandage

La mission souhaite présenter ces trois types de fraude à la réglementation du travail. Leur développement récent impose de s'y intéresser tout particulièrement.

### Les infractions à la législation sur le travail temporaire

Les infractions à la législation sur le travail temporaire consistent tout d'abord dans le non respect du principe d'exclusivité de l'activité d'entrepreneur de travail temporaire (articles L. 124-1 et L. 152-2 du Code du travail). Il s'agit ensuite du non respect par l'entreprise de travail temporaire de l'obligation de garantie financière (articles L. 124-8, L. 124-10 et 152-2 du Code du travail). Enfin, il s'agit de la mise à disposition par une entreprise de travail temporaire de travailleurs étrangers si la prestation de services doit s'effectuer hors du territoire français (articles L. 341-3 et L. 364-1 du Code du travail).

En effet, seules les entreprises de travail temporaire déclarées à l'inspection du travail et titulaire d'une garantie financière sont habilitées à effectuer des opérations à but lucratif de prêt de main-d'œuvre. L'activité de travail temporaire doit être exclusive de toute autre

(1) Sur la quantification du nombre d'étrangers en situation irrégulière par rapport au séjour, se reporter au chapitre II de l'annexe relative à l'immigration irrégulière.

activité pour l'entreprise qui s'y livre. L'objectif de cette interdiction est d'éviter que des entreprises créent leur propre entreprise de travail temporaire afin de s'assurer un volet permanent de main-d'œuvre vis-à-vis duquel elles seraient exonérées de la majeure partie de leurs obligations légales et conventionnelles. L'atteinte à ce principe est effective lorsque l'entreprise de travail temporaire et une autre entreprise ont des dirigeants uniques, des locaux, des éléments de comptabilité ou du personnel en tout ou partie communs.

Pour le non respect des principes d'exclusivité et de garantie financière, la législation prévoit des sanctions de 25 000 francs d'amende (50 000 francs et six mois d'emprisonnement en cas de récidive).

La mise à disposition de travailleurs étrangers pour exercer une prestation hors de France est sanctionnée de façon différente selon qu'il s'agit d'une personne physique ou d'une personne morale. La personne physique peut être condamnée aux mêmes peines que dans les cas précédents, avec, en plus, la possibilité de lui interdire pendant dix ans au plus d'exercer son activité. Les personnes morales sont sanctionnées dans les mêmes conditions que pour l'emploi d'un étranger démuni de titre de travail.

**Le prêt de main-d'œuvre à but lucratif**

La législation du travail (articles L. 125-3 et L. 152-3 du Code du travail) interdit toute opération à but lucratif ayant pour objet exclusif le prêt de main-d'œuvre dès lors qu'elle est effectuée hors du cadre légal du travail temporaire. Cela signifie qu'aucune entreprise, qui n'a pas le statut d'entreprise de travail temporaire, n'a le droit, même à titre accessoire et provisoire, de louer de la main-d'œuvre, sauf à titre gratuit.

Le but lucratif est caractérisé par le bénéfice recherché entre le coût de la main-d'œuvre louée et le prix facturé par le prestataire.

L'infraction concerne à la fois l'entreprise prestataire et l'entreprise utilisatrice (qui utilise en connaissance de cause cette main-d'œuvre).

Elle se distingue de la sous-traitance en ce que, dans ce dernier cas, l'entreprise bénéficiaire n'intervient pas dans la gestion et la direction de la main-d'œuvre.

Le Code du travail prévoit, pour les personnes physiques, une peine d'emprisonnement de deux ans et une amende de 200 000 francs. Une interdiction d'exercer de deux à dix ans peut aussi être infligée. Pour les personnes morales, la peine est une amende d'un million de francs et plusieurs peines complémentaires éventuelles (interdiction d'exercer, dissolution, placement sous surveillance judiciaire, exclusion des marchés publics, affichage...).

**Le marchandage**

Le Code du travail (articles L. 125-1 et L. 152-3) interdit toute opération de fourniture de main-d'œuvre à but lucratif dès lors qu'elle cause un préjudice au salarié ou qu'elle élude l'application de lois, de

règlements ou de dispositions conventionnelles. Par exemple, sont considérées comme des préjudices des primes inférieures, la privation de la représentation du personnel. L'utilisateur peut être poursuivi en tant que coauteur s'il agit en connaissance de cause.

Dans le cadre du marchandage, il n'est pas nécessaire que la fourniture de main-d'œuvre soit exclusive de toute autre activité. Par exemple, l'entreprise prestataire peut également fournir de l'outillage.

Le marchandage par une personne physique est sanctionné par un emprisonnement de deux ans et une amende de 200 000 francs, avec possibilité d'interdire l'exercice de l'activité pendant deux à dix ans. Les personnes morales reçoivent la même peine que dans le cas du prêt illicite de main-d'œuvre.

**Bilan**

Ces trois types d'infractions représentent encore une part réduite du volume total des infractions. Cependant, les autorités doivent faire preuve de la plus grande vigilance.

| | Nombre d'infractions relevées « marchandage et prêt illicite de main-d'œuvre » | % du volume total des PV établis par les services de contrôle |
|---|---|---|
| 1992 | 465 | 4,14% |
| 1993 | 636 | 4,71% |
| 1994 | 530 | 2,80% |

## Le faux travail indépendant

Le faux travail indépendant s'entend comme la relation entre une entreprise et un travailleur salarié dissimulé entretenue sous couvert d'une fiction juridique de sous-traitance ou de contrat d'entreprise. La fiction juridique permet au donneur d'ordre d'échapper aux obligations liées au statut d'employeur, de bénéficier d'une grande souplesse dans la gestion de son personnel, d'acquérir des facilités de trésorerie en échappant au versement des charges sociales, voire en fraudant sur la TVA facturée.

Le juge apprécie les conditions réelles d'exécution du travail entre les parties, afin d'établir s'il y a ou non subordination juridique et/ou dépendance économique ou technique du travailleur indépendant par rapport à l'entreprise bénéficiaire.

La subordination juridique consiste en l'existence, par-delà une indépendance juridique de façade, d'un contrat de travail salarié entre le travailleur indépendant apparent et son employeur de fait.

L'existence de ce contrat découle de la conjonction de tout ou partie des critère suivants :
– le travailleur « indépendant » est un ancien salarié de l'entreprise ;
– le lieu de travail est imposé par le donneur d'ordre ;

– le matériel, les matériaux ou les matières premières sont fournis par le donneur d'ordre ;
– les horaires sont déterminés par le donneur d'ordre ;
– l'organisation du travail est imposée par le donneur d'ordre ;
– la rémunération est déterminée par le donneur d'ordre en fonction du temps de travail ou calculée en équivalence de temps et versée au mois.

La dépendance économique existe lorsque plusieurs critères sont réunis, tels que la fixation par le donneur d'ordre du prix des prestations, de la forme des factures. De même, il y a présomption de dépendance économique quand le produit vendu ou distribué est fourni exclusivement par le donneur d'ordre (par exemple dans le cas d'un représentant de commerce).

Ces différents critères permettent d'établir que le travailleur « indépendant » est, en fait, dépendant d'un employeur et effectue son activité dans le cadre d'une subordination pratique vis-à-vis de ce dernier.

Le juge, par une jurisprudence constante, requalifie alors le contrat en « contrat de travail ». En effet, il estime que *« la seule volonté des parties est impuissante à soustraire l'intéressé à un statut social impératif »* (Cour de cassation, arrêt du 4 mars 1983). L'employeur est dès lors passible de l'ensemble des peines prévues pour la dissimulation de salariés et le travail clandestin.

## Les entreprises domiciliées ou établies à l'étranger

L'intervention en France d'entreprises étrangères domiciliées ou établies à l'étranger est licite à la condition qu'elles respectent la réglementation française qui leur est applicable.

La réglementation qui leur est applicable est très importante, avec par exemple :
– la déclaration des personnels auprès des organismes de protection sociale du pays d'origine, confirmée par les certificats de détachement (E101 – E102) dont sont porteurs les salariés ;
– la nomination d'un représentant fiscal auprès de l'administration fiscale française ;
– la déclaration préalable de la prestation à l'inspection du travail ;
– la déclaration à l'inspection du travail des accidents de travail survenus pendant la prestation ;
– la déclaration collective d'hébergement des salariés ;
– le respect de la réglementation dans les domaines de la rémunération, de la durée du travail, de l'hygiène et de la sécurité, du travail temporaire.

Plusieurs types de fraudes ont été recensés par les services de contrôle. Elles consistent pour l'entreprise à s'établir ou se domicilier à l'étranger alors qu'elle effectue une activité qui l'oblige à se déclarer comme une entreprise française.

Par exemple, certaines entreprises prétendent être établies à l'étranger alors qu'elle n'en apporte aucune preuve. De même, certaines sont effectivement établies à l'étranger, mais de façon fictive puisqu'elles effectuent toute leur activité en France. Enfin, certaines entreprises ne se limitent pas à réaliser en France de la prestation de services mais disposent de locaux permanents, apportent des prestations successives aux mêmes clients. Dans ce dernier cas, l'entreprise doit créer en France un établissement soumis à l'ensemble de la réglementation (par exemple, existence d'un RUP et d'un livre de paie).

L'employeur et, le cas échéant, le bénéficiaire français peuvent être poursuivis pour travail clandestin.

Par exemple, le secteur des mannequins est concerné par le travail illégal en liaison avec la Belgique. Dans ce pays, la profession de mannequin n'est pas soumise comme en France, à agrément. Dès lors, les mannequins s'inscrivent dans des entreprises belges et reviennent travailler en France.

De même, une gendarmerie dans une zone frontalière a souligné l'importance d'un processus de fraude transfrontière : une entreprise emporte un chantier pour un montant de 400 millions de francs. Elle sous-traite avec un entrepreneur étranger frontalier pour 250 millions, qui emploie de la main-d'œuvre non déclarée ; le bénéfice pour l'entreprise française est de 150 millions. Il s'agit ici d'un cas spécifique où l'entreprise est régulièrement établie à l'étranger, respecte ses obligations mais emploie elle-même de la main-d'œuvre clandestine.

Chapitre II

# La quantification des phénomènes

Quantifier le travail clandestin, et plus généralement l'économie souterraine, est un exercice difficile.

L'Union européenne comprend dans l'économie souterraine :
– les activités productrices licites, mais exercées dans des conditions illicites (parmi lesquelles le travail illégal) ;
– les activités illicites (stupéfiants, trafics divers...).

Certaines estimations générales de l'économie souterraine existent. Par exemple, l'INSEE l'évalue, grâce à ses outils macro-économiques, à 4,3 % du produit intérieur brut, soit environ 320 milliards en 1995.

Parmi les différents aspects de la fraude, l'analyse du travail illégal fait figure de parent pauvre dans le domaine de la quantification. L'INSEE l'évalue à 1,1 % du PIB, soit environ 80 milliards de francs.

## Les moyens de la quantification

La seule source dont les autorités disposent pour quantifier le travail illégal est la verbalisation.

Les services de contrôle qui rencontrent des infractions dressent des procès-verbaux. Ces derniers sont tous adressés à la MILUTMO, qui en réalise le traitement statistique.

La loi du 31 décembre 1991 et l'arrêté du 18 mars 1992 a permis d'organiser un traitement automatisé des données et études sur l'économie souterraine (TADEES). Cette application informatique est confiée à la MILUTMO.

Ce dispositif facilite le suivi de la verbalisation par secteurs d'activité, régions et nationalités des protagonistes.

Ces informations permettent d'estimer le volume du travail illégal par un rapprochement systématique du nombre d'établissements contrôlés et du nombre d'établissements en infraction.

Par ailleurs, l'URSSAF a mis en place, fin 1990, un service centralisé et spécialisé dans la quantification et le suivi du travail illégal.

Cette structure centralise la totalité des courriers concernant le travail clandestin et les salariés non déclarés, adressés par les services

verbalisateurs et par toute personne. Elle décide du déclenchement des enquêtes de l'URSSAF. Elle répond aux demandes de renseignements et apporte une aide technique et méthodologique aux autres services de contrôle. Cette cellule réalise un suivi statistique et établit divers bilans relatifs aux fraudes.

## La quantification des infractions

### Les chiffres globaux

En moyenne sur les trois dernières années recensées, les 14 500 infractions annuelles relevées ont donné lieu à 6 800 procès-verbaux.

| | Nombre de procès verbaux établis par les services de contrôle | Nombre d'infractions relevées |
|---|---|---|
| 1992 | 5 133 | 11 231 |
| 1993 | 6 139 | 13 499 |
| 1994 | 9 100 | 18 900 |

L'exercice 1995 marque une diminution du nombre des procès-verbaux.

L'analyse des données chiffrées fait apparaître une nette prédominance du travail clandestin ; il constitue 67 % environ des procès-verbaux.

Par exemple, dans un département visité par la mission, le seul travail clandestin représente 1 188 infractions sur les 1 982 infractions relevées en matière de travail illégal, soit 60 %.

L'emploi d'étrangers sans titre de travail arrive en seconde position (pour 6,2 % des infractions). D'après les services, on peut évaluer la part de étrangers (toutes infractions confondues) à environ 25 % des infractions.

L'analyse de ce chiffre est difficile. il peut montrer une importance effective de cette forme de fraude. Il peut aussi souligner que les autres formes de fraudes sont plus difficiles à cerner et donc plus difficiles à contrôler.

Il est possible d'évaluer – sommairement – le nombre de travailleurs illégaux.

Le nombre d'étrangers en situation irrégulière est évalué par la mission à environ 800 000 personnes (1). On peut estimer que 50 % de ces étrangers ont recours au travail illégal pour subvenir à leurs besoins, soit 400 000 personnes.

D'après les chiffres fournis par les services de contrôle, la part des étrangers dans les infractions relevées est de 25 %. Par extrapolation, on peut estimer le nombre de travailleurs illégaux à 1,6 million de personnes.

Ce chiffre est corroboré par une autre analyse, relative à la taxe sur la valeur ajoutée.

(1) Sur cette évaluation, se reporter à l'annexe relative à l'immigration irrégulière.

L'écart entre le produit de TVA effectivement perçu et le montant estimé (à partir du montant du PIB) est égal à 8 % du produit de cette taxe. Si on retient que 50 % de cet écart est dû au travail illégal, on obtient un taux de fraude de 4 % du produit de cette taxe. On peut dès lors estimer que la fraude est aussi égale à 4 % de la valeur taxable, soit 4 % du PIB.

4 % du PIB équivalent à 320 milliards. Pour un taux de prélèvements obligatoires de 45 %, la perte en recettes est donc de 150 milliards, tous prélèvements confondus.

Si on estime que la perte de recettes liée à 10 000 personnes est de 1,06 milliard (cf. « La mesure des coûts » du présent chapitre), le nombre de travailleurs illégaux responsables de 150 milliards de pertes est de 1,4 million de personnes.

On peut donc raisonnablement en conclure que le nombre de travailleurs illégaux se situe entre 1,4 et 1,6 million de personnes.

Si, pour simplifier, on fixe le nombre de personnes contrôlées chaque année à 20 000 (ce qui est supérieur au niveau enregistré sur les dernières années), on note que seul 1,3 % des fraudeurs est contrôlé et sanctionné...

## La répartition sectorielle des infractions

Trois secteurs sont plus particulièrement concernés par le travail illégal :
– les services (en particulier le commerce et les hôtels, cafés et restaurants) ;
– le BTP ;
– l'agriculture.

| en % | 1992 | 1993 | 1994 |
|---|---|---|---|
| *Nombre total de procès verbaux* | *5 133* | *6 139* | *9 100* |
| Agriculture | 7,00 | 7,6 | 7,75 |
| Confection | 5,45 | 4,7 | 3,09 |
| BTP | 25,30 | 23,6 | 22,62 |
| Autres industries | 4,30 | 3,8 | 3,43 |
| Commerce | 18,30 | 19,9 | 21,27 |
| Hôtellerie/café/restaurant | 16,30 | 16,5 | 17,88 |
| Autres services | 23,35 | 23,9 | 23,96 |

L'INSEE a procédé pour 1995 à un chiffrage des moins-values secteur par secteur. Le commerce et les services arrivent en première place (avec 125 milliards), suivis du bâtiment (60 milliards) et de l'hôtellerie (25 milliards).

Par exemple, certaines DDTE ont constaté des situations étonnantes dans le secteur du bâtiment. Le nombre de demandeurs

d'emploi dans ce secteur avoisine 50 % du volume des actifs effectivement employés dans ce secteur. Sauf à estimer que le taux de chômage dans le BTP est de 30 %, on peut imaginer que plusieurs dizaines de milliers de personnes s'inscrivent au chômage à dessein, afin de libérer du temps pour travailler clandestinement, tout en percevant, pour une partie d'entre eux, les allocations chômage.

Les services ont constaté que le travail illégal concerne de plus en plus couramment les petites et moyennes entreprises. Le développement de la sous-traitance et l'augmentation des coûts liés à la main-d'œuvre semblent inciter les PME à recourir à certaines formes de travail illégal (travail clandestin, sous-déclaration).

Un domaine nouveau est l'aide à la personne. Le besoin de services personnels s'accroît chez nos concitoyens. La demande est forte, en particulier de la part des personnes âgées (garde-malade, femme de ménage, commissionnaire, coiffeur, retoucheur de couture, jardinier...). Une part de ces services est effectuée par des travailleurs non déclarés, et souvent étrangers.

La lecture de certains journaux locaux fait apparaître le nombre croissant des offres de service de ce type.

Ces prestations, contrairement aux prestations traditionnelles, ne sont pas réalisées sur un chantier ou dans un établissement, mais à domicile. Apparaît ainsi une nouvelle forme de travail illégal.

De même, l'hôtellerie et la restauration semblent arriver en force sur le marché du travail illégal.

L'analyse de ces chiffres doit être faite avec beaucoup de prudence.

Ils peuvent être un bon révélateur de la situation et des secteurs les plus touchés par le travail illégal. Ils peuvent aussi faire apparaître que les opérations effectuées par les services de contrôle privilégient en priorité certains secteurs par rapport aux autres. Par exemple, les services reconnaissent que le travail à domicile fait l'objet de peu d'opérations, étant données les difficultés qui existent à pénétrer dans les domiciles.

Les chiffres traduisent donc aussi les choix réalisés par les services de contrôle.

## La répartition géographique des infractions

Les statistiques relatives aux procès-verbaux font apparaître des différences importantes d'un département à l'autre. Il semble possible d'établir une corrélation entre le niveau du travail illégal et l'importance de l'activité économique de ces départements.

Les infractions semblent concentrées en région parisienne et dans la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur. Cependant, dans ces régions, la part du travail clandestin est plus faible qu'ailleurs ; en revanche, celle de l'emploi d'étrangers sans titre y est plus forte.

Une autre évolution récente semble conduire à une sortie du travail illégal des grandes villes vers les banlieues. C'est, en particulier, le cas à Paris. Les conditions plus difficiles d'accès à certains quartiers de banlieue, le fait que certains d'entre eux ont une population faible pendant la journée semblent inciter les employeurs à se délocaliser vers la périphérie des villes.

## La mesure des coûts

### Les moins-values fiscales

La seule verbalisation fait apparaître un nombre de salariés non déclarés d'environ 20 000 personnes (pour les 13 000 dossiers traités par la justice en 1994).

En considérant que le coût de la main-d'œuvre représente en moyenne 25 % de la facturation – l'INSEE établissait un ratio de 23 % en 1993 –, les moins-values fiscales (TVA et impôt sur le revenu) atteignent plus de 1,2 milliard de francs [1].

Avec un nombre de travailleurs illégaux évalué à 1,5 million de personnes, le coût fiscal de ce phénomène est de 90 milliards de francs.

D'autres sources font apparaître un coût plus important encore. Un test a été réalisé, en 1993, par l'administration fiscale sur un échantillon de cent contrôles fiscaux complémentaires effectués dans une douzaine de départements. La moyenne de redressement par dossier atteint 2,2 millions.

### Les moins-values sur les cotisations sociales

La seule verbalisation fait apparaître un nombre de salariés non déclarés d'environ 20 000 personnes (pour les 13 000 dossiers traités par la justice en 1994).

Si on fixe le SMIC a 6 010 francs, le montant de la fraude aux cotisations sociales atteint près de 890 millions [2].

(1) Mode de calcul :
– montant de la facturation : 1 442 400 000 x 4 = 5 769 600 000 francs
– moins-value TVA : 1 442 400 000 x 20,6 % = 1 188 537 600 francs
– moins-value IR avec une marge brute estimée à 5 % et un taux de 12 % : 5 769 600 000 x 0,05 X 0,12 = 34 617 600 francs
Total : 1 223 155 200 francs
(2) Mode de calcul :
– masse salariale : 6 010 x 12 mois x 20 000 = 1 442 400 000 francs
– moins-values sur les cotisations au régime général obligatoire :
1 142 400 000 x 48,95 % = 706 054 800 francs
– moins-values sur les cotisations aux régimes complémentaires :
1 142 400 000 x 16,06 % = 183 469 440 francs
Total = 889 524 240 francs

Pour 1,5 million de travailleurs illégaux, le coût social peut être évalué à 66 milliards, soit un coût total (fiscal et social) de 156 milliards au minimum.

Rapporté à quelques données budgétaires de la loi de finances pour 1996, on constate l'ampleur financière de ces phénomènes :
– la charge de la dette représente environ 17 milliards ;
– la politique de l'emploi mobilise 138 milliards ;
– la politique en faveur du logement atteint 156 milliards ;
– le déficit budgétaire avoisine les 290 milliards.

S'il est difficile de procéder à des rapprochements statistiques trop simplistes, on peut toutefois considérer que la transformation des emplois illégaux en emplois légaux permettrait, toutes choses égales par ailleurs, de doubler les crédits affectés à la politique de l'emploi ou à la politique du logement ou de combler la moitié du déficit budgétaire.

L'analyse d'un dossier permet de donner la mesure du coût du travail illégal pour la collectivité. Une inspection du travail a relevé qu'une entreprise du BTP a employé, pendant quatre ans, de soixante à soixante-dix travailleurs clandestins sur une trentaine de chantiers de construction d'immeubles neufs au centre d'une grande ville de province. Les ouvriers étant rémunérés 18 francs de l'heure, le coût (fiscal et social) pour la société est évalué à 8 millions.

## Le non respect des dispositifs protecteurs des travailleurs

Le travail illégal présente un autre inconvénient majeur : il place les travailleurs en dehors de tout cadre légal, réglementaire et conventionnel protecteur.

Cet inconvénient n'est, par nature, pas quantifiable.

Cependant, il est réel en matière d'accidents du travail. En effet, les travailleurs clandestins travaillent, pour une part importante, dans des secteurs à haut risque, tels que le BTP.

De ce point de vue, les étrangers dépourvus de titre de séjour sont placés dans une situation particulièrement grave.

Les travailleurs clandestins français peuvent arguer d'un accident courant et bénéficier éventuellement de la protection sociale pour les soins et les frais d'hospitalisation. En effet, rien n'empêche un assuré social de faire des travaux à son domicile, de se blesser et de se faire soigner.

En revanche, les étrangers en situation irrégulière vis-à-vis du séjour ne bénéficient pas de tout le dispositif de la protection sociale. Cette population est « captive » à l'égard du travail clandestin, puisque seule cette forme d'activité peut lui offrir les moyens de sa subsistance. En cas d'accident du travail, ils ne peuvent être soignés qu'à la condition de se rendre dans un hôpital. Or il est peu probable qu'un immigré irrégulier accepte de se faire connaître d'un service hospitalier, du fait qu'il peut craindre de faire alors l'objet d'une éventuelle mesure d'éloignement.

Chapitre III

# Le fonctionnement du dispositif

La lutte contre le travail illégal se situe au confluent de quatre objectifs.

Elle vise à :
– sanctionner une dissimulation de salariés qui obère la situation de l'emploi ;
– protéger les entreprises contre la concurrence déloyale que génère l'exercice d'activités économiques occultes ;
– assurer l'application des droits sociaux reconnus aux salariés et participer ainsi à la lutte contre la précarité ;
– éviter à la collectivité d'importantes évasions de recettes fiscales et sociales qui aggravent, au détriment des contribuables et des cotisants, les déficits publics.

## Un nombre important de services de contrôle

Sept services de terrain sont chargés des contrôles en matière de travail illégal. À cette panoplie d'intervenants, s'ajoutent des structures centrales.

### Les services centraux

Parmi les différentes administrations nationales qui participent à la lutte contre le travail illégal, deux ont un rôle particulier à jouer.

**La MILUTMO**

La Mission de liaison interministérielle pour la lutte contre le travail clandestin, l'emploi non déclaré et le trafic de main-d'œuvre (MILUTMO) a été créée en 1976 ; ses compétences ont été élargies par le décret du 25 juillet 1990.

Elle est directement rattachée au ministre chargé du Travail.

Son champ d'intervention a été régulièrement élargi. Sa mission est la suivante :
– animer les actions des pouvoirs publics au plan national dans le domaine du travail illégal ;

– assister les services de contrôle en matière de formation et de coordination ;
– procéder à des études et faire toutes propositions ;
– collecter l'information transmise par les services de terrain et en faire l'analyse ;
– proposer toute mesure de réforme ;
– établir un rapport annuel.

Service à vocation nationale, la MILUTMO dispose de deux antennes implantées à Marseille et à Toulouse. Le siège est à Paris. Elle compte une trentaine de fonctionnaires.

**La DICCILEC**

La Direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins (DICCILEC) a été créée le 14 octobre 1994.

Direction active de la police nationale, elle a une double compétence dans le domaine de l'immigration :
– elle est chargée de lutter contre les phénomènes d'immigration irrégulière (1) ;
– elle est compétence pour conduire la lutte contre l'emploi des clandestins.

La création de la DICCILEC est l'aboutissement de la volonté des autorités de constituer un pôle global de lutte contre l'immigration irrégulière et contre toutes ses manifestations. Cette compétence horizontale a donc conduit à confier à un service de police spécifique, non seulement les problèmes liés au séjour, mais aussi ceux qui tiennent aux conséquences du séjour irrégulier, telles que le travail illégal.

Les compétences dans le domaine du travail illégal sont donc dissociées entre :
– les services généralistes, qui sont en charge de toutes les affaires, quelle que soit la situation des personnes impliquées par rapport à la nationalité et aux conditions de séjour ;
– un service, la DICCILEC, plus spécifiquement en charge de l'emploi des étrangers sans titre de séjour.

La DICCILEC a deux rôles à jouer.

Elle a une activité opérationnelle d'enquête et de répression du travail illégal des étrangers sans titre de séjour ou sans titre de travail.

Elle a également, dans ce domaine, un rôle d'animation et de coordination de l'ensemble des services concernés.

(1) Sur les compétences de la DICCILEC en matière de lutte contre l'immigration irrégulière, se reporter au chapitre III de l'annexe relative à l'immigration irrégulière.

## Les services de terrain

### La police et la gendarmerie

La police (hors DICCILEC) et la gendarmerie ont une compétence générale en matière de découverte et de répression des fraudes et des délits.

À ce titre, elles interviennent nécessairement sur le travail illégal, lorsqu'elles ont connaissance de faits délictueux. Leur mission est alors de recevoir les plaintes et les dénonciations, de constater les infractions à la loi, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs, d'exécuter les délégations des juges d'instruction et de déférer à leurs réquisitions.

Elles disposent de pouvoirs d'investigation dans le cadre de la police administrative et de la police judiciaire. Ces pouvoirs d'entrée dans les locaux sont analysés *infra*.

Par exemple, un groupement de gendarmerie de la région Ile-de-France a établi, sur les neuf premiers mois de 1995, soixante-dix procédures concernant quatre-vingt-quatre personnes.

### Les services de la DICCILEC

Comme au niveau national, les services de la DICCILEC interviennent sur le terrain dans la recherche des infractions au droit du travail qui impliquent des étrangers.

La DICCILEC dispose de services extérieurs aux différents échelons administratifs (interrégionaux, régionaux, départementaux).

La DICCILEC étant une direction opérationnelle de la police, elle a, sur le terrain, les mêmes pouvoirs d'investigation que les autres services de police.

### L'OMI

L'OMI intervient depuis 1977 dans le domaine de la lutte contre l'emploi des étrangers sans titre.

Cette intervention se fait à plusieurs stades (cf. chapitre I).

En premier lieu, il vérifie que l'étranger qui demande une autorisation de séjour sur le territoire national remplit les conditions pour obtenir un titre de travail.

Il appartient au préfet, au titre de la procédure d'introduction ou d'admission au séjour, d'accorder ou de refuser l'autorisation de séjour et, éventuellement, de travail à un étranger. Il tient compte de la situation de l'emploi dans la profession et dans la zone géographique où l'étranger souhaite exercer son activité.

Dans le cadre de cette procédure, l'OMI vérifie que l'étranger dispose d'une promesse d'embauche régulièrement délivrée par un employeur.

En second lieu, il perçoit la « contribution spéciale ». Cette amende administrative est due par les employeurs qui embauchent des étrangers en situation irrégulière.

**Les inspecteurs et contrôleurs du travail**

Les inspecteurs et les contrôleurs du travail ont pour mission de :
– veiller à l'application des dispositions du Code du travail et des conventions et accords collectifs ;
– constater les infractions à ces dispositions.

Pour ce faire, ils sont autorisés à entrer à tout moment et visiter les établissements où s'applique le Code du travail, avec l'accord préalable de l'occupant, lorsque le local est habité. Ils peuvent consulter les documents rendus obligatoires par le code (en particulier, les titres de travail ou les justificatifs d'inscription à un registre professionnel).

Ils disposent d'un pouvoir général pour interroger les salariés, même en dehors de la présence de l'employeur.

Leur mission se conclut par la rédaction d'un procès-verbal qui est, le cas échéant, transmis au parquet.

**Les autres services**

Plusieurs autres services participent à la lutte contre le travail clandestin dans le cadre de leurs missions.

***Les services fiscaux***

Les services fiscaux, à travers les opérations de vérification et de contrôle, ont à connaître des cas de travail illégal.

Ils sont en effet chargés de contrôler les déclarations ainsi que les actes utilisés pour l'établissement des impôts, droits, taxes et redevances. Ils ont aussi pour mission de relever certaines infractions au Code du travail, telles que le marchandage et le travail clandestin.

Pour ce faire, ils ont des pouvoirs larges, tels que le droit de communication, la vérification de la comptabilité, un droit de visite et de saisie.

Les infractions ne peuvent être relevées que :
– par des vérificateurs, au cours d'une procédure de contrôle fiscal externe ;
– par des agents appartenant à une structure chargée de la recherche, au cours d'un contrôle de la facturation et, en appui, dans le cadre de l'exercice du droit de visite et de saisie. Ces agents peuvent aussi intervenir sur réquisition de la police judiciaire.

Les agents habilités interviennent à domicile avec autorisation du président du TGI et en présence d'un OPJ.

Par dérogation au secret professionnel, les services fiscaux peuvent communiquer les informations constatées :
– aux officiers de police judiciaire ;
– aux organismes sociaux ;
– à l'inspection du travail.

La compétence des services fiscaux est strictement limitée ; ils n'ont pas compétence pour rechercher de manière autonome, en dehors des contrôles fiscaux, le travail clandestin. Toutefois, leur intervention apporte un précieux appui aux autres services. Par exemple, grâce à la détermination du montant de la fausse facturation, ils peuvent évaluer le montant des paies distribuées en argent liquide.

***L'URSSAF***

Les agents de l'URSSAF (et de la Mutualité sociale agricole) effectuent des opérations de contrôle au cours desquelles ils découvrent des fraudes au droit du travail.

Leur mission est, en effet, de contrôler le respect des dispositions du Code de la Sécurité sociale, le recouvrement des cotisations en matière d'assurances sociales et l'application de certaines dispositions du Code du travail (telles que celles relatives au travail clandestin).

Ainsi, dans un département de la région parisienne, l'URSSAF a effectué, en 1994, vingt-sept enquêtes, pour soixante-treize signalements traités. L'URSSAF est destinataire de tous les procès-verbaux établis. Le service de contrôle départemental concerné comprend vingt et un inspecteurs chargés du contrôle général de l'assiette des cotisations. Les situations de travail illégal ont concerné trente salariés non déclarés ou partiellement déclarés, pour un montant de cotisations sociales de plus de deux millions.

Dans un autre département d'Ile-de-France, l'URSSAF a été destinataire de 145 signalements et a diligenté 61 enquêtes. Le chiffrage de 275 salariés non déclarés a permis la mise en recouvrement de 8 millions d'impayés au titre des cotisations sociales.

Par ailleurs, comme il a déjà été mentionné, l'URSSAF gère, pour une large part, le dispositif de la DPAE.

L'URSSAF de Paris a désormais décidé de fixer à 10 % de son activité de contrôle (en heures) la lutte contre le travail illégal.

***Les douanes***

Les agents de douanes ont également à connaître des situations de travail illégal.

Ils ont pour mission de constater les infractions aux lois et règlements douaniers et de constater certaines infractions au Code du travail (travail clandestin, prêt illicite de main-d'œuvre et marchandage). Ils ont accès au fichier central des DPAE.

En revanche, leurs pouvoirs de visite domiciliaire sont assez théoriques ; certes, les agents des douanes peuvent pénétrer dans un domicile sur ordonnance du président du tribunal de grande instance ou dans le cas d'un flagrant délit ; cependant, ils ne peuvent, à cette occasion, ni saisir des marchandises ni retenir les personnes. Aussi, les magistrats confient-ils en priorité les investigations dans les lieux privatifs aux fonctionnaires bénéficiant de compétences plus larges.

Les contrôles d'identité sont limités à l'entrée et à la sortie du territoire douanier et à certaines zones précises (rayons de douane).

Le droit d'entrée des agents de douanes dans les lieux privés (chantier, exploitation agricole) est plus restreint que celui de l'OPJ et se limite à la poursuite en flagrant délit d'une infraction douanière.

Cette administration dispose d'un pouvoir de constatation mais est limitée quant à la recherche des éléments permettant l'approche économique, sociale et fiscale du délit de travail clandestin.

En revanche, les douanes ont une activité dans la constatation des cas de travail illégal dans le domaine du transport.

## Une mobilisation peu satisfaisante

### Les services sont diversement impliqués

L'implication des services est très variable, à la fois selon les administrations concernées et selon les régions.

**Les services de l'inspection du travail**

La mission a constaté une bonne implication des services de l'administration du travail et de l'emploi dans la lutte contre le travail illégal.

Certes, les inspections du travail ont un nombre important de missions.

Toutefois, elles semblent avoir fait, dans certains départements, un effort très net contre le travail illégal.

En particulier, les différentes inspections rencontrées ont mis en place des pôles de recherche et de verbalisation, comprenant des inspecteurs du travail et des contrôleurs spécialement affectés à cette tâche.

De même, une inspection de la région parisienne a mis en place, en octobre 1995, un service spécifique à la main-d'œuvre étrangère. Ce service est chargé de la mise en œuvre de la procédure de contribution spéciale OMI à l'encontre des employeurs qui embauchent des étrangers sans autorisation de travail. Elle assure la collecte des informations relatives aux faux titres de séjour et apporte un soutien aux autres services de recherche sur ce point, en coopération avec la préfecture et les services de police.

Ce service a, d'ores et déjà, obtenu des résultats intéressants. Par exemple, il a mis en lumière l'existence de nombreux titres de séjour faux, en particulier au sein des communautés capverdienne et malienne.

**Les services de police (hors DICCILEC) et la gendarmerie**

Les services de contrôle à vocation généraliste sont impliqués de façon très contrastée dans la lutte contre le travail illégal.

Certains services mènent une action réelle. Dans un département de la région parisienne, la gendarmerie a traité 82 % des affaires de travail illégal en 1995. En revanche, dans le même département, la police (hors DICCILEC) n'a relevé que neuf infractions sur les dix premiers mois de 1995.

Dans certaines zones, l'implication des services est très faible.

Par exemple, une compagnie de gendarmerie, dans une zone où le travail illégal est important, n'a rencontré, sur les neuf premiers mois de 1995, que 198 cas de travail illégal, dont treize cas d'emploi illégal d'étrangers, soit 1,5 cas tous les deux jours seulement.

Dans le même département, les services de la direction départementale de la sécurité publique ont des résultats également faibles. Sur le troisième trimestre de 1995, trimestre de forte activité saisonnière pour une zone très touristique, la DDSP n'a constaté que trente-quatre cas de travail clandestin (impliquant quarante-cinq personnes), un cas d'emploi d'étranger sans titre et un cas de marchandage et prêt illicite de main-d'œuvre. La même situation a été remarquée dans un grand département industriel de province : la DDSP a effectué, en 1994, 134 contrôles, pour 135 personnes arrêtées.

Le tableau suivant fait apparaître, pour ce département, en 1994, la répartition des infractions relevées par chaque service et transmises par lui au parquet.

| | **Travail clandestin** | **Emploi irrégulier de main-d'œuvre étrangère** | **Prêt de main-d'œuvre** | **Total** |
|---|---|---|---|---|
| DDTE | 93 | 69 | 10 | 172 |
| Police | 123 | 62 | 11 | 196 |
| URSSAF | 70 | - | - | 70 |
| Services fiscaux | 2 | - | - | 2 |
| Douanes | 47 | 1 | - | 48 |
| Inspection du travail transports | 5 | - | - | 5 |
| ITEPSA | - | - | - | - |
| Gendarmerie | 137 | 9 | 3 | 149 |
| **Total** | **477** | **141** | **24** | **642** |

Ces statistiques soulignent le fort éclatement des procédures entre de nombreux services et confirment le caractère interinstitutionnel de la lutte contre le travail illégal. La police, la DDTE et la gendarmerie ont eu un rôle sensiblement égal.

Par ailleurs, on note que, sur l'ensemble des services, certains ont une part mineure ; trois services ont relevé 80 % des infractions. D'autres services n'ont relevé aucune infraction ; ce résultat a de quoi surprendre ; il est en effet étonnant que l'ITEPSA n'ait trouvé aucune

infraction dans une zone où l'agriculture tient encore une place importante dans l'économie locale.

Enfin, il apparaît que le nombre total des infractions relevées est assez réduit ; sur l'ensemble de l'année, seules 642 infractions ont été relevées, soit moins de deux par jour en tout.

Sur le premier semestre 1995, pour le même département, le nombre total des infractions évolue peu ; il diminue même légèrement ; seules 304 infractions ont été constatées par l'ensemble des services.

Une des raisons qui expliquent cette situation, outre l'insuffisance des moyens, tient à l'existence de nombreuses autres priorités pour ces services.

Les plans départementaux de sécurité (PDS) ont permis de définir les objectifs de l'action de ces services. La lutte contre le travail illégal est certes mentionnée par la circulaire interministérielle du 9 septembre 1993 comme une des quatre priorités inscrites dans les PDS. Toutefois, elle n'est qu'une priorité parmi d'autres, priorité difficile à mettre en œuvre et peu payante en matière d'affichage des résultats. Elle devient donc un élément marginal par rapport aux autres missions (lutte contre la délinquance, le trafic de stupéfiants...).

Par ailleurs, la lourdeur des procédures et le volume des effectifs à mobiliser incitent ces services à privilégier des opérations jugées plus « rentables ».

**Les autres services**

L'intervention des autres services est variable dans son importance.

Le rôle des agents des douanes est marginal, du fait que leurs missions sont assez éloignées du travail illégal et qu'ils n'interviennent qu'à titre complémentaire. Par exemple, les douanes d'un département d'Ile-de-France n'ont relevé que six infractions en 1994 sur un total de 237 infractions relevées dans ce département.

Certains services, tels que l'ANPE, s'estiment incompétents en matière de travail illégal. Une ANPE a cependant décidé de transmettre aux services compétents les lettres de dénonciation, à la condition qu'elles ne soient pas anonymes.

## Les moyens des services sont insuffisants

Le travail illégal se conjugue avec une très grande souplesse des entreprises et des salariés qui y ont recours. Les responsables de ces pratiques connaissent généralement bien le droit et les faiblesses de moyens juridiques dont les services de contrôle disposent.

L'analyse des différents types de fraudes a permis de mettre en lumière les évolutions récentes qui ont touché les pratiques. Les changements de localisation des activités, le développement du travail

illégal à domicile, la multiplication des obstacles matériels au contrôle constituent une course d'obstacle et une course de vitesse pour les contrôleurs.

Or l'examen des moyens des services montre la rigidité des procédures dans lesquelles ils opèrent. Les services de contrôle n'ont pas les moyens humains – mais surtout juridiques – pour lutter pleinement contre une culture bien ancrée et évolutive de la fraude.

**Les pouvoirs des OPJ sont insuffisants**

Les pouvoirs des officiers de police judiciaire (gendarmes et policiers) sont bien adaptés aux fonctions généralistes de ces agents : le caractère immédiatement visible des infractions (vol, accident de la circulation, crime) permet une intervention légale de l'OPJ.

Au contraire, dans le cadre du travail illégal, l'infraction n'est jamais apparente. La découverte de ses éléments constitutifs ne peut être le résultat que d'une série de démarches. Les services de contrôle doivent entrer sur les lieux où une infraction au droit du travail est soupçonnée ; ils doivent procéder à une vérification de plusieurs types de documents ; ils peuvent être amenés à interroger le personnel et les dirigeants de l'établissement.

L'article L. 611-1 du Code du travail confère une compétence générale aux officiers de police judiciaire pour relever des infractions au Code du travail et, par conséquent, celles relatives au travail illégal sans préjudice de celle visée à l'article L. 324.12 de ce même code.

Pour autant, les OPJ ne disposent pas, pour la recherche et la constatation des infractions dans les établissements, des mêmes pouvoirs que ceux accordés à l'inspection du travail, les règles propres à chaque corps continuant à s'appliquer. Les pouvoirs des officiers de police judiciaire sont fixés par le Code de procédure pénale.

***Les cas d'intervention des OPJ***

Dans le cadre de la police administrative, l'OPJ ne peut pénétrer que dans les lieux publics ou ouverts au public. Par conséquents, de nombreux établissements où sont exercées des activités professionnelles ne peuvent pas faire l'objet de visites de cette nature.

Dans le cadre de la police judiciaire, trois cas de figure différents se présentent.

Lors du déroulement d'une *enquête préliminaire* (1), l'OPJ intervient soit d'office, soit sur instruction du procureur de la République.

Il doit obtenir, pour pénétrer dans un domicile, l'autorisation préalable de l'occupant. La notion de domicile est encadrée par la jurisprudence ; elle comprend non seulement les domiciles *stricto sensu* mais également l'ensemble des « lieux privés » (par exemple, les chantiers

(1) Les pouvoirs de l'OPJ dans le cadre de enquête préliminaire sont définis aux articles 75 à 78 du Code de procédure pénale.

de construction). Ainsi, dans les lieux privés, les OPJ ne peuvent pas entrer sans porter atteinte à la propriété privée.

La loi du 2 janvier 1990, codifiée à l'article L. 611-13 du Code du travail, permet aux OPJ de procéder à des visites domiciliaires, des perquisitions et des saisies dans le cadre des enquêtes préliminaires diligentées pour la recherche et la constatation des infractions de travail clandestin et d'emploi d'étrangers sans titre. Pour ce faire, l'OPJ doit y être autorisé par ordonnance du président du tribunal de grande instance (dans le ressort duquel les lieux sont visités) prise sur requête du parquet. Cette autorisation ne peut être accordée qu'à la condition que la demande soit « fondée sur des éléments de fait laissant présumer l'existence des infractions dont la preuve est recherchée ».

Cette condition est moins difficile à réaliser que celle du flagrant délit *stricto sensu*. De plus, dans ce cas, l'assentiment du propriétaire des lieux n'est pas nécessaire pour procéder à une perquisition.

Enfin, ces actes peuvent être réalisés dans tous les locaux où est susceptible de s'exercer un travail, même s'il s'agit de locaux habités ou de locaux n'abritant pas de salarié. L'OPJ peut donc pénétrer dans des lieux où même l'inspection du travail ne peut entrer, tels que les locaux habités.

À l'occasion d'un *flagrant délit* (1), l'OPJ peut pénétrer dans tous les lieux privés, sans autorisation de l'occupant. Lorsqu'il découvre un délit flagrant dans le cadre d'une enquête préliminaire l'OPJ peut clôturer son enquête et ouvrir une enquête de flagrant délit.

L'élément de flagrance doit être perceptible de l'extérieur.

Dans le cas de flagrant délit, toute personne qualifiée pour procéder à des constatations ou examens techniques ne pouvant être différés peuvent être réquisitionnés.

Sur *commission rogatoire* délivrée par un juge d'instruction, l'OPJ peut pénétrer dans tous les lieux listés par la commission rogatoire, étant établi qu'une commission ne peut avoir un caractère général.

En tout état de cause, une limite d'application générale, résultant de l'article 59 du Code de procédure pénale, prévoit que l'entrée dans ces lieux privés ne pourra s'effectuer qu'entre six et vingt et une heures. Pour justifiée que soit cette disposition, elle n'est pas adaptée à la multiplication des activités nocturnes. Il semble en effet que certaines entreprises, qui travaillent en toute régularité pendant le jour, complètent leurs activités de nuit en recourant à l'emploi illégal.

***Des pouvoirs d'investigation limités***

Les officiers de police judiciaire ne peuvent intervenir dans un local privé qu'à la condition que les éléments du délit soit clairement

(1) Les pouvoirs de l'OPJ dans le cadre de la constatation d'un flagrant délit sont définis aux articles 53 et suivants du Code de procédure pénale.

caractérisés, soit par un flagrant délit, soit dans le cadre d'une enquête préliminaire.

Cependant, l'intervention pour le motif de travail illégal ne comporte pas *a priori* (ou rarement) d'éléments de flagrance. Dès lors, l'intervention des OPJ se fait généralement en dehors de tout cadre légal.

Les actions pratiques de contrôle imposent donc une étroite coopération des services.

Par exemple, les inspecteurs du travail entrent dans un établissement ; ils doivent appeler un officier de police judiciaire pour faire procéder à une constatation. Si le délit est flagrant, l'officier de police judiciaire rentre en situation de flagrance. Si la flagrance n'est pas établie, l'officier de police judiciaire entre dans le cadre d'une enquête préliminaire, mais sa visite est irrégulière, l'établissement étant considéré comme un domicile.

Par exemple, un tribunal de grande instance a jugé, le 14 septembre 1995, que l'intervention dans un domicile d'un OPJ, dans le cadre d'une enquête préliminaire, est illégale sans l'accord de l'occupant du local. Pourtant, en l'espèce, l'intervention de l'OPJ se faisait en présence simultanée d'un contrôleur du travail, ce qui traduisait pourtant une volonté coordonnée de deux administrations d'intervenir en commun pour plus d'efficacité. Dans ce cas, un entrepreneur, qui employait depuis un an environ 172 salariés non déclarés à l'URSSAF, a pu bénéficier d'une totale impunité.

La solution réside donc en pratique dans l'organisation d'opérations concertées, sous l'autorité du procureur de la République.

Les forces de police et de gendarmerie ceinturent alors le site qui fait l'objet d'un contrôle, afin d'éviter les fuites ; puis les inspecteurs ou contrôleurs du travail pénètrent dans l'établissement pour vérifier les situations de travail ; ils font ensuite appel aux OPJ lorsqu'ils ont relevé des éléments de flagrance.

Ainsi, la lutte contre le travail illégal impose de coupler les services de contrôle, afin que les moyens des uns accroissent les moyens des autres, et de respecter scrupuleusement des procédures particulièrement complexes.

### Les pouvoirs des inspecteurs du travail ne s'appliquent pas partout

Les inspecteurs du travail ont le droit de pénétrer dans les établissements qui accueillent des salariés et où s'applique le Code du travail.

En revanche, l'article L. 611-18 du Code du travail dispose que *« lorsque les travaux sont exécutés dans les locaux habités, les inspecteurs ne peuvent y pénétrer qu'après avoir reçu l'autorisation des personnes qui les occupent »*. Ils ne peuvent y pénétrer sans information de l'employeur que lorsque cette information peut porter préjudice à l'efficacité du contrôle.

Ainsi, en ce qui concerne les locaux habités, les inspecteurs du travail ont des pouvoirs moins étendus que les OPJ. Ces derniers ont le droit, dans le cadre d'une enquête préliminaire et sous les réserves évoquées *supra*, d'entrer dans des locaux habités.

Or la multiplication des activités professionnelles dans des locaux privés ou des domiciles rend inadaptés les pouvoirs des inspecteurs. Par exemple, il suffit qu'une partie de l'établissement où est exercée l'activité professionnelle serve de domicile pour que le local soit considér comme un local habité. De même, l'inspection est démunie lorsque les travailleurs clandestins se cachent, pour échapper à l'inspection, dans la partie habitée du local.

Par ailleurs, les inspecteurs se trouvent confrontés à de multiples obstacles matériels, tels que les digicodes, les interphones ou les doubles sorties. L'installation d'un domicile en aval du lieu de travail empêche également le contrôle.

Enfin, n'étant pas officiers de police judiciaire, les inspecteurs du travail ne peuvent poser des scellées ou vérifier l'identité des personnes qu'elles contrôlent.

À ce titre, il pourrait être envisagé, dans le respect des conventions passées entre la France et l'Organisation internationale du travail, d'étendre (en tout ou partie) aux inspecteurs et contrôleurs du travail les pouvoirs actuellement dévolus aux OPJ. Ces pouvoirs ne devraient, naturellement, être exercés que sous le strict contrôle du procureur de la République.

**Les autres services n'ont pas les moyens de leur action**

L'URSSAF, dans le cadre de sa mission de contrôle de l'assiette, ne dispose pas de pouvoirs spécifiques d'investigation. Par exemple, l'URSSAF n'a pas le moyen de pénétrer dans un domicile ; cette situation a été confirmée par la jurisprudence de la Cour de cassation. De même, elle ne peut pas demander leur identité aux personnes qu'elle rencontre.

En matière de circulation de l'information, l'URSSAF ne peut communiquer aux autres services que les données relatives au contrôle de l'assiette.

Il serait nécessaire qu'elle soit autorisée à informer plus largement ses partenaires, tels que les ASSEDIC.

De même, les pouvoirs des agents des douanes sont réduits, même s'ils ont accès au fichier central des DPAE.

Leurs compétences se limitent aux cas de travail clandestin, de marchandage et de prêt illicite de main-d'œuvre. De plus, leur pouvoir de visite domiciliaire est théorique ; certes, les agents des douanes peuvent pénétrer dans un domicile sur ordonnance du président du tribunal de grande instance ou dans le cas d'un flagrant délit ; cependant, ils ne peuvent, à cette occasion, ni saisir des marchandises ni retenir les personnes. De même, ils doivent toujours être accompagnés d'un OPJ.

Aussi, les magistrats confient-ils en priorité les investigations dans les lieux privatifs aux fonctionnaires bénéficiant de compétences plus larges.

**Une formation encore insuffisante**

Une multiplicité de formations a été mise au point par les pouvoirs publics. Il s'agit :
– des formations interministérielles. Elles réunissent l'ensemble des agents des corps de contrôle ainsi que les magistrats. Elles sont souvent axées sur les pratiques de la coopération entre les services. Elles sont réalisées principalement par la MILUTMO ;
– de l'intervention des formateurs-relais. Ces derniers sont formés par la MILUTMO puis forment eux-mêmes certains personnels de contrôle, tels que les gendarmes, les douaniers, l'inspection du travail. Ce système semble particulièrement adapté aux corps ayant des effectifs très importants et peu disponibles pour des formations externes ; à ce titre, la gendarmerie d'un département rencontré par la mission considère que la distribution par la MILUTMO d'une brochure décrivant les types de fraudes et les procédures à suivre est un progrès réel ;
– des formations spécifiques à certains corps, tels que la police, les magistrats ;
– des formations propres aux organismes professionnels.

Cependant, la complexité du droit impose des efforts complémentaires et une unification des formations. L'accent doit également être mis sur la formation en matière de coopération des services et d'apprentissage des méthodes des autres services.

**Les effectifs**

Les effectifs déployés pour la lutte contre le travail illégal sont très faibles par rapport à la priorité aujourd'hui donnée à cette action.

Les effectifs de l'inspection du travail sont très réduits.

Par exemple, un très grand département de province connaissant une forte activité industrielle et commerciale ne compte que trente-six agents de contrôle.

Or, l'organisation, la réalisation et le suivi du contrôle prennent du temps. Par exemple, la rédaction des procès-verbaux liée à une opération importante (portant sur quinze salariés) prend à l'inspecteur douze heures environ.

Une direction départementale du travail et de l'emploi a réalisé un début de comptabilité analytique pour quelques opérations.

Par exemple, elle a établi qu'une opération, qui portait sur une activité illégale de construction employant deux salariés clandestins, a donné lieu à des redressements fiscaux de 100 000 francs et sociaux de 180 000 francs sans les pénalités (de 20 000 francs environ) ; le coût de cette opération est estimé par elle à 10 000 francs (salaire de l'inspecteur, frais de déplacement). Cet exemple n'est qu'un parmi de nombreux autres.

Le caractère « rentable » de cette opération semble dès lors avéré. L'accroissement des moyens doit tenir compte de cette donnée positive.

L'insuffisance des effectifs oblige les inspecteurs et les contrôleurs à rédiger dans la hâte leurs procès-verbaux, étant donné qu'ils savent ne pas disposer de temps suffisant pour retourner sur les lieux.

### Le problème spécifique de la DICCILEC

La DICCILEC a une compétence essentielle dans le domaine de la lutte contre l'emploi des clandestins, c'est-à-dire des étrangers sans titre de séjour. Cette compétence est le second volet d'une compétence plus large dans le domaine de l'immigration irrégulière.

La mission a constaté, dans les différents départements qu'elle a visités, une très forte prédominance de la lutte contre l'immigration irrégulière, par rapport à la lutte contre l'emploi des clandestins.

Certains services de la DICCILEC ont même souligné que cette dernière compétence n'est pas leur priorité et qu'ils préféreraient la voir confier à d'autres services.

Par exemple, dans un département frontalier, la mission a noté la place réduite de cette mission par rapport à la surveillance de la frontière. Sur 1 376 infractions constatées sur les dix premiers mois de 1995, le travail illégal des étrangers ne représente que quatre-vingt-six faits constatés, soit 6 %.

Ce résultat s'explique par plusieurs facteurs. Les opérations de lutte contre l'immigration irrégulière représentent une activité très lourde étant donnée l'ampleur du phénomène. Les effectifs de la DICCILEC semblent insuffisants pour mener à bien les deux volets de la mission. Par ailleurs, leur formation dans le secteur particulièrement complexe du droit du travail est moins importante que leur formation au droit du séjour. Enfin, il semble que les policiers estiment peu valorisante la recherche relative au travail illégal.

## Une coopération peu efficace

La multiplicité des intervenants impose des efforts de concertation et de coordination. Plusieurs ont d'ores et déjà été réalisés, tant au niveau central qu'au niveau déconcentré.

### Une coordination centrale qui ne correspond pas à la priorité donnée à cette lutte

Les moyens juridiques et humains de la MILUTMO sont dérisoires face au problème général du travail illégal et face à la volonté d'efficacité qui présidait à sa création.

La mission a constaté l'implication de ses agents et leur volonté très affirmée de trouver de nouveaux moyens d'analyser les données du problème et d'y apporter des réponses.

Cependant, les compétences de la MILUTMO sont très réduites. Sa mission se limite, pour l'essentiel à deux éléments :
– la collecte d'informations ;
– la mise en œuvre d'une politique de formation.

Ses moyens sont très réduits. La MILUTMO fonctionne avec des agents mis à disposition par d'autres services (travail, finances, intérieur, justice, défense, agriculture, ACOSS) et des contractuels. Elle comptait, en 1995, trente agents, dont dix-sept cadres A pour remplir l'ensemble de ses missions. Par ailleurs, elle ne dispose pas d'un budget propre. Elle n'est donc pas en mesure d'impulser une véritable politique de lutte contre le travail illégal.

L'essentiel de son action concerne la formation. Elle a ainsi dispensé, en 1995, 200 jours de formation, pour 6 500 stagiaires.

## *Les moyens et les résultats d'une antenne de la MILUTMO*

*L'antenne de la MILUTMO, visitée par la mission, a été créée en 1986. Sa compétence s'étend sur vingt et un départements.*

*Or elle ne comprend que cinq agents pour couvrir toute l'activité de l'antenne.*

*Les missions de cette antenne sont le suivantes :*
*– la formation générale et technique des personnels des services de contrôle. Par exemple, l'antenne applique actuellement un programme de formation des policiers et des gendarmes en matière de verbalisation ;*
*– la mise en œuvre d'un partenariat systématique avec les organisations professionnelles. Par exemple, elle cible actuellement, conformément à une convention nationale, le secteur du déménagement ;*
*– le suivi des comités restreints. L'antenne est censée participer aux vingt et un comités départementaux de son ressort.*

*Ces activités sont difficiles à assumer.*

*La formation est rendue complexe par la multiplicité des publics, le volume et le caractère très diversifié des cultures professionnelles. De même, elle rencontre des problèmes à obtenir les attentes des services en matière des plans de formation. Enfin, la forte mobilité des agents, qui changent fréquemment de lieu d'affectation, rend difficile un suivi de la formation et une homogénéisation des savoirs.*

*Le partenariat avec les organismes professionnels est limité par l'absence de moyens.*

*La participation aux comités restreints est épisodique, étant donné que les cinq agents de l'antenne doivent être présents dans vingt et un départements, éloignés par définition par plusieurs centaines de kilomètres.*

L'amélioration de la lutte contre le travail illégal semble imposer de créer une structure opérationnelle, dont l'action dépasse la collecte d'informations et l'établissement de statistiques.

Les agents de la MILUTMO constituent un atout qui mériterait d'être fortement valorisé dans une structure ayant les moyens de ses ambitions.

## Une coopération de terrain trop réduite face à l'ampleur des problèmes

### L'efficacité inégale des commissions départementales

#### *L'économie du dispositif*

Les commissions départementales de lutte contre les trafics de main-d'œuvre, l'emploi non déclaré et le travail clandestin ont été instituées et organisées par les décrets des 25 juillet 1990 et 30 octobre 1991.

Présidées par le préfet et vice-présidées par le procureur de la République, elles sont considérées comme un lieu d'échange entre l'ensemble des services de l'État, les autorités consulaires et les organisations professionnelles d'employeurs et de salariés.

Leur rôle est d'établir périodiquement un constat de la situation locale et de définir les orientations d'un programme d'action. Cela se traduit par l'échange d'informations et la définition d'actions concertées.

Elles doivent se réunir au moins une fois par semestre.

La MILUTMO participe aux réunions des commissions départementales.

#### *Le bilan des commissions départementales*

*Un dispositif souvent très formel*

L'efficacité des commissions est fonction de l'implication du corps préfectoral et des services.

Il apparaît que, généralement, les préfets délèguent la présidence effective de la commission. C'est souvent le directeur départemental du travail et de l'emploi qui assure la présidence des travaux.

Cette délégation semble peu judicieuse. Elle ôte à la commission son rôle essentiel en matière d'affichage ; l'implication du préfet, au

moins dans la présidence formelle de la commission, est un signe de volontarisme adressé aux services et aux professionnels. D'ailleurs, l'absence du préfet est souvent accompagnée de celle des chefs de service ; ces derniers délèguent des fonctionnaires.

Cette situation est particulièrement dommageable face à l'implication croissante des professionnels.

*Une fréquence de réunion trop réduite*

Les statistiques établies par la MILUTMO en novembre 1995 faisaient apparaître que, sur cent départements :
– vingt n'avaient pas tenu de réunion en 1995 ;
– soixante-trois avaient attendu plus d'un an avant de réunir la commission après la dernière séance [1].

Certains départements ne respectent pas du tout le calendrier de réunion de la commission. Ainsi, deux départements métropolitains (la Seine-Maritime et le Territoire de Belfort) et trois départements d'outre-mer (la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane) n'ont jamais réuni la commission depuis 1986 ! Dix-neuf départements ne l'ont réunie qu'une seule fois depuis cette date.

Il semble indispensable de mobiliser le corps préfectoral sur l'importance de ces réunions. Il pourrait même être envisagé de tenir compte de l'efficacité de l'action du corps préfectoral dans le domaine du travail illégal pour établir les notations et définir les progressions de carrière.

Le chef de l'État a souligné l'importance qu'il accordera au travail préfectoral dans le domaine de l'emploi. L'emploi illégal en est un élément déterminant.

### Les comités restreints ont une efficacité plus importante mais demeurent un outil marginal

***Le rôle des comités restreints***

Le décret du 30 octobre 1991 a formalisé la structure des comités restreints. Il s'agit d'instances réduites de concertation ; elles réunissent des services chargés du contrôle.

Réuni aussi souvent que nécessaire, le comité est présidé par le procureur de la République.

Son objectif est de faciliter, par la rencontre des services de contrôle, la coordination des opérations de terrain. Et ce dans un cadre moins formel et plus discret que les commissions départementales.

***Une structure à redéfinir***

L'efficacité des comités dépend de l'implication des services et des chefs de services.

(1) Un tableau de périodicité des réunions des commissions départementales figure en fin de la présente annexe.

Ils ne semblent donner toute leur efficacité que dans les cas où ils réunissent très peu de partenaires. Par exemple, un préfet rencontré par la mission estime que le comité de son département ne fonctionne bien que depuis qu'il ne comprend que cinq services et le procureur. Cette dimension réduite permet d'évoquer, avec le maximum de sécurité, des opérations très concrètes de visite.

La mission a observé que certains comités ne se réunissent que très irrégulièrement, parfois moins d'une fois par an. Dans ces cas, on peut se demander quelle est l'utilité de constituer des groupes opérationnels de coordination des actions.

Par exemple, dans un département d'Ile-de-France, le comité ne s'est pas réuni pendant plus de neuf mois du fait de l'absence du procureur.

**Une implication croissante de l'autorité judiciaire**

Les magistrats de l'ordre judiciaire ont un rôle essentiel à jouer, en ce sens que la coordination des opérations communes à plusieurs services est exercée par le ministère public.

Il semble que leur implication dans ce domaine reste encore trop réduite face à l'ampleur du problème. Par ailleurs, leur action de coordination est généralement limitée aux opérations importantes, qui nécessitent l'intervention de nombreux services.

Toutefois, les parquets mènent une action envers les grandes organisations de travail illégal, en particulier les filières du BTP et du textile.

Il convient de noter que les moyens de la justice semblent très insuffisants pour entraîner des actions de recherche fréquentes.

Le travail clandestin représente une part importante de l'activité des juridictions en matière de droit social.

Le travail illégal représente une part très importante du contentieux ; en 1993, il représentait 38 % des condamnations prononcées, en droit social, par les juridictions de premier ressort. Le seul travail clandestin en représente 30 % en 1993, contre 21 % en 1990. L'emploi de main-d'œuvre étrangère sans autorisation de travail en constitue 7 %.

Cela se traduit aussi par le poids important de ce contentieux dans l'activité globale des cours d'appel. Alors qu'il ne représente que 2,4 % en 1993 des affaires traitées par les tribunaux correctionnels, ce contentieux constitue 4 % des dossiers traités par les cours d'appel.

Les juridictions semblent éprouver des difficultés à donner des suites rapides aux affaires qui leur sont déférées. Par exemple, un tribunal de la région parisienne n'a statué que sur trente-deux affaires en 1994, alors que soixante-quinze lui avaient été transmises.

En revanche, le nombre des condamnations a augmenté sur les trois dernières années. Le nombre des personnes condamnées est passé de 2 375 en 1988 à 5 125 en 1995.

**Une coopération pratique difficile à systématiser**

La lutte contre le travail illégal passe par ce qu'une DDTE qualifie d'« interinstitutionnalité ».

Cependant, plusieurs phénomènes limitent fortement la coopération entre les services.

Certains services, en particulier les services généralistes (police, gendarmerie, douanes), ne disposent pas de moyens humains suffisants pour apporter un concours régulier aux autres services. Or, ils offrent aux inspecteurs du travail leur qualité d'officiers et d'agents de police judiciaire. Les services de l'administration du travail et de l'emploi ont unanimement regretté la difficulté qu'ils rencontrent à obtenir un officier de police judiciaire.

Ainsi, dans un département fortement touristique, de nombreuses opérations d'été dans l'hôtellerie n'ont pas lieu du fait du nombre trop réduit d'OPJ disponibles. Les actions communes ne concernent finalement que quelques grandes opérations ponctuelles.

À ce titre, il semble indispensable de désigner formellement, dans chacun des services intéressés par le travail illégal, un correspondant permanent destiné à assurer un dialogue continu avec les autres partenaires

Par ailleurs, il est évident que la qualité de la coopération est essentiellement le fait de relations personnelles entre les services et leurs responsables.

L'absence d'un pilotage des opérations est, à ce titre, un obstacle majeur. La faible implication du corps préfectoral, qui s'explique par une multiplication des priorités données aux préfets, est une cause importante. De ce point de vue, étant donné le volume des activités des membres du corps préfectoral, il semble peu réaliste d'espérer en obtenir une implication accrue. Le rôle de l'autorité préfectorale doit donc se borner à une définition des objectifs et un suivi étroit des résultats. En revanche, il semble indispensable de placer à la tête de la lutte contre le travail illégal un pilote. Seul un fonctionnaire de bon niveau, assisté de tous les services concernés, serait en mesure d'animer la coopération des différentes administrations. L'absence d'un niveau intermédiaire de pilotage entre le préfet et les services doit faire l'objet d'une action volontariste.

Par ailleurs, les plans départementaux de sécurité, qui mentionnent le travail illégal entre autres objectifs prioritaires, restent un cadre trop formel. Les PDS ne procèdent que rarement d'un diagnostic préalable précis des problèmes à résoudre ; l'allocation de moyens est insuffisamment définie, ce qui ne permet pas de réunir les effectifs indispensables aux opération de recherche ; la coopération est inscrite mais les procédures sont peu décrites

Un exemple intéressant est donné par un département visité par la mission. Une mission interministérielle d'appui aux politiques d'emploi, créée depuis 1992, réunit périodiquement, pour tous les aspects de la politique de l'emploi, les responsables départementaux. Cette innovation, qui s'intéresse également à la problématique du travail illégal, a permis de renforcer les liens entre les services.

De même, certains services tentent de systématiser la coopération avec les autres services chargés du contrôle. Par exemple, l'URSSAF de Paris a mis en œuvre un dispositif de renseignement dirigé vers les autres services. Il leur a adressé 828 réponses écrites en 1994 (contre 653 en 1993) ; il enregistre vingt à trente demandes téléphoniques par jour.

## Les insuffisances juridiques

### La DPAE

Le dispositif de la DPAE semble, d'après tous les services rencontrés, avoir facilité nettement les contrôles.

En 1994, l'ACOSS et la MSA ont enregistré plus de quatorze millions de DPAE. Sur les quatre premiers mois de 1995, le nombre de DPAE est de plus de 4,6 millions. Les saisies automatisées (dont celles par Minitel) en représentent 50 %. Ce résultat souligne le caractère pratique et moderne du dispositif.

La quasi-unanimité des DPAE (80 %) est enregistrée pendant le délai légal.

La DPAE est devenu un outil courant pour les services de contrôle. En 1995, ils ont procédé à près de 6 000 consultations.

Ce support informatique pourrait utilement être utilisé pour simplifier les démarches administratives des entreprises liées à l'embauch (première inscription du salarié, médecine du travail, contrats aidés...).

Toutefois, la DPAE souffre de plusieurs insuffisances.

La justice ne sanctionne pas assez systématiquement l'absence de DPAE.

Par ailleurs, des améliorations techniques devraient être apportées au fichier du CIRSO ; en effet, un délai de dix jours est souvent nécessaire avant que la DPAE apparaisse sur le fichier.

Enfin, le fichier des DPAE n'est pas interconnecté avec celui de l'URSSAF, ce qui permettrait pourtant de vérifier la réalité du versement des cotisations.

### Les autres carences

Il est anormal que des failles existent dans le dispositif et qu'elles permettent à certains employeurs ou salariés de contourner le droit.

Ainsi, on constate que les horaires effectifs de travail des salariés ne font pas l'objet d'un suivi précis ; cela permet, dans le cas du travail à temps partiel, d'arguer d'heures supplémentaires ou d'une modification récente des horaires pour expliquer la présence du salarié au travail en dehors de ses horaires normaux.

À ce titre, il pourrait être envisagé de créer de nouveaux types d'infractions relatifs à l'abus du recours aux heures supplémentaires et à la modification des horaires. Un affichage des horaires sur le site pourrait aussi permettre une moralisation des pratiques.

De même, les règles de domiciliation commerciale facilitent les détournements de la réglementation. Certaines entreprises domicilient leur activité dans des locaux où elles ne travaillent pas effectivement. Il est alors très difficile pour les services de contrôle de déterminer le vrai lieu d'activité de l'entreprise et l'endroit où exercent les travailleurs clandestins. Un problème voisin réside dans la fréquence des changements d'adresse. Certains entrepreneurs changent régulièrement de domiciliation commerciale et même de site d'activité. Par exemple, il est arrivé que l'entreprise disparaisse entre le moment où un service est alerté et celui où il arrive pour constater les infractions. Les services estiment que les entreprises habituées au travail illégal ont une durée de vie officielle moyenne de un an et demi.

Dès lors, il semble indispensable d'imposer aux entreprises en domiciliation commerciale de faire connaître le ou les lieux d'exercice de leur activité.

Un effort important doit aussi porter sur les associations à but non lucratif. Il convient notamment d'attirer l'attention des services des préfectures sur l'importance d'un examen précis des statuts déposés auprès d'eux par les associations.

Autre carence, la législation du travail ne prévoit pas que le registre unique du personnel doit être tenu dans l'établissement. Les services s'entendent souvent dire que le registre, indispensable à leur mission de contrôle, se trouve au siège, et donc parfois très loin. Par exemple, ce problème se pose avec acuité dans le secteur de la coupe de bois ; les salariés sont directement recrutés sur place, le bouche à oreille leur permettant de savoir où se trouvent les chantiers ; les contrôles sont impossibles étant donnée l'absence du registre unique du personnel.

## Des sanctions encore faiblement appliquées

Certes, on constate une propension de la part de la justice à accroître les sanctions par rapport à la régularisation. Alors que, pour l'ensemble du droit social, les juridictions privilégient la régularisation, les sanctions sont plus systématiques et plus forte en matière d'emploi illégal. Les amendes infligées en droit social ont un montant moyen de 5 500 francs (en 1993). La moyenne des sanctions du travail illégal est nettement plus élevée : 9 000 francs (en particulier pour les délits de marchandage et de prêt illicite de main-d'œuvre).

Toutefois, les sanctions sont très réduites par rapport aux bénéfices tirés par les fraudeurs. La principale motivation des fraudeurs est essentiellement le gain financier qu'ils peuvent obtenir en ne respectant pas la législation en vigueur. Or le coût que peut représenter une condamnation est faible.

Certaines études ponctuelles effectuées par l'administration fiscale ont fait apparaître une moins-value fiscale par dossier de 2,2 millions

de francs [1]. Si on retient ce chiffre, on constate que le « bénéfice » retiré par l'entrepreneur qui fraude est sans commune mesure avec le montant des sanctions (hors redressement). Par exemple, le recours au travail clandestin est puni de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 200 000 francs, soit moins de 10 % du montant moyen de la fraude fiscale.

Le principe de la solidarité financière permet une justice accrue en entraînant la mise en cause de tous ceux qui bénéficient de la fraude. En particulier, il offre aux salariés et aux services de recouvrement une garantie supplémentaire d'obtenir le paiement des sommes qui leur sont dues. Par ailleurs, en imposant au bénéficiaire de s'assurer du respect du droit par son prestataire, il constitue un bon élément de prévention.

Cependant, son application doit être systématisée ; une circulaire interministérielle en date du 30 décembre 1994 a été adressée aux magistrats et aux services de contrôle pour leur rappeler l'existence de ce dispositif juridique. De même, son application doit être complétée par un accroissement des sanctions qui pèsent aussi sur les bénéficiaires finals du travail illégal.

## Des résultats insuffisants qui imposent des réformes rapides

Le gouvernement a fait de la lutte contre le travail illégal une priorité de son action. Cependant, en dépit de la mobilisation de certains services, les résultats demeurent faibles.

Des réformes s'imposent tant en ce qui concerne les procédure de recherche et de concertation que les règles applicables aux entreprises.

### Les résultats ne sont pas à la mesure donnée à cette priorité

#### La lutte contre le travail illégal est une priorité affirmée par le gouvernement

Le gouvernement a placé, au rang de ses priorités, la lutte contre le travail illégal.

Par une circulaire en date du 29 novembre 1995, le Premier ministre a rappelé l'importance de la lutte contre des pratiques qui constituent :
– une source de concurrence déloyale au détriment des entreprises respectueuses de leurs obligations déclaratives ;
– une privation pour les salariés de leurs droits sociaux, favorisant ainsi la précarité et l'exclusion ;
– une source d'importantes évasions de recettes fiscales et sociales, ce qui aggrave les déficits publics ;
– un poids pour la situation de l'emploi.

(1) Se reporter p. 323 du chapitre II relatif à la quantification.

Le Premier ministre rappelle les moyens qui sont à la disposition des préfets pour mener leur action en la matière.

Il invite les acteurs de cette lutte à :
– dynamiser les structures de concertation et de coordination ;
– associer les organisations professionnelles à l'élaboration du dispositif, évaluer et relancer le dispositif du conventionnement ;
– multiplier et diversifier les actions de sensibilisation ;
– assurer l'exemplarité de l'action répressive ;
– assurer la réparation des préjudices sociaux et fiscaux.

Cette circulaire a le mérite, au moment où la politique de l'emploi est relancée, de réaffirmer la nécessité de cette lutte et de rappeler l'existence de dispositifs de concertation.

Toutefois, les résultats de la recherche, malgré cette circulaire récente, restent insuffisants.

**Le résultat des recherches est réduit**

Avec 6 800 procès-verbaux dressés en moyenne sur les trois dernières années et sept administrations départementales, on constate que chaque service réalise moins de dix procès-verbaux par an.

Les résultats obtenus en 1995 semblent marquer une stagnation voire une diminution des niveaux de la verbalisation.

### *L'exemple d'un département visité par la mission*

*Les services de contrôle d'un très grand département de province ont relevé 1 982 infractions en 1994.*

*L'essentiel des infractions (45,8 %) a été relevé par la gendarmerie. L'inspection du travail arrive en seconde position avec 28,9 %, de la police avec 12,7 % et de l'URSSAF avec 7,9 %.*

*Ces résultats semblent dérisoires par rapport à l'importance du département. Ce dernier est, en effet, un grand foyer industriel et économique ; il comprend, en outre, une part plus importante que la moyenne nationale d'étrangers et d'étrangers irréguliers.*

## Plusieurs réformes doivent être envisagées

La circulaire du Premier ministre a souligné la nécessité d'appliquer les dispositifs existants et de rechercher de nouveaux moyens de lutte.

Toutefois, pour prendre tous ses effets, elle doit être complétée par des réformes juridiques et organisationnelles importantes.

## Renforcer la prévention

### *Sensibiliser les citoyens et les entreprises sur les nuisances et les risques du travail illégal*

La mission tient à souligner la banalisation croissante du travail illégal. Pour beaucoup de personnes, cette forme d'activité est normale ou n'est, en tout état de cause, pas grave. Ces personnes ne mesurent pas les implications que le travail illégal peut avoir pour elles et pour la société. Elles risquent personnellement des sanctions lourdes qui sont généralement méconnues du grand public ; leur sécurité au travail n'est pas assurée. Pour la société, leurs activités représentent des moins-values importantes.

Il semble donc indispensable de sensibiliser ces personnes et celles qui les emploient.

Plusieurs directions départementales du travail et de l'emploi ont mis en œuvre une intéressante politique de prévention et d'information qui repose souvent sur l'édition de brochures ou la transmission aux entreprises de fac-similés ; ces derniers facilitent le contrôle, par l'employeur, de la validité du titre de séjour de l'étranger.

Ces actions doivent être systématisées.

Elles doivent aussi être complétées par une campagne nationale. L'outil audiovisuel pourrait être utilisé, en concertation, par le service d'information et de diffusion du Premier ministre et les services de communication des administrations concernées. L'accent semble devoir être mis plus particulièrement sur les sanctions applicables aux contrevenants

À la marge de ce problème, il convient de donner aux employeurs les moyens de vérifier l'exactitude de la situation individuelle du demandeur d'emploi. Par exemple, il semble nécessaire de donner aux chefs d'entreprise le moyen de vérifier qu'un étranger muni d'un titre de travail est en situation régulière par rapport au droit du séjour. L'utilisation de faux titres de séjour semble se multiplier. Ainsi, les employeurs devraient être destinataires de fac-similés leur permettant de reconnaître les différents titres de séjour. De même, ils devraient avoir la possibilité de saisir les services préfectoraux pour savoir si l'étranger est inscrit au fichier AGDREF.

### *Renforcer le partenariat avec les professionnels*

Une sensibilisation accrue des professionnels est souhaitable. Les organisations patronales et syndicales semblent de plus en plus impliquées. Elles prennent bien la mesure des distorsions de concurrence qui découlent du travail illégal. Elles pourraient constituer un excellent relais de la politique de prévention. Elles-mêmes ont un rôle à jouer en rappelant que le recours à un professionnel offre un service de qualité et concoure à la préservation d'emplois.

Des conventions de partenariat pourraient être plus systématiquement passées entre l'État et les organisations professionnelles représentatives des secteurs les plus concernés. D'ores et déjà, huit conventions nationales (coiffure, bâtiment, automobile, textile, taxis, déménagement...)

et cent cinquante conventions départementales ont été conclues. Le secteur du bâtiment en représente l'essentiel.

Le renforcement du processus de conventionnement passe par une meilleure définition des objectifs et des moyens. Elle doit, en particulier, reposer sur une analyse fine des bassins d'emplois et des sous-secteurs concernés et prévoir une évaluation systématique du conventionnement.

***Définir des ratios de main-d'œuvre***

Afin de limiter le recours à la sous-traitance en cascade qui s'appuie, *in fine*, sur le travail illégal, il pourrait être envisagé d'introduire des ratios de main-d'œuvre dans les marchés publics.

Ainsi, les soumissionnaires auraient l'obligation de respecter des minima quant au poids relatif du coût de la main-d'œuvre. Cela éviterait une minoration des coûts reposant sur un recours au travail illégal.

Les ratios de main-d'œuvre pourraient être définis en étroite concertation avec les professionnels et régulièrement réappréciés pour tenir compte des évolutions techniques et, le cas échéant, de la réallocation des facteurs productifs.

**Accorder le droit d'entrée dans les établissements aux officiers de police judiciaire**

L'interdiction faite aux officiers de police judiciaire de pénétrer systématiquement dans les établissements dans le cadre d'une enquête préliminaire réduit fortement l'efficacité des contrôles.

À ce titre, il semble indispensable de réviser la définition juridique du domicile.

Il convient de distinguer le domicile privé utilisé à titre de domicile privé, des locaux utilisés à titre d'activité professionnelle.

Par ailleurs, dans le cas des domiciles utilisés en partie à des fins professionnelles, il semble nécessaire de faire prévaloir la fonction professionnelle.

**Créer une délégation interministérielle au travail illégal**

Manifestement, les pouvoirs de la MILUTMO ne permettent pas une action déterminante. Son rattachement au seul ministre du Travail n'est pas de nature à favoriser une coopération, au plus haut niveau, des administrations chargées du travail illégal.

Elle n'est pas en mesure d'insuffler une réelle volonté au corps préfectoral et aux chefs de services chargés de ce problème. Elle n'a pas non plus les moyens de contrôler les activités de ces services et de leur donner des directives précises.

La MILUTMO se limite donc, malgré l'implication réelle de ses équipes, pour l'essentiel, à une collecte de données statistiques. Ce

résultat est très insuffisant et ne correspond pas à la connaissance qu'ont ses agents du problème.

La création d'une délégation interministérielle semble seule de nature à organiser efficacement la lutte contre le travail illégal. Elle permettrait d'appliquer au niveau central la coordination mise en œuvre, même insuffisamment, au niveau local.

Il pourrait être envisagé de créer une délégation interministérielle placée sous l'autorité du Premier ministre. Le caractère interministériel de cette structure doit être fortement affirmé, la lutte contre le travail illégal étant l'affaire de nombreux services relevant de ministères différents (inspections du travail, services de police, gendarmerie, services fiscaux, organismes sociaux). Seul le rattachement direct au Premier ministre peut en conforter l'autorité. Le rattachement à un seul ministère ôterait à la délégation une partie importante de sa vocation interministérielle et tendrait à démotiver les services.

La délégation interministérielle doit disposer de deux niveaux d'intervention.

Au niveau central, elle doit disposer de moyens suffisants pour remplir les missions suivantes :
– définition des objectifs et des moyens de lutte contre le travail illégal ;
– propositions de réforme ;
– définition pratique des opérations envisagées, par exemple par un ciblage des secteurs devant faire l'objet de contrôle ;
– formation des agents chargés du contrôle ;
– réception et analyse des statistiques.

Le délégué interministériel devrait être assisté d'un fonctionnaire représentant chacune des administrations concernées par le travail illégal. Il doit aussi disposer de moyens humains suffisants, mis à disposition par les différentes administrations en charge de ce problème.

Il pourrait animer, au sein de la délégation, une commission permanente de coordination dans laquelle siégeraient les administrations concernées, parmi lesquelles :
– le travail et les affaires sociales ;
– l'économie et les finances, les petites et moyennes entreprises, le commerce et l'artisanat ;
– l'intérieur ;
– la justice ;
– la défense ;
– l'agriculture, la pêche et l'alimentation ;
– la mer ;
– l'équipement, le logement, les transports et le tourisme ;
– l'aménagement du territoire, la ville et l'intégration.

Y seraient également associés les chambres consulaires, les organismes sociaux et des représentants des collectivités locales.

L'ordre du jour de cette commission serait fixé directement par le Premier ministre.

Au niveau déconcentré, la délégation doit disposer de services de terrain. Il ne semble pas envisageable de constituer un service déconcentré particulier de lutte contre le travail illégal. Les différents services qui interviennent ont leurs spécificités et enrichissent ainsi les méthodes de tous. En revanche, une forte coordination de ces services est indispensable. À ce titre, la délégation devrait disposer, dans chaque département, d'un fonctionnaire. Ce dernier, placé sous l'autorité directe du préfet, serait chargé de coordonner directement les opérations communes. Il définirait chaque année un programme précis d'action, en concertation étroite avec tous les services et les magistrats. Il veillerait lui-même à sa traduction pratique. Il disposerait d'une équipe technique regroupant, pour chaque administration, un fonctionnaire spécialement formé.

La délégation disposerait d'un observatoire du travail illégal, fondé en particulier sur un outil informatique performant. Cette application pourrait être connectée aux services déconcentrés de la délégation qui l'enrichiraient eux-mêmes à partir des données de terrain dont ils assureraient l'homogénéisation. Elle pourrait également supporter des informations juridiques précises sur le droit applicable. Lien avec la délégation, elle permettrait un dialogue entre le niveau central et le niveau local, par exemple sur les cycles de formation proposés à tous les agents.

La délégation doit être un interlocuteur privilégié de la nouvelle structure chargée de l'immigration et de la lutte contre l'immigration irrégulière (1).

Cette structure, proposée par la mission, est destinée à regrouper, dans une nouvelle direction du ministère de l'Intérieur, toutes les compétences en matière d'admission au séjour, de contrôle de l'immigration et d'éloignement.

Il est indispensable que, pour les étrangers sans titre qui ont un emploi illégal, la délégation interministérielle coordonne étroitement son action avec cette structure compétente en matière d'immigration.

Contrairement au dispositif actuel, dans lequel la DICCILEC est directement compétente en matière d'emploi illégal des étrangers sans titre, il semble nécessaire de confier tous les aspects « travail » (y compris le volet « étrangers ») à la délégation. En revanche, cette dernière doit entretenir des relations constantes avec le service chargé des problèmes de séjour.

À ce titre, la délégation interministérielle aura pour correspondant permanent un membre de la direction chargée de l'immigration ; elle aura, en outre, un service spécifiquement en charge des problèmes relatifs à la main-d'œuvre étrangère. Au niveau déconcentré, son représentant aura pour correspondant, dans chaque département, le chef du service déconcentré en charge de l'immigration.

(1) Sur la création d'une structure unique, chargée des aspects de l'immigration liés à la souveraineté, se rapporter à l'annexe relative à l'immigration irrégulière.

## Renforcer le droit et les sanctions

### *Compléter les dispositifs légaux*

Plusieurs pistes peuvent être poursuivies.

Les éléments constitutifs du délit de travail clandestin pourraient être complétés par :
– l'absence d'immatriculation de tout employeur de main-d'œuvre ;
– le non paiement des cotisations sociales.

Par ailleurs, le travail des gens de maison devrait être intégré à la notion de travail clandestin. Le développement des situations d'emploi d'étrangers comme gens de maison impose d'élargir la définition du travail clandestin.

Plusieurs réformes ponctuelles pourraient utilement être adoptées pour prévenir les fraudes :
– obligation de mentionner le numéro de registre du commerce pour toute petite annonce de service passée dans la presse ;
– obligation du paiement par chèque ou carte bancaire pour tout achat de matériel supérieur à un certain montant. Cette mesure permettrait d'éviter l'approvisionnement aisé des fraudeurs auprès des grands centres commerciaux spécialisés dans le bricolage et le petit outillage.

### *Alourdir nettement les sanctions*

Le meilleur moyen de lutter contre le travail clandestin est d'instaurer des sanctions pécuniaires lourdes. Par ailleurs, le travail clandestin constitue un coût pour la collectivité, coût qui mérite réparation.

Les amendes prévues par la loi ne semblent pas avoir d'effet dissuasif réel.

Dès lors, il pourrait être envisagé de créer une contribution financière systématique directement exécutoire, destinée à réparer le préjudice causé à la collectivité. Elle serait mise à la charge de l'entreprise clandestine et de tous les bénéficiaires.

Par exemple, il pourrait être envisagé de déterminer un montant de 5 000 francs par salarié non déclaré et de 15 000 francs par entreprise et par client. Si on retient le chiffre de 20 000 salariés mis en cause par les services de contrôle, on atteint un montant annuel de près de 2 milliards de francs, soit un chiffre supérieur aux moins-values générées par leur travail illégal.

Une objection souvent avancée est le principe juridique d'interdiction du cumul des sanctions. Cependant, il convient de rappeler que ce principe jurisprudentiel a une valeur législative et non constitutionnelle ; par conséquent, une loi peut y déroger.

Il est toutefois possible de créer cette contribution financière en tant que sanction pécuniaire, alors que la sanction pénale se limiterait à une peine d'emprisonnement.

Le cumul d'une sanction administrative et d'une sanction pénale se justifie en effet lorsque les deux sanctions n'ont pas la même nature.

Cette disposition pourrait être étendue à l'emploi d'étrangers.

À titre symbolique, il pourrait être décidé d'affecter le produit de cette contribution à la politique en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle.

Par ailleurs, il pourrait être envisagé, dans le cas spécifique de l'emploi d'étrangers sans titre de séjour, de faire participer les employeurs aux frais d'éloignement de l'étranger concerné. Il pourrait être prévu de mettre à la charge de l'entreprise délinquante le coût du billet d'avion et les frais d'entretien quotidien des étrangers placés en centre de rétention ou dans des structures hôtelières. Cette mesure constituerait un prolongement de la contribution spéciale perçue par l'OMI.

Enfin, il semble indispensable d'accroître le montant des sanctions pénales encourues et infligées aux fraudeurs. Cette mesure doit s'accompagner d'un renforcement des moyens de rendre effectif le paiement de ces sanctions. La condamnation, à titre personnel, de l'employeur semble être une piste intéressante. De même, il convient de chercher dans quelle mesure le tribunal de commerce pourrait imposer le paiement des sommes dues au titre des sanctions.

# Personnalités et services rencontrés par la mission

La mission a reçu l'appui technique de :
– la Mission interministérielle pour la lutte contre le travail clandestin, l'emploi non déclaré et les trafics de main-d'œuvre (MILUTMO) ;
– la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'Intérieur ;
– la Direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins (DICCILEC) ;
– l'Agence nationale pour l'emploi ;
– la Direction du travail.

**Alpes-Maritimes**
**27 et 28 novembre 1995**

Monsieur le préfet
Monsieur le secrétaire général
Monsieur le directeur de cabinet
Monsieur le secrétaire général adjoint
Direction de la population de la préfecture
DDCILEC
Direction départementale de la sécurité publique
Groupement de gendarmerie
Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

**Bouches-du-Rhône**
**22 et 23 novembre 1995**

Monsieur le préfet
Monsieur le préfet délégué à la sécurité et à la défense
Monsieur le secrétaire général adjoint
Direction de la réglementation et des libertés publiques de la préfecture
DIRCILEC
Direction départementale de la sécurité publique
Groupement de gendarmerie
Trésorerie générale
Direction départementale des impôts

Direction des services fiscaux
Direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
Délégation régionale du commerce et de l'artisanat
Antenne régionale de la MILUTMO
Agence nationale pour l'emploi
ASSEDIC
Caisse d'allocations familiales
URSSAF

**Essonne**
**30 novembre et 1er décembre 1995**

Monsieur le préfet
Monsieur le directeur de cabinet
Messieurs les sous-préfets de Palaiseau et d'Évry
Monsieur le procureur de la République
Direction de la réglementation de la préfecture
Direction départementale de la sécurité publique
Groupement de gendarmerie
Trésorerie générale
Direction des services fiscaux
Direction départementale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes
Direction régionale des douanes
Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
Agence nationale pour l'emploi
ASSEDIC
Caisse d'allocations familiales
Caisse primaire d'assurance maladie
Mutualité sociale agricole
URSSAF
Chambre de commerce et d'industrie
Direction de la solidarité et de la famille du département

**Nord**
**15 et 16 novembre 1995**

Monsieur le préfet
Monsieur le procureur de la République
Direction de l'administration générale de la préfecture
Direction des actions interministérielles de l'État de la préfecture
Direction de la réglementation et des libertés publiques de la préfecture
DIRCILEC
Direction départementale de la sécurité publique
Groupement de gendarmerie de Lille et de Valenciennes

Trésorerie générale
Direction régionale des impôts
Direction des services fiscaux
Direction départementale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes
Direction interrégionale des douanes
Directions régionale et départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
Directions départementale et régionale des affaires sanitaires et sociales
Direction départementale de l'équipement
Agence nationale pour l'emploi
ASSEDIC
Caisse d'allocations familiales
Caisse primaire d'assurance maladie
URSSAF
Délégation régionale de l'Office des migrations internationales
Chambre départementale des métiers
Chambre de commerce et d'industrie
Direction générale des services du département

**Rhône**
**13 et 14 novembre 1995**

Monsieur le préfet
Monsieur le préfet délégué pour la sécurité et la défense
Monsieur le secrétaire général
Monsieur le secrétaire général adjoint, commissaire à l'emploi
Monsieur le procureur de la République
Direction de la réglementation de la préfecture
DDCILEC
Direction départementale de la sécurité publique
Direction régionale des renseignements généraux
Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
Agence nationale pour l'emploi
Délégation régionale de l'Office des migrations internationales

**Seine-Saint-Denis**
**20 et 21 novembre 1995**

Monsieur le préfet
Monsieur le procureur de la République
Direction du contrôle de l'immigration
Direction départementale de la sécurité publique
Groupement de gendarmerie
Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
URSSAF de Paris

# Fréquence des réunions des commissions départementales

| Département | Avant dernière réunion de la CD | Dernière réunion de la CD | Délai entre les 2 CD (en jours) |
|---|---|---|---|
| Ain | Avril 94 | Mai 95 | 390 |
| Aisne | Mars 91 | Juin 94 | 1 191 |
| Allier | Février 94 | Mars 95 | 403 |
| Alpes-de-Haute-Provence | Février 94 | Décembre 95 | 655 |
| Hautes-Alpes | Juillet 94 | Juin 95 | 335 |
| Alpes-Maritimes | Juin 95 | Septembre 95 | 93 |
| Ardèche | Mai 94 | Novembre 94 | 162 |
| Ardenne | - | Mars 92 | 1 355 |
| Ariège | Décembre 93 | Décembre 94 | 359 |
| Aube | Novembre 92 | Février 95 | 820 |
| Aude | Mai 94 | Juin 95 | 374 |
| Aveyron | Juillet 93 | Juin 95 | 707 |
| Bouches-du-Rhône | Mars 94 | Mai 95 | 426 |
| Calvados | Novembre 93 | Mai 95 | 537 |
| Cantal | Novembre 93 | Mai 95 | 546 |
| Charente | - | Avril 92 | 1 319 |
| Charente-Maritime | - | Octobre 92 | 1 131 |
| Cher | Janvier 93 | Février 95 | 767 |
| Corrèze | Décembre 93 | Février 95 | 433 |
| Côte-d'Or | Novembre 92 | Juin 94 | 573 |
| Côte-d'Armor | Juin 94 | Juin 95 | 358 |
| Creuse | Avril 92 | Décembre 94 | 962 |
| Dordogne | Octobre 93 | Mai 95 | 582 |
| Doubs | - | Décembre 93 | 704 |
| Drôme | Juillet 93 | Juin 94 | 348 |
| Eure | Décembre 93 | Mai 95 | 510 |
| Eure-et-Loir | Décembre 93 | Mars 95 | 457 |
| Finistère | Février 94 | Février 95 | 362 |
| Corse-du-Sud | Février 94 | Mai 95 | 450 |
| Haute-Corse | - | Avril 93 | 962 |
| Gard | Novembre 94 | Juin 95 | 205 |
| Haute-Garonne | Avril 94 | Avril 95 | 355 |
| Gers | Janvier 94 | Janvier 95 | 358 |
| Gironde | Juillet 94 | Juin 95 | 339 |
| Hérault | Mai 94 | Juin 95 | 401 |
| Ille-et-Vilaine | Novembre 94 | Novembre 95 | 378 |
| Indre | Février 94 | Juin 95 | 493 |
| Indre-et-Loire | Janvier 94 | Juin 95 | 526 |
| Isère | Mars 94 | Juin 95 | 475 |
| Jura | - | Janvier 95 | - |
| Landes | Avril 94 | Mai 95 | 386 |
| Loir-et-Cher | Mai 94 | Novembre 94 | 204 |
| Loire | Mai 94 | Juin 95 | 857 |
| Haute-Loire | Mai 94 | Juin 95 | 384 |
| Loire-Atlantique | - | Décembre 93 | 713 |
| Loiret | - | Décembre 93 | 1 070 |
| Lot | Juin 94 | Juin 95 | 371 |
| Lot-et-Garonne | Février 94 | Octobre 94 | 239 |

| Département | Avant dernière réunion de la CD | Dernière réunion de la CD | Délai entre les 2 CD (en jours) |
|---|---|---|---|
| Lozère | - | Avril 93 | - |
| Maine-et-Loire | Septembre 94 | Septembre 95 | 376 |
| Manche | Juin 93 | Octobre 95 | 845 |
| Marne | Janvier 94 | Février 95 | 408 |
| Haute-Marne | Janvier 94 | Février 95 | 408 |
| Mayenne | - | Octobre 92 | 1 118 |
| Meurthe-et-Moselle | Octobre 94 | Mars 95 | 163 |
| Meuse | Avril 92 | Juin 94 | 770 |
| Morbihan | Décembre 93 | Janvier 95 | 397 |
| Moselle | Juillet 93 | Mars 95 | 625 |
| Nièvre | Décembre 93 | Février 95 | 433 |
| Nord | Janvier 94 | Septembre 95 | 617 |
| Oise | Mai 95 | Juin 95 | 415 |
| Orne | Mars 94 | Octobre 95 | 593 |
| Pas-de-Calais | Juin 92 | Novembre 94 | 882 |
| Puy-de-Dôme | - | Décembre 94 | - |
| Pyrénées-Atlantiques | Décembre 92 | Juin 95 | 924 |
| Hautes-Pyrénées | Décembre 94 | Juillet 95 | 201 |
| Pyrénées-Orientales | Avril 94 | Mars 1995 | 333 |
| Bas-Rhin | Janvier 94 | Février 95 | 386 |
| Haut-Rhin | Janvier 91 | Avril 95 | 1 571 |
| Rhône | - | Mars 92 | - |
| Haute-Saône | - | Juin 94 | - |
| Saône-et-Loire | Janvier 93 | Mai 94 | 498 |
| Sarthe | Mars 92 | Juillet 94 | 867 |
| Savoie | Décembre 94 | Octobre 95 | 328 |
| Haute-Savoie | Octobre 94 | Septembre 95 | 344 |
| Seine | Décembre 94 | Décembre 95 | 365 |
| Seine-Maritime | - | - | - |
| Seine-et-Marne | Septembre 93 | Avril 95 | 574 |
| Yvelines | Décembre 95 | Octobre 95 | 323 |
| Deux-Sèvres | Décembre 93 | Février 95 | 426 |
| Somme | - | Novembre 94 | - |
| Tarn | Décembre 92 | Décembre 94 | 735 |
| Tarn-et-Garonne | Février 94 | Février 95 | 356 |
| Var | - | Janvier 95 | - |
| Vaucluse | Janvier 94 | Avril 95 | 482 |
| Vendée | - | Décembre 91 | 1 431 |
| Vienne | Décembre 94 | Octobre 1995 | 313 |
| Haute-Vienne | Décembre 92 | Mars 94 | 471 |
| Vosges | Décembre 93 | Juin 95 | 559 |
| Yonne | - | Décembre 92 | 1 071 |
| Territoire de Belfort | - | - | - |
| Essonne | Septembre 93 | Avril 95 | 567 |
| Hauts-de-Seine | Mai 93 | Février 95 | 637 |
| Seine-Saint-Denis | Mai 94 | Mars 95 | 291 |
| Val-de-Marne | Juin 94 | Juin 95 | 359 |
| Val-d'Oise | Janvier 94 | Mars 95 | 401 |
| Guadeloupe | - | - | - |
| Martinique | - | - | - |
| Guyanne | - | - | - |
| Réunion | Février 93 | Juin 94 | 500 |

**Annexe III**

# Sur les prestations sociales

Charles de Courson,
*député de la Marne*

Avec le concours de André Nutte
et Didier Noury

Chapitre I

# Les allocations de chômage

2 270 000 demandeurs d'emploi sur un total de 3 100 000 bénéficient d'allocations de chômage :
– pour 1 800 000 au titre de l'assurance chômage ;
– pour 470 000 au titre de la solidarité.

Le taux journalier moyen de l'allocation d'assurance s'élevait au 31 décembre 1995 à 140,45 francs, le taux journalier de l'allocation de solidarité spécifique à 74,01 francs.

Au 31 décembre 1994, 78,2 % des allocataires du régime d'assurance chômage percevaient moins de 5 000 francs par mois en allocations de chômage.

L'ancienneté moyenne d'indemnisation était au 31 décembre 1994, de 418 jours pour le régime d'assurance chômage, de 1 070 jours pour le régime de solidarité.

Les allocations versées au titre de l'assurance chômage s'élevaient en 1994 à 110 milliards et celles au titre de la solidarité à 12 milliards.

Quatre thèmes seront abordés :
– les fraudes et abus aux allocations de chômage ;
– le contrôle de la recherche d'emploi ;
– l'évaluation des fraudes et abus ;
– les propositions.

## Les fraudes et abus aux allocations de chômage

### Les fraudes et abus liés au caractère déclaratif

Les allocations de chômage (allocation unique dégressive – AUD – et allocation de solidarité spécifique – ASS) sont déclaratives : on retrouve donc les motifs habituels de fraude pour ce type de prestation.

Pour l'AUD : déclaration de salaires alourdie de primes à caractère plus ou moins exceptionnel, démission transformée en licenciement, certificats d'entreprises fictives, dépôts de demandes d'admission dans des ASSEDIC différentes, mandataires sociaux qui ne sont pas

éligibles à l'assurance chômage et qui déposent des demandes d'indemnisation...

Pour l'ASS : sous-déclaration des ressources du conjoint, non déclaration de vie en concubinage, ce qui permet de bénéficier de l'allocation selon les conditions d'une personne isolée, déclarations erronées de périodes d'activité.

## Les fraudes liées à l'exercice d'un travail illégal

C'est la source de fraude la plus importante.

Il s'agit plus communément du « travail au noir » ; chacun connaît, au moins, à un moment donné, une personne en chômage qui a réalisé un travail illégal, notamment dans les professions du bâtiment, des cafés-hôtels-restaurants, des activités de loisir...

La proportion de demandeurs d'emploi ne déclarant pas ou ne déclarant qu'une partie de leurs activités n'a pu être estimée mais la proportion de demandeurs d'emploi travaillant « au noir » est supérieure à la moyenne, laquelle est évaluée au moins à 3,5 %.

## Le cumul travail déclaré/allocations de chômage

S'il est possible, sous certaines conditions, au travailleur privé d'emploi qui reprend ou conserve une activité réduite, de cumuler partiellement son allocation de chômage et le revenu que lui procure son activité réduite (1), constituent une fraude, les activités salariées non déclarées aux ASSEDIC ; ces activités sont constituées de missions d'intérim ou de contrats à durée déterminée.

Le régime d'assurance chômage a pris les mesures pour détecter et sanctionner ce type de fraude. Toute période non déclarée fait l'objet d'une triple sanction :
– le montant de l'indu correspond à l'ensemble des allocations du mois concerné ;
– le nombre de jours du mois vient en déduction du reliquat de droits ;
– l'activité de la période non déclarée ne pourra être réutilisée en vue d'une nouvelle prise en charge par le régime d'assurance chômage (réadmission).

Pour les six premiers mois de 1995, 48 000 indus « triple sanction » ont été signifiés pour un montant de 170 millions de francs, ce qui correspond, sur une année, à environ 100 000 situations frauduleuses pour un montant de l'ordre de 350 MF.

Ainsi, 4,4 % des demandeurs d'emploi étaient concernés par cette forme de fraude qui représente 0,2 % des prestations versées.

(1) 257 000 demandeurs, soit plus de 8 % des demandeurs d'emploi ont exercé et déclaré une activité réduite supérieure à 78 heures en janvier 1996.

S'agissant plus précisément du travail temporaire, les croisements mensuels entre les fichiers de l'assurance chômage et les données issues des déclarations mensuelles des entreprises de travail temporaire, autorisés par la CNIL, ont permis de détecter 91 000 indus au cours de l'année 1994, pour un montant total de 214 millions de francs.

Ces missions de travail temporaire sont en général de courte durée : une enquête portant sur 880 fraudes en 1994 a montré que celles-ci concernaient principalement du personnel qualifié mais pour de courtes missions : 22 % des allocataires détectés ont un indu inférieur à 1 000 francs, 13 % des indus sont d'un montant supérieur à 5 000 francs, dont 1 % supérieur à 10 000 francs.

Un travail effectué en 1994, soit avant la mise en place des rapprochements de fichiers, en région parisienne par la Cour des comptes, avait montré que sur cent travailleurs intérimaires, trente-cinq étaient des demandeurs d'emploi, dont 25 % étaient indemnisés ; 40 % de ces derniers ne déclaraient qu'une partie de leur mission.

## La non déclaration des périodes de maladie ou maternité aux ASSEDIC et le cumul indemnités journalières de maladie ou de maternité / allocations de chômage

### La réglementation actuelle

• La réglementation actuelle prévoit le maintien des droits aux prestations en nature et aux prestations en espèces des demandeurs d'emploi pendant la durée de leur indemnisation, pour autant que les conditions d'ouverture des droits soient remplies au moment de la rupture du contrat de travail.

Pour mémoire, ces droits aux prestations sont liés à des durées minimales d'immatriculation et de cotisation : ainsi, pour avoir droit aux indemnités journalières en cas de maladie pendant les six premiers mois de la maladie, le demandeur d'emploi indemnisé devra justifier avoir cotisé pendant les six mois civils précédant la rupture de son contrat de travail, pour une rémunération au moins égale à 1 015 fois le SMIC horaire ou, à défaut, avoir travaillé pendant 200 heures au cours des trois derniers mois civils ou des 90 jours précédant la rupture.

De même pour l'ouverture aux prestations de l'assurance maternité – prestations en nature et indemnités journalières de repos, la femme demandeur d'emploi doit justifier à la fin de son contrat de travail de dix mois d'immatriculation et de durée de cotisations identiques à celles pour l'ouverture des droits à indemnités journalières pour maladie.

De plus, ces règles sont assouplies pour les salariés nouvellement immatriculés et notamment pour ceux âgés de moins de vingt-cinq ans : pas de conditions de cotisations pendant les trois premiers mois, puis pour une nouvelle période de trois mois, les droits sont ouverts s'ils justifient, soit avoir cotisé pour une rémunération au moins égale à

soixante fois le SMIC, soit avoir effectué au moins soixante heures de travail salarié ou assimilé.

Lorsque le demandeur d'emploi cesse d'être indemnisé, ces droits à prestation d'assurance maladie et maternité sont reconduits pour une année.

• La maladie et la maternité suspendent le versement des allocations de chômage, puisque le demandeur d'emploi n'est pas immédiatement disponible pour occuper un emploi ; le demandeur d'emploi est alors pris en charge par l'assurance maladie ou maternité s'il remplit les conditions d'affiliation ci-dessus décrites à la date de la rupture de son contrat de travail.

On notera que le droit à l'indemnisation chômage est prorogé d'une durée équivalente à celle de la prise en charge par l'assurance maladie.

**Les fraudes et abus**

Deux types de fraude et d'abus peuvent être identifiés :
– la non déclaration des périodes d'arrêt pour maladie ou maternité aux ASSEDIC ;
– le cumul indemnités journalières maladie ou maternité/indemnités de chômage.

***La non déclaration des périodes d'arrêt pour maladie ou maternité aux ASSEDIC***

• Les indemnités journalières de l'assurance maladie.

Le système est déclaratif : le demandeur d'emploi doit demander un arrêt maladie à son médecin traitant, le transmettre à la CPAM et indiquer sur le document d'actualisation mensuelle qu'il est tenu d'envoyer à l'ASSEDIC, les périodes de prise en charge par la Sécurité sociale.

Il est vraisemblable que nombre de demandeurs d'emploi ne déclarent pas les arrêts maladie, surtout de courte durée, et que les médecins traitants ne les incitent pas à le faire, faute souvent de savoir d'ailleurs que ces arrêts doivent être déclarés.

Il s'agit, dans le cas général, d'omission ou de crainte de complications administratives, mais aussi, dans certains cas, de fraude ou d'abus : les indemnités journalières pour maladie sont dues après l'expiration d'un délai de carence de trois jours, le demandeur d'emploi indemnisé peut donc être enclin à ne pas déclarer les arrêts maladie de courte durée.

De même, en début d'indemnisation du chômage, l'AUD est au moins égale à 57,40 % du salaire journalier de référence, l'indemnité journalière étant à 50 %, le demandeur peut donc, également, être enclin à ne pas déclarer les arrêts maladie de courte durée.

Il est clair, également, que l'on ne saurait exclure les situations où arrêts maladie et périodes de chômage s'alternent de manière à faire durer la période d'indemnisation de chômage, puisque les droits sont suspendus pendant les périodes de maladie.

Reste, enfin, la situation des demandeurs d'emploi indemnisés qui n'auraient pas de durée d'affiliation suffisante pour bénéficier des prestations de l'assurance maladie, et qui, par conséquent, pour garder des ressources financières, ne déclareraient pas les périodes de maladie.

Ces situations sont possibles, mais vraisemblablement peu nombreuses : la condition minimale pour bénéficier du RAC – quatre mois d'activité salariée au cours des huit derniers mois – recouvre pour partie importante les conditions d'affiliation pour bénéficier des prestations de l'assurance maladie, pour les maladies d'une durée inférieure à six mois.

Situations plus rares, mais qui peuvent être source d'abus : les demandeurs d'emploi dont la maladie se prolonge au-delà de soixante jours et qui ne justifient pas de douze mois d'affiliation à la Sécurité sociale à la date de la rupture du contrat et de cotisations de Sécurité sociale pour une rémunération au moins égale 2 030 fois le SMIC.

• Les fraudes et abus liés aux arrêts pour maladie, non déclarés aux ASSEDIC, concernent essentiellement les arrêts de courte durée.

À partir d'une enquête menée en 1994, dans la région parisienne, au niveau de quelques agences locales pour l'emploi, il a pu être estimé que 95 % des arrêts de maladie de moins de quinze jours ne donnaient pas lieu à déclaration à la Sécurité sociale, de même que pour 75 % des arrêts d'une durée supérieure.

Deux mesures pourraient être prises pour les prévenir : rappeler aux médecins traitants l'obligation de délivrer un certificat d'arrêt de travail pour les demandeurs d'emploi et prévoir la transmission de ces arrêts de travail à la CPAM et à l'ASSEDIC par le médecin traitant.

• Les indemnités journalières de repos pour maternité.

– La situation de fraude pourrait se constater pour les demandeurs d'emploi qui, au moment de leur rupture du contrat de travail, ne remplissaient pas les conditions minimales d'ouverture des droits à l'ass - rance maternité. Pour les autres demandeurs d'emploi, il s'agirait plus d'une omission : les indemnités journalières de repos sont, en effet, égale à 84 % du salaire journalier de référence, et la période d'arrêt maternité, proroge d'autant la durée de prise en charge par le régime de chômage (RAC).

Ces situations de fraudes sont vraisemblablement peu nombreuse ; elles pourraient se constater parmi les allocataires du RAC qui ont la durée d'indemnisation minimale : quatre mois d'indemnisation pour des référence de travail de quatre mois au cours des huit derniers mois (régime AUD1).

À titre indicatif, au 31 décembre 1994, on compte 21 700 femmes indemnisées sous le régime AUD1, âgées de moins de quarante ans : le nombre de femmes dans cette population qui auraient déclaré une grossesse dans cette période de quatre mois et qui ne remplissent pas les conditions d'affiliation doit être très faible.

– Même si les situations de fraude sont vraisemblablement très faibles, des liaisons entre les CAF et les ASSEDIC pourraient être développées de manière à détecter les cas de fraude.

***Les cumuls indemnités journalières maladie/allocations de chômage :***

Un cumul supérieur à 4 % pour les arrêts maladie de moyenne et longue durée. Ces cumuls constituent une fraude.

Faute de données disponibles, un croisement de fichiers [1] a été effectué entre les CPAM et les ASSEDIC correspondantes de quatre départements : le Cher, la Haute-Garonne, le Haut-Rhin et la Seine-et-Marne, portant sur 10 000 bénéficiaires d'indemnité journalière de maladie (52 % d'arrêts de moins de six jours, 22 % d'arrêts de vingt à trente jours, 26 % d'arrêts de plus de soixante jours) et les fichiers des allocataires ASSEDIC.

Les résultats sont les suivants :

| | Nbres enregistrés émis CNAM | Nbres allocataires trouvés dans fichiers (RAC+Solid.) | Nbres indus RAC+Solid. | Montant moyen de l'indu (F) | Durée moyenne chevau-chement (jours) | Nbres indus/Nbre trouvés |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Total maladie | 10 000 | 1 799 | 50 | 4 548 | 46 | 2,78% |
| 1-2 jours | 221 | 40 | 00 | | | 0,00% |
| 3-5 jours | 4 980 | 896 | 13 | 363 | 04 | 1,45% [1] |
| 20-30 jours | 2 226 | 400 | 19 | 1 449 | 11 | 4,74% |
| + de 60 jours | 2 573 | 463 | 21 | 9 034 | 96 | 4,54% |

(1) En fait, plus de 2%, si l'on tient compte du fait de l'existence de trois jours de délai de carence.

Compte tenu de l'importance de l'échantillon, les résultats obtenus font apparaître la réalité du cumul indemnités journalières et allocations de chômage ; si, sur les « petits arrêts maladie », la fraude est faible, elle est beaucoup plus importante pour les arrêts d'au moins trois semaines.

Elle s'établit à 4,5 % pour les arrêts supérieurs à soixante jours avec un montant moyen de l'indu de 9 034 francs.

Compte tenu des données disponibles, l'estimation de la fraude ne peut être qu'approximative ; il est possible d'en fixer une limite supérieure.

Dans la mesure où le coût national des arrêts de travail est de 22 milliards, et que les demandeurs d'emploi représentent 18 % de ces arrêts de maladie, le coût de ces fraudes s'établit à 180 millions de francs (22 milliards x 0,18 x 0,045).

Il est également possible d'en fixer une limite inférieure, en considérant que la répartition des arrêts de travail par tranche de durée est la même pour les chômeurs que pour l'ensemble des assurés sociaux.

(1) Ces croisements de fichiers informatiques ont été autorisés par la CNIL.

Par interpolation des taux d'indus et des montants moyens d'indu pour les tranches qui ne faisaient pas partie de l'échantillon, on aboutit à une fraude minimale de 44 millions.

***Les cumuls indemnité journalière maternité / allocations de chômage***

Ces cumuls constituent également une fraude.

Faute également de données disponibles, un croisement de fichiers a été opéré dans les mêmes conditions que pour les arrêts maladie ; l'échantillon portait sur 4 000 personnes en indemnité journalière pour maternité.

Les résultats sont les suivants :

| | **Maternité** |
|---|---|
| Nombres enregistrés émis CNAM | 4 000 |
| Nombres allocataires trouvés dans fichiers (RAC+Solid.) | 739 |
| Nombres indus RAC+Solid. | 28 |
| Montant moyen de l'indu (F) | 2 951 |
| Durée moyenne de chevauchement (jours) | 41 |
| Âge moyen | 28 |
| Nombres indus/Nombres trouvés | 3,79% |

Les situations de cumul s'établissent à près de 3,80 % des dossiers, pour un montant moyen de l'indu de 2 951 francs.

Compte tenu des données disponibles, l'estimation de la fraude ne peut être qu'approximative ; il est possible néanmoins d'en fixer une limite supérieure.

Dans la mesure où le coût national des arrêts de maternité est de 10 milliards de francs, et que les femmes demandeurs d'emploi représentent 18,5 % de ces congés de maternité, le coût de ces fraudes serait de 70 millions de francs (10 milliards x 0,185 x 0,038).

***La prévention des fraudes au cumul indemnité journalière Sécurité sociale / allocation de chômage***

La prévention de la fraude passe par un croisement de fichiers entre les caisses primaires d'assurance maladie et les ASSEDIC. Une convention CNAMTS – UNEDIC du 27 juillet 1995, signée après accord de la CNIL, prévoit ce croisement qui devrait être opérationnel fin 1996.

## Les intermittents du spectacle : un régime exorbitant du droit commun

Les intermittents du spectacle – ouvriers et techniciens de la production cinématographique et de l'audiovisuel, artistes du spectacle et techniciens des entreprises de spectacle – bénéficient d'un régime particulier d'indemnisation.

Si les conditions de travail très particulières des intermittents du spectacle peuvent justifier des conditions dérogatoires d'indemnisation du chômage, elles n'autorisent pas pour autant les fraudes et abus. Par ailleurs, si des règles dérogatoires peuvent se justifier, elles ne sauraient être aussi exorbitantes du droit commun.

**Des fraudes et pratiques abusives**

**• L'intermittent du spectacle, qui justifie d'une activité de 507 heures (soit l'équivalent de trois mois d'activité à temps complet) au cours des douze derniers mois qui précèdent la fin de son contrat de travail, s'ouvre un droit de chômage indemnisé pendant douze mois.**

Dès lors, le revenu de l'intermittent du spectacle pour une année se compose au moins de deux sources de revenus, les salaires et les allocations de chômage, qu'il lui appartient de gérer au mieux de ses intérêts et de ses possibilités.

Un article publié dans la revue *Travail et Emploi* nº 60-3/94, par Pierre-Michel Meuger (1), « Être artiste par intermittence, la flexibilité du travail et le risque professionnel dans les arts du spectacle », fait état de quatre types de comportements possibles d'un artiste face à l'assurance chômage :

– « un comportement conforme à la logique d'un système de protection contre la précarité et la discontinuité de l'emploi : l'artiste recourt à l'assurance chômage dès qu'il arrive au terme d'un contrat » ;

– « un comportement stratégique : l'artiste cherche à optimiser la combinaison travail/loisir et à discriminer plus sévèrement entre les offres d'emploi »... « le calcul stratégique peut porter non seulement sur l'intérêt artistique du projet, mais aussi sur le niveau de rémunération proposé et ses effets sur l'indemnisation à venir, une fois l'artiste au chômage » ;

– « un comportement opportuniste : l'artiste choisit de ne travailler, ou de n'être déclaré, que le nombre de jours nécessaires à son maintien dans le système d'assurance chômage, et élève corrélativement son taux de rémunération » ;

– « un comportement déviant : l'artiste travaille constamment, mais ne déclare qu'une partie de son activité, ou ne fait pas apparaître tous ses salaires comme tels, ou ne déclare pas de revenus complémentaires susceptibles de modifier sa situation au regard des organismes sociaux et il organise le temps d'activité indemnisé soit pour cumuler les indemnités de chômage et des rémunérations non-déclarées, soit pour travailler sans contrepartie pour un employeur auquel il tient ou qui lui procure des profits indirects ou différés (notoriété, promesse d'embauche ultérieure normalement rémunérée et déclarée) ».

**• Certaines entreprises employant des intermittents du spectacle ont parfaitement « exploité » les possibilités ouvertes par le système.**

Dans l'article précité, Pierre-Michel Meuger, indique :

« ... les ASSEDIC constituant l'assureur, artistes et employeurs peuvent exploiter de multiples manières l'information privée et difficilement

(1) Pierre-Michel Meuger – Centre de Sociologie des Arts – EHESS CNRS – Paris *Travail et Emploi,* revue éditée par le ministère du Travail et des Affaires sociales.

observable qu'ils détiennent sur leur calendrier d'embauche, leur plan d'activité, leur situation financière, le niveau d'effort qu'ils sont prêts à consentir, pour obtenir le meilleur rapport entre le droit de tirage sur l'indemnisation assurantielle et la rémunération déclarée – la durée de travail salarié déclarée pouvant apparaître en quelque sorte comme le produit d'une double transaction : négociation explicite entre employeur et employé et négociation implicite de l'employé avec l'assureur. Ces deux négociations sont fortement imbriquées quand l'employeur anticipe l'accès au régime d'indemnisation qu'il peut procurer à l'artiste, au terme de l'engagement qu'il lui propose, pour diminuer le taux salarial versé ou obtenir la contrepartie d'un travail supplémentaire, non déclaré, rémunéré ou non, durant la période indemnisée ».

- **Des fraudes graves : l'exemple des Bouches-du-Rhône**

Un contrôle des intermittents du spectacle des Bouches-du-Rhône, réalisé en 1992, a montré que trente-quatre allocataires (sur un total d'un millier environ) avaient déposé des dossiers contenant des faux cachets : les allocations indûment perçues s'élevaient à 3,8 millions de francs. Il est vraisemblable que ce cas de fraude est exceptionnel, mais le contrôle effectué dans les Bouches-du-Rhône a montré que des cas de fraude d'une particulière gravité existaient. D'une manière plus générale, on ne peut que s'interroger sur le caractère léger des contrôles des intermittents du spectacle.

**Un régime avec des dérogations**

Dans le cadre d'une politique d'indemnisation du chômage, la position anormalement dérogatoire des intermittents du spectacle par rapport aux autres chômeurs ne se justifie pas dans la situation actuelle ; la précarité de l'emploi, pour ne citer que cette situation, s'étend bien au-delà des activités du spectacle : la recherche d'intérim, de petits contrats à durée déterminée, de contrats de CES existe aussi pour nombre de demandeurs d'emploi.

- **Des dérogations au régime de droit commun**

Un salarié « ordinaire » doit justifier de quatre mois de travail au cours des huit derniers mois d'activité pour bénéficier de quatre mois d'indemnisation, alors qu'un intermittent du spectacle doit seulement justifier de trois mois d'activité au cours des douze derniers mois, pour bénéficier de douze mois d'indemnisation (soit huit mois de plus).

L'allocation de chômage d'un salarié est diminuée de 15 à 17 % tous les quatre mois, alors que celle d'un intermittent du spectacle ne subit qu'une seule dégressivité de 10 ou 20 % selon les situations : à titre d'exemple, une seule dégressivité de 20 % pour le salarié intermittent âgé de moins de cinquante ans, ayant 676 heures d'affiliation au cours des douze derniers mois, et ce, à partir du 143$^{e}$ jour indemnisé.

Les différences fortes d'indemnisation entre les chômeurs du régime général et les intermittents du spectacle :
– 87 % des chômeurs indemnisés ont une allocation mensuelle de chômage inférieure à 6 000 francs contre seulement 10 % des ouvriers et

techniciens des industries cinématographiques et de l'audiovisuel, 42 % des artistes et des techniciens des entreprises de spectacles ;
– seulement 3,8 % des chômeurs indemnisés ont une allocation mensuelle supérieure à 10 000 francs, contre près de 22 % des ouvriers et techniciens des industries cinématographiques et de l'audiovisuel et près de 16 % des artistes et techniciens du spectacle.

Par contre, l'indemnisation est plafonnée à 11 800 francs pour les intermittents des industries cinématographiques et de l'audiovisuel et à 18 200 francs pour les artistes et techniciens du spectacle ; elle est de 29 500 francs pour le régime général. Sur ce point, le régime des intermittents du spectacle est moins favorable.

• **Des dérogations qui engendrent des dépenses supplémentaires pour des rentrées de cotisations faibles : 2,44 milliards de dépenses, 0,58 milliard de recettes.**

Les prestations versées en 1994 s'élèvent à 2,44 milliards avec un effectif indemnisé au 31 décembre 1994 de 35 700 personnes.

Rapporté à l'ensemble des prestations versées et à l'ensemble des allocataires, il apparaît que si les intermittents du spectacle représentent 1,80 % des effectifs, ils consomment 2,55 % des prestations en 1994. Ce pourcentage était de 2,45 en 1993.

Les cotisations encaissées au titre des intermittents du spectacle s'établissent à 581 millions en 1994. Les entreprises et les salariés ne relevant pas de ces activités et professions financent donc le régime des intermittents du spectacle à hauteur de 1,85 milliard en 1994, soit près de 1,7 % des cotisations versées.

• **Propositions**

Le régime d'indemnisation du chômage des intermittents du spectacle relève de la négociation des partenaires sociaux gestionnaires du régime de l'assurance chômage.

Sans remettre en cause la spécificité de ce régime, il est clair que la situation ne saurait perdurer : la dérive financière est excessive, les dérogations au régime de droit commun sont trop importantes.

Il serait souhaitable, de relancer une nouvelle fois, la négociation entre partenaires sociaux, en partant du constat et des propositions de la mission d'analyse de l'indemnisation des professions du spectacle et de propositions d'aménagement des annexes VIII et X [1] confiée à Monsieur Devaux, conseiller maître à la Cour des comptes, et dont les conclusions ont été déposées en février 1994

(1) Annexes VIII et X : il s'agit des règlements particuliers pour l'indemnisation des intermittents du spectacle :
– l'annexe VIII concerne les ouvriers et techniciens de la production cinématographique et de l'audiovisuel ;
– l'annexe X concerne les artistes du spectacle et les techniciens des entreprises de spectacle.

Le rapport de M. Devaux préconisait principalement pour le court terme :
– une précision du champ d'application des annexes VIII et X ; le champ d'application de l'annexe VIII a été bien défini par le protocole d'accord du 25 septembre 1992. Il n'en est pas de même pour celui de l'annexe X qui reste très flou.

Monsieur Devaux insistait sur la nécessité de définir plus précisément les fonctions relevant du spectacle. Pour ce faire, il proposait de faire passer de 169 heures à 300 heures le nombre d'heures d'affiliation au titre des annexes VIII et X au cours des trois mois qui précèdent la fin du contrat de travail à partir duquel un intermittent peut être considéré comme un vrai intermittent du spectacle et donc voir la prise en compte de l'intégralité de ses activités au titre de l'une ou l'autre de ces annexes.

Cette modification permettrait de distinguer plus aisément les faux intermittents du spectacle (vrais intermittents mais relevant de l'annexe IV [1] relative aux intermittents et intérimaires) des vrais intermittents du spectacle.

Elle devrait conduire à la création d'un régime d'indemnisation particulier pour les intermittents que cette disposition exclurait à la fois du bénéfice des annexes VIII ou X et de l'annexe IV (ceux qui, n'ayant pas une durée d'affiliation de 300 heures au titre du spectacle, auraient une durée totale d'affiliation comprise entre 507 heures et 676 heures)

– un ajustement des paramètres techniques, conduisant notamment à une homogénéisation des règles des deux annexes, en rapprochant les dispositions de l'annexe VIII de celle de l'annexe X (calcul de l'allocation sur la base du salaire réel pour les intermittents relevant de l'annexe VIII, harmonisation du délai de franchise des deux annexes...).

En revanche, il ne prévoyait pas l'augmentation, ou que très progressivement, du nombre d'heures de travail nécessaires pour l'ouverture des droits.

Au-delà des ajustements techniques, le rapport analysait d'autres pistes visant à un fonctionnement plus efficace du système actuel :
– renforcement de l'efficacité du centre de recouvrement d'Annecy, permettant d'optimiser le recouvrement des contributions, de détecter les employeurs non affiliés au centre, de vérifier la concordance des masses salariales déclarées par les employeurs avec celles déclarées par les intermittents ;
– renforcement de la rigueur de gestion des dossiers par les ASSEDIC du spectacle (Paris notamment).

(1) Annexe IV : il s'agit d'un règlement particulier pour l'indemnisation des travailleurs intermittents et des travailleurs intérimaires des entreprises de travail temporaire.

### Une application extensive des allocations de chômage : le maintien des allocations lorsque les droits à retraite sont ouverts

Les allocataires (AUD et ASS) peuvent bénéficier du maintien de leurs allocations jusqu'à ce qu'ils puissent liquider leur retraite à taux plein, dans la limite de soixante-cinq ans.

Ces allocataires, tous âgés de plus de soixante ans, sont dispensés de recherche d'emploi, et les allocations qui leur sont versées constituent en fait des allocations d'attente en vue d'une retraite à taux plein alors qu'ils pourraient bénéficier d'une retraite.

À fin 1994, 69 000 allocataires du régime d'assurance chômage, soit 3,8 % du total, 29 000 allocataires du régime de solidarité, soit 6,1 % du total, étaient âgés de plus de soixante ans et placés dans une situation d'attente de retraite à taux plein, puisque seulement 213 d'entre eux ont cessé d'être indemnisés pour reprise du travail (0,2 %).

Cette pratique correspond à une possibilité offerte par la réglementation : la question qui est posée est de savoir si le régime d'indemnisation du chômage dans le contexte actuel particulièrement difficile, doit aussi avoir pour finalité de permettre de constituer des droits à retraite à taux plein pour des personnes qui ont déjà acquis la possibilité de bénéficier d'une retraite.

Cette question relève de la négociation entre les partenaires sociaux gestionnaires du régime d'assurance chômage ; il ne s'agit pas de remettre en cause ces dispositions dont le caractère social est marqué, mais simplement de s'interroger s'il ne conviendrait pas de les limiter dans certaines situations : l'allocation pourrait aussi être réduite d'une partie de son montant lorsque celle-ci dépasse un certain niveau (10 000 francs par mois par exemple) et que l'avantage vieillesse auquel l'allocataire pourrait prétendre dépasse le montant de l'allocation.

## Le contrôle de la recherche d'emploi

• La loi prévoit que le revenu de remplacement cesse d'être versé lorsque, sans motif légitime, le bénéficiaire de ce revenu refuse d'accepter un emploi, quelle que soit la durée du contrat de travail offert, compatible avec sa spécialité ou sa formation antérieure, ses possibilités de mobilité géographique compte tenu de sa situation personnelle et familiale, et rétribué à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région. Le maintien de ce revenu est lié à l'accompagnement d'actes positifs de recherche d'emploi.

Il s'éteint également lorsqu'il refuse, sans motif légitime, de suivre une action de formation, de répondre aux convocations des services ou organismes compétents ou de se soumettre à une visite médicale auprès des services médicaux de main-d'œuvre destinée à vérifier son aptitude au travail ou à certains types d'emploi.

Il en est de même en cas de fraude ou de fausse déclaration.

Ces dispositions concernent donc les bénéficiaires de l'allocation de chômage et de l'allocation de solidarité spécifique et qui n'ont pas fait l'objet d'une dispense de recherche (allocataires ASSEDIC à partir de cinquante-sept ans et six mois, bénéficiaires de l'ASS à partir de cinquante-cinq ans).

• Deux millions de personnes indemnisées sont donc tenues de respecter ces obligations, sauf à s'exposer à une suppression temporaire ou définitive du revenu de remplacement.

• Le contrôle de la recherche d'emploi est confié aux directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ; l'ANPE dispose également d'un pouvoir de sanction. Enfin le régime d'assurance chômage participe à ces opérations.

## Le contrôle des demandeurs d'emploi indemnisés par les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle : une amélioration des résultats mais des moyens limités et un contrôle inégal sur l'ensemble du territoire

Ce contrôle est effectué par un service spécialisé de la DDTEFP, le service du contrôle de la recherche d'emploi (SCRE). En 1995, 250 agents pour l'ensemble du territoire étaient affectés dans ces services : 157 contrôleurs du travail, 93 agents administratifs.

### Une amélioration des résultats depuis 1992

***L'activité des SCRE s'est améliorée à partir de 1992***

**Activité des SCRE**

| | Convocations | Entretiens | Sanctions |
|---|---|---|---|
| 1991 | 135 000 | 89 000 | 24 200 |
| 1992 | 239 101 | 159 514 | 39 440 |
| 1993 | 250 000 | 176 000 | 48 945 |
| 1994 | 246 972 | 171 000 | 51 000 |

***Un contrôle « raisonnable»***

Il s'agit de s'assurer, à partir d'un entretien avec un contrôleur du travail spécialisé, que le demandeur d'emploi répond aux conditions de maintien de son allocation : pour l'essentiel, pouvoir justifier d'actes positifs de recherche d'emploi.

Cette fonction de contrôle s'accompagne souvent d'une fonction de conseil de l'agent de contrôle ; il s'agit certes de sanctionner si nécessaire, mais aussi de conseiller le demandeur d'emploi pour ses recherches.

Pour les publics les plus difficiles, d'ailleurs, une note de la délégation à l'emploi du 23 décembre 1994 aux préfets indique : *« compte tenu de leur situation* (ce sont certains bénéficiaires de l'ASS qui sont visés), *il convient dans un premier temps, de leur adresser un avertissement avant de procéder à un deuxième examen.»*

Le contrôle concerne en priorité, sauf éléments d'informations particuliers fournis aux services de contrôle (signalement de fraudes ou de pratiques abusives) les demandeurs d'emploi indemnisés qui devraient être les plus à même de retrouver un emploi.

Ainsi, en 1995, 93,5 % des contrôles portaient sur des chômeurs âgés de moins de cinquante ans, 30 % étaient indemnisés depuis moins d'une année, 49 % étaient sans emploi depuis plus d'une année et moins de trois années.

Pour l'année 1995 (1)

• 250 000 demandeurs d'emploi indemnisés ont été convoqués :
– 147 000 relevaient de l'assurance chômage (59 %) ;
– 103 000 relevaient du régime de solidarité (41 %).

• Les sanctions :
*pour les allocataires relevant de l'assurance chômage :*
– exclusion temporaire (2) : 13 000
– exclusion définitive : 14 300
*pour les allocataires relevant du régime de solidarité :*
– exclusion temporaire (2) : 4 700
– exclusion définitive : 10 400

À ces sanctions, il convient d'ajouter 21 800 avertissements concernant à la fois les allocataires du régime d'assurance et ceux du régime de solidarité.

Au total pour 1995 : 21 800 avertissements, 17 700 exclusions temporaires, 24 700 exclusions définitives.

• Les motifs d'exclusion :
*pour les exclusions temporaires (en %) :*
– absence d'actes positifs de recherche d'emploi : 60
– absence à convocation non justifiée : 26
– fausse déclaration ou fraude en matière de prestations ou d'activité : 10 %
– refus d'emploi ou de formation : 3
– refus visite médicale, arrêt de recherche d'emploi : 1
*pour les exclusions définitives (en %) :*
– absence d'actes positifs de recherche d'emploi : 45,2
– absence à convocation injustifiée : 45,2
– fausse déclaration ou fraude en matière de prestations ou d'activités : 8,5 %
– refus d'emploi ou de formation : inférieur à 1
– refus visite médicale, arrêt de recherche d'emploi : inférieur à 0,5

(1) Il s'agit d'estimations, les statistiques disponibles couvraient la période de janvier 1995 / novembre 1995.
(2) Au plus six mois – en général entre trois et six mois.

***Un contrôle réalisé en partenariat avec les ASSEDIC et l'ANPE***

Le contrôle de la recherche d'emploi fait l'objet de conventions de coordination, au niveau départemental entre le préfet (DDTEFP), l'ANPE et l'ASSEDIC ; ces conventions ont pour objet de définir un programme annuel d'actions coordonnées, de préciser le contenu et la mise en œuvre de la coordination ainsi que les conditions de suivi.

En application de ces conventions en 1995, 58 % des contrôles étaient initialisés par le DDTEFP, 38 % par les ASSEDIC, 4 % seulement par l'ANPE.

***Un contrôle qui respecte les droits des demandeurs d'emploi***

Les décisions d'exclusion sont des décisions administratives ; à ce titre, elle font l'objet des voies de recours habituelles.

– Les recours gracieux préalables : la décision est prise après avis d'une commission composée notamment de représentants des partenaires sociaux. 6 927 recours gracieux ont été déposés en 1995 (pour les onze premiers mois), soit 18 % des décisions d'exclusion. 25 % d'entre elles ont été réformées ; s'il n'existe pas de statistiques sur les avis rendus par ces commissions, l'essentiel vise à raccourcir la durée de la suspension, rarement à l'annuler.

– Les recours hiérarchiques : 380 pour les onze premiers mois de 1995, soit près de 1 %.

– Les recours contentieux : 120 pour les onze premiers mois de 1995, soit moins de 0,3 %.

**Des moyens insuffisants et un contrôle mis en œuvre de manière inégale sur l'ensemble du territoire**

***Des moyens insuffisants***

– En agents de contrôle :

157 contrôleurs du travail ont été affectés en 1995 aux services de contrôle de recherche d'emploi. Cet effectif, rapporté au nombre de chômeurs indemnisés, conduit à un agent de contrôle pour 15 000 demandeurs d'emploi. Ce ratio faible est même sensiblement en deçà de la norme fixée par le ministère du Travail : un contrôleur du travail pour 10 000 demandeurs d'emploi indemnisés.

– En moyens d'aide au contrôle et à la décision :

Les SCRE n'ont pas accès au fichier Gide 1 bis de l'ANPE, sur lequel figurent pour chaque demandeur d'emploi, quelques éléments qui permettent d'apprécier ses actes positifs de recherche d'emploi. Ils ne disposent pas d'outils informatiques de gestion de leur fichier ; le schéma directeur informatique du ministère du Travail n'a pas prévu de systèmes de gestion informatisés. On reste trop au système « papier-crayon » avec parfois, des applications limitées « bricolées localement » sur micro-ordinateurs.

Pour la détermination de plans d'actions ciblés sur telle catégorie de demandeurs d'emploi, ils doivent recourir aux services informatiques des ASSEDIC.

À ces moyens limités et qui nuisent à l'efficacité, les services de contrôle de la recherche d'emploi ont une image inégale au sein des DDTEFP suivant les départements. Ils sont rarement considérés comme prioritaires et l'affectation des agents de contrôle dans ces services résulte très souvent d'une décision d'autorité et non d'un volontariat.

***Un contrôle mis en œuvre de manière inégale sur l'ensemble du territoire***

Il n'existe pas, à notre connaissance, d'évaluation récente sur l'efficacité des services de contrôle de recherche d'emploi ; l'évaluation ne saurait se limiter cependant aux seuls aspects quantitatifs ; elle devrait inclure des éléments tels que les effets des sanctions sur le comportement des demandeurs d'emploi contrôlés ou susceptibles de l'être.

Il est clair, cependant, que deux critères peuvent donner une première indication : le nombre de demandeurs d'emploi convoqués par rapport au nombre de demandeurs d'emploi indemnisés, le nombre de sanctions prononcées par rapport au nombre d'entretiens. Ces deux critères doivent d'ailleurs être combinés : tel service de contrôle peut convoquer des populations peu nombreuses mais à « risques » et avoir un taux de convocation faible mais un taux de sévérité fort, tel autre service peut être moins sélectif dans les populations convoquées et avoir, par conséquent, un taux de convocation plus élevé avec un taux de sévérité plus faible.

Ces précautions méthodologiques prises, il n'en reste pas moins qu'il est possible d'identifier une implication inégale des services dans le contrôle de la recherche d'emploi suivant les régions : à partir des résultats au niveau régional de 1993, 1994,1995 et sur les deux critères définis au paragraphe précédent, il apparaît que le contrôle de la recherche d'emploi est assuré :
– de manière satisfaisante dans les régions Alsace, Aquitaine, Basse-Normandie, Poitou-Charentes (avec une activité supérieure d'au moins 10 % à la moyenne) ;
– de manière insuffisante en Ile-de-France, Auvergne, Pays de Loire, Languedoc-Roussillon (avec une activité inférieure d'au moins 10 % à la moyenne) ;
– les autres régions n'appellent pas de commentaires particuliers. À noter, qu'il n'y a pas eu de contrôle de recherche d'emploi pour les trois années considérées en Corse.

**Des mesures simples et peu onéreuses permettraient une augmentation sensible des résultats : elle pourrait être d'au moins 20 %**

Ainsi qu'il a été indiqué précédemment, pour atteindre la norme d'un contrôleur du travail pour 10 000 allocataires, il faudrait affecter quarante contrôleurs du travail à ces tâches. Il ne s'agit pas de créations nouvelles d'emploi, mais de priorité d'affectation.

Cette augmentation de 20 % des effectifs se traduirait par une augmentation vraisemblablement de même ordre des demandeurs d'emploi convoqués et notamment de ceux qui ont fait l'objet d'un signalement par les ASSEDIC qui ne peuvent aujourd'hui, faute de moyens, être traités.

Cette augmentation des effectifs alliée à une informatisation des moyens de contrôle devraient accroître l'efficacité des contrôles et permettre, à coup sûr, l'augmentation des résultats de 20 % escomptée.

## Une implication faible de l'ANPE dans le contrôle des demandeurs d'emploi

L'ANPE peut radier à titre temporaire les demandeurs d'emploi qui refusent, sans motif légitime, un emploi ou une formation, qui ne répondent pas aux convocations de l'ANPE ou qui ne peuvent justifier de l'accomplissement d'actes positifs de recherche d'emploi, ou encore qui ont fait de fausses déclarations.

Cette mission de contrôle des demandeurs d'emploi prévue par la réglementation n'est assurée que de manière très partielle par l'ANPE ainsi que le montrent les statistiques de radiations administratives de 1995.

### L'essentiel des radiations correspond davantage à la gestion du fichier des demandeurs d'emploi qu'à des opérations de contrôle

Sur les 74 000 radiations effectuées en 1995 pour les demandeurs d'emploi de catégorie 1, 54 000 étaient motivées par une non-réponse à une convocation de l'ANPE.

La non-réponse à une convocation correspond, dans la quasi-totalité des cas, soit à une reprise du travail, soit à la volonté de ne plus chercher du travail ; la radiation pour ce motif correspond donc essentiellement à une opération d'actualisation de fichiers, qui ne peut être considérée comme une opération de suivi des demandeurs d'emploi.

### Les refus d'emploi ou de formation, le manque de recherche active d'emploi ne sont pratiquement pas sanctionnés

Pour les demandeurs d'emploi de catégorie 1 (1) (soit 3 015 000 au 1er janvier 1996), les radiations par motif s'établissent comme suit :

**Année 1995**

| | Catégorie 1 | %(*) |
|---|---|---|
| Refus d'emploi | 4 526 | 0,14 |
| Refus de formation | 1 327 | 0,04 |
| Manque de recherche | 13 975 | 0,45 |
| Non réponse à convocation ou visite médicale | 53 974 | 17,40 |
| Fausse déclaration | 473 | non significatif |
| **Total radiations administratives** | **74 275** | **2,46** |

$$* \ \% = \frac{\text{motif de radiation}}{\text{nombre de demandeurs d'emploi catégorie 1}}$$

(1) Demandeur d'emploi immédiatement disponible à la recherche d'un emploi à temps complet.

0,5 % des demandeurs d'emploi ont été sanctionnés pour absence de recherche active d'emploi, un peu plus d'un pour mille a été sanctionné pour refus d'emploi. Ces taux sont en décalage important avec ceux du service du contrôle de la recherche d'emploi des DDTEFP.

**Il est clair que l'ANPE s'implique peu dans le contrôle de la recherche d'emploi des chômeurs**
Elle est pourtant au contact quotidien de ces derniers.

## Le dispositif actuel d'indemnisation des chômeurs par le régime d'assurance chômage est plus incitatif à la reprise rapide d'emploi que le système en vigueur avant 1992

**La création en 1992 de l'allocation unique dégressive assortie d'un délai de carence ainsi que la mise en place d'un examen de la situation des allocataires au quatrième mois incitent à une reprise d'activité les demandeurs d'emploi indemnisés**

***L'allocation unique dégressive***

Elle est versée pour une période déterminée en fonction des références de travail et de l'âge du demandeur d'emploi ; contrairement au dispositif précédent, elle ne peut faire l'objet d'aucune prolongation.

Concrètement, et notamment :
– un salarié qui a travaillé huit mois dans les douze derniers mois, bénéficie de quinze mois d'indemnisation ;
– un salarié âgé de moins de cinquante-cinq ans, mais de plus de cinquante ans, à la fin de son contrat de travail et qui justifie de vingt-sept mois de travail dans les trente-six derniers mois, bénéficie de quarante-cinq mois d'indemnisation.

Elle est dégressive : elle diminue d'une manière générale de 15 à 17 % par période de quatre mois.

Exemple : une personne âgée de trente-cinq ans qui a droit à trente mois d'indemnisation (quatorze mois de travail dans les vingt-quatre derniers mois) et qui a une allocation journalière non dégressive de 160 francs (soit un salaire brut de l'ordre de 7 600 francs par mois), bénéficie des droits suivants :
– une allocation non dégressive de 160 francs par jour durant neuf mois ;
– puis, durant vingt et un mois, cette allocation sera diminuée de 17 % tous les quatre mois, avec un plancher garanti de 88,66 francs, soit : quatre mois à 132,80 francs ; quatre mois à 110,22 francs ; quatre mois à 91,48 francs ; neuf mois à 88,66 francs (minimum garanti).

En fin de période d'indemnisation, les ressources de l'intéressé sont pratiquement divisées par deux, dans ce cas précis.

***La création d'un délai de carence***

L'indemnisation débute à l'issue d'un délai de carence qui prend en compte l'indemnité de congés payés, les indemnités de rupture

supérieures au minimum légal, et dans tous les cas, s'ajoute un délai supplémentaire de huit jours.

Le plus simple est de prendre un exemple :
– fin de contrat de travail le 31 août : indemnités de congés payés : quinze jours
– indemnités de rupture supérieures au minimum légal : 9 000 francs
– salaire journalier : 250 francs correspondant à un salaire de 7 500 francs par mois
– carence « congés payés » dix-sept jours (l'ASSEDIC payant tous les jours du mois, calcule la carence « congés payés » de la façon suivante : 15 x 7/6).
– carence « indemnités de rupture » dix-huit jours (9 000 francs / 2) / (250) = trente-cinq jours

L'intéressé sera indemnisé le 14 octobre, soit huit jours après la fin du délai de trente-cinq jours si son inscription intervient avant le 6 octobre ; sinon, son indemnisation interviendra huit jours après son inscription si celle-ci a lieu ultérieurement. Par exemple, le 2 novembre : celui-ci sera, dans ce cas, indemnisable le 10 novembre.

***L'examen au quatrième mois***

Les bénéficiaires de l'allocation unique dégressive font l'objet d'une détection à l'approche de chaque 122e jour d'indemnisation. Cette détection peut se résoudre en un maintien automatique (allocataires de plus de cinquante-cinq ans, allocataires ayant récemment bénéficié d'une prestation de l'ANPE,...) en l'émission d'un questionnaire standard visant à s'assurer de la continuité de la recherche d'emploi, ou en une convocation à un entretien.

Les ASSEDIC assurent la réception et l'exploitation des questionnaires retournés, convoquent les allocataires dont les questionnaires présentent des anomalies ou des incidents, et réalisent des entretiens. Cette phase aboutit à un maintien ou à une saisine de la DDTEFP en cas de doute. Par ailleurs, les allocataires qui n'ont pas retourné leur questionnaire, ou qui ne se sont pas présentés à l'entretien peuvent être suspendus temporairement.

Les résultats pour 1995 :
– 146 700 entretiens par les ASSEDIC suite à l'envoi du questionnaire ;
– 15 000 décisions d'exclusion prononcées par les DDTEFP suite aux signalements faits par les ASSEDIC.

Toutefois, il ne faut pas se leurrer : ce questionnaire a un caractère strictement déclaratif. On constate d'ailleurs, au fil du temps, de moins en moins de questionnaires présentant des anomalies, nombre d'allocataires ayant compris que certaines réponses entraînaient des contrôles.

**Un impact positif, mais difficile à appréhender**

Les effets conjugués de ces trois mesures incitent à une reprise plus rapide d'emploi, dans la très grande majorité des situations. Il n'existe cependant, actuellement, aucune étude qui permette de le démontrer.

Les dernières statistiques d'ensemble disponibles sont celles de l'année 1994, pour laquelle une diminution sensible du nombre d'allocataires avait été constatée par rapport à 1993 : -9,4 %, soit près de 200 000 allocataires de moins. Mais, l'année 1994 avait connu une embellie en matière d'emploi et ceci peut expliquer cela.

Il n'en reste pas moins que l'on constate pour 1994 une augmentation importante des sorties d'indemnisation pour les allocataires bénéficiant de l'AUD à taux plein (donc en début de période de chômage) par rapport à 1993 :
+23 % pour les 20/29 ans
+14 % pour les 30/34 ans
+10 % pour les 35/39 ans
+8,7 % pour les 40/44 ans
+6,6 % pour les 45/49 ans
+4,7 % pour les 50/55 ans

Il est clair que le motif de sortie est, pour la très grande majorité de ces allocataires, la reprise d'une activité ; ils ont « profité » de la reprise, et les plus jeunes étaient les mieux placés, mais il est vraisemblable aussi que la perspective d'une indemnisation moins forte à brève échéance les a incités à des recherches actives d'emploi.

## Évaluation des fraudes et abus

Il n'existe pas, à notre connaissance, d'études récentes sur les fraudes et abus en matière de chômage.

Il est cependant possible d'en faire une estimation minimale par deux moyens :
– les sanctions prises par les services de contrôle de la recherche d'emploi des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, qui permettent d'apprécier essentiellement les abus ou fraudes pour absence de recherche d'emploi ;
– les indus relatifs aux prestations de chômage identifiés par les ASSEDIC, ainsi que par certains croisements de fichiers informatiques réalisés dans le cadre de la présente mission.

Toutefois, ces estimations ne portent que sur le chômage indemnisé.

### Au moins 4 % d'allocataires du régime d'assurance chômage, au moins 7,3 % d'allocataires du régime de solidarité sont en situation d'abus ou de fraude liés principalement à l'absence de recherche d'emploi en 1995, soit au moins 3 milliards de prestations indues

Les résultats des contrôles menés par les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

permettent d'identifier trois critères, lesquels, croisés entre eux, donnent une indication minimale sur l'importance des fraudes et abus en matière de chômage indemnisé. Ces trois critères sont les suivants : le taux de fraudes et d'abus constatés, le taux de contrôle, le taux de sévérité.

*Taux de fraudes et d'abus constatés*

Les fraudes et abus sont constitués par les exclusions temporaires ou définitives prononcées par les services de contrôle.

Le taux de fraudes et d'abus constaté peut s'établir par le rapport entre le nombre de sanctions et la population visée par le contrôle.

À partir de données chiffrées pour 1995 (voir p. 379), ce taux s'établit comme suit pour l'allocation unique dégressive (AUD) et l'allocation de solidarité spécifique (ASS).

Taux de fraudes et d'abus constatés (AUD) :
27 300 / 1 250 000 (1) x 100 = 2,18

Taux de fraudes et d'abus constatés (ASS) :
15 100 / 360 000 (2) x 100 = 4,2

*Taux de contrôle*

C'est le rapport entre le nombre de personnes convoquées (3) et la population visée par le contrôle.

À partir des données disponibles pour 1995, ce taux s'établit comme suit pour l'AUD et l'ASS.

Taux de contrôle (AUD) : 137 000 / 1 250 000 x 100 = 10,8

Taux de contrôle (ASS) : 95 000 / 360 000 x 100 = 26,3

*Taux de sévérité*

C'est le rapport entre le nombre de sanctions et le nombre de personnes convoquées.

Taux de sévérité (AUD) : 27 300 / 137 000 x 100 = 20

Taux de sévérité (ASS) : 15 100 / 95 000 x 100 = 15,8

Estimation minimale des abus et de la fraude liés principalement à l'absence de recherche d'emploi

*Assurance chômage (AUD)*

Pour le régime d'assurance chômage, et en ce qui concerne les allocataires ayant plus de quatre mois d'indemnisation et non dispensés de recherche d'emploi, soit 1 250 000 à fin 1995, il ressort que : pour un contrôle portant sur près de 11 % des allocataires (137 000 allocataires), 20 % ont été sanctionnés (27 300 allocataires), soit rapporté à l'ensemble

(1) Il convient de soustraire aux 1 800 000 allocataires, ceux qui ont moins de quatre mois d'indemnisation (soit 450 000 allocataires 25 %) et ceux qui sont dispensés de recherche d'emploi (100 000 allocataires 5,6 %), les deux catégories, sauf cas particuliers, ne font pas l'objet de contrôle, ce qui n'appelle pas de remarques particulières.
(2) Il convient de soustraire aux 470 000 allocataires, 110 000 allocataires qui sont dispensés de recherche d'emploi et qui ne font pas l'objet de contrôles.
(3) Il s'agit de personnes convoquées et qui n'ont pas justifié leur absence à l'entretien par une reprise d'emploi ou d'un stage de formation.

de la population concernée un taux constaté de 2,18 % de fraudes ou d'abus.

Le taux de sévérité de 20 % s'applique à une « population à risques », ce qui explique son niveau, mais il n'est en aucun cas généralisable à l'ensemble des allocataires ; à l'inverse, le taux de 2,18 % constitue un minimum, puisqu'il a été établi à partir d'un groupe représentant 11 % des allocataires.

Les fraudes et abus au chômage indemnisé se situent donc entre ces deux extrêmes ; à coup sûr, ils ne sauraient être inférieurs à la somme du taux de 20 % constaté sur les 130 000 allocataires contrôlés et du taux 2,18 % appliqué aux autres allocataires, soit : **un taux minimum de fraude et d'abus de 4,12 %.**

*Régime de solidarité (ASS)*

Pour le régime de solidarité, en ce qui concerne les allocataires non dispensés de recherche d'emploi, soit 360 000 à fin 1995, il ressort que : sur un contrôle portant sur 26,3 % des allocataires (95 000 allocataires), près de 16 % ont été sanctionnés (15 100 allocataires), soit rapporté à l'ensemble de la population concernée un taux de fraude et d'abus de 4,2 %.

Le taux de sévérité de 16 % s'applique à une « population à risques », ce qui explique son niveau, mais il n'est pas généralisable à l'ensemble des allocataires ; à l'inverse, le taux de 4,2 % constitue un minimum pour les mêmes raisons qu'indiquées précédemment pour l'AUD.

Les fraudes et abus à l'allocation de solidarité spécifique se situent donc entre ces deux extrêmes ; à coup sûr, ils ne sauraient être inférieurs à la somme du taux constaté pour les 95 000 allocataires contrôlés (soit 16 %) et du taux de 4,2 % appliqué aux autres allocataires, soit : **un taux minimum de fraude et d'abus de 7,3 %.**

*Conséquences financières de ces fraudes et abus*

Dans l'hypothèse où on estime qu'une fraude ou un abus conduit à payer indûment un allocataire pendant une année, les prestations versées à tort s'élèvent à :
– pour l'AUD : 2,48 milliards (1)
– pour l'ASS : 0,69 milliard (2)

## L'évaluation des fraudes et abus aux prestations

Les sanctions prises par les services de contrôle de recherche d'emploi (voir p. 380) concernant les fausses déclarations ou fraudes en

(1) AUD taux moyen : 136 francs x 365 = 49 640 francs
4 % fraudes ou abus = 50 000 allocataires.
(2) ASS taux moyen : 2 220 francs x 12 = 26 640 francs
7,3 % fraudes ou abus = 26 000 allocataires.

matière d'allocations ou d'activité, faux certificats..., s'établissaient pour 1995 à quelques 4 200 sanctions, soit un peu moins de 10 % du total des sanctions.

Ce niveau de sanctions faible s'explique par les missions des sources de contrôle : ils doivent s'assurer, en priorité, de la réalité des recherches d'emploi faites par le demandeur d'emploi : la vérification des autres conditions de maintien au revenu de remplacement, sauf signalement de l'ANPE ou des ASSEDIC notamment, est plus rare.

Ce type particulier de fraudes et d'abus doit donc être estimé, non seulement à travers l'activité des services de contrôle, mais également par le biais des actions menées par les ASSEDIC ou encore par des opérations de croisements de fichiers entre CPAM – ASSEDIC, services fiscaux – ASSEDIC, sur des points précis (cumul indemnités journalières maladie – allocations de chômage, cumul activité salarié non déclarée – allocations de chômage, cumul retraite d'un régime spécial – allocations de chômage).

**Les situations de fraudes ou d'abus constatées par les ASSEDIC**

Ces situations ont été décrites p. 367 de la présente note :
– les doubles ou multiples demandes d'indemnisation : 23 millions de francs en 1994 ;
– la non déclaration d'activités salariées qui a entraîné la mise en recouvrement de quelques 360 millions de francs en 1995.

Il convient également de s'interroger sur l'importance des indus mis en recouvrement par les ASSEDIC et qui ont pour origine une « déclaration inexacte ou omission de l'allocataire ».

Pour le premier semestre 1995, 417 000 indus ayant cette origine (soit 80 % du total) d'un montant moyen de 2 227 francs ont été mis en recouvrement, ce qui correspond à un rythme annuel de quelques 800 000 indus pour un montant de 1,8 milliard de francs.

Sans mettre en doute la bonne foi de l'immense majorité des allocataires, on ne peut exclure qu'une faible minorité ait eu une intention répréhensible. Pour fixer les idées, si cette minorité représentait 5 % des allocataires, la perte financière serait de quelques 90 millions de francs.

**Les résultats de croisements ponctuels de fichiers réalisés dans le cadre de la présente mission**

Pour mémoire (voir p. 367, 368 et 369) l'évaluation des fraudes et abus s'établissait comme suit :
– cumul activité rémunérée – allocations de chômage : 350 MF
– cumul indemnités journalières maladie ou maternité – indemnité de chômage : 250 MF au plus.

## Propositions

La nécessité d'un contrôle du chômage indemnisé est évidente : le demandeur d'emploi doit percevoir les indemnités auxquelles il a droit mais il entre dans les missions du régime d'assurance chômage et de l'État de s'assurer par des contrôles, ayant largement recours aux possibilités offertes par les traitements informatisés, que les prestations servies correspondent strictement aux droits ouverts et de prendre, le cas échéant, les sanctions qui s'imposent. Le régime d'assurance chômage et l'État se sont résolument engagés dans cette voie, mais des améliorations sont possibles.

Le demandeur d'emploi doit également justifier d'actes positifs de recherche d'emploi : c'est la condition au maintien des allocations chômage, au maintien des prestations servies par l'ANPE ; la vérification de cette condition repose aujourd'hui pour l'essentiel sur les services de l'État. Sans mettre en cause l'efficacité de ces services, les moyens mis en œuvre ne sont pas à hauteur du problème et il convient de s'orienter vers une répartition différente du contrôle de la recherche d'emploi entre le régime d'assurance chômage, l'ANPE et l'État.

### Améliorer le contrôle des allocations par la création d'un répertoire national des prestations sociales et renforcer les contrôles de l'allocation de solidarité spécifique

#### La création d'un répertoire national des prestations sociales

**• La principale source de fraudes aux allocations, hormis le travail illégal, est constituée par la non déclaration d'une ressource (rémunération, prestations sociales autres que l'allocation chômage, ressources du conjoint).**

Des croisements informatiques, avec l'accord de la CNIL, sont déjà effectués pour détecter les cumuls, mais ils présentent l'inconvénient majeur d'un traitement spécifique décalé dans le temps ; il s'agit d'opérations de contrôles rapportées, alors qu'il faudrait que celles-ci soient intégrées à la gestion.

La création d'un répertoire national des allocataires bénéficiant d'une ou plusieurs prestations sociales permettrait des progrès très sensibles dans la lutte contre les fraudes.

Ce fichier permettrait de connaître, pour chaque personne, en temps réel, s'il bénéficie d'une prestation sociale autre que l'allocation chômage, s'il a validé des périodes d'activité pour la retraite, s'il a bénéficié d'indemnités journalières, cette validation pourrait se faire lors de l'ouverture des droits, puis de manière périodique ; elle aurait l'avantage d'accélérer l'instruction des dossiers et de supprimer nombre de formulaires.

Ce fichier national serait bien évidemment utilisé par les autres organismes, tels les caisses d'allocations familiales, les caisses régionales d'assurance maladie (pour la branche vieillesse) pour la gestion de leurs prestations, notamment celles sous condition de ressources.

**• La création d'un répertoire national des prestations sociales est une action de moyen terme ; sur le court terme, le régime d'assurance chômage doit poursuivre ses opérations de croisement de fichiers et notamment, rendre opérationnel le croisement indemnités journalières maladie et maternité / allocations de chômage ; c'est, à l'heure actuelle, le seul moyen de limiter ce type de fraude.**

**Renforcer le contrôle des conditions d'attribution et de renouvellement de l'allocation de solidarité spécifique**

**• L'allocation de solidarité spécifique (ASS) est attribuée, pour l'essentiel, aux chômeurs de longue durée qui ont épuisé leurs droits à l'AUD. C'est une allocation différentielle dont le montant peut atteindre 2 220 francs par mois, pour un couple ayant des ressources égales ou inférieures à 10 362 francs par mois ou pour une personne seule ayant des ressources égales ou inférieures 181 francs par mois.**

Le bénéfice de l'ASS est ouvert sous réserve que le demandeur d'emploi remplisse trois conditions :
– justifier de cinq ans d'activité salariée au cours des dix dernières années à partir de la date à laquelle ont été ouverts les droits aux allocations d'assurance ;
– justifier, à la date de la demande, de ressources mensuelles inférieures à un plafond de ressources mensuelles inférieur à soixante-dix fois le montant de l'indemnité journalière (actuellement 5 181 F) pour une personne seule et 140 fois le même montant pour un couple (actuellement 10 362 F) ;
– être effectivement à la recherche d'un emploi.

**• Les conditions d'activité antérieure et de ressources font l'objet d'un contrôle sommaire auquel il convient de remédier.**

Une enquête sur mille chômeurs indemnisés sortant de l'AUD et demandant l'ASS a montré que :
– 14 % des demandes ont fait l'objet d'une vérification des conditions d'activité au travers de demandes de certificats de travail ;
– 10 % des dossiers ont été contrôlés en matière de ressources au travers d'une demande de bulletins de salaires ou d'avis d'imposition ;
– aucune vérification de vie maritale n'avait été opérée, pour les personnes qui se déclaraient vivre seules.

Les demandes de renouvellement (tous les six mois) ne font guère l'objet d'un contrôle plus renforcé.

***Propositions***

– l'ouverture et le renouvellement du droit à l'allocation doit se faire sur justificatifs : les avis d'impositions au titre de l'impôt sur le revenu ou à défaut, les certificats de non imposition devront être joints aux demandes, de même que les bulletins de salaires des conjoints ou concubins.

– le formulaire de demande d'allocations et de renouvellement comportera une rubrique où l'intéressé attestera de manière formelle qu'il vit seul, s'il demande l'allocation au titre de personne isolée.

– les services de contrôle de la recherche d'emploi s'assureront de la réalité des recherches d'emploi par ces allocataires au moins une fois par période de douze mois et, si possible, au moment du renouvellement de l'allocation.

Ils vérifieront, notamment, auprès des CAF et des services fiscaux de la réalité des ressources du ménage ou de la condition de personne isolée.

**Détection et prévention des fraudes liées aux indemnités journalières maladie ou maternité : création d'un dispositif de subrogation des ASSEDIC dans les droits des demandeurs d'emploi**

Les échanges de fichiers entre les CPAM et les ASSEDIC vont permettre de détecter les situations de cumuls d'allocations versées par les ASSEDIC et d'indemnités journalières de Sécurité sociale. Ce dispositif (voir p. 369) devrait être opérationnel fin 1996.

Ce dispositif, dont l'efficacité sera certaine, nécessitera des traitements informatiques spécifiques et donnera lieu, le cas échéant, à l'émission d'indus ; il s'agit donc d'une procédure de traitement relativement lourde.

Une autre solution, pour prévenir les fraudes et abus dans ce domaine, consisterait à mettre en place un dispositif de subrogation des ASSEDIC dans les droits des chômeurs aux indemnités journalières maladie ou maternité de même nature que celui prévu lorsque l'entreprise assure le maintien du salaire en cas d'arrêt de travail pour maladie ou maternité.

Ainsi, à travers des conventions entre les CPAM et les ASSEDIC, ces dernières assureraient le paiement des prestations d'indemnité journalière des demandeurs d'emploi. Hors les longues maladies, les CPAM rembourseraient aux ASSEDIC les indemnités journalières maladie ou maternité.

- **Les règles applicables en matière de Sécurité sociale.**

L'article R. 323-11 du Code de la Sécurité sociale prévoit que, lorsque le salaire est maintenu en totalité, l'employeur est subrogé de plein droit, quelles que soient les clauses du contrat, dans les droits de l'assuré aux indemnités journalières maladie ou maternité, qui lui sont dues

Lorsque, en vertu d'un contrat individuel ou collectif de travail, le salaire est maintenu en totalité ou partiellement, mais sans déduction des indemnités journalières, l'employeur qui a fait l'avance de celle-ci à un salarié est également subrogé dans les droits de l'intéressé auxdites prestations, à condition :
– que le salarié ait donné son accord ;
– que le salaire maintenu pour une période donnée soit au moins égal au montant des indemnités journalières dues pour la même période.

Si l'employeur n'a pu se prévaloir d'une subrogation légale ou conventionnelle pour recevoir directement les indemnités journalières de la caisse primaire, il peut poursuivre le recouvrement auprès de l'assuré ou de ses ayants cause dans la limite du salaire maintenu.

• **Ce dispositif de subrogation peut être transposé au régime d'assurance chômage.**

Il ne semble pas exister d'obstacle juridique majeur à cette transposition ; des adaptations du Code du travail et du Code de la Sécurité sociale seront sans doute nécessaires.

Cette mesure nécessite un accord des partenaires sociaux de l'assurance chômage.

Ce dispositif de subrogation des ASSEDIC dans les droits des demandeurs d'emploi aux indemnités journalières maladie ou maternité permettra de limiter de manière très sensible les fraudes au cumul et évitera le paiement d'indemnités journalières indues ; il simplifiera les demandes administratives à la charge des demandeurs d'emploi, et permettra d'arrêter pour ces derniers les ruptures de trésorerie occasionnées par le changement de régime d'indemnisation.

• **La mise en œuvre de la subrogation devrait prendre en compte, les contraintes ci-après.**

– l'une de principe :
la mise en œuvre de cette subrogation ne doit pas remettre en cause la finalité du régime d'assurance chômage qui doit rester un organisme chargé de verser un revenu de remplacement à des chômeurs involontairement privés d'emploi. À cette fin, il conviendrait de préciser aux chômeurs que, nonobstant la subrogation, les indemnités journalières qu'ils perçoivent lorsqu'ils sont en arrêts maladie ou maternité restent des prestations du régime de la Sécurité sociale.

Un décompte nominatif pourrait être adressé à chaque chômeur, précisant la nature des sommes qui lui sont versées.

– l'autre de gestion :
il est indispensable de prévoir un circuit de transmission des données très rapide entre les caisses d'assurance maladie et les ASSEDIC pour tenir informées ces dernières de toutes les causes possibles de non-versement des indemnités journalières de Sécurité sociale (condition d'ouverture des droits non remplie – contrôle médical suspendant les indemnités journalières...) et éviter ainsi une avance des indemnités journalières de Sécurité sociale par les ASSEDIC qui ne pourraient pas faire l'objet de remboursement.

## Accroître l'efficacité du contrôle de la recherche d'emploi

• En l'état actuel des moyens, 90 % des allocataires du régime d'assurance chômage, 75 % des allocataires du régime de solidarité ne font pas l'objet d'une vérification approfondie de la réalité de leur recherche d'emploi.

Cette faible probabilité de contrôle pour les bénéficiaires de l'AUD ne peut que renforcer les comportements abusifs de certains demandeurs d'emploi. Si cette probabilité de contrôle est sensiblement plus forte pour les bénéficiaires de l'ASS, elle est insuffisante eu égard à la forte ancienneté de chômage de la majorité d'entre eux : certains allocataires n'ont plus véritablement un comportement de recherche active d'emploi ; il ne s'agit d'ailleurs pas de sanctionner, au moins dans un premier temps, mais de les orienter vers des dispositifs d'insertion ou d'emploi adaptés.

Il est donc indispensable d'intensifier les contrôles et d'améliorer les résultats par une répartition nouvelle du contrôle des demandeurs d'emploi : le régime d'assurance chômage assurerait les contrôles de ses allocataires, l'Agence nationale pour l'emploi s'attacherait plus particulièrement au contrôle des demandeurs d'emploi non indemnisés, les services de l'État assurant le contrôle des bénéficiaires du régime de solidarité.

• Les effectifs des Services de contrôle de la recherche d'emploi (SCRE) des DDTEFP, conditionnent le nombre de convocations et donc de sanctions. Or, ces effectifs restent encore inférieurs à la norme d'un contrôleur pour 10 000 demandeurs d'emploi indemnisés. Au niveau national, le déficit est de quarante agents.

Le problème de l'insuffisance des effectifs se pose aujourd'hui avec d'autant plus d'acuité que les SCRE, auxquels on a demandé de contrôler au moins pour un tiers de leur activité des bénéficiaires de l'ASS, n'ont pas le temps nécessaire pour traiter tous les signalements effectués par les ASSEDIC dans le cadre du contrôle à 122 jours.

Tous les dossiers ainsi transmis ne sont donc pas exploités, ce qui suscite certaines critiques de la part des ASSEDIC. Le contrôle des bénéficiaires de l'ASS demeure aussi insuffisant. Il n'est pas rare que des personnes bénéficiaires de cette allocation depuis plus de trois ou quatre ans (ou davantage) n'aient jamais été contrôlées.

Malgré l'implication accrue de l'UNEDIC dans le contrôle, celui-ci est resté une mission du service public de l'emploi.

Or, le contrôle effectué par les SCRE concerne pour les deux tiers de leur activité, des allocataires de l'allocation d'assurance chômage. C'est donc le RAC qui est majoritairement bénéficiaire de cette activité, sans que rien ne justifie qu'elle doive continuer à relever du service public.

Il serait en effet tout à fait normal, et de bonne gestion, que le financeur assure lui-même le contrôle. Dans cette hypothèse, les ASSEDIC se verraient confier le contrôle des demandeurs d'emploi indemnisés en AUD, ce qui permettrait d'assurer une meilleure cohérence avec le contrôle à 122 jours. Une telle réforme permettrait aux SCRE de se concentrer sur les bénéficiaires de l'ASS, leurs moyens actuels permettant alors un contrôle efficace de ces allocataires, dont le nombre, et la durée de chômage ne cessent de croître.

Cette réforme qui nécessite un texte de niveau législatif apparaît aujourd'hui souhaitable mais suppose une négociation avec les partenaires sociaux, qui ont fait un premier pas en engageant les ASSEDIC dans une démarche de contrôle, sans toutefois aller jusqu'à demander à assumer aussi la responsabilité des sanctions à prendre dans ce cadre. Compte tenu des moyens limités du service public de l'emploi et qui vraisemblablement ne pourront être significativement augmentés, seul un tel transfert permettrait au régime d'assurance chômage d'intensifier le contrôle et d'améliorer les résultats dans ce domaine.

Chapitre II

# Les prestations de la branche famille : l'allocation de parent isolé

4,72 milliards de francs ont été versés en 1994, à 170 000 allocataires de l'allocation de parent isolé. La pension mensuelle moyenne est de 2 360 francs par bénéficiaire.

## Une prestation complexe, objet d'une fraude importante

### Principales caractéristiques de l'allocation de parent isolé (API)

Créée par la loi du 9 juillet 1976, l'allocation de parent isolé est destinée à garantir un revenu minimal à toute personne isolée résidant en France et assumant seule la charge d'un ou plusieurs enfants.

Pour garantir ce revenu minimal dont le montant, fixé par référence à la base mensuelle de calcul des allocations familiales, varie avec le nombre d'enfants (1), il est versé une API égale à la différence entre le revenu minimal et la totalité des ressources de l'allocataire. En 1994, 4 720 MF ont été versés à quelques 170 000 allocataires, ce qui correspond à une prestation mensuelle moyenne de 2 360 francs par bénéficiaire.

Les bénéficiaires doivent assumer la charge d'un ou plusieurs enfants (ou être en situation de grossesse) et être en situation d'isolement, c'est-à-dire être célibataire, veuf, divorcé, abandonné ou séparé de droit ou de fait. Pour le calcul et le versement de l'API, les demandeurs sont tenus de déclarer l'ensemble de leurs ressources, imposables ou non : revenus professionnels, revenus immobiliers ou mobiliers, prestations sociales en espèces de toute nature et avantages en nature.

L'allocation est versée à compter du premier jour du mois de la demande soit pendant une durée de douze mois consécutifs, soit au-delà

(1) Soit, sur une base mensuelle de calcul des allocations familiales de 2 078 francs au 1er janvier 1995, un montant de 4 157 francs pour un parent isolé avec un enfant à charge, majoré de 1 039 francs pour chaque enfant à charge supplémentaire.

de cette date, jusqu'à ce que le plus jeune enfant à charge ait atteint l'âge de trois ans.

Chaque trimestre, les allocataires doivent adresser à leur caisse d'allocations familiales, une déclaration signalant les modifications de ressources ou de situation familiale :
– en cas de mariage ou de vie maritale, l'allocation cesse d'être due ;
– en cas d'évolution du nombre d'enfants à charge, le montant de l'API est modifié ;
– en cas de ressources dépassant les plafonds fixés, le versement de l'API est suspendu.

## Estimation des fraudes et abus

### Les interrogations provoquées par la croissance du nombre d'allocataires

Avec l'allocation de soutien familial (4 milliards de francs) et les diverses majorations de prestations dues aux effets plafonds des ressources (1,5 milliard de francs), l'API représente une composante majeure des quelques 10 milliards de francs que les CAF consacrent chaque année au soutien des familles monoparentales.

Après avoir connu une forte progression initiale, le nombre des bénéficiaires de l'API enregistre une croissance très soutenue :

| | 1978 | 1980 | 1984 | 1989 | 1994 |
|---|---|---|---|---|---|
| Allocataires API | 38 000 | 61 000 | 104 000 | 129 000 | 170 000 |

Cette évolution inquiétante ne peut que susciter des interrogations quant à l'ampleur des dérives qu'a pu générer l'API.

De fait, en considérant que 150 000 allocataires API ont un enfant à charge de moins de trois ans, ce qui correspond à un flux annuel d'entrée de 50 000 allocataires dans le dispositif, il doit en être déduit que 7 % des naissances annuelles concernent désormais des familles à la fois monoparentales et particulièrement démunies.

En référence au nombre d'allocataires API en 1980, cette proportion de naissances aurait également quasiment triplé en quinze ans. Manifestement, cette évolution ne peut que pour partie seulement s'expliquer par les difficultés économiques et sociales ou par les mutations de la structure familiale.

### L'absence d'estimation nationale des fraudes

Il n'existe pas de données nationales, fiables et pertinentes, permettant d'évaluer avec un minimum de rigueur la proportion de déclarations frauduleuses générant un versement indu d'API.

La seule donnée disponible correspond au taux d'indus relevé sur l'API, soit 3,9 % des versements effectués en 1994. Ce taux d'indus relativement élevé s'explique bien davantage par la complexité de la

prestation et de ses mécanismes de liquidation que par d'éventuels comportements de fraude [1] : retenir ce taux pour apprécier l'importance des fraudes sur l'API serait non seulement abusif mais encore exagérément optimiste au regard de la réalité des comportements frauduleux.

En l'absence d'estimations nationales, il ne peut guère être fait que référence aux appréciations plus ou moins subjectives que les responsables de la branche famille tirent de leur expérience de gestion de cette allocation.

En 1983, certains directeurs de CAF estimaient les déclarations frauduleuses pour l'API à une sur deux. D'autres minimisaient le phénomène et parlaient de une sur cinq [2]. En 1987, se fondant sur les références avancées par les responsables de caisses, l'actuel directeur-adjoint de la branche famille faisait état d'un taux de fraude de 10 à 20 % dans les déclarations de situations d'isolement. En 1996, ce même responsable des prestations familiales évoque un taux de fraude compris entre 5 et 10 %.

Faute de données nationales robustes, il convient d'apprécier le niveau de fraude sur la base des résultats obtenus dans les quelques CAF qui ont mené une politique active de contrôle de l'API.

Comptant 1 672 allocataires API, la CAF de la Marne s'est engagée en 1995 dans une importante opération de contrôles ciblés, conduisant à la réalisation de 1 202 enquêtes sur place. Ces enquêtes se sont traduites dans 31 % des cas par une remise en cause de la situation d'isolement. En faisant l'hypothèse que les 470 dossiers non contrôlés sont exempts de fraude, le taux de déclarations frauduleuses d'isolement pour l'API à la CAF de la Marne s'établit à un peu plus de 22 %.

Parce qu'elle s'est très activement impliquée depuis des années dans le contrôle sur place des allocataires API, tant lors de l'ouverture des droits qu'à échéances régulières tous les neuf mois, la CAF de Tours enregistre un résultat nettement moins préoccupant. Comptant 937 allocataires, cette caisse a ainsi procédé, dans le cadre de sa politique habituelle de contrôle, à la vérification de 92 dossiers API en mars 1996 : 6 % des enquêtes sur place ont entraîné une suspension de l'API pour reprise de vie commune et 3 % de ces contrôles ont généré un faible indu (moins de 1 000 F) suite à une rectification des ressources déclarées.

(1) Il convient de souligner que loin de correspondre le plus souvent à des fraudes, les indus s'expliquent avant tout par :
– la complexité de la prestation qui engendrent des erreurs de compréhension de la part des allocataires comme de la part des liquidateurs ;
– l'instabilité de la situation des allocataires dont les changements ne sont pas signalés ou pris en compte suffisamment rapidement ;
– l'acceptation d'une gestion « à risques » qui conduit à privilégier le versement rapide des prestations et la continuité du service des allocations, quitte à générer ensuite des indus de régularisation ; en particulier, pour les prestations sous conditions de ressources, la procédure de « maintien Oheix » permet de maintenir le versement des allocations pendant un mois, en cas de non retour dans les temps de la déclaration trimestrielle de l'allocataire.
(2) Rapport du Conseil économique et social sur le statut matrimonial, séance du 25 janvier 1984.

Sur ces bases locales, une approche minimale fondée sur un taux de 10 % de fausses déclarations conduirait à évaluer à près de 500 MF le montant de la fraude au titre de la seule API.

## Un dispositif de contrôle d'une efficacité très relative

### Des fondements juridiques approximatifs et des pratiques dérogatoires

**La fragilité des bases juridiques de la notion d'isolement**

Actuellement, l'isolement est défini par l'absence de vie maritale. Or, à la lecture du Code civil, le statut de vie maritale n'est pas reconnu : en droit strict, la vie maritale n'existe donc pas, ce qui signifie que la vie de couple non contractualisée par le mariage n'est pas contradictoire avec le concept d'isolement.

Toutefois, la jurisprudence a progressivement élaboré des éléments de définition de la vie maritale et donc *a contrario* des situations d'isolement (1). Cet apport positif de la jurisprudence permettant de mieux fonder une politique de contrôle a toutefois été récemment altéré par des développements discutables érodant le lien réglementaire entre absence de vie maritale et droit à l'API.

Prolongeant des conclusions déjà adoptées en 1991, la Cour de cassation, en son arrêt du 24 juin 1993, s'oriente ainsi vers des jugements en équité en prenant en compte des considérations sociales de fait : si, en l'espèce, la Cour confirme l'existence d'une vie maritale, elle n'en tire pas de conséquences en terme de refus de l'API. De fait, elle fait intervenir le critère de participation financière, non pas en tant que critère de définition de la vie maritale, mais en tant que circonstance permettant de déroger aux dispositions réglementaires et de fonder le versement de l'API (2).

Cette jurisprudence ne fait que contrarier la mise en place d'une politique de contrôle dont la portée se trouve singulièrement amenuisée.

(1) Il convient de citer notamment les arrêts suivants :
– *« la vie maritale comporte une existence commune et non des relations intermittentes, même poursuivies pendant plusieurs années »* (Cass. 22 février 1978) ;
– la personne isolée ne doit avoir *« ni domicile commun, ni ressources communes avec une autre personne, ces deux critères étant alternatifs »* (Cass. 6 mai 1987) ;
– la situation de vie maritale *« implique une vie commune au sens de vie en l'état du mariage, soit nécessairement une affection réciproque liée à une communauté stable d'intérêts »* (Cass. 16 décembre 1987) ;
– il peut y avoir vie maritale *« quand bien même le concubin ne participe pas financièrement à l'entretien de celui qui prétend être parent isolé et de ses enfants »* (Cass. 11 juillet 1991).

(2) *« L'existence d'une vie maritale n'est plus discutée et résulte à l'évidence des propres déclarations de l'allocataire... Il apparaît toutefois que la capacité de M. de participer financièrement aux besoins de sa concubine était réduite, si bien que du fait de cet état d'indigence, les prestations litigieuses n'ont pas été versées indûment».*

**Des pratiques internes qui affectent la vérification des situations d'isolement**

Rappelée par la Cour de cassation (8 mars 1976 – Ch. Soc.), la philosophie du droit français implique que toute personne qui réclame le bénéfice d'un droit doit prouver qu'elle en remplit bien les conditions. Or, pour la reconnaissance des droits des familles monoparentales, les caisses d'allocations familiales ont décidé de se contenter d'un système de déclaration sur l'honneur. Dans ces conditions, en cas de contestation de la réalité de l'isolement, les CAF sont contraintes, au prix d'un lourd travail d'investigation, d'apporter la preuve particulièrement difficile à établir du non isolement de l'allocataire.

Deux éléments majeurs ont conduit jusqu'à présent à écarter le retour à des pratiques normales en droit français, qui imposeraient aux demandeurs de fournir la preuve de leur isolement avant que le premier paiement ne soit effectué :
– faute d'une définition positive et précise de l'isolement, le demandeur devrait apporter une preuve négative, c'est-à-dire la démonstration délicate et difficile d'une situation de non mariage ou de non vie maritale ;
– la réunion préalable de ces éléments de preuve ainsi que les délais d'instruction poseraient le problème de l'urgence du paiement pour des situations de séparation en général soudaines et imprévisibles.

## Une prestation favorisant la fraude et difficilement contrôlée

**Une conception inadaptée génératrice d'effets pervers**

De par sa conception même, l'allocation de parent isolé place ses bénéficiaires devant une situation moralement délicate lorsqu'ils tentent de vivre en couple. Ainsi, en cas de reprise d'une vie commune, l'allocataire est contraint :
– soit de déclarer immédiatement cette vie commune comme les textes le prévoient, ce qui se traduit par une baisse considérable de ressources qui impose à l'allocataire de demander rapidement une contribution financière importante à son nouveau conjoint : dans la reconstruction de la famille, les rapports affectifs peuvent être affectés par des considérations pécuniaires ;
– soit l'allocataire décide de se placer dans une situation frauduleuse dans l'attente d'une stabilisation des nouveaux rapports familiaux afin de parvenir à une confiance et à un engagement réciproque suffisants pour demander au nouveau conjoint une contribution financière : il est alors difficile de sortir de cette situation frauduleuse puisque, au minimum, une sanction financière est la conséquence de la déclaration de la situation réelle.

En terme d'insertion, le montant plus élevé de l'API par rapport au RMI, à situation familiale identique, ne favorise pas un développement professionnel. Aucun mécanisme d'accompagnement visant à l'insertion professionnelle n'est en effet prévu dans le cadre de l'API ; surtout, l'application stricte de la technique différentielle exclut tout intéressement c'est-à-dire tout cumul partiel entre allocation et revenu d'activité. Peu incités d'une façon générale à reprendre une activité, les

allocataires de l'API sont largement invités à privilégier ainsi des activités « informelles » non déclarées.

En raison de ses effets désincitatifs au travail, l'API a largement pour conséquence de maintenir ses bénéficiaires dans une situation d'isolement et de précarité financière (1).

Il convient toutefois de relever que l'API ne favorise que très marginalement le développement des familles monoparentales. En reprenant les résultats des contrôles de la CAF de la Marne, seuls 1,5 % des allocataires bénéficient de façon continue de l'API depuis plus de cinq ans, au travers de nouvelles naissances (2).

**Une allocation difficilement contrôlée**

En l'absence de plan de contrôle national jusqu'en 1996, les contrôles des allocataires d'API sont menés en fonction de la politique locale de chaque CAF. Toutefois, le niveau de contrôle des dossiers API semble élevé.

Ainsi, selon une enquête de la CNAF réalisée en 1991 sur les procédures de contrôle de l'API mises en œuvre par treize CAF (gérant 17 % des dossiers d'API), un tiers des caisses procèdent à des contrôles systématiques sur chaque dossier, les autres CAF ne menant que des contrôles ciblés portant globalement sur un tiers des allocataires.

En dépit de cet investissement non négligeable, les contrôles mis en œuvre n'ont qu'une efficacité relative.

De fait, l'essentiel des vérifications de masse relève d'un contrôle sur pièces c'est-à-dire d'une vérification des déclarations de l'allocataire, réitérées chaque trimestre. Ce travail n'est pas dépourvu d'utilité pour relever les incohérences ou contradictions manifestes comme pour isoler les dossiers les plus complexes mais globalement, les caisses ne disposent pas de réels moyens pour effectuer un contrôle sérieux des déclarations : il n'y a en particulier pas de liaisons automatisées avec les CPAM pour mieux apprécier la situation d'isolement, ni avec les services fiscaux pour contrôler le niveau des ressources ou également l'isolement (taxe d'habitation). Une faculté de liaison avec les ASSEDIC a toutefois été ouverte en 1994 pour vérifier la situation financière des allocataires API (et RMI) se déclarant chômeurs auprès des CAF.

À la suite de l'entrée de l'allocataire dans un dispositif qui, pour des raisons d'urgence, peut justifier une liquidation des premières mensualités sur simple déclaration, il n'y a donc pas de convocation du nouvel allocataire pour procéder à un examen approfondi et contradictoire de l'ensemble des éléments de son dossier : situation au regard du critère d'isolement, bilan professionnel, mais également analyse des aides complémentaires à apporter, examen des droits sociaux dont il faut vérifier l'ouverture, etc.

(1) Une enquête ancienne de la CNAF, réalisée sur les sortants d'API en mai 1986 indiquent ainsi que 52 % des causes de sortie étaient la fin du droit à cette allocation ; les sorties pour cause de dépassement du plafond de ressources ou de rupture de l'isolement ne représentaient respectivement que 19 et 16 % des cas.

(2) Dans la Marne, seulement deux allocataires bénéficient de l'API depuis plus de dix ans.

Plus efficaces pour vérifier la réalité de l'isolement et apprécier les éléments du train de vie, les contrôles sur place soulèvent toutefois des difficultés majeures. D'un volume nécessairement limité compte tenu des moyens de contrôle disponibles dans les CAF [1], ces visites inopinées au domicile pour vérifier que la personne vit seule sont pour le moins délicates. À cet égard, les conclusions du Conseil économique et social faites en 1984 gardent une bonne part de leur actualité :
*« Cette intrusion dans la vie privée des allocataires est très mal ressentie par les travailleurs sociaux qui doivent la faire. Chercher les pantoufles et la brosse à dents de l'homme répugne à beaucoup, même si cela excite les tendances à la sévérité de certains. Tenir compte des dénonciations plus ou moins anonymes ne semble pas non plus plaire aux agents sociaux et on les comprend. Aussi, dans de nombreuses caisses, le contrôle est-il réduit à sa plus simple expression quand il n'est pas fictif »* [2].

De surcroît, ces enquêtes sur place ont une efficacité relative en cas de contestation en justice. Les contrôleurs en charge de ce travail se plaignent ainsi que lorsque les faits observés sont niés par les intéressés, les documents écrits produits priment les réalités vécues constatées sur place.

## La lutte contre les fraudes et abus impose une réforme de l'API, voire l'intégration de cette allocation dans le RMI

### Une modification des modalités d'attribution de l'API

Afin de remédier aux nombreuses difficultés qui caractérisent l'attribution comme la gestion de l'API, la Caisse nationale des allocations familiales a présenté plusieurs propositions.

**La définition de l'isolement**

Si la formulation d'une définition précise et positive de l'isolement apparaît hors de portée [3], il peut être envisagé de s'appuyer

(1) Pour le contrôle de l'attribution de leurs prestations, les cent vingt-cinq CAF disposaient en 1994 de 548 inspecteurs, soit un ratio moyen d'un agent de contrôle pour 17 000 allocataires.
(2) Rapport du Conseil économique et social sur le statut matrimonial, séance du 25 janvier 1984.
(3) Alors que semble-t-il aucun pays occidental ne s'est risqué à élaborer une définition de l'isolement, la CNAF s'y propose au travers du dispositif législatif et réglementaire suivant :
– *« Pour l'attribution d'une prestation soumise à condition d'isolement, le bénéficiaire doit vivre seul et assumer seul la charge des enfants et du ménage. Les conditions dans lesquelles la situation d'isolement peut être reconnue est fixée en Conseil d'État. »* (loi) ;
– *« Est considérée comme vivant seule la personne qui ne cohabite pas avec une autre personne, entretient et éduque seule son ou ses enfants et pourvoie seule aux charges du ménage. Si l'une de ces conditions n'est pas remplie, aucune prestation soumise à condition d'isolement ne peut être attribuée. »* (décret).

sur les apports jurisprudentiels pour élaborer des critères opérationnels permettant de vérifier, sans trop grands risques de recours contentieux, la réalité des situations d'isolement.

En référence aux arrêts de la Cour de cassation selon lesquels la vie maritale implique une vie commune fondée sur une communauté d'intérêts, financiers ou non, la situation d'isolement doit pouvoir *a contrario* être constatée si le parent qui se déclare isolé vit seul, entretient seul son enfant ou participe seul aux charges du ménage, ces critères étant alternatifs.

Quel que soit le développement de leur précision, ces critères restent toutefois d'application délicate. Aussi, dans un souci de simplification et d'opérationnalité, il pourrait être proposé de renoncer, pour l'ouverture ou le maintien des droits, à une notion d'isolement qui sous-entend une absence de lien affectif souvent impossible à prouver au profit de celle de communauté de résidence sans lien familial, qui correspond à un état de fait aisément contrôlable.

**La gestion de la prestation**

Tout d'abord, il importe de rompre avec les pratiques actuelles de déclaration sur l'honneur et d'exiger du demandeur la fourniture préalable des justifications de sa situation d'isolement (1). En cas de contestation, les enquêtes des CAF seraient grandement facilitées en se centrant sur la vérification des justifications produites.

Toutefois, pour préserver la nécessité d'un versement urgent des prestations, des systèmes nouveaux devraient être institués soit par le biais d'une allocation temporaire d'isolement soit plus simplement par un mécanisme d'avance sur prestation.

Par ailleurs, pour que les prestations d'isolement n'entravent pas les efforts de réinsertion de l'allocataire dans un environnement affectif et économique stable, deux modifications pourraient intervenir :
– l'adjonction d'un mécanisme d'intéressement permettrait de favoriser une reprise d'activité dont les revenus ne seraient ainsi que partiellement prises en compte dans la base de calcul de l'allocation ;
– les situations de reprise de vie commune ne devraient pas avoir d'effet immédiat sur les versements mais bénéficier d'un certain délai de carence (de l'ordre de quelques mois).

## L'intégration de l'API au RMI

**Les fondements de la suppression de l'API**

La suppression de l'API peut d'abord se fonder sur les critiques récurrentes que cette allocation suscite depuis sa création :
– d'une part, pour prouver la réalité d'une vie maritale, les caisses n'ont guère de moyens autre qu'une intrusion particulièrement contestable dans la vie privée des assurés ;

(1) À titre d'exemples : titre de propriété ou bail d'habitation, quittances de loyers, factures EDF-GDF, documents fiscaux (taxe d'habitation), liste des personnes habilitées à recueillir l'enfant à la sortie de la maternelle, etc.

– d'autre part, la garantie d'un revenu d'environ 90 % du SMIC pendant trois ans et sans exigence particulière habitue l'allocataire à une situation d'assistance et risque de le dissuader de tout effort pour retrouver un environnement affectif et économique à la fois stable et reconnu.

Les améliorations envisageables du dispositif sont certes de nature à réduire la portée de ces critiques, en limitant les abus constatés dans le service de l'API. Mais ces améliorations ne peuvent radicalement modifier les caractéristiques fondamentales d'une allocation encourageant la fraude et favorisant l'assistanat.

Mais une telle proposition de suppression peut également se fonder sur la prise en compte des nombreuses évolutions intervenues depuis 1976 pour enrichir le dispositif de prestations.

En effet, diverses mesures législatives sont venues couvrir au moins partiellement des besoins auxquels l'allocation de parent isolé était destinée à répondre à savoir, une aide financière sous condition de ressources pour les enfants de moins de trois ans et la garantie d'un revenu minimal pour les familles monoparentales.

Substituant à l'ancienne allocation d'orphelin une nouvelle allocation de soutien familial (ASF), la loi du 22 décembre 1984 a tout d'abord permis, au-delà des cas de décès du ou des parents, de répondre également aux situations dans lesquelles l'un des parents ne fait pas face à ses obligations d'entretien ou au versement d'une pension alimentaire mise à sa charge par une décision de justice. Prenant dans ce dernier cas la forme d'une avance sur créance alimentaire, l'ASF représente 22,5 % de la base mensuelle de calcul des allocations familiales.

Ensuite, depuis la loi du 4 janvier 1985, une allocation spécifique au jeune enfant a été instituée. Versée sous condition de ressources pour les enfants de moins de trois ans, cette AJE s'élève à 955 francs soit un montant comparable à celui de l'API pour sa fraction correspondant aux enfants à charge (50 % de la base mensuelle de calcul des allocations familiales par enfant).

Enfin et surtout, en vertu de la loi du 1er décembre 1988, toute personne de plus de vingt-cinq ans se voit garantir le versement d'un revenu minimum d'insertion.

**L'intégration de l'API et du RMI**

Dans ces conditions, il pourrait être envisagé de mettre un terme à l'API en intégrant cette prestation spécifique au sein du RMI de caractère généraliste.

Régulièrement envisagée, y compris par des acteurs majeurs de la lutte contre l'exclusion, cette réforme aurait pour premier avantage de lier le versement des aides aux familles monoparentales aux efforts d'insertion de femmes souvent jeunes dont l'avenir passe incontestablement par la reprise d'une activité professionnelle. Elle aurait également pour conséquence de réduire quelque peu le gain marginal, et

donc les fraudes potentielles, issu des déclarations de situations d'isolement [1].

Plusieurs précautions pourraient naturellement encadrer cette réforme. Il conviendrait en particulier d'affecter l'économie réalisée par cette réforme à un soutien spécifique des efforts d'insertion professionnelle des parents isolés : des aides affectées et ciblées pourraient être ainsi instituées, notamment pour ce qui concerne les modes de garde des enfants.

(1) Un couple avec un enfant de moins de trois ans dont un membre est sans ressources se voit garantir pour cette personne et au prix d'une déclaration d'isolement un revenu de 4 157 francs en API et de 3 488 francs en RMI.

Chapitre III

# Les prestations de la branche famille : le revenu minimum d'insertion

32 milliards de francs ont été versés en 1994 au titre du RMI dont :
– 26,2 par l'État pour l'allocation (19,5) et les mesures emploi (4,9) ;
– 5,8 par les conseils généraux pour les crédits d'insertion et la couverture maladie.

Le nombre d'allocataires est de 908 000, dont 105 000 pour les DOM

## Principales caractéristiques de la prestation

### Les bénéficiaires de l'allocation

L'allocation du RMI est ouverte aux personnes d'au moins vingt-cinq ans ou ayant charge d'enfants, résidant en France depuis plus de trois ans et pouvant justifier d'une adresse fixe.

Les bénéficiaires du RMI sont avant tout des personnes isolées : près de 60 % des allocataires vivent seuls et sans enfants, 20 % forment une famille monoparentale. Ce sont également de plus en plus des personnes jeunes : un allocataire sur trois a moins de trente ans, un sur deux a moins de trente-cinq ans. Toutefois, 15 % des bénéficiaires ont plus de cinquante ans.

Enfin, les allocataires sont des personnes peu formées : près de la moitié des bénéficiaires du RMI ont un niveau inférieur à la 3e et un allocataire sur cinq présente des difficultés en expression écrite ou orale. Seuls 10 % des RMistes ont un niveau Bac ou plus.

### Le montant de la prestation

Le RMI est une allocation différentielle qui couvre la différence entre les ressources personnelles et familiales du demandeur (1) et

(1) Le décret du 12 décembre 1998 vise l'ensemble des ressources de quelque nature que ce soit et notamment les avantages en nature, les revenus mobiliers et immobiliers. En matière de logement, l'avantage en nature que représente un hébergement gratuit ainsi que les aides au logement dont bénéficient le demandeur sont intégrés aux ressources sous forme forfaitaire pour un montant allant de 279 à 691 francs selon la taille de la famille.

un revenu minimal garanti. Au 1er janvier 1995, ce revenu minimal était fixé à 2 325 francs pour une personne, majoré de 50 % pour la première personne à charge et de 30 % par personne à charge supplémentaire. (1)

Le montant moyen de l'allocation versée est d'environ 1 800 francs par mois : un quart des allocataires perçoit plus de 2 000 francs ; 18 % reçoivent moins de 1 000 francs du fait de leurs autres ressources : prestations familiales, revenus du travail et notamment des CES...

Près de 90 % des allocataires sont soit hébergés, soit bénéficiaires d'une allocation logement.

### L'insertion des allocataires

Si le droit à l'allocation n'est pas subordonné à la justification préalable d'un effort d'insertion, le RMI n'est pas pour autant une prestation de pure assistance. Ainsi, la loi a prévu la possibilité d'une suspension des droits, lorsque le contrat d'insertion ne peut être établi ou renouvelé du fait de l'allocataire ou si celui-ci se refuse, sans motif légitime, à toute proposition réaliste eu égard à ses besoins ou capacités.

Conçu comme l'une des pièces maîtresses du RMI, le contrat individuel d'insertion enregistre l'engagement personnel du demandeur et l'engagement réciproque de la collectivité visant à lui offrir des activités d'insertion correspondant à ses besoins. À cet effet, la loi de 1988 a créé un dispositif institutionnel spécifique (2), placé sous la responsabilité conjointe du préfet et du président du conseil général et orienté vers un partenariat avec les communes, associations et organismes locaux concourant à l'insertion et à la lutte contre l'exclusion.

En 1994, un peu plus du quart des allocataires, soit 240 000 personnes, ont accédé à un emploi (194 000 dont 80 000 en secteur marchand et 114 000 en secteur non marchand) ou à une formation (46 000).

## Nature et estimation des fraudes et abus

Essentiellement explicable par le développement du chômage non indemnisé, la progression impressionnante du nombre d'allocataires

(1) Soit sur la base fixée au 1er janvier 1995, les revenus minimaux suivants :

| Situation familiale | Montant* | Situation familiale | Montant* |
|---|---|---|---|
| Adulte sans enfant (57,2 %) | 2 325 F | Couple sans enfant (4,4 %) | 3 488 F |
| Adulte avec un enfant (12,2 %) | 3 488 F | Couple avec un enfant (5,6 %) | 4 186 F |
| Adulte avec deux enfants (6,1 %) | 4 186 F | Couple avec deux enfants (5,2 %) | 4 884 F |
| | | par enfant supplémentaire | 930 F |

* Forfait logement non déduit.

(2) Un Conseil départemental de l'insertion (CDI) est chargé d'établir un programme d'insertion et d'en suivre l'application ; des commissions locales d'insertion (CLI) sont chargées d'animer une politique locale d'insertion et de valider les contrats d'insertion préparés par les services sociaux.

(+78 % entre 1990 et 1994) peut également conduire à s'interroger sur l'ampleur des pratiques abusives voire des fraudes en matière de RMI.

Dans ces interrogations légitimes, il convient toutefois de garder à l'esprit le niveau relatif d'attractivité du RMI. On peut ainsi utilement rappeler que les allocataires du RMI se situent à environ 15 % en dessous du seuil de pauvreté établi par la Commission européenne (1).

## Les pratiques abusives

### L'absence d'insertion

La prestation du RMI est normalement liée à la conclusion d'un contrat d'insertion. Or cette liaison apparaît largement théorique puisque la moitié des allocataires n'a pas de contrat. De plus, en termes d'insertion professionnelle, ces contrats n'ont pas toujours de prolongement évident (alphabétisation, éducation des enfants, etc.) : il convient de souligner à cet égard qu'à peine un contrat sur cinq débouche sur un emploi dans le secteur marchand.

La responsabilité de cette situation incombe d'abord à l'État et aux collectivités locales qui, au-delà du versement d'un minimum de ressources à une population fragilisée, ne sont pas en mesure d'assurer une aide et un accompagnement suffisants pour réinsérer ces populations.

Faute d'accompagnement, une bonne partie des allocataires demeurent ainsi dans le dispositif RMI durant des années. De fait, 25 % des RMistes forment désormais un « noyau dur » avec plus de trois ans de présence dans le dispositif.

Mais le défaut d'insertion peut également s'expliquer par le comportement de certains allocataires. Tous les RMistes ne sont pas inscrits à l'ANPE et, selon les enquêtes emploi de l'INSEE, près de 40 % des allocataires RMI ne recherchent pas de travail même passivement, soit qu'ils en aient déjà un, soit qu'ils se trouvent inactifs et n'aient pas de contact avec le marché du travail.

Par ailleurs, certaines personnes qui sont inscrites à l'ANPE bénéficient d'une indemnisation de faible montant par les ASSEDIC et du RMI. Si l'allocataire refuse à plusieurs reprises des emplois qui lui sont proposés par l'ANPE, l'ASSEDIC peut le sanctionner en l'excluant de toute indemnisation. Mais le RMI étant une prestation différentielle, l'allocataire qui a refusé toute insertion ne subit en fait aucune sanction pécuniaire puisque son RMI va augmenter à due concurrence pour compenser la perte de ses indemnités chômage.

Ne constituant pas à proprement parler une fraude, ce refus abusif d'insertion apparaît incompatible avec les objectifs du RMI.

(1) Un ménage est considéré comme pauvre lorsque ses revenus ne dépassent pas 50 % de la moyenne des revenus du pays dans lequel il vit.

### L'effet d'aubaine

Les pratiques abusives en matière de RMI peuvent également mettre en cause des catégories sociales souvent bien informées et pas toujours démunies. Ainsi en est-il de « l'effet d'aubaine » qui recouvre quelques situations types : inactifs vivant dans un appartement luxueux dont le loyer est réglé par un membre de la famille, jeunes de plus de vingt-cinq ans vivant au foyer de leurs parents, ces derniers pouvant du fait de ressources importantes subvenir à leurs besoins, etc.

Pour illustrer ce dernier propos, l'analyse du profil des allocataires RMI réalisée dans les Hauts-de-Seine fin février 1996 n'est pas dénuée d'intérêt, même si l'on ne peut déterminer le revenu des parents des allocataires concernés :

**Part des célibataires de 25 à 30 ans, sans enfants, hébergés gratuitement et déclarant des ressources nulles parmi les allocataires du RMI**

| | Vaucresson | Saint-Cloud | Neuilly | Malakoff | Clichy | France |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ensemble des allocataires | 39 | 145 | 470 | 475 | 1 084 | 950 000 |
| Part de ces célibataires | 31 % | 21 % | 16 % | 10 % | 10 % | 7,9 % |

Les pratiques abusives concernent également des personnes inactives soucieuses de conserver leur patrimoine. De fait, s'agissant du patrimoine, les textes n'imposent pas aux allocataires de céder leurs biens pour vivre ou de les gérer de telle façon qu'ils assurent un minimum de revenu devant être pris en compte pour l'attribution du RMI. Quelques précautions ont certes été prises :
– la loi du 1er décembre 1988 prévoit en son article 30, le principe du recouvrement des sommes servies sur le patrimoine successoral de l'allocataire ;
– l'article 7 du décret du 12 décembre 1988 présume une gestion correcte du patrimoine en lui affectant, en l'absence de revenus réels déclarés, un revenu minimum fictif (3 % pour les capitaux, 50 % de la valeur locative pour les immeubles, 80 % de cette valeur pour les terrains).

Mais, faute de la parution des décrets nécessaires, le recouvrement sur succession n'est pas mis en œuvre. Et, prenant comme base le montant moyen du RMI, soit actuellement 1 790 francs par mois, l'application du dispositif présumant d'un minimum de revenus du patrimoine, conduit en moyenne à n'exclure du bénéfice de l'allocation que des demandeurs disposant d'un capital supérieur à 715 000 francs.

## Les déclarations frauduleuses

### Les différents types de fraude ou d'erreurs

Comme pour toutes les prestations liées au niveau des ressources et à la situation de famille, des difficultés peuvent apparaître en

matière d'isolement, de charges de famille, de conditions de logement, de situation professionnelle et de ressources.

En particulier, le calcul du RMI intégrant la notion d'économie d'échelle liée à une vie de couple, il peut être intéressant de dissimuler une vie maritale. Ainsi, un couple non marié avec deux enfants à charge qui a droit à un revenu minimum de 4 884 francs peut percevoir 6 976 francs, soit 43 % de plus, si les deux conjoints se déclarent isolés avec chacun un enfant à charge.

En matière de logement, l'hébergement à titre gratuit constitue un avantage en nature évalué forfaitairement et intégré dans les ressources du demandeur (1). Afin d'éviter l'application de ce forfait logement, qui réduit à due concurrence le montant du RMI, un allocataire hébergé gratuitement peut être tenté de se déclarer locataire ou sous locataire, les quittances de loyers n'ayant pas à être produites.

Enfin, en matière de situation professionnelle et de ressources, des déclarations frauduleuses peuvent être effectuées non seulement pour dissimuler des revenus issus d'une activité « informelle » mais également pour cacher des situations professionnelles génératrices de ressources (indemnités chômage, maladie ou invalidité, rémunération de stages ou de contrats aidés, etc.).

L'importance respective de ces différents types de fraudes est délicate à apprécier. Une étude ancienne de la CNAF (2) fournit cependant quelques éléments permettant :
– de relativiser les difficultés liées aux déclarations de situations familiales (2 % des allocataires se déclarent isolés alors qu'ils vivent en couple ou inversement) ;
– de mettre en évidence un taux d'erreur non négligeable en matière de conditions de logement (environ 10 % des déclarations) ;
– de faire ressortir l'importance des anomalies en ce qui concerne la situation professionnelle et le niveau des ressources (plus de 20 % des dossiers).

### L'appréciation des fraudes

#### *Les difficultés*

Plusieurs éléments rendent délicate l'estimation de la fraude en matière de RMI. Tout d'abord, la mise en œuvre décentralisée d'une politique de contrôle ne s'est pas accompagnée de la mise en place d'outils permettant une remontée d'information vers l'échelon national. Les informations disponibles résultent donc essentiellement des enquêtes nationales que la CNAF pilote périodiquement.

Ensuite, la plupart des résultats disponibles concernent des opérations de contrôle ciblées sur des dossiers présentant des risques

(1) Il en résulte un abattement compris selon les cas entre 12 et 16,5 % du revenu minimum.
(2) CNAF, études locales RMI : « contrôle des données et connaissance du dispositif », octobre 1991.

potentiels de fraude [1]. L'importance des indus constatés, qui concernent environ 20 % des dossiers objet de ces contrôles ciblés, ne peut être considérée comme représentative de l'ampleur des fraudes en matière de RMI.

Enfin, les enquêtes disponibles mettent en avant une notion d'indus, sans que l'origine de ces indus soit précisément définie. Or, la notion d'indu ne recoupe que partiellement la notion de fraude [2].

***Une tentative d'évaluation globale***

En ce qui concerne les déclarations frauduleuses de ressources officielles, l'opération de contrôle effectuée à la demande d'une mission IGAS-IGF (rapport de février 1995) [3] permet de considérer que près de 10 % des dossiers contrôlés dans ce cadre se caractérisent par une sous-déclaration de ressources. L'impact financier représente 3 à 5 % des prestations RMI versées durant la période.

Une extrapolation de ce résultat permet de considérer que les sous-déclarations de ressources représentent une charge supplémentaire de l'ordre de 600 millions à 1 milliard de francs sur la base du RMI versé en 1994.

L'évaluation des ressources informelles peut se fonder sur les résultats du panel CREDOC selon lesquels, 6 % des allocataires RMI

(1) Plusieurs résultats d'enquêtes ciblées peuvent être mentionnés. Dans le cadre d'une mission institutionnelle confiée en 1992-1993 par la CNAF à trente-deux CAF volontaires, un contrôle ciblé portant sur 78642 dossiers s'est traduit par une détection d'indus pour 20 % d'entre eux (d'un montant moyen de 7 900 F) et par des rappel pour 2,5 % des dossiers. À la CAF de Paris (5 % du montant national du RMI), les 4 000 enquêtes sur place réalisées en 1994 se sont traduites par des révisions dans un quart des cas : 4 % des allocataires contrôlés ont bénéficié d'un rappel de prestation, 22 % d'entre eux ont fait l'objet d'une notification de versements indus. Le bilan des actions de contrôle menées en 1995 et ciblées sur 16 % des allocataires fait ressortir une divergence financière pour 20 % des dossiers :
-17 % de ces divergences donnent lieu à un rappel de prestations d'un montant moyen de 3 700 francs ;
-83 % des divergences donnent lieu à un indu pour un montant moyen de 9400 francs ; les causes de ces indus relèvent à 62 % des déclarations de situations professionnelles et de ressources et à 22 % des déclarations de situation familiale.
Le solde de ces divergences représente 200 MF soit environ 1 % de la dépense annuelle de RMI.

(2) Il convient de souligner que les indus s'expliquent avant tout par :
– la complexité de la prestation qui engendrent des erreurs de compréhension de la part des allocataires comme de la part des liquidateurs ;
– l'instabilité de la situation des allocataires dont les changements ne sont pas signalés ou pris en compte suffisamment rapidement ;
– l'acceptation d'une gestion « à risques » qui conduit à privilégier le versement rapide des prestations et la continuité du service des allocations, quitte à générer ensuite des indus de régularisation ; en particulier, pour les prestations sous conditions de ressources, la procédure de « maintien Oheix » permet de maintenir le versement à mi-taux des allocations pendant un mois, en cas de non retour dans les temps de la déclaration trimestrielle de l'allocataire.

(3) Par tirage aléatoire de 5 % du stock de bénéficiaires de neuf CAF, payés en juin 1994, 6 800 dossiers ont été transmis aux CRAM (vieillesse), CPAM (indemnités maladie, pensions d'invalidité), CNASEA (stages de formation, CES) et ASSEDIC (indemnités chômage) afin de recouper les déclarations de ressources.

déclarent avoir travaillé au noir le mois précédent l'enquête pour un revenu mensuel moyen d'environ 500 francs [1]. En considérant que la moitié de ce revenu aurait été neutralisé par la mesure d'intéressement, cette non déclaration de ressources informelles se traduirait par un versement indu d'environ 160 MF, sur la base du RMI versé en 1994.

En matière de situation familiale, l'estimation de la CNAF faite en 1991 pour le taux de déclarations erronées d'isolement, soit 2 %, est confirmée par les résultats de contrôles locaux [2]. Ces déclarations frauduleuses visent à éviter la dégressivité du RMI pour les couples déclarés (-50 % pour le conjoint) voire à dissimuler un conjoint dont les ressources n'ouvriraient pas de droit au RMI pour le couple. L'impact financier de ces fraudes peut au minimum être évalué à 1 % du montant du RMI, soit environ 200 MF sur la base des versements effectués en 1994.

En considérant l'estimation de la CNAF faite en 1991 et mettant en évidence un taux d'erreur de l'ordre de 10 % en matière de logement, il peut être considéré qu'environ 5 % des allocataires dissimulent un hébergement à titre gratuit voire la perception d'allocation logement évitant dans les deux cas un abattement variant de 12 à 16,5 % du montant du RMI. Sur ces bases fragiles, l'impact financier serait d'environ 200 MF sur la base du RMI versé en 1994.

| Nature des déclarations | Taux de fraude en % du nombre de dossiers | Impact financier (en MF) |
|---|---|---|
| Ressources | | |
| – officielles | 10 | 800 |
| – informelles | 6 | 160 |
| Situation d'isolement | 2 | 200 |
| Conditions de logement | 5 | 200 |
| **Total** | **15*** | **1 360** |

* Un même dossier pouvant comprendre différents types de fraude, ces taux ne peuvent être additionnés ; on peut toutefois retenir en première approximation un taux global de fraude de l'ordre de 15 %.

La charge supplémentaire générée par des déclarations frauduleuses représenterait ainsi 7 % du montant des allocations RMI.

(1) Résultats cités dans le rapport de la commission nationale d'évaluation du RMI, mars 1992.
(2) À titre d'exemple, la CAF de la Marne, qui comptabilise 7 215 allocataires RMI, a mis en évidence une fraude à l'isolement pour 21 % des 401 dossiers ayant fait l'objet d'un contrôle ciblé. En rapportant les fraudes constatées à l'ensemble des allocataires RMI se déclarant isolés, soit les quatre cinquièmes, le taux de fraude à l'isolement peut au minimum être évalué à 1,5 %. Sur les mêmes bases, la CAF de Mâcon qui a procédé à un contrôle ciblé sur 699 de ses 5 276 allocataires RMI met en évidence un taux de déclaration frauduleuse d'isolement de 3,1 %.

## Efficacité et lacunes du dispositif actuel de contrôle

### En dépit des difficultés, le RMI est une prestation contrôlée

#### Des instructions précises de contrôle

Témoignant de l'importance accordée au contrôle en cette matière, le RMI constitue la seule prestation de la branche famille pour laquelle un plan de contrôle national a été établi et ce depuis 1991.

Des instructions nationales ont permis de définir une politique de contrôle axée sur la vérification de 15 % des ouvertures de droit à effectuer dans un délai d'un mois et sur des contrôles ciblés ou aléatoires portant chaque mois sur 1 % de l'effectif des allocataires. Des cibles privilégiées de contrôle sont également précisées :
– les allocataires dont le motif d'arrivée n'apparaît pas clairement sur le dossier de demande (soit environ un tiers des demandes d'ouverture de droit) ;
– les allocataires pour lesquels la part des dépenses de logement non couverte par les aides au logement apparaît très élevée.

Sur ces bases nationales, toutes les CAF ont mis en place un plan de contrôle. Selon le bilan de contrôle du RMI pour 1995, un tel plan a été élaboré en concertation avec le préfet pour 53 % des organismes, les autres CAF faisant état d'accords plus ou moins formalisés pour contrôler certaines catégories de population.

Les contrôles portant sur le RMI mobilisent fortement la plupart des CAF. À titre d'illustration, on peut relever que la CAF de Lyon utilise 17 % de son potentiel de contrôleurs sur une prestation qui représente 7 % de ses allocataires ou que la CAF de Mâcon contrôle six fois plus les bénéficiaires de RMI que ses autres allocataires. De même, après une période de relâchement, la CAF de Paris s'est engagée dans la vérification chaque année du tiers de ses allocataires RMI, sur pièces pour un quart d'entre eux, sur place pour un peu moins de 10 % de ses dossiers.

#### Un contrôle difficile à mettre en œuvre

Plusieurs éléments rendent malaisé le contrôle de l'allocation du RMI. Tout d'abord, le RMI est une aide alimentaire d'urgence qui doit être accordée dans des délais aussi brefs que possible sur des bases purement déclaratives.

Même si le dispositif législatif met l'accent sur des contrôles *a posteriori*, des contrôles à l'entrée du dispositif peuvent être mis en œuvre, au prix cependant d'un allongement des délais de traitement (1) : selon le bilan CNAF des actions de contrôle menées en 1995, seules 64 % des CAF déclarent cependant faire du contrôle *a priori* avant toute affiliation et donc avant paiement. Mais ce contrôle sur pièces se heurte au fait que très peu de documents sont exigibles en vertu des textes : fiche d'état civil, titre de séjour, attestation d'élection de domicile pour

(1) Selon l'enquête menée en 1993 par la Cour des comptes dans onze régions, les délais de traitement variaient de dix-sept à quatre-vingt-cinq jours pour les dossiers transitant par les CAF ; rapport public de la Cour des comptes 1995.

les SDF, et attestation de fin de perception de ressources en cas d'application de la neutralisation. Même si certaines caisses vont au-delà en exigeant des justificatifs de domicile ou des fiches de paye, ce type de contrôle ne vise que des hypothèses de fraude peu nombreuses.

Ensuite, le RMI s'applique à des situations changeantes, notamment quant aux ressources qui ne sont pas toujours signalées aux échéances prévues sans que l'on puisse pénaliser les faibles retards.

Ensuite, les vérifications sur place des conditions réelles de vie des bénéficiaires et de leur famille sont forcément limitées tant au regard des moyens de contrôles disponibles dans les CAF (effectifs et productivité des contrôleurs) que des difficultés pratiques à prouver la réalité d'une vie maritale ou à détecter un travail clandestin.

Enfin, le respect des engagements souscrits par l'allocataire suppose, ce qui est loin d'être toujours le cas, qu'un contrat d'insertion soit établi, suivi et éventuellement sanctionné en cas de défaillance. Cette articulation entre processus d'insertion et versement de l'allocation est pourtant fondamentale en terme de contrôle, puisque l'actualisation des contrats d'insertion, doit se fonder sur un suivi des situations individuelles de nature à permettre la vérification régulière de la résidence en France, des conditions de logement ou de la situation de famille.

Dans ces conditions, et en dépit des efforts engagés, la portée des contrôles de l'allocation reste limitée.

Ainsi, l'enquête menée en 1993 par la Cour des comptes dans onze régions, faisait ressortir l'insuffisance des contrôles tant lors de l'ouverture des droits que lors de l'examen des déclarations trimestrielles de ressources. En particulier, les caisses n'apparaissaient pas en mesure de vérifier systématiquement l'existence éventuelle et le montant d'autres prestations sociales gérées soit par elles-mêmes, soit par d'autres organismes de Sécurité sociale soit par les institutions chargées de l'indemnisation du chômage ou de la rémunération des contrats aidés.

Quant à la récupération des sommes indûment versées, qui ne peut s'opérer que sur les échéances à venir du RMI (1), il apparaît que les trois quarts des sommes concernées sont récupérées par les CAF au cours du ou des mois qui suivent la détection des indus. Le solde, soit plus de 300 MF en 1994 est transféré aux préfets chargés d'établir un titre de perception permettant aux trésoriers-payeurs généraux de procéder au recouvrement. À cet égard, les observations de la Cour des comptes relatives à la fréquence des décisions de remise gracieuse des dettes ainsi qu'au mauvais fonctionnement des procédures de recouvrement gardent leur actualité : en 1995, les prises en charge par les TPG s'élèvent à 156 MF et le montant des recouvrements s'établit à 13 MF. Ce faible taux de recouvrement, soit 8,3 %, s'explique par la difficulté et aussi le coût relatif du recouvrement de créances souvent d'un faible montant unitaire, mais également par un volontarisme très inégal selon les départements.

(1) À l'exclusion de tout prélèvement sur les autres prestations familiales ou sociales servies par la caisse.

## L'insuffisance des échanges automatisés d'information

### Un contrôle efficace des multi-affiliations

Mis en place en 1990, le fichier national de contrôle du RMI comporte les éléments d'identification de chaque bénéficiaire et de son conjoint, ainsi que les dates de demande, d'ouverture et de fin de droit. Chaque mois, ce fichier met à disposition des organismes la liste des multi-affiliés potentiels.

Le dernier bilan effectué en août 1992 auprès des organismes, mettaient en évidence un taux de multi-affiliation variant entre 0,1 et 0,2 %, dû essentiellement à des changements d'adresse non signalés. Dans la plupart des cas, ces multi-affiliations ne donnent pas lieu à double paiement : seuls 184 cas avaient donné lieu à des versements indus d'un montant de 2,1 MF.

Ce résultat montre l'intérêt du développement des échanges d'informations au sein même de la branche famille. À cet égard, il appara urgent que dans le cadre de la mise en place du nouveau système informatique Cristal de la CNAF, le rapprochement du fichier RMI avec ceux d'autres prestations familiales (et notamment l'allocation d'adulte handicapé) dépasse le stade expérimental.

### Des progrès limités dans les liaisons automatisées avec les autres administrations

Depuis 1994, les CAF ont la possibilité de transmettre aux ASSEDIC les identifiants des bénéficiaires du RMI faisant l'objet d'un renouvellement de leurs droits. Une enquête réalisée début 1995 avec soixante-dix CAF indique que pour une transmission de cent dossiers d'allocataires :

– 62 dossiers de RMistes sont trouvés dans les fichiers ASSEDIC ;
– 8 dossiers (13 % des dossiers trouvés) font l'objet d'une indemnisation chômage ;
– 2,2 dossiers (28 % des dossiers trouvés et indemnisés) font l'objet d'un redressement d'un montant moyen de 6 176 francs pour non déclaration totale ou partielle des indemnités chômage.

Au plan national, ce dernier chiffre correspond à environ 20 000 fraudes et à des versements indus de l'ordre de 120 MF.

Des liaisons devraient être établies avec le CNASEA [(1)] pour rapprocher les bénéficiaires de stages ou de CES des allocataires RMI, ainsi qu'avec les CPAM pour détecter les discordances des données afférentes au régime d'affiliation.

Enfin, un développement des échanges avec les services fiscaux apparaît indispensable en matière de contrôle des déclarations de ressources des allocataires. Engagé sous forme expérimentale en 1995, le

(1) Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.

croisement des données de la CNAF et de la DGI n'a pas à ce jour concerné les bénéficiaires du RMI.

## Mesures d'amélioration de la lutte contre les fraudes et abus

### Les mesures contre la fraude

Les déclarations frauduleuses d'isolement s'expliquent par le mode de calcul du RMI qui, en intégrant les économies d'échelle liées à la vie en couple, ne majore que de 50 % le plafond du revenu minimum pour le conjoint. À cet égard, il pourrait être envisagé d'augmenter de 50 à 70 % la majoration pour conjoint. Le surcoût d'environ un milliard de francs devrait en partie être compensé par une réduction de la fraude aux déclarations d'isolement.

Une solution pourrait consister à faciliter le contrôle de la situation des personnes se déclarant seules en renonçant à utiliser la notion d'isolement telle que progressivement définie par la jurisprudence. Il conviendrait ainsi, pour l'ouverture ou le maintien des droits de retenir la notion de communauté de résidence sans lien familial qui correspond à un état de fait facilement contrôlable et d'abandonner une notion d'isolement qui sous-entend une absence de liens affectifs souvent impossibles à vérifier.

En matière de déclaration de ressources, la solution la plus opérante passe par la généralisation rapide des échanges informatisés de données sociales et fiscales.

En matière de logement, la mise en place du nouveau système informatique de la CNAF doit permettre prochainement de mettre en ligne toutes les allocations, notamment logement, perçues au sein d'une même CAF par un allocataire RMI. Pour ce qui concerne les non déclarations des situations d'hébergement gratuit permettant d'éviter l'application du forfait logement, il convient de compléter les textes afin que les CAF soient en droit d'exiger la production des baux et quittances de loyers des allocataires se déclarant locataires ou sous-locataires.

Enfin, il convient de favoriser la récupération des versements indus de RMI d'une part en excluant toute remise totale de dette dès qu'il y a fausse déclaration ou fraude de l'allocataire et, d'autre part, en prévoyant un remboursement non plus sur les seuls et éventuels RMI ultérieurement versés mais sur une certaine quotité de l'ensemble des prestations servies par la CAF aux allocataires concernés.

### La réduction des pratiques abusives

Une forte activation du volet insertion apparaît indispensable pour garantir la crédibilité sociale et donc la pérennité du RMI. Mais elle constitue aussi la meilleure façon de lutter contre les pratiques abusives, par la multiplication de contrats d'insertion sans échappatoire possible. À

cet égard, un développement des contingents d'emplois aidés affectés aux allocataires du RMI (CIE, CES notamment) pourrait être envisagé.

Cette démarche n'est pas exclusive de propositions plus ponctuelles permettant de réduire certaines sources d'abus.

Tout d'abord, il apparaît nécessaire de modifier les textes afin que l'allocation différentielle de RMI ne vienne plus compenser les sanctions financières prises par les ASSEDIC à l'encontre d'allocataires refusant de façon réitérée les emplois qui leur sont proposés par l'ANPE.

Ensuite, des mesures de moralisation s'imposent dans deux domaines.

Pour les allocataires aux faibles revenus mais disposant d'un patrimoine important il convient de prendre les textes nécessaires pour mettre en œuvre les procédures de recouvrement sur succession et de réévaluer sensiblement les bases de calcul des revenus présumés tirés du patrimoine (taux du marché obligataire, valeur locative des biens).

Pour limiter les abus constatés chez les jeunes allocataires se déclarant sans ressources et hébergés gratuitement chez des parents aisés, il pourrait être demandé aux allocataires d'indiquer le nom et l'adresse de leurs parents. Identifiant, par une interrogation des fichiers fiscaux, les allocataires dont les parents disposent d'un revenu imposable élevé, les CAF pourraient agir de deux manières différentes :
– soit, par un signalement de ces allocataires aux commissions locales d'insertion afin que leur soit rapidement proposé un contrat d'insertion ;
– soit, après modification des textes, par une subrogation dans les droits de l'allocataire à agir contre ses ascendants pour mettre en œuvre une obligation alimentaire.

Chapitre IV

# Les prestations de la branche famille : les allocations logement

64,9 milliards de francs ont été versés en 1994 au titre des allocations logement, pour 5,5 millions d'allocataires.

Il existe trois sortes d'allocations :
– l'allocation de logement social (37 milliards de francs pour 3,1 millions d'allocataires) ;
– l'aide personnalisée au logement (17,5 milliards de francs pour 1,8 million d'allocataires) ;
– l'allocation de logement familial (13,9 milliards de francs pour un million d'allocataires).

## Principales caractéristiques des allocations logement

### Les bénéficiaires

Destinée à l'origine aux bénéficiaires de prestations familiales, l'allocation de logement familiale (ALF), issue de la loi de 1948 sur les loyers, a été étendue en 1972 :
– aux ménages ou personnes n'ayant qu'un enfant à charge ;
– aux jeunes ménages sans enfants pendant les cinq premières années du mariage ;
– aux ménages ou personnes ayant une personne âgée ou infirme à leur charge.

Créée en 1971 au bénéfice de catégories spécifiques de population disposant de faibles ressources (personnes âgées, handicapés, jeunes salariés), l'allocation de logement sociale (ALS) a été progressivement étendue à de nouvelles catégories avant de constituer la voie privilégiée de la généralisation des aides au logement (« bouclage »), sous seules conditions de ressources et de charge de logement.

Instituée en 1977, l'aide personnalisée au logement (APL) est potentiellement ouverte à tout locataire ou propriétaire occupant un logement ayant fait l'objet d'un conventionnement de l'État : aucune condition particulière n'est exigée du bénéficiaire (nationalité, activité professionnelle, situation de famille, charge d'enfants).

Le nombre de bénéficiaires d'une allocation logement atteint 5,5 millions de personnes soit un chiffre désormais supérieur à celui des allocataires de prestations familiales proprement dites. Actuellement, 20 % des accédants et 40 % des locataires reçoivent une prestation logement des CAF.

## Les conditions d'attribution

L'attribution des allocations suppose d'abord la réunion de conditions relatives à la qualité du logement : résidence principale et effective de l'allocataire, le logement doit répondre à des normes de peuplement et de salubrité.

De nature réglementaire pour l'ALF et l'ALS, ces normes figurent pour l'APL dans les conventions dont la conclusion préalable conditionne l'ouverture des droits à l'aide personnalisée. Ces conventions sont conclues entre l'État et le bailleur, pour les logements faisant l'objet d'une location, et entre l'État et le prêteur, pour les logements faisant l'objet soit d'une accession à la propriété, soit d'une acquisition en vue de l'amélioration (prêts aidés ou conventionnés).

Ensuite, la simple occupation d'un logement n'ouvre pas droit à des allocations qui se présentent comme un remboursement partiel soit d'un loyer, soit de mensualités payées en vue d'une accession à la propriété.

Enfin, ces allocations logements sont attribuées sous conditions de ressources modulées en fonction de la situation et des charges de famille. Les caisses d'allocations familiales peuvent effectuer directement le versement des aides au bailleur ou au prêteur : c'est le cas pour l'APL et, sous certaines conditions, pour l'ALF.

## Le niveau des prestations logement

### Une forte sensibilité à la conjoncture économique et sociale

Pour l'ALF et l'ALS, l'ouverture des droits suppose que l'allocataire affecte au logement une certaine fraction de ses ressources : un loyer minimum est ainsi fixé par voie réglementaire en fonction de l'ensemble des ressources de la famille et de sa composition,. Ce n'est que dans la mesure où le loyer réel dépasse ce loyer minimum fictif que le droit aux allocations est ouvert : ces allocations couvrent alors une fraction de la différence entre ce loyer minimum et le loyer réel, dans la limite d'un plafond réglementaire.

De même, l'APL est calculée en fonction d'un barème réglementaire tenant compte de la situation et des charges de famille, des ressources du bénéficiaire et du montant du loyer ou des charges de remboursement.

L'objectif des prestations logement est donc de faire progresser le taux d'effort de la famille pour se loger en fonction des ressources et

du montant du loyer ou des mensualités d'acquisition et de la faire décroître lorsque la dimension de la famille augmente. En conséquence, ces différentes aides sont très sensibles à l'environnement économique et social. À titre d'illustration, on peut considérer que :
– une famille avec deux enfants avec un loyer à hauteur du loyer plafond voit son aide au logement réduite d'un tiers lorsque son revenu passe de 1 SMIC à 1,5 SMIC ;
– une famille avec un SMIC qui passe de deux à trois enfants voit son aide progresser de près de 30 %.

**Une faible actualisation des aides depuis 1982**

Sur la base de famille type dont la CNAF suit le taux d'effort en matière de logement (1), les progressions suivantes peuvent être observées :
– pour une famille de deux enfants avec un revenu égal à un SMIC, dont le loyer est de 80 % du loyer plafond, en allocation logement, le taux d'effort qui était de 8 % en 1982 est actuellement de 14 % ;
– en APL, le taux d'effort qui était de 15 % en 1980, affiche désormais un taux d'environ 25 % pour une famille de deux enfants disposant de ressources égales à un SMIC.

La généralisation progressive des aides au logement s'est ainsi effectuée au prix d'une faible revalorisation de ces aides : le stock a en quelque sorte financé le flux.

En rapportant les dépenses de prestations logement au nombre de bénéficiaires, le montant moyen mensuel des prestations logement représentait, en 1994, un millier de francs par mois et par allocataire (2).

Le niveau d'aide est naturellement plus significatif pour les familles modestes qui représentent la majorité des bénéficiaires de prestations logement : à titre d'exemple en APL location, 60 % des allocataires ont moins d'un SMIC de revenus primaires (et 90 % perçoivent moins de deux SMIC). Pour les personnes très défavorisées, les aides au logement peuvent représenter un apport considérable, allant jusqu'à la prise en charge de 90 % du montant du loyer.

## Nature et estimation des fraudes ou abus

Compte tenu de l'extrême sensibilité des aides au logement à l'environnement économique et familial, des risques importants de fraudes existent concernant la situation familiale ou le niveau des ressources. S'y ajoutent d'autres risques liés aux conditions d'occupation du logement ainsi qu'aux relations avec les bailleurs.

(1) Le taux d'effort correspond à : loyer + charges – aide au logement / revenu.
(2) Soit 1 100 francs par mois pour l'ALF, 1 030 francs pour l'ALS et 810 francs pour l'APL.

## La situation et les charges de famille

### Les déclarations frauduleuses d'isolement

Les aides au logement étant inversement proportionnelles aux ressources des personnes vivant sous le même toit, il existe un intérêt non négligeable à ne pas déclarer les revenus de toutes les personnes présentes au foyer. Pouvant correspondre à l'omission de la déclaration des revenus de grands enfants, ce cas de figure recouvre surtout la non déclaration de vie maritale et donc des revenus du concubin.

Une étude menée par la CNAF il y a une dizaine d'années indiquait que, en prenant un échantillon correspondant à 1 % des bénéficiaires de prestations logement se déclarant isolés et en considérant que ces allocataires vivaient en fait avec un concubin disposant d'un revenu égal au SMIC, le nombre de bénéficiaires d'aides au logement dans l'échantillon chutait de 18,8 % et la masse financière versée de 20,8 %, soit à l'époque 56 MF.

En actualisant ce résultat sur la base des quelques 65 milliards de francs versés en 1994 au titre des aides au logement, un taux de fraude ou d'erreur de 1 % sur les déclarations d'isolement représenterait actuellement un versement indu de 130 MF.

L'impact financier des déclarations frauduleuses d'isolement peut donc être significatif : si l'on considère, par exemple, que 5 % des 3,35 millions d'allocataires logement qui actuellement se déclarent isolés [1], vivent en fait maritalement avec un conjoint disposant de ressources, les versements indus s'élèverait à 650 MF.

### L'omission du signalement des départs d'enfants à charge

Cette fraude recouvre notamment les situations où des parents continuent à percevoir des allocations en raison de la présence alléguée de grands enfants poursuivant des études, alors que ces enfants disposent de leur propre logement, au titre duquel ils peuvent de surcroît percevoir une ALS-étudiant, si ce logement est situé dans un autre département.

### L'existence abusive d'un lien de parenté entre le propriétaire et l'allocataire

Posée par les textes, la condition relative à l'absence de lien de parenté entre le propriétaire et le demandeur d'aide au logement peut être contourné en cas de vie maritale.

Ainsi, les parents propriétaires peuvent parfaitement établir le contrat de location au nom du concubin de leur enfant afin d'ouvrir au jeune couple un droit aux allocations. De même, un parent vivant maritalement peut louer un logement, mis au nom de son concubin, à son enfant qui pourra alors prétendre à une allocation.

(1) Selon le dernier recensement INSEE, le nombre de ménages isolés en France (personnes seules ou familles monoparentales) s'élève à 7,4 millions.

## Le niveau de ressources

Comme toutes les prestations sous conditions de ressources, les aides au logement connaissent un phénomène de sous-déclaration, voire de non déclaration de ressources régulières ou « informelles ». C'est ainsi que des allocataires peuvent faire état de loyers ou de remboursements d'emprunt incompatibles avec les ressources qu'ils déclarent (1).

Il convient en particulier de relever des fraudes spécifiques telles que la non déclaration par des allocataires en longue maladie ou en invalidité de la prise en charge des mensualités par une assurance ou encore la perception d'aides calculées sur la base des loyers ou mensualités alors qu'une partie du logement est en sous-location et procure des ressources non déclarées.

S'agissant des ressources régulières, une évaluation des sous-déclarations peut être effectuée sur la base des résultats d'une première expérience de transmission des données fiscales réalisée en 1995. Cette opération à permis de comparer les ressources déclarées aux services fiscaux et celles déclarées aux CAF sur la base d'un tirage aléatoire de 25 % des dossiers d'allocataires bénéficiant d'une prestation sous condition de ressources au 31 décembre 1994 (allocations logement mais aussi complément familial, allocations au jeune enfant, allocation d'adulte handicapé).

Mettant en évidence un taux de forte sous-déclaration de 9,1 %, ce contrôle permet d'évaluer à un minimum de 1,5 milliard de francs le montant des versements indus soit 2,3 % des prestations logement (2).

(1) Pour certaines prestations comme l'ALS-étudiant, la sous-déclaration apparaît massive ; dans le cadre d'un contrôle de la CAF de Paris, un sondage portant sur les 181 dossiers d'ALS liquidés le 14 juin 1994 indiquait que 69 % allocataires déclaraient des ressources nulles pour un montant moyen de loyer de 2 250 francs.

(2) À ce jour, cette opération a permis le contrôle de près de 620000 comptes émanant de quatre-vingt-quatre CAF et concernant à 90 % des bénéficiaires d'allocation logement. Plus de 18 % de ces comptes se caractérisent par des déclarations de ressources aux services fiscaux supérieures à celles effectuées auprès des CAF. Dans 9 % des cas, la différence est inférieure à 5 000 francs, ce qui peut correspondre à des erreurs.

En revanche, dans 9,1 % des cas, cette différence est supérieure à 5 000 francs ce qui relève davantage de comportement frauduleux. Les redressements engagés automatiquement sur 3,7 % des comptes se traduisent par un indu d'environ 60 MF. En étendant ce résultat aux 5,4 % de comptes qui imposent des investigations complémentaires avant redressement, le montant global d'indu pour les 558000 bénéficiaires d'allocation logement contrôlés peut être évalué à près de 150 MF. En extrapolant les résultats de cette opération aux 5,5 millions de bénéficiaires d'allocation logement, les versements indus pourrait représenter jusqu'à 1,5 milliard de francs soit 2,3 % du montant des allocations logement.

### Les autres fraudes et abus

**Occupation du logement**

Les premières difficultés tiennent aux déclarations frauduleuses de location sur la base de documents faux ou falsifiés : bail, quittance de loyers, facture de déménagement.

Mais les difficultés relèvent également des conditions d'occupation du logement. Ainsi, le logement générant une aide peut ne pas constituer la résidence principale et effective qu'il s'agisse soit d'une résidence secondaire soit d'un domicile fictif permettant d'organiser une situation d'isolement.

À l'inverse, le logement peut dépasser les conditions réglementaires de peuplement en raison soit de la présence d'une famille nombreuse aux revenus très modestes soit d'une politique active et rémunératrice de sous-location.

**Attitude des bailleurs**

En matière d'APL qui fonctionne en tiers payant, le propriétaire qui encaisse directement la prestation peut omettre au moins temporairement de signaler le départ de son locataire. Plus fréquemment, les propriétaires, parfois en collusion avec leurs locataires [1], peuvent pratiquer des hausses abusives de loyers sachant qu'une partie du loyer est compensée par le versement des aides au logement.

## Limites du contrôle

Comme toutes les prestations familiales, les aides au logement font l'objet de contrôle sur pièces et sur place. Ces contrôles se caractérisent cependant par de nombreuses difficultés de mise en œuvre.

Avec 5,5 millions de bénéficiaires d'aides au logement représentant 60 % des allocataires, le contrôle constitue un travail considérable au regard des moyens limités dont disposent les CAF : en particulier, en ALS et ALF, les services doivent chaque année examiner quelques 2,6 millions de justificatifs des charges de logement pour le renouvellement des droits.

Au-delà même de l'ampleur de la tâche, le contrôle est affecté par la complexité de la réglementation et par l'excessive sensibilité des aides au logement.

### La complexité de la réglementation

Avec trois grands types de prestations régies par près de 4 000 règles, le système d'aide au logement se caractérise avant tout par une complexité excessive qu'illustrent en particulier les différences d'approches

(1) Une famille disposant de 1,5 SMIC qui passe d'un loyer égal à 80 % du plafond au loyer plafond, voit son aide progresser de près de 33 %.

en matière de conditions d'occupation, de peuplement et de salubrité, de modalités de calcul des droits et de détermination de la dépense restant à la charge de l'allocataire (cf. annexe p. 428).

Cette complexité représente d'abord une source d'incompréhension et d'erreurs pour les allocataires mais également une surcharge de travail pour les agents des CAF tant en terme de gestion que de contrôle.

Elle se traduit par un taux global d'indu de 2,4 % pour les aides au logement, supérieur au taux moyen d'indu dans la branche famille, soit 1,7 %.

## L'excessive sensibilité des aides au logement

Dans une volonté affirmée de justice sociale mais aussi dans un souci de sélectivité accrue imposé par un contexte budgétaire contraint, les pouvoirs publics sont allés très loin dans l'individualisation des droits pour concentrer les aides au logement sur les ménages les plus modestes.

Facteur de complexité, cette sélectivité se traduit également par une très forte sensibilité des aides au logement : la moindre variation de revenus, mais aussi de charges de famille, peut ainsi conduire à une réduction importante du niveau d'aide.

Cette forte sensibilité tend à favoriser des phénomènes de sous-déclaration de ressources qui justifieraient un renforcement des contrôles. Mais, au-delà du problème des moyens qu'il pose, un tel renforcement des contrôles ne peut être envisagé que s'il s'inscrit en pleine cohérence avec l'action publique menée en faveur des plus démunis.

Or, compte tenu de sa sensibilité aux variations de revenus et en l'absence de tout mécanisme d'intéressement, il convient de souligner que le dispositif des aides au logement est largement contradictoire avec le soutien accordé aux efforts d'insertion professionnelle des plus démunis

Dans ces conditions, les nécessaires contrôles ne peuvent atteindre leur pleine justification sociale qu'à la condition d'une révision préalable des mécanismes d'aides au logement permettant de ne plus entraver les efforts d'insertion [(1)].

(1) Parmi de multiples exemples, on peut citer à titre d'illustration le cas d'une RMiste de cinquante ans qui, après plusieurs années de chômage, perçoit 100 francs de plus que son RMI grâce à une activité à mi-temps rémunérée 5 % au-dessus du SMIC, mais perd 500 francs du fait de la réduction de son APL.

## Mesures d'amélioration de la lutte contre les fraudes et abus

### La simplification des dispositifs régissant l'attribution des aides au logement

Ayant juxtaposé, par strates successives, différentes prestations aux conditions d'octroi non harmonisées et se caractérisant par une individualisation des droits dont la finesse engendre distorsions sinon injustices, le système d'aides au logement doit être allégé et harmonisé, dans l'attente d'une souhaitable unification.

En terme d'allégement et de simplification des conditions d'attribution des aides au logement, plusieurs mesures peuvent être envisagées.

Tout d'abord, les conditions relatives au peuplement et à la salubrité du logement pourraient être supprimées. Différentes selon les aides, ces conditions n'ont en fait cessé depuis 1948 d'être réduites et de perdre de leur impact à mesure du développement des dérogations appliquées de manière disparate par les commissions locales d'aide au logement.

Accroissant la charge de contrôle des CAF, ces conditions sont actuellement soit largement inutiles au regard de l'évolution qualitative du parc de logement (1), soit excessivement pénalisantes pour les familles nombreuses les plus modestes. Pour percevoir des aides au logement, ces familles sont en effet amenées à effectuer des déclarations frauduleuses pour dissimuler une situation de surpeuplement alors que le rôle prioritaire des CAF est de repérer ces familles mal logées afin de les aider à trouver un logement mieux adapté.

Ensuite, il apparaît nécessaire d'harmoniser la condition de résidence entre les trois prestations ; un alignement sur les règles de l'APL pourrait permettre de considérer, plus objectivement et précisément, comme résidence effective et permanente un logement occupé au moins huit mois par an.

Une réduction du nombre des abattements sur ressources déclarées pourrait également intervenir pour alléger le dispositif. Les abattements relatifs à la double résidence (moins de 1 % des bénéficiaires de l'APL), à la double activité (d'un montant de 500 F) ou à une situation d'isolement (déjà prise en compte en ALF dans le calcul du nombre de parts) pourraient ainsi être supprimés. Serait seul maintenu, pour les trois prestations, un abattement sur les ressources en cas de chômage.

Enfin, il conviendrait de progresser dans la voie d'une forfaitisation des dépenses de logement restant à la charge de l'allocataire. Combinant les mécanismes de planchers de ressources, de taux d'effort minimum et dépenses nette de logement, il existe actuellement douze manières d'adapter le montant de l'aide pour laisser à l'allocataire une

(1) La surface moyenne d'un logement est ainsi passée en vingt ans de 69 à 86 $m^2$.

charge de logement. Une harmonisation, pour les trois prestations, des règles de calcul de la dépense restant à la charge du demandeur pourrait se fonder sur le développement de la seule notion de dépense nette restant à la charge du locataire : un forfait minimal de dépense, une sorte de franchise, serait ainsi défini pour toutes les prestations logement quelle que soit la situation de l'allocataire.

Par ailleurs, afin d'encourager les efforts d'insertion des bénéficiaires de minima sociaux, un mécanisme d'intéressement, comparable à celui existant en matière de RMI, pourrait se greffer sur les modalités de calcul des droits à prestations logement.

## Le renforcement des moyens de lutte contre la fraude et les abus

Au-delà d'une simplification du dispositif d'aide au logement de nature à renforcer les capacités de contrôle des CAF par un allégement de leur travail de gestion, des mesures plus spécifiques peuvent être envisagées.

Dans cette perspective, une extension aux allocations logement des mécanismes de tiers payant, en vigueur pour l'APL, permettrait de combattre efficacement les fausses déclarations de location, par un versement direct des prestations au bailleur, et de fiabiliser les informations relatives au montant des loyers ou mensualités acquittées, déclarées par un tiers.

Ensuite, comme c'est déjà la règle dans la branche famille, l'application aux concubins des règles applicables en matière de mariage pourrait être étendue au domaine des aides au logement. Ceci permettrait d'assurer un meilleur respect de la règle imposant l'absence de lien de parenté entre le propriétaire et le demandeur de l'allocation.

Enfin, un développement des échanges d'informations apparaît nécessaire pour contrôler la situation et le niveau des ressources des allocataires.

Les informations doivent d'abord mieux circuler au sein de la branche famille. Ainsi, la création d'un fichier national de contrôle des aides au logement, sur le modèle du fichier mis en place pour le RMI, pourrait permettre de réduire les risques de double paiement d'allocation par différentes CAF (allocation pour résidence secondaire, ALS-étudiant pour des enfants déclarés cohabitant par les parents, etc.).

Mais des échanges doivent également être développés avec d'autres partenaires. Au-delà des échanges mis en œuvre avec les ASSEDIC pour vérifier la situation et les ressources des chômeurs, une coopération avec la branche maladie pourrait permettre d'identifier les allocataires en invalidité ou en longue maladie dont les remboursements d'emprunt peuvent être pris en charge par une assurance.

Enfin, au regard des résultats enregistrés en 1995 dans le cadre de l'expérience de transmission des données fiscales, une généralisation

des échanges d'informations avec les services fiscaux apparaît comme une priorité. Ce développement suppose toutefois que soient résolus les actuels problèmes d'identification, qui portent sur environ 40 % des comptes transmis : ceci passe par l'autorisation pour les services fiscaux d'utiliser dans leurs fichiers un même numéro d'identification (NIR).

## Annexe : réglementation des aides au logement

La complexité de la gestion des différentes aides peut être illustrée à partir des quelques éléments suivants :

| | ALF | ALS | APL |
|---|---|---|---|
| **Peuplement** | 25 $m^2$ par ménage + 9 $m^2$ par personne supplément | 9 $m^2$ par personne + 7 $m^2$ par personne supplément | condition appréciée par le prêteur ou le bailleur |
| **Salubrité** | avant 1948 : eau potable, évacuation eaux usées, chauffage et WC particulier | et WC avec fosse étanche | condition présumée remplie |
| | depuis 1948 : condition présumée remplie si certificat de conformité | aucune condition pour les personnes âgées ou infirmes | |
| | dérogations possibles en commission d'aide au logement | | |
| | HLM : condition présumée remplie | | |
| **Occupation** | résidence principale de la famille occupée de manière effective et permanente | | occupation minimale de 8 mois par an |
| | | interdiction de sous-location | |
| | maintien possible de l'allocation dans différentes hypothèses pour une durée de : | | |
| | 1 an | 6 mois | 1 an |
| | et sous réserve que :<br>- les charges de logement continuent d'être acquittées<br>- le logement ne soit ni loué ni sous-loué<br>- une aide ne soit pas servie au titre d'un autre logement | | |
| **Calcul du droit** | Loyer principal de janvier précédant l'exercice de paiement | | loyer de juillet |
| **Abattements** | | | |
| - chômage | abattement de 30 % ou neutralisation pendant la période de chômage suspension en cas de maladie ou de maternité | | |
| - résidence | | | résidence séparée pour raisons professionnelles : 13 000 F |
| - activité | double activité : 500 F | | double activité : 500 F |
| - isolement | 1 ou 2 enfants : 4 507 F<br>3 enfants et + : 6 758 F | | |

Chapitre V

# Les prestations de la branche famille : la polygamie

## Interdisant la polygamie pour ses nationaux, la France tolère la présence d'étrangers polygames

Sauf situations très particulières [1], la République ne reconnaît pas la polygamie pour ses nationaux. L'article 147 du Code civil dispose que l'on ne peut contracter de second mariage avant la dissolution du premier, et l'article 340 du Code pénal prévoit une amende et une peine d'emprisonnement de trois mois à six ans en cas de bigamie.

En revanche, un certain nombre d'étrangers résidant sur le territoire français peuvent être polygames en vertu des lois de leur pays et être ainsi en charge d'une famille élargie parfois accueillie en France et le plus souvent demeurant dans le pays d'origine.

En raison des contraintes pesant sur la collecte de ce genre d'informations, il n'existe pas de statistiques fiables permettant de recenser les ressortissants étrangers polygames. Les quelques estimations nationales sont des plus approximatives, variant de quelques milliers à plusieurs dizaines de milliers de cas. Quelques données locales permettent de considérer que le phénomène peut être significatif avec par exemple une centaine de polygames au Havre et environ cent cinquante à Montreuil (93).

Sur des bases aussi fragiles, il peut cependant être considéré sans trop grands risques d'erreurs que la France compte au minimum quelques 3 000 à 4 000 polygames.

## Des failles dans les dispositifs fiscaux et sociaux peuvent conduire à une tolérance de fait

Deux cas doivent être nettement distingués selon que la famille du polygame réside en France ou, situation la plus fréquente, que cette famille demeure dans le pays d'origine.

(1) On ne peut guère relever que quelques cas de Français musulmans rapatriés (harkis) ou d'habitants de Mayotte relevant d'un droit coranique local.

## La résidence en France des ressortissants étrangers et de leurs familles polygames

Même si aucune statistique n'est disponible, cette situation semble relativement peu fréquente. Un élément de confirmation en est fourni indirectement par les recensements de la CNAF qui n'enregistrent qu'environ cinq cents allocataires ayant douze enfants et plus.

Il convient également de souligner que la loi du 24 août 1993 a permis aux organismes de Sécurité sociale de vérifier que les assurés de nationalité étrangère sont en situation régulière au regard de la législation française sur le séjour et le travail des étrangers.

L'immatriculation des assurés de nationalité étrangère et de leurs ayants droit majeurs et donc le versement des prestations sont ainsi subordonnés à la justification préalable de la régularité de leur situation. Par contre les ayants droit mineurs peuvent prétendre aux prestations sans vérification de leur situation au regard de la législation sur le séjour.

**La maladie**

Selon l'avis du Conseil d'État du 3 avril 1951, *« seule peut bénéficier des prestations du chef de l'assuré musulman, celle des épouses pour laquelle l'intéressé a introduit la première demande de prestation pour un risque quelconque »*. La Haute juridiction favorise ainsi l'épouse qui, quelque soit son rang est à l'origine de la première demande de prestation et non, comme cela correspondrait au droit français, l'épouse de premier rang.

Ainsi, dans la branche maladie, seule l'épouse qui a effectué la première demande de prestations se voit normalement reconnaître la qualité d'ayant droit à titre de conjoint. En pratique, il convient cependant de relever que les autres épouses qui, en tout état de cause ont droit au minimum à l'aide médicale, peuvent également se voir reconnaître cette qualité d'ayant droit.

S'agissant de la couverture des enfants, tous les enfants à charge de l'assuré peuvent se voir reconnaître la qualité d'ayants droit en assurance maladie (enfants légitimes, naturels, recueillis).

**La vieillesse**

La règle fixée en 1951 par le Conseil d'État est appliquée strictement dans la branche vieillesse où le partage des allocations veuvage ou des pensions de réversion ne peut être envisagé. Il convient cependant là encore de relever que le système est favorable non pas à l'épouse de premier rang mais à l'épouse qui introduit la première la demande de prestation.

**La famille**

En matière de prestations familiales, il est difficile de concevoir qu'une ou plusieurs épouses puissent bénéficier de prestations liées à une situation d'isolement : soit ces personnes sont entrées en France au titre du regroupement familial et ne peuvent donc se prétendre isolées,

soit celles-ci sont rentrées clandestinement et ne disposent pas d'un titre de séjour dont la présentation conditionne l'ouverture des droits.

Pour ce qui concerne les enfants, tous les enfants à charge, sans limitation de nombre, ouvrent droit à prestations familiales. Par ailleurs, des ménages polygames peuvent avoir un relatif intérêt à faire varier la composition de la famille et les modalités de rattachement des enfants pour optimiser leur droit à prestations familiales.

En prenant l'exemple d'une famille dont les épouses n'ont pas de revenus et composée de plusieurs enfants dont au moins deux ont moins de trois ans, la dispersion du ménage en plusieurs allocataires se répartissant les enfants permet notamment de percevoir plusieurs allocations pour jeune enfant, de majorer le montant global d'aide au logement mais se traduit par une perte sur les allocations familiales dont la progressivité du barème n'est pas pleinement utilisée.

Compte tenu de ces effets contradictoires, la CNAF considère comme marginal le gain potentiel généré par une composition à géométrie variable des ménages polygame.

## La résidence des familles polygames dans le pays d'origine du résident étranger

Lorsque l'assuré polygame est ressortissant d'un pays n'ayant pas conclu d'accord de Sécurité sociale avec la France, les droits sociaux des familles se limitent à la branche vieillesse avec le versement d'une allocation veuvage avant cinquante-cinq ans et ensuite d'une pension de réversion. Conformément au droit français, ces prestations ne sont versées qu'à une seule épouse (mais encore une fois, quelque soit son rang).

En matière fiscale, toutes les personnes à charge résidant en France comme demeurant dans le pays d'origine sont prises en compte, sans aucune limitation, dans le calcul des impositions du ressortissant étranger.

En revanche, lorsque l'assuré appartient à un pays couvert par une convention de Sécurité sociale, des droits sociaux plus étendus sont ouverts à la famille restée dans le pays d'origine.

La participation de la France à l'entretien des enfants demeurés dans le pays d'origine est prévue dans les conventions de Sécurité sociale. Elle consiste en une participation versée à l'organisme local de Sécurité sociale qui paie les allocations d'après le taux local [1]. Cette participation française est limitée, pour les pays africains, à quatre enfants en général (trois pour le Gabon) jusqu'à un âge fixé à dix-sept ou dix-huit ans, que ces enfants appartiennent à une famille polygame ou non.

(1) Sauf pour le Maroc pour lequel les prestations sont versées selon un barème fixé d'un commun accord entre les autorités compétentes des deux États, les versements se fondent sur les taux locaux d'allocations familiales : à titre d'exemple, les versements à l'Algérie correspondent à une participation mensuelle de 141,60 dinars par enfant jusqu'au quatrième inclu.

En assurance maladie, certaines conventions bilatérales [1] prévoient que la famille restée dans le pays d'origine a droit au bénéfice du régime local de Sécurité sociale. Des prestations peuvent donc être délivrées localement à l'ensemble des ayants droit du ressortissant étranger résidant en France que celui ci soit polygame ou non. Ces prestations donnent lieu à remboursement par les institutions françaises.

Dans la branche vieillesse, treize des quatorze conventions conclues avec des pays du Maghreb et d'Afrique subsaharienne, contiennent des dispositions spécifiques en matière de partage des pensions de survivants.

La pension de réversion est liquidée dès lors que l'une des épouses survivantes réunit les conditions requises pour y prétendre. Cette pension est versée en totalité à l'organisme de liaison du pays étranger qui en assure la répartition selon le statut personnel des veuves. Dans la plupart des cas, cette répartition est révisée à chaque fois qu'une autre épouse réunit à son tour les conditions d'ouverture du droit : en conséquence, l'intégralité de la pension de réversion attribuée par les institutions françaises est versée jusqu'au décès de la dernière épouse survivante, ce qui dans un certain nombre de cas peut correspondre à des périodes de versements assez longues.

Alors qu'en cas de versement direct de pension au survivant, les caisses françaises exigent un certificat de vie une fois par an, le versement aux organismes de liaison des pays étrangers s'accompagne d'une compétence exclusive de ces organismes pour faire application de leur législation.

L'enjeu financier est encore marginal dans les pays d'Afrique noire : en 1993, le CSSTM n'a ainsi versé à l'ensemble de ces pays que 1,1 MF au titre d'une centaine de pensions de réversion. Il peut être cependant plus significatif dans des pays d'immigration ancienne tels que les pays du Maghreb et notamment l'Algérie (330 MF pour près de 70 000 pensions de réversion).

## La situation fiscale des contribuables originaires d'un pays où la polygamie est autorisée

Dès lors qu'ils sont ressortissants d'un pays lié à la France par un traité de réciprocité, l'impôt dû par les travailleurs immigrés (impôt sur le revenu et taxe d'habitation notamment) est déterminé en tenant compte des charges de famille, même si leur famille est restée dans le pays d'origine.

Pour les contribuables originaires d'un pays où la polygamie est autorisée, l'imposition sur le revenu est établie de la manière suivante.

Une imposition commune est établie au nom du mari et de la première épouse avec le bénéfice du quotient familial réservé au contri-

(1) Notamment Algérie, Tunisie, Maroc, Turquie, Mali.

buable marié. Les autres épouses font l'objet d'une imposition distincte et sont considérées pour l'application des règles du quotient familial comme des personnes célibataires.

Il convient de souligner que, notamment pour l'impôt sur le revenu comme pour la taxe d'habitation, les enfants à charge, en France ou dans le pays d'origine, sont pris en compte dans les conditions de droit commun, étant toutefois précisé qu'un même enfant ne peut être considéré comme à charge que d'un seul contribuable.

## Des mesures doivent être prises pour renforcer la lutte contre la polygamie

### Les familles polygames résidant en France

La loi du 29 août 1994 visant notamment à réprimer la polygamie en France en prévoyant le retrait des titres de séjour accordés aux épouses de rang deux et plus, n'a reçu jusqu'à présent qu'un début d'application : une vingtaine de titres de résident ont ainsi été retirés et remplacés par des titres de séjour temporaire.

De fait, une application stricte de la loi conduirait ces épouses soit à rentrer dans leur pays d'origine, soit plus sûrement à passer dans la clandestinité ou à vivre en situation irrégulière (pour peu qu'elles aient donné naissance à un enfant français). En terme de protection sociale, cette clandestinité se traduirait essentiellement par la perte d'une partie de leur couverture maladie alors qu'une situation irrégulière entraverait toute émancipation par un effort d'insertion professionnelle.

L'objectif étant de lutter contre la polygamie et non de précariser davantage des femmes qui en sont bien souvent les victimes, il est proposé que seule la première épouse bénéficie de la pension de réversion et qu'en matière de prestations familiales, la ou les épouses autres que la première ne donnent pas lieu à des versements supérieurs à ceux d'une famille monogame ayant le même nombre d'enfants.

### Les familles polygames restées dans le pays d'origine

Seule une révision des conventions bilatérales, qui ne sont pas soumises à l'examen du Parlement, passées avec les pays dans lesquels la polygamie est légale pourrait permettre de rompre avec la tolérance dont a fait preuve la France jusqu'à présent.

Une telle révision conduirait à l'obligation pour les assurés polygames de nationalité étrangère d'indiquer expressément le nom de la première épouse au titre exclusif de laquelle des prestations vieillesse ou des remboursements maladie devront être versés par les institutions françaises.

En matière fiscale, un alignement sur les dispositions prévues dans les conventions de Sécurité sociale devrait permettre de limiter le

nombre de personnes résidant à l'étranger et à charge de l'étranger polygame dans le calcul de ses impositions : au maximum quatre enfants restés dans le pays d'origine et une seule épouse dans tous les cas de figure.

Chapitre VI

# Les prestations de l'assurance maladie : les arrêts maladie

22,7 milliards de francs ont été versé en 1994 au titre des indemnités journalières du régime général, dont :
– 13 milliards pour les IJ de moins de trois mois ;
– 8,5 milliards pour les IJ de plus de trois mois.

## Évaluation des fraudes et abus

La principale source d'évaluation est constituée par l'enquête de la CNAMTS portant sur un quart des arrêts prescrits, pendant deux semaines consécutives, entre le 19 avril et le 12 juin 1993, soit 106 000 arrêts représentant près de 1 % du total des indemnités journalières versées en 1993 ; ces arrêts ont été contrôlés sur pièces dans 56,4 % des cas et sur examen du malade dans 43,6 % des cas.

### Les arrêts non justifiés ou d'une durée excessive

Les résultats de l'enquête mettent en évidence les éléments suivants :
– les arrêts jugés fondés médicalement par les médecins conseils de l'assurance maladie représentent 68,7 % des arrêts de l'échantillon ;
– 23,4 % des arrêts correspondent aux situations dans lesquelles le malade a repris son activité avant la date de convocation fixée par le médecin conseil ;
– les arrêts pour lesquels l'assuré ne s'est ni présenté ni excusé de façon valable dans les deux semaines suivant la convocation du médecin conseil représentent 5,8 % des arrêts de l'échantillon et 3,6 % des indemnités journalières ; on peut présumer qu'une large partie de ces arrêts ne sont pas justifiés ;
– les décisions de limitation d'arrêts de travail avant la date prescrite par le médecin traitant portent globalement sur 1,6 % des arrêts de l'échantillon (et 1 % des indemnités journalières prescrites) ; en considérant, de façon plus significative, les seules situations que le médecin conseil a pu effectivement examiner et cela au moins sept jours avant

l'échéance de l'arrêt [1], ce taux de refus s'élève en fait à 6 % des arrêts contrôlés.

En agrégeant ces deux derniers éléments, il peut être estimé qu'au minimum 10 % des arrêts de l'échantillon représentant environ 6 % des IJ n'ont pas de fondement médical avéré ou sont prescrits pour une durée excessive. Ces arrêts représentent une charge indue d'environ 1,3 milliard de francs pour le régime général, charge pouvant quasiment être doublée si l'on prend en considération la participation complémentaire de l'employeur au titre du maintien du salaire [2].

### Les principaux diagnostics des arrêts de travail

L'enquête de la CNAMTS permet également de préciser les principales causes médicales des arrêts de travail. Prescrits dans les trois quarts des cas par des généralistes, ces arrêts sont largement justifiés par des affections dont la réalité est particulièrement difficile à contrôler.

| Motif médical | Arrêts < 15 jours* | Arrêts > 15 jours |
|---|---|---|
| Lombo-sciatiques, lombalgies, lumbagos | 11,8 % | 10,9 % |
| Symptômes (fatigue, fièvre, douleur abdominale...) | 11,7 % | 3,3 % |
| États anxieux, troubles dépressifs | 7,8 % | 11,7 % |
| **Total** | **31,3 %** | **25,9 %** |

* Données à apprécier avec prudence, le motif médical étant inconnu pour 44 % des arrêts de moins de 15 jours.

Lorsque le service médical procède à l'examen clinique de l'assuré en arrêt de travail, ces trois types d'affections représentent 43 % des décisions de refus de versement d'IJ jusqu'au terme fixé par le médecin traitant.

## Efficacité et lacunes du contrôle

### Le dispositif actuel de contrôle

**Le contrôle des assurés**

L'assuré est tenu d'envoyer sous 48 heures les volets nº 1 et 2 de l'avis médical d'arrêt de travail. Les obligations des assurés bénéficiant d'indemnités journalières sont édictées par le règlement intérieur des caisses primaires. En particulier, l'assuré ne peut quitter son

(1) Situations qui permettent d'envisager facilement une notification de reprise du travail avant le terme fixé lorsque la poursuite de l'arrêt de travail n'est pas opportun sur le plan médical.

(2) Dans le cadre de la mensualisation, l'employeur prend en charge les trois premiers jours d'arrêt (délai de carence de la Sécurité sociale) puis complète les indemnités journalières qui ne représentent que 50 % du salaire de référence.

domicile en dehors des heures de sortie ni se livrer à un travail rémunéré ou non (sauf, dans les deux cas, autorisation expresse du praticien).

La caisse a droit, à tout moment, de faire contrôler les malades à qui elle sert les prestations maladie. Aucun bénéficiaire ne peut se soustraire aux divers contrôles : en cas de refus, les prestations sont suspendues pour la période durant laquelle le contrôle aura été rendu impossible. Et l'assuré qui se serait volontairement soustrait à ses obligations peut se voir retenir, à titre de pénalité, tout ou partie des indemnités journalières dues.

Par ailleurs, l'article 377-1 du CSS prévoit des sanctions pénales pour les fraudes ou fausses déclarations destinées à obtenir des prestations indues. Cet article s'applique aux assurés sociaux mais également aux professionnels de santé et aux employeurs.

Destinataire du volet n° 1 de l'avis médical d'arrêt de travail, les techniciens assermentés du service médical sont amenés à effectuer des contrôles déterminés à partir de paramètres qui leur sont propres. L'activité porte sur le contrôle journalier des prescriptions reçues ainsi que sur le contrôle sur signalement de l'employeur.

Cette activité est complétée par des contrôles sélectifs : au 30e jour d'arrêt pour accident du travail, au 105e jour d'arrêt maladie, mission particulière sur demande du médecin conseil.

Des décisions de refus d'indemnités journalières avant la date prescrite par le médecin traitant peuvent être prononcées lorsque l'opportunité médicale de l'arrêt n'est pas établie à l'issue de l'examen du malade. Les cas d'absence au domicile sont soumis à un comité délégué du conseil d'administration de la CPAM qui statue sur l'infraction et prononce des sanctions modulées en fonction du profil de l'assuré.

Des sanctions sont également prises, voire des plaintes déposées, à la suite de rapports d'enquête faisant ressortir une activité professionnelle durant une période d'interruption de travail.

**Le contrôle sur les médecins prescripteurs**

Conformément à leur Code de déontologie, les médecins se doivent de :
– donner des soins éclairés et conformes aux données acquises de la science ;
– ne pas proposer un remède ou un procédé illusoire ou insuffisamment éprouvé ;
– limiter leurs actes et prescriptions à ce qui est nécessaire.

« Les fautes, abus, et tous faits intéressant l'exercice de la profession » relèvent du contentieux du contrôle technique, organisé par les articles L. 145-1 et suivants du CSS.

L'échelon local du service médical procède ponctuellement et dans le cadre d'actions contentieuses au contrôle des praticiens dont l'activité laisse apparaître un nombre important de prescription d'arrêts de travail.

Ces contrôles peuvent conduire à des convocations de praticiens pour entretien avec le médecin conseil ainsi qu'à des lettres de mise en garde. Dans le cadre de l'article L. 145-1 du CSS, le service médical peut également déposer des plaintes auprès des sections des assurances sociales des instances ordinales.

Ces instances ordinales peuvent prononcer les sanctions professionnelles suivantes : avertissement, blâme avec ou sans publication, interdiction temporaire ou permanente de donner des soins. En cas d'abus d'honoraires, les juridictions ordinales peuvent également prononcer le remboursement à l'assuré du trop-perçu. Un praticien contrevenant à une interdiction de donner des soins est tenu de rembourser à la caisse le montant de toutes les prestations que la caisse a été amenée à verser du fait de ses prescriptions.

Outre ces sanctions professionnelles, certains agissements sont susceptibles parallèlement de sanctions pénales : au-delà des dispositions générales du Code pénal (escroquerie et faux en écriture), il s'agit notamment de l'article 377-1 du CSS visant les fraudes ou fausses déclarations destinées à obtenir des prestations indues.

## Les lacunes du dispositif

### Les difficultés d'exercice du contrôle

***Le contrôle des arrêts de courte durée***

Ce contrôle est particulièrement difficile à mettre en œuvre du fait des délais de réception des prescriptions, comme le confirme l'enquête de la CNAMTS. Ceci représente une difficulté majeure au regard de l'importance de ces arrêts : près de 45 % des arrêts de l'échantillon de l'enquête ont une durée inférieure à deux semaines et 23 % sont inférieurs à une semaine.

Pour ces arrêts de courte durée, le service médical ne peut procéder à l'examen du malade que dans 30 % des cas (15 % pour les arrêts de moins d'une semaine), ce qui reflète à la fois :
– la longueur du délai d'action des médecins conseils qui se traduit, pour près de la moitié des arrêts, par une reprise du travail avant la date de convocation pour examen ; ces délais sont en moyenne de 4,3 jours pour la réception des arrêts (1), puis de 5,5 jours pour la convocation de l'assuré ;
– et l'importance excessive des absences non motivées aux convocations du service médical, qui concernent près de 10 % des arrêts de moins de quinze jours.

De plus, dans les quelques cas où les médecins conseils parviennent à procéder à l'examen des malades disposant d'un arrêt de courte durée, cet examen a lieu dans les derniers jours de l'arrêt. Ceci signifie que les notifications de reprise du travail ne présentent guère d'enjeu financier et sont en conséquence peu prononcées.

(1) Il convient de souligner que 24 % des arrêts sont reçus plus de cinq jours après leur prescription.

### *La précision insuffisante des avis médicaux d'arrêts de travail*

La mise en œuvre de contrôles rapides impose la production de paramètres suffisants permettant l'élaboration préalable de plans d'action ciblés sur des pathologies ou populations « à risques ».

Alors que pour le régime des non salariés la pathologie est réglementairement indiquée sur l'arrêt de travail, il n'y a pas obligation d'une telle indication pour les arrêts relevant de la branche maladie du régime général (sauf en ce qui concerne le risque accident du travail). À cet égard, il convient de souligner que les dispositions conventionnelles prévoyant l'indication des diagnostics restent peu appliquées (1).

En second lieu, la situation des assurés par rapport à une activité professionnelle apparaît insuffisamment renseignée : selon l'enquête de la CNAMTS, la position professionnelle des assurés est inconnue dans 18 % des arrêts.

Cette imprécision se traduit vraisemblablement par une sous-estimation à 4,5 % du pourcentage observé d'assurés privés d'emploi au sein de ceux qui sont en arrêt. Cette faible proportion d'assurés privés d'emploi s'explique en partie par l'attitude des médecins qui ne prennent pas la peine de rédiger des arrêts de travail pour des chômeurs, rejoignant ainsi souvent l'intérêt de leurs patients dont l'indemnisation chômage, au moins en début de période, est supérieure au montant des IJ. Mais cette faible représentation des chômeurs peut aussi correspondre à une volonté délibérée de ne pas renseigner la position au regard de l'activité professionnelle pour limiter le risque de contrôle soit au titre d'un cumul IJ/allocations chômage soit au titre d'arrêts non justifiés permettant, en fin de période d'indemnisation, de percevoir des IJ alors supérieures au montant des allocations chômage et de décaler de la durée de l'arrêt maladie la date de fin d'indemnisation (cf. fiche sur les cumuls allocations chômage / indemnités maladie).

Cette situation n'est pas sans conséquence lorsque l'on considère que le fondement médical des arrêts de ces assurés sans emploi est nettement plus fréquemment contesté par le service médical : ainsi, en ce qui concerne les arrêts de plus de quinze jours, les décisions de refus d'IJ avant la date prescrite par le médecin traitant atteignent 2,4 % pour les assurés salariés mais 6,3 % pour les assurés privés d'emploi.

### Le faible effet dissuasif du dispositif de sanction

Le législateur n'ayant pas établi une hiérarchie entre les conclusions du médecin traitant et celles du médecin contrôleur ou, à défaut, prévu un mécanisme de nature à surmonter d'éventuelles contradictions, la portée du contrôle du service médical à un effet limité et essentiellement financier.

(1) Convention médicale d'octobre 1993 : « Le praticien indique sur le volet confidentiel destiné au médecin conseil, en accord avec le malade, le motif médical ou le diagnostic » (article 5 : feuille de soins, 4 : arrêts de travail).

***La faible portée du système de sanctions à l'encontre des prescripteurs abusifs***

D'une façon générale, il est particulièrement difficile, pour le service médical, de contester la légitimité médicale des arrêts de travail et de prouver leur caractère complaisant. De fait, la convocation de l'assuré plusieurs jours après le début de l'arrêt n'autorise souvent qu'à considérer que, à la date de l'examen, la poursuite de l'arrêt et du versement des IJ ne se justifie plus : le diagnostic initial n'est remis en cause que de façon indirecte, au niveau de sa traduction en terme de durée prévue de l'incapacité.

Cette difficulté générale explique que la voie contentieuse ne soit qu'exceptionnellement utilisée par le service médical pour sanctionner des prescriptions abusives d'arrêts.

Ainsi, les saisines des instances ordinales pour prescriptions abusives d'arrêts de travail apparaissent exceptionnelles. Ces six dernières années, seule une dizaine de plaintes ont été déposées pour ce motif et se sont traduites par trois avertissements, trois blâmes avec publication et trois interdictions temporaires (quinze jours, un mois et trois mois), deux dossiers étant en cours d'instruction.

Il convient à cet égard de souligner la lourdeur et la longueur de l'action ordinale, d'une durée minimale de trois ans mais pouvant aller jusqu'à six ou sept ans (en cas de recours devant le conseil national de l'Ordre, puis devant le Conseil d'État).

Quant aux poursuites pénales, la tâche du service médical apparaît quasiment impossible. De fait, les sanctions pénales supposent non seulement qu'un acte matériel, prévu et puni par la loi ait été commis mais il faut également que cet acte matériel ait été l'œuvre de la volonté de son auteur (élément moral). À défaut de pouvoir prouver cet élément moral nécessaire à la qualification de fraude, les déclarations mensongères (élément matériel), constituent une simple faute susceptible d'ouvrir droit au remboursement des prestations indûment perçues mais ne peuvent fonder des poursuites pénales.

Dans ces conditions, c'est essentiellement par des actions de sensibilisation et de persuasion au moyen de programmes locaux de contrôles ciblés sur les plus gros prescripteurs que le service médical est en mesure de peser sur les prescriptions d'arrêt de travail. Cette démarche, qui pouvait avoir des effets significatifs (1), a vu cependant

(1) L'illustration peut en être fournie par l'exemple de la caisse de Marseille qui, sur une période de sept mois, a contrôlé six à neuf semaines de prescriptions d'arrêts émanant de sept généralistes dont le ratio de prescriptions d'IJ dépassait de plus de 300 % la moyenne du groupe de référence. Ce contrôle s'est traduit par la convocation pour entretien de trois médecins, par des lettres de mises en garde pour deux praticiens et le dépôt d'un dossier au comité médical paritaire local pour un médecin. Surtout, la convocation systématique de tous les assurés qui ont bénéficié d'arrêts de travail de la part de ces médecins s'est traduite par une réduction drastique de ces prescriptions : la moyenne des ces prescriptions par médecin sous contrôle est passé de treize arrêts pour la première semaine examinée à cinq arrêts lors de la sixième semaine.

sa portée réduite par la suppression de toute possibilité de sanctions conventionnelles.

Avant la convention médicale d'octobre 1993, une procédure pouvait être engagée devant les comités médicaux paritaires locaux (CMPL) sur quelque thème d'activité des praticiens que ce soit. Instances conventionnelles composées de praticiens et de médecins conseils, ces comités pouvaient prononcer des sanctions d'une gravité croissante en cas de refus du praticien de modifier son comportement [1].

Pour prix de l'acceptation des références médicales opposables (RMO), la convention nationale de 1993 a restreint pratiquement la saisine des instances conventionnelles aux seuls dossiers concernant le respect des RMO par les praticiens.

Même si le précédent dispositif conventionnel avait ses limites, il avait au moins le mérite d'exister et représentait pour les prescripteurs les plus abusifs une menace potentielle. Ce relais conventionnel n'existe plus, ce qui affecte l'efficacité, sinon la crédibilité de l'action du service médical en matière de contrôle des prescripteurs abusifs d'arrêts de travail.

***L'absence de prolongement disciplinaire aux décisions du contrôle médical***

L'effet dissuasif que pourrait générer l'exploitation par l'employeur des décisions du service médical à l'encontre de ses salariés absentéistes ne peut jouer en l'état actuel de la jurisprudence.

Ainsi, le fait pour un salarié de s'en tenir aux prescriptions de son médecin traitant et de refuser de reprendre le travail de façon anticipée conformément aux conclusions du médecin contrôleur qui a effectué la contre-visite ne peut avoir pour effet que de dispenser l'employeur de verser les indemnités complémentaires de maladie postérieure à la contre-visite : il ne peut s'agir d'une faute justifiant une sanction disciplinaire (Cass. soc. 10/10/95).

Surtout, il semble que le fait pour un salarié de refuser, sans motif légitime, de se soustraire au contrôle n'ait pas un caractère fautif et ne puisse en conséquence permettre à l'employeur d'user de son pouvoir disciplinaire pour sanctionner une telle infraction aux règles légale ou conventionnelle (CA Paris 22/06/93).

**La contestation des décisions du contrôle médical**

En cas de refus d'indemnisation, l'assuré dispose de nombreuses voies de recours pour contester la décision du service médical.

Les contestations d'ordre médical relatives à l'état du malade donnent lieu à une procédure d'arbitrage par un tiers, l'expertise médicale, diligentée par l'assuré ou exceptionnellement par la caisse.

(1) Avertissement, mise en garde, remboursement des cotisations URSSAF acquittées par la CNAMTS au titre de la part employeur, déconventionnement.

L'assuré peut ensuite contester le rapport d'expertise en introduisant une réclamation devant la commission de recours amiable composée et constituée au sein du conseil d'administration de chaque caisse. En cas d'absence de réponse de cette commission, l'assuré peut saisir directement le tribunal des affaires de Sécurité sociale (TASS) et demander à bénéficier d'une nouvelle expertise dite de seconde intention.

Une contestation du jugement de ce tribunal peut enfin conduire l'assuré à saisir la chambre sociale de Cour d'appel puis celle de la Cour de cassation.

Le système de sanctions comprend donc de nombreuses voies de recours qui, à chaque étape, mobilisent les moyens du service médical. C'est en particulier au service médical qu'incombe la préparation et la gestion des expertises médicales de première intention ; c'est également ce service qui établit l'argumentaire permettant au service contentieux de la caisse de développer devant la juridiction les observations de l'organisme social.

De surcroît, les honoraires dus au médecin expert ainsi que ses frais de déplacement sont généralement à la charge de la caisse. Toutefois, la caisse peut demander à la juridiction compétente de mettre à la charge de l'assuré tout ou partie de ces frais lorsque sa contestation est manifestement abusive. Surtout, le décret du 19 mai 1992 a permis de réduire le nombre de demandes d'expertises revêtant un caractère dilatoire ou abusif, du fait que les honoraires et frais liés aux expertises dites de seconde intention, ordonnées par le juge sur demande d'une partie, sont en principe mises à la charge de la partie qui succombe.

Lorsqu'il ne conteste pas les conclusions du service médical mais qu'il souhaite en être exonéré des conséquences financières, l'assuré peut introduire une réclamation devant la commission de recours amiable (CRA). Issue du conseil d'administration de la caisse, et donc formée de représentants des partenaires sociaux, cette commission apparaît fréquemment sensible aux arguments des assurés pour moduler et surtout suspendre les sanctions financières.

## Mesures d'amélioration de la lutte contre les fraudes et abus

### Actions auprès des assurés

#### Le raccourcissement des délais entre date de prescription et date de convocation

La solution idéale consisterait en une liaison directe, et le jour même, entre le médecin prescripteur et le service médical de la caisse. Cette solution est envisageable à moyen terme dans le cadre du projet SESAM/VITALE instaurant une télétransmission entre professionnels de santé et caisses d'assurance maladie.

Dans l'attente de la réalisation de ce projet, deux axes d'améliorations du dispositif actuel peuvent être proposés. Pour ce qui concerne les assurés sociaux, il pourrait notamment être envisagé de réduire à vingt-quatre heures le délai de transmission des arrêts à la caisse, d'imposer un affranchissement de courrier à vitesse rapide pour ces transmissions ainsi que d'instaurer des sanctions effectives en cas de non respect du délai fixé (le calcul des IJ pourrait ainsi s'effectuer à partir de la date d'envoi de l'avis d'arrêt de travail).

**Le renforcement des moyens d'action du service médical**

S'agissant du service médical, un renforcement des moyens mis à sa disposition apparaît indispensable. Ceci passe notamment par l'élaboration de plans de contrôle spécifiques axés sur un examen rapide et ciblé des arrêts de courte durée, l'extension aux arrêts maladie des salariés du signalement systématique des diagnostics associés aux arrêts de travail ainsi que par la mise au point de systèmes expert permettant de sélectionner les arrêts en fonction de profil et de ratios.

Par ailleurs, afin de réduire l'engagement de procédures dilatoires contestant les décisions du contrôle médical, il pourrait être envisagé de mettre à la charge de l'assuré les frais afférents aux expertises réalisées à sa demande, lorsque les rapports d'expertise confirment la décision du service médical. Le coût moyen unitaire de ces expertises est d'environ 1 200 francs.

**L'intervention des employeurs dans la régulation des arrêts maladie**

S'il convient de maintenir le niveau de couverture sociale des assurés, il apparaît en revanche nécessaire de s'interroger sur la pertinence d'un système de financement des indemnités journalières, largement déresponsabilisant pour les entreprises.

Alors qu'en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles, les entreprises supportent directement les conséquences de leurs choix d'organisation interne au travers de cotisations individualisées et modulées, le niveau de cotisations sociales en maladie est identique pour toutes les entreprises. Dans ces conditions, les entreprises les mieux gérées supportent largement la charge d'indemnités journalières générées par des entreprises peu préoccupées par l'amélioration des conditions de travail de leurs salariés ou caractérisées par un management inadapté.

En conséquence, il pourrait être proposé de transférer aux entreprises la charge d'indemnisation de leurs salariés en arrêt de travail de moins de trois mois (hors affections de longue durée et maternité). En contrepartie de ce transfert de charge d'environ 13 milliards de francs, une réduction à due concurrence des cotisations patronales maladie serait opérée : en première analyse, cette baisse de charges peut être évaluée à 0,42 point de cotisation.

Cette approche soulève toutefois un certain nombre de difficultés : légitimité de l'instauration d'un lien univoque et direct entre

activité professionnelle et affections des salariés, risques de dérives vers une sélection à l'embauche pour écarter les candidats supposés fragiles ou les plus sujets à des absences, éventualité de licenciements visant en priorité des salariés qui dépasseraient leur quota d'absences alors même que ces absences seraient médicalement justifiées.

Une autre approche moins ambitieuse pourrait conduire à renforcer la portée des décisions de reprise du travail du contrôle médical. Actuellement, ces décisions sont implicitement portées à la connaissance de l'employeur au travers du niveau des remboursements d'indemnités journalières versées à l'entreprise par l'assurance maladie.

Compte tenu des délais de remboursement mais aussi de l'organisation des entreprises au sein desquelles la séparation entre le service comptable enregistrant les recettes et le service du personnel ne facilite pas toujours un suivi précis des arrêts de travail, un salarié ignorant la décision de reprise du travail prononcée par le service médical peut fort bien voir son salaire maintenu : son employeur peut en effet ne pas prendre conscience du niveau anormalement bas des remboursements provenant de la CPAM et procéder à la récupération du salaire indûment versé tant au titre des IJ que du complément patronal.

Il conviendrait en conséquence que copie de la décision de reprise du travail notifié au salarié soit simultanément adressée à son employeur.

## Actions auprès des médecins prescripteurs

Afin de renforcer les capacités de contrôle des arrêts de travail tant au niveau des assurés que des prescripteurs, il pourrait être envisagé de rendre obligatoire pour le régime général la mention de la cause de l'arrêt sur l'avis médical.

Il convient de rappeler que pour le régime des artisans, l'article D. 615-23 du CSS prévoit expressément que l'avis d'arrêt de travail doit comporter non seulement la signature du médecin traitant et la durée probable de l'incapacité de travail mais également sa cause. Une modification de l'article R. 321-2 permettrait d'aligner les dispositions applicables aux salariés sur celles applicables aux artisans.

À défaut d'indication du motif médical sur l'arrêt de travail, le dossier serait renvoyé à l'assuré aux fins d'un renseignement du diagnostic par le médecin. Particulièrement peu populaires parce que générateurs de retards de paiement et de démarches auprès des médecins, ces renvois conduiraient très rapidement les praticiens à respecter strictement leurs obligations réglementaires sous la très forte pression de leur clientèle.

Ensuite, dans une perspective avant tout dissuasive, il pourrait être proposé de compléter le système de sanction à l'encontre des prescripteurs abusifs afin que les risques encourus soient largement supérieurs au gain attendu.

Dans cet esprit, l'article L. 133-4 du CSS pourrait faire l'objet d'une refonte globale [1], afin que soit, entre autres, prévu le remboursement par le médecin prescripteur des indemnités versées par la caisse pour la partie de l'arrêt de travail jugée abusive par le service médical.

Parallèlement, il pourrait être envisagé, dans le cadre de la prochaine convention médicale, de réintroduire un dispositif de sanctions conventionnelles visant l'ensemble des manquements des praticiens et non plus seulement leur non respect des RMO.

(1) Les services de la CNAMTS proposent la refonte suivante *: « Lorsque le versement d'une prestation en nature indue résulte de l'inobservation de la nomenclature générale des actes professionnels, de la nomenclature des actes de biologie médicale, des règles d'établissement des feuilles de soins et des ordonnances, des règles de délivrance et de facturation des dispositifs médicaux, des règles de facturation des frais de transports visés à l'article L. 322-5 ou des règles relatives à tout autre support de facturation de prestations en nature, l'organisme de Sécurité sociale recouvre l'indu correspondant auprès du professionnel de santé, du fournisseur ou du transporteur en cause. Il en est de même lorsque l'indu résulte de la facturation en vue du remboursement par les organismes de Sécurité sociale, d'un acte non effectué ou de la facturation d'un dispositif médical ou d'un transport non prescrit. Les différends auxquels donnent lieu les dispositions du présent article relèvent du contentieux général de la Sécurité sociale. Pour son recouvrement, l'indu est assimilé à une cotisation de Sécurité sociale. »*

Chapitre VII

# Les prestations de l'assurance maladie : les frais de transport

Les frais de transport des assurés ont occasionné 6,7 milliards de francs en 1994 au titre du régime général.

La quasi-totalité des remboursements se fait au profit des ambulanciers et taxis.

## Estimation des fraudes et abus

### Un système de prise en charge largement perverti

En matière de transport des assurés, il convient avant tout de souligner la dérive d'un système caractérisée par la généralisation abusive des modes de transport les plus coûteux pour l'assurance maladie.

Alors que les textes prévoient la possibilité de l'usage d'un véhicule personnel, la quasi-totalité des remboursements de frais de transport se fait au profit des ambulanciers et taxis : d'un montant de 400 MF en 1994, les remboursements pour usage de véhicule privé ou transports en commun ne représentent que 6 % des frais de transport supportés par le régime général

Les responsabilités de l'assurance maladie dans cette dérive sont lourdes. De fait, peu d'informations sont délivrées par les caisses pour indiquer aux assurés que, en fonction de leur état et de la prescription de leur médecin, ceux-ci peuvent utiliser leur véhicule ou se faire transporter par un proche et, à ce titre bénéficier d'un remboursement des frais exposés. De plus, lorsque d'aventure les assurés utilisent un véhicule privé et demandent le remboursement des frais de transport auquel ils ont droit, ceux-ci sont trop souvent en butte aux tracasseries d'agents de la Sécurité sociale pour lesquels le recours à une procédure pour le moins inhabituelle peut être considéré comme suspect.

Ainsi, en matière de transport, plus l'assuré se prend en charge, moins cela coûte à la collectivité mais plus il rencontre de problèmes.

La seconde dérive du système résulte de la faible responsabilisation de prescripteurs qui ne sont nullement sensibilisés aux conséquences financières de leurs prescriptions. En l'absence de mécanismes financiers d'intéressement ou de pénalisation des prescripteurs, aucune utilisation rationnelle et optimale des moyens de transport des assurés n'est envisageable.

## Des fraudes multiples dont l'importance n'est pas mesurée

Les remontées d'information disponibles, plus qualitatives que quantitatives révèlent un important contentieux, concernant plus particulièrement les transporteurs sanitaires. Les fraudes relevées par les caisses primaires ont trait à des anomalies très diverses constatées dans les documents de facturation présentés au remboursement ainsi que dans le fonctionnement des entreprises :
– falsification des prescriptions médicales par l'ambulancier ;
– non utilisation du véhicule prescrit et facturé (véhicule sanitaire léger au lieu d'ambulance, véhicule personnel au lieu de VSL) ;
– non respect des distances kilométriques fixées par convention ;
– présence simultanée du même véhicule dans des endroits différents ;
– facturation en double du même transport ;
– transport simultané de plusieurs malades sans application des abattements prévus ;
– demande d'indemnités de nuit pour transport effectué de jour ;
– transport en ambulance avec un seul membre d'équipage, recours à des personnels non enregistrés à la DDASS ;
– poursuite du fonctionnement d'entreprises en dépit de leur retrait d'agrément par la DDASS.

En l'absence de données nationales, l'appréciation du montant de ces fraudes ne peut s'effectuer qu'à partir des rares analyses locales produites par des CPAM engagées dans un effort significatif de contrôle des transporteurs.

En collaboration avec le service médical, la CPAM de Valenciennes s'est ainsi engagée dans un contrôle systématique des vingt-neuf entreprises de transport en ambulance en activité dans la circonscription. À cette fin, toutes les factures des mois de mai et juin 1994 ont été vérifiées, soit 1 014 pièces concernant 1 592 transports, et un questionnaire a été adressé à tous les assurés transportés afin de contrôler la qualité, la réalité et la justification médicale des prestations. Cette opération de contrôle a permis d'obtenir les résultats suivants :
– plus de 18 % des factures présentent des erreurs graves liées à un non respect des tarifs (14,5 %), à l'absence de prescription (2,4 %) ou à des distances erronées (1,4 %) ;
– les transports ont été assurés dans des conditions irrégulières dans 13 % des cas, soit en raison du non respect de la présence obligatoire de deux ambulanciers (8 %), soit en raison de l'utilisation d'un véhicule sanitaire léger au lieu d'une ambulance (5 %) ; par ailleurs de fortes interrogations

concernent de très nombreuses prestations du fait de la multiplication de pratiques irrégulières en terme d'horaire comme de signature de l'assuré [1] ;
– les trois quarts des transports en ambulance sont pleinement justifiés par le service médical, c'est-à-dire que 6 % des prestations d'ambulance ne sont pas fondées médicalement et que des incertitudes affectent 20 % des transports réalisés, en raison de la précision insuffisante des réponses apportées par les assurés.

En tenant compte de ses limites [2], cette opération locale de contrôle peut permettre d'évaluer à environ 20 % l'importance des pratiques frauduleuses en matière de transport des assurés sociaux. L'impact financier de ces fraudes est beaucoup plus difficile à estimer : en retenant un taux de 5 %, les charges indues de transport s'élèveraient à plus de 300 millions de francs pour le régime général.

## Efficacité et lacunes du dispositif actuel

### Le dispositif de contrôle

En application des instructions nationales, les frais de transport des assurés sociaux figurent régulièrement parmi les contrôles à mettre en œuvre par les caisses primaires et les échelons locaux du service médical, dans le cadre de leurs programmes locaux d'actions concertées.

Ces contrôles passent par la mise en place d'un contrôle des grands comptes (suivi de l'activité des tiers avec seuils d'alerte) ainsi que par le contrôle *a posteriori* des factures d'un même ambulancier.

Même lorsque d'importants moyens lui sont affectés, ce contrôle se heurte concrètement à des difficultés croissantes comme en témoigne l'expérience de Valenciennes :
– en raison de la lenteur de la communication par les DDASS des mises à jour de la liste des équipages agréés par entreprise, les contrôles font apparaître de très nombreuses prestations réalisées par des chauffeurs hors liste ; concernant 54 % des factures à Valenciennes, ces anomalies demandent un travail de suivi pour effectuer les régularisations à mesure de la production des listes de mise à jour ;
– de très nombreuses factures de transport, soit la moitié à Valenciennes, ne sont pas signées par les assurés, ce qui est justifié lorsque le malade

(1) La moitié des factures présentées ne portent pas la signature de l'assuré et un tiers des transports ont été réalisés, selon les assurés, à un horaire différent de celui mentionné par les ambulanciers.
(2) Plusieurs difficultés limitent la portée de cette opération de contrôle :
– les deux mois de contrôle ne représentent que 6 % des transports réalisés en 1994 car, manifestement, plusieurs entreprises ont limité leurs envoi de factures durant cette période de contrôle ;
– les questionnaires adressés aux assurés ont eu un taux de retour de 71 %, avec une précision de réponse inégale voire parfois avec une rédaction issue d'une collaboration étroite entre assurés et ambulanciers.

n'est pas en état d'écrire, peut éventuellement répondre à de louables préoccupations lorsque l'ambulancier fait preuve de zèle pour décharger son client de toute formalité administrative mais pose un problème de fond puisque la signature de l'assuré est un élément majeur pour attester de la réalité de la prestation ; en l'absence de signature, seul un travail complémentaire d'interrogation de l'assuré peut permettre de vérifier la réalité du transport ;
– l'équipement informatique des entreprises de transport permet désormais une gestion automatisée et optimale des horaires figurant sur les factures, en excluant notamment la production de demandes de remboursement pour des transports effectués au même moment par un même véhicule avec le même équipage et à des endroits différents ; le travail de recoupement des horaires devenant de plus en plus sans objet, le contrôle doit désormais s'étendre pour privilégier l'interrogation des assurés transportés ;
– enfin, un nombre significatif de factures (7,5 % à Valenciennes) font l'objet d'une prescription *a posteriori* ce qui correspond soit à des nécessités (transports d'urgence), soit à des régularisations ultérieures par des praticiens, liées à des préoccupations de bonne gestion (pour éviter des consultations inutiles) mais également, le cas échéant, à des « arrangements » sollicités par des assurés.

L'importance et la portée de l'activité de contrôle des transporteurs doit être sérieusement relativisée au regard des résultats dérisoires obtenus par la CNAMTS en 1994 en matière d'indus. De fait, les indus notifiés ne représentent que 0,14 % des frais de transport supportés par le régime général :

| **Remboursement frais de transport** (en MF) | **Indus notifiés** | | | **Indus récupérés** (en MF) |
|---|---|---|---|---|
| | nbre transporteurs | en MF | nbre de CPAM | |
| 6 700 | 1 539 | 9,6 | 89 | 4,4 |

L'analyse du dispositif conventionnel existant fournit une autre base d'appréciation des résultats de l'activité de contrôle.

À partir de la convention type des transporteurs sanitaires ambulanciers (arrêté du 17 novembre 1989) et d'un protocole d'accord national issu de la loi DMOS concernant les taxis, les caisses primaires concluent localement des conventions de tiers payant avec ces transporteurs, conformément à l'article L. 322-5 du CSS.

Dès lors que des fraudes ou malversations de la part d'entreprises conventionnées sont détectées, les procédures conventionnelles sont mises en application après étude des dossiers par les commissions de concertation locales et, le cas échéant, peuvent aboutir à des sanctions de déconventionnement. Les résultats sont alors un peu plus significatifs qu'en matière d'indus. De l'ordre de 1,1 % pour les transporteurs, ce taux de déconventionnement n'est cependant que de 0,2 % en moyenne pour des taxis qui génèrent 15 % de la dépense de transport.

| Transporteurs sanitaires | | | | Taxis | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| conventionnés | | déconventionnés | | conventionnés | | déconventionnés | |
| 1995 | 1994 | 1995 | 1994 | 1995 | 1994 | 1995 | 1994 |
| 5 098 | 5 105 | 58 | 57 | 11 424 | 10 711 | 30 | 15 |

Source : Enquête CNAMTS janvier 1996 à laquelle 118 des 129 CPAM ont répondu.

Au niveau de la Caisse nationale, les décisions locales de déconventionnement font l'objet d'une communication à l'ensemble des caisses, y compris des autres régimes, aux fins d'efficacité de la sanction se traduisant par une suspension du tiers payant.

Une procédure de recouvrement de prestations indûment versées peut être mise en œuvre par le biais d'un accord amiable avec le professionnel ou sur la base de l'article 1382 du Code civil.

Selon la gravité des faits reprochés et avérés, les sanctions conventionnelles peuvent être complétées par un signalement des anomalies à la DDASS aux fins de réexamen de l'agrément du transporteur ainsi que par le dépôt de plaintes devant le tribunal des affaires de Sécurité sociale, aux fins de poursuites judiciaires.

## Les difficultés rencontrées

### En matière de fraudes

La principale sanction des comportements frauduleux résulte des décisions de déconventionnement, qui suspendent le bénéfice du tiers payant.

Hormis les règlements amiables, la pénalisation financière des fraudeurs ne peut s'effectuer qu'au travers des procédures de droit commun, sur la base de l'article 1382 du Code civil. Introduit par la loi du 31 décembre 1991 l'article L. 133-4 du CSS ne peut qu'exceptionnellement viser des transporteurs en raison de sa rédaction très restrictive : ce nouvel article ne prévoit la récupération d'indus par les organismes de Sécurité sociale auprès des professionnels de santé que « lorsque le versement d'une prestation en nature indue résulte de l'inobservation de la nomenclature générale des actes professionnels, de la nomenclature d'actes de biologie médicale ou de la facturation d'un acte non effectué ».

### En matière d'abus

Trois sources principales d'abus peuvent être évoquées.

La première difficulté a trait à l'étendue de la prise en charge des frais de transport par l'assurance maladie, en raison de la rédaction très large de l'article R. 322-10-1° du CSS qui prévoit, sans plus de précisions, la prise en charge des frais de transport liés à l'hospitalisation. Compte tenu de l'interprétation des tribunaux, cette rédaction contraint

les caisses à rembourser des transports posthospitaliers intervenant plusieurs mois voire plusieurs années après l'hospitalisation d'origine.

Le second problème concerne les prescriptions médicales des établissements hospitaliers. Ces prescriptions sont établies soit par des praticiens guère sensibilisés aux conséquences financières de leurs prescriptions soit, le plus souvent, par le personnel administratif des établissements. Dans ce dernier cas, en l'absence d'instructions médicales précises, ces personnels ont tendance à prescrire l'utilisation des véhicules sanitaires les plus onéreux, ce qui se traduit par autant de surcoûts pour l'assurance maladie. De même, le regroupement du transport des assurés d'un même secteur géographique apparaît exceptionnel. Cette dérive est d'autant plus coûteuse que près de 60 % des dépenses de transport sont imputables à un prescripteur hospitalier (enquête régionale Champagne Ardennes 1992).

Enfin, la dernière difficulté relève de la fixation des tarifs de remboursement de l'assurance maladie. Si les tarifs des transporteurs sanitaires sont fixés par arrêté conjoint des ministres de la Sécurité sociale et du Budget [1], après avis des organismes sociaux, il n'en est pas de même pour les tarifs des taxis, profession à caractère strictement commercial et n'obéissant à aucune réglementation au regard de la santé et de la Sécurité sociale : fixés par le seul ministre de l'Économie, ces tarifs échappent à tout encadrement des affaires sociales et *a fortiori* des organismes sociaux. Tout au plus, les caisses primaires parviennent-elles à négocier des remises de l'ordre de 5 à 10 % sur les prix publics.

Il en résulte que les taxis, qui ont connu de fortes revalorisations tarifaires ces dernières années, connaissent une évolution constante souvent supérieure à 12 % dans les dépenses de l'assurance maladie, évolution aggravée par la pratique du tiers payant depuis 1988. Désormais, le coût des taxis devient comparable à celui des VSL.

## Mesures d'amélioration de la lutte contre les fraudes et abus

### La lutte contre les fraudes

Afin d'alerter les différents régimes sur les comportements frauduleux d'entreprises de transport constatés dans une caisse, il paraît souhaitable de systématiser les échanges actuels d'information entre les différents régimes de Sécurité sociale au travers du développement d'un Système national d'information interrégime (SNIR) sur le transport des assurés.

Afin de faciliter la récupération, auprès des professionnels, de frais de transport indûment versés, il pourrait être proposé soit d'élargir le champ de l'actuel article L. 133-4 dans le cadre d'une refonte globale

(1) Article 82 de la loi du 6 janvier 1986 et article L. 162-38 du CSS.

permettant de faire face aux différents cas d'inobservation de la réglementation [1], soit d'insérer un nouvel article posant le principe de sanctions financières à l'encontre des professionnels de santé ne respectant pas la réglementation.

## La réduction des abus

Face aux abus constatés, trois propositions peuvent être formulées.

Tout d'abord, une rédaction plus précise de l'article R. 322-10 du CSS pourrait permettre de réduire les abus, en limitant la prise en charge des frais de transport aux seules entrée et sortie des assurés de l'établissement d'hospitalisation. De nouvelles prescriptions seraient ainsi nécessaires pour couvrir les transports durant les périodes suivant l'hospitalisation.

Ensuite, une plus grande responsabilisation des prescripteurs hospitaliers, notamment publics, pourrait être recherchée. Sur un mode mineur, la nouvelle rédaction de l'article R. 322-10 du CSS pourrait ainsi imposer aux praticiens hospitaliers la responsabilité médicale des transports générés par les soins qu'ils prescrivent.

Pour aller plus loin, il conviendrait de reprendre le projet initié en 1993, mais abandonné depuis lors en raison de la pression des ambulanciers, d'intégration des frais de transport prescrits par les médecins hospitaliers dans la dotation globale de leurs établissements. Sensibilisant les médecins aux conséquences financières de leurs prescriptions, cette intégration devrait permettre un plus grand respect du principe de l'usage du mode de transport le plus économique compatible avec l'état du malade et notamment un développement des regroupements du transports des assurés d'un même secteur géographique.

Enfin, il conviendrait de promouvoir l'instauration d'un tarif taxi spécifique pour les transports d'assurés ouvrant droit à remboursement par l'assurance maladie. Comme pour les transports sanitaires, ce tarif serait fixé par arrêté conjoint des ministres du Budget et des Affaires sociales, après avis des organismes sociaux, compte tenu de l'évolution des dépenses constatées au cours de l'exercice antérieur.

(1) Les services de la CNAMTS proposent la refonte suivante : *« Lorsque le versement d'une prestation en nature indue résulte de l'inobservation de la nomenclature générale des actes professionnels, de la nomenclature des actes de biologie médicale, des règles d'établissement des feuilles de soins et des ordonnances, des règles de délivrance et de facturation des dispositifs médicaux, des règles de facturation des frais de transports visés à l'article L. 322-5 ou des règles relatives à tout autre support de facturation de prestations en nature, l'organisme de Sécurité sociale recouvre l'indu correspondant auprès du professionnel de santé, du fournisseur ou du transporteur en cause. Il en est de même lorsque l'indu résulte de la facturation en vue du remboursement par les organismes de Sécurité sociale, d'un acte non effectué ou de la facturation d'un dispositif médical ou d'un transport non prescrit. Les différends auxquels donnent lieu les dispositions du présent article relèvent du contentieux général de la Sécurité sociale. Pour son recouvrement, l'indu est assimilé à une cotisation de Sécurité sociale. »*

Chapitre VIII

# Les prestations de l'assurance maladie : les cures thermales

Les frais de cure thermale ont représenté, hors IJ, 1,45 milliard de francs en 1994, dont 0,2 milliard pour les honoraires des praticiens.

En 1993, 640 000 curistes ont été accueillis dans cent établissement, dont 520 000 étaient pris en charge.

## Estimation des abus

### L'importance du niveau de prise en charge des activités thermales

Les quelques cent établissements thermaux ont accueilli en 1993 près de 640 000 curistes, dont environ 520 000 pris en charge à hauteur de 1,5 milliard de francs par la Sécurité sociale (soit 0,3 % des dépenses de l'assurance maladie) (1).

La spécificité française ne résulte pas tant de l'importance de la fréquentation thermale que des conditions particulièrement favorables de prise en charge des cures. Alors que dans d'autres pays comme l'Allemagne, le thermalisme est surtout perçu comme une activité de remise en forme, la France se distingue par une conception très médicalisée des soins de cure, remboursés au taux de droit commun, soit 65 %.

Ce niveau avantageux de prise en charge des soins de cure en France ne peut se justifier que sur la base d'une démonstration de l'efficacité thérapeutique du thermalisme. À ce jour, l'utilité médicale d'une partie des cures reste sujet de débats.

Si le niveau élevé de prise en charge a permis l'essor du thermalisme français (115 000 curistes en 1938), il se traduit aussi par une très forte dépendance des stations thermales envers les assurances sociales.

(1) Rapport de la Cour des comptes sur les interventions publiques dans le domaine du thermalisme, janvier 1995.

| | Allemagne | Italie | France | Espagne | Royaume-Uni |
|---|---|---|---|---|---|
| Milliers de journées | 46 300 | 15 730 | 12 740 | 900 | - |
| Durée moyenne de cure | 17 j | 9 j | 20 j | 9 j | - |
| Milliers de curistes | 2 730 | 1 800 | 637 | 100 | 5 |
| % d'assurés sociaux | 52% | 66% | 82% | 10% | 0% |

Source : *Dossiers de la lettre touristique*, numéro d'octobre 1992.

Enfin, il convient de souligner que le thermalisme est l'un des rares secteurs où la publicité commerciale est autorisée pour développer l'activité des stations alors que la consommation des soins de cures est très largement prise en charge par les assurances sociales.

## Les disparités de tarifs entre stations thermales

Sur la base d'une convention nationale du 28 juin 1972, conclue en application d'un simple arrêté du 8 juin 1960, des avenants annuels fixent, pour la centaine d'établissements agréés, les tarifs servant de base au remboursement, tarifs déterminés compte tenu des prix publics arrêtés pour les curistes non assurés sociaux.

Les prestations sont prises en charge sous forme forfaitaire avec pour 1995 :
– des prestations obligatoires : frais médicaux de 420 francs, forfait thermal variable selon la station pris en charge à 65 %, frais éventuels d'hospitalisation et indemnités journalières sous condition de ressources (1) ;
– des prestations supplémentaires sous conditions de ressources financées sur le budget d'action sociale des caisses : forfait d'hébergement de 984 francs et frais de transport en 2e classe SNCF. (2).

Dans le cadre d'un groupe de travail mis en place en 1990 par la CNAMTS, une enquête sur le montant des remboursements avait mis en évidence la dispersion excessive des tarifs entre les stations thermales :
– la diversité des traitements effectués et la multiplicité des prix pour un même soin (par exemple, 58 prix différents variant de 12 à 34 francs pour le simple bain, pratiqué dans soixante stations) ;
– l'importance des écarts de prix pour un même soin (de 1 à 6) ou pour une même orientation thérapeutique (de 1 à 7 pour les forfaits de rhumatologie) ;
– le poids des suppléments facturés en sus des forfaits (un tiers des frais d'hydrologie) permettant aux stations de contourner l'encadrement forfaitaire des remboursements.

(1) Près de 4 % des cures sont effectuées avec hospitalisation ; le plafond de ressources pour IJ est actuellement de 159 960 francs majoré de 50 % pour le conjoint et les ayants droit à charge.
(2) Ce plafond de ressources est actuellement de 96 192 francs majoré de 50 % pour le conjoint et les ayants droit.

### Des refus parfois significatifs de prise en charge

La prescription de cure thermale fait l'objet d'une demande d'entente préalable déposée par l'assuré et, depuis 1981, l'absence de réponse de la caisse dans le délai de vingt et un jours vaut accord tacite du service médical. Les médecins conseils n'examinent donc pas – et de très loin – toutes ces demandes : relevant des avis facultatifs de l'expertise médico-sociale, des contrôles sélectifs sont opérés.

Le taux global de refus de prise en charge des cures thermales peut paraître dérisoire : ce taux s'élève ainsi à 1,2 % des demandes présentées en 1991. Mais rapporté à l'activité de contrôle du service médical qui n'examine en réalité que moins de 5 % des demandes d'entente préalable, ce taux de refus est en fait supérieur à 25 %.

L'importance des pratiques abusives est largement confirmée au travers d'exemples locaux, lorsque le service médical se donne réellement les moyens d'examiner les demandes d'entente préalable. Ainsi en est-il notamment de l'échelon régional du service médical de Nancy, engagé depuis plusieurs années dans un contrôle actif des cures thermales.

Un premier contrôle des demandes de prise en charge présentées durant le premier semestre 1991 en rhumatologie, phlébologie, psychiatrie et maladies de l'appareil digestif a conduit au rejet de 32 % des demandes d'entente préalable. Ce contrôle a également permis de mettre en évidence l'activisme de certains praticiens puisque 40 % des prescriptions de cures thermales émanaient de seulement 6 % des médecins de la circonscription.

Prolongeant ces travaux, l'échelon local du service médical de la caisse de Longwy a engagé une nouvelle opération de contrôle au premier semestre 1994, portant sur les demandes de cures en rhumatologie (essentiellement pour arthrose et affections du plan dorsal). Sur les 1 913 demandes d'entente préalable adressées au service, 1 413 demandes, soit 74 %, ont fait l'objet d'un refus de prise en charge de la part du contrôle médical : 160 de ces décisions de rejet ont fait l'objet d'une contestation devant un médecin expert qui a finalement infirmé dix décisions négatives du service médical.

Au vu de ces résultats, il peut être considéré qu'au minimum 25 % des cures prises en charge par le régime général apparaissent abusives, ce qui correspond à une dépense indue d'environ 360 millions de francs.

## Efficacité et lacunes du dispositif actuel de contrôle

### Une efficacité certaine

Les contrôles sélectifs du service médical peuvent avoir une efficacité certaine pour prévenir les abus les plus manifestes. Ainsi,

lorsque le service médical décide de consacrer une partie importante de ses moyens à cette tâche, le contrôle des demandes d'entente préalable permet d'isoler les cas de fortes présomptions d'abus (orientation thérapeutique aberrante, multiplication excessive de demandes d'entente préalable, séjours thermaux en couples).

Par ailleurs, il convient de relever que, au-delà des contrôles sélectifs facultatifs, les textes obligent le service médical à effectuer un contrôle dans les cas d'hospitalisation associés à des cures thermales. Parce qu'il dépasse le cadre de l'examen des demandes d'entente préalable (1) pour analyser, le cas échéant, le fonctionnement de l'établissement, ce contrôle obligatoire peut avoir une portée significative (2) et conduire à une évaluation médicale de l'activité des stations thermales.

## Une portée concrète limitée

Plusieurs facteurs réduisent considérablement l'efficacité concrète du contrôle des cures thermales.

Tout d'abord, il convient de souligner que le service médical reste quelque peu désarmé pour se prononcer sur la réelle utilité médicale des cures dont la prise en charge semble souvent justifiée par un enjeu social : la cure thermale apparaît ainsi comme une prescription fréquemment « sollicitée » c'est-à-dire dictée plus par le patient que par le médecin lui-même (3).

En raison des difficultés objectives à apporter la preuve d'une absence totale de fondement médical aux demandes de cures, le service médical s'engage avec mesure dans des refus de prise en charge.

Surtout, le service médical s'efforce à juste titre de consacrer en priorité ses moyens limités au contrôle des secteurs de dépenses les plus coûteux pour la Sécurité sociale. Dans ces conditions, les prestations thermales ne constituent plus une priorité de contrôle, ce poste de

(1) Les critères généralement retenus par les médecins conseils pour l'hospitalisation lors d'une cure thermale visent :
– l'existence d'une affection associée qui, sans constituer une contre-indication, nécessite une surveillance hospitalière pendant la cure ;
– l'existence d'un handicap rendant très difficiles les transferts inhérents à la cure.
(2) Ainsi en est-il par exemple de l'étude approfondie menée en 1992 par le service médical de la région Rhône-Alpes sur les cures thermales avec hospitalisation au centre hospitalier spécialisé de Vals-les-Bains (diabétologie). Cette étude a mis en évidence :
– le contournement des refus d'entente préalable que le service médical avait prononcé pour 45 % des demandes (30 % des demandes refusées ont donné lieu soit à une hospitalisation directe en médecine soit au bénéfice d'une prise en charge accordée à tort par les services administratifs des caisses ; 10 % des curistes hospitalisés n'ont pas déposé de demande d'entente préalable) ;
– l'inadéquation des prescriptions de cures thermales avec hospitalisation, pleinement justifiées dans seulement 24 % des cas.
(3) Une étude du syndicat des médecins thermalistes, peu suspect d'hostilité envers les cures thermales, estimait en 1992 que 55 % des prescriptions thermales étaient le fait des patients.

dépenses étant relativement modeste et ne connaissant pas une évolution inquiétante (-2,75 % en 1994, +0,1 % en 1995). Au regard de la faiblesse des moyens disponibles comme de la complexité de la tâche, l'enjeu financier d'un développement de contrôles et d'enquêtes approfondies apparaît en effet trop marginal.

Enfin, il convient de souligner que, lorsqu'il existe, le contrôle du service médical porte essentiellement sur le principe de la cure et guère sur les traitements effectués.

Les contrôles du service médical auprès des établissements dans le cadre de la vérification des facturations restent en effet exceptionnels. Cette situation ne permet pas de s'assurer du respect de la plus stricte économie compatible avec l'efficacité du traitement de la part de médecins thermaux qui, dans nombre de stations disposent d'une grande latitude compte tenu des possibilités de prescriptions de suppléments et, le cas échéant, de pratiques médicales complémentaires. Il est vrai que l'absence d'une doctrine médicale bien codifiée limite les possibilités d'intervention du service médical dans les décisions d'octroi de ces pratiques médicales.

## Mesures d'amélioration de la lutte contre les fraudes et abus

### Le renforcement des contrôles sélectifs et périodiques

Dans le cadre d'un renforcement significatif des moyens de contrôle du service médical, une partie des nouveaux moyens disponibles devrait être affectée à l'engagement périodique d'opérations ponctuelles mais approfondies permettant :
– de peser sur l'évolution des demandes non justifiées médicalement ;
– d'identifier et de responsabiliser les plus gros prescripteurs de cures ;
– de recadrer certaines pratiques des médecins thermaux, au moins dans les plus grandes stations (dix stations accueillent 46 % des curistes).

### L'harmonisation des tarifs et le renouvellement des relations conventionnelles

Compte tenu des faibles capacités de contrôle, les mesures les plus prometteuses semblent davantage relever des travaux en cours, portant sur la définition et l'harmonisation des tarifs thermaux ainsi que sur l'élaboration d'un cadre conventionnel rénové permettant de clarifier les rapports entre assurance maladie et établissements thermaux.

Sur la base des conclusions du rapport du Dr Ebrard (1), remis au gouvernement en août 1994, deux commissions ont été constituées :

(1) Président de la Fédération internationale du climatisme et du thermalisme.

– une commission scientifique chargée d'étudier les problèmes de mises aux normes des établissements dans la perspective d'intégration dans les textes d'application de la loi hospitalière ;
– une commission économique chargée de définir un ou plusieurs forfaits types par orientation thérapeutique et de proposer leur tarification en fonction de leur contenu ; dans ce cadre, le service médical de la CNAMTS a participé aux travaux de regroupement des forfaits actuels, en définissant leur contenu en fonction des finalités médicales de chaque traitement thermal.

Transmises au ministère des Affaires sociales en septembre 1995, les propositions de cette commission procèdent à une harmonisation du contenu des traitements afin de permettre à l'assurance maladie de rembourser des traitements homogènes, incluant un nombre maximum de soins, appartenant chacun à une famille de soins répondant aux différentes finalités médicales recherchées par le traitement.

La mise en œuvre rapide de ces propositions impose la réunion préalable de deux conditions principales.

Tout d'abord, il apparaît nécessaire qu'un décret en Conseil d'État (soit en application de la loi hospitalière, soit en vertu d'un nouvel article de loi) pose le principe d'une nomenclature des soins et traitements thermaux, fixée par arrêté interministériel. Finalisant les travaux d'harmonisation déjà engagés, cette nomenclature, juridiquement opposable aux établissements, comporterait la liste des stations thermales et de leurs orientations thérapeutiques et préciserait pour chaque orientation thérapeutique :
– la liste des pratiques thermales autorisées ;
– le classement de ces pratiques par famille ;
– le nombre maximum de pratiques quotidiennes autorisées.

Ensuite, afin de mieux fonder juridiquement les relations conventionnelles (1) et renforcer leur portée, il convient également de prévoir l'insertion dans un DMOS d'un article de loi posant le principe d'une convention nationale entre l'assurance maladie et les stations thermales dont le champ d'application couvrirait :
– les obligations respectives de l'assurance maladie et des stations (avec, en particulier, l'éventuelle interdiction pour les établissements conventionnés de recourir à de la publicité (2)) ;
– la détermination des tarifs de responsabilité des forfaits thermaux et des conditions dans lesquels ces tarifs peuvent être dépassés ;
– et la définition d'une période transitoire en vue de l'harmonisation progressive des traitements et des tarifs (par le biais notamment d'une revalorisation annuelle modulée des nouveaux tarifs arrêtés en 1996).

(1) Décision du Conseil constitutionnel en date du 22 janvier 1990 : une habilitation législative est nécessaire pour autoriser le recours à la voie contractuelle dans la fixation des tarifs des soins médicaux.
(2) En s'inspirant des dispositions réglementaires relatives aux médicament qui prévoient que *« ne peuvent être inscrites »* sur la liste des spécialités médicales *« les spécialités qui font l'objet d'une publicité auprès du public »* (R. 163-4 2° du CSS).

Dans le cadre de la nouvelle nomenclature, ces relations conventionnelles rénovées permettraient de développer l'évaluation de l'activité des stations thermales, en liaison avec les DRASS. Au moment du conventionnement de l'établissement ou à chaque modification du contenu de ses traitements, le service médical des CRAM pourrait en particulier vérifier que l'établissement considéré est en conformité avec les normes opposables de la nomenclature des traitements thermaux.

Chapitre IX

# Les prestations de l'assurance maladie : les créances hospitalières

On compte, pour 1991, 725 millions de francs de créances irrécouvrables pour les organismes de santé publique.

## Estimation des créances hospitalières irrécouvrables

Les organismes d'assurance maladie couvrent de 80 à 90 % des dépenses des établissements par le versement de la dotation globale. C'est donc essentiellement auprès des autres débiteurs que peuvent être constatés des créances :
– patients en situation de précarité, étrangers non résidents et sans prise en charge ;
– collectivités territoriales au titre de l'aide médicale gratuite ;
– organismes ou États étrangers ayant délivré des prises en charge.

L'origine des créances porte sur l'accueil aux urgences, le transfert vers d'autres structures, le rejet d'aide médicale, l'absence de domicile fixe et le refus de payer.

Les difficultés de recouvrement de ces créances clients se traduisent, dans une minorité de cas, par une admission en non valeur des créances déclarées irrécouvrables par les conseils d'administration des établissements de santé.

Pour l'ensemble des établissements publics, le montant des créances irrécouvrables a été évalué à 752 MF pour l'année 1991.

S'ajoutant aux autres charges de fonctionnement, la dépense supplémentaire correspondant aux créances irrécouvrables est supportée par l'ensemble des débiteurs, c'est-à-dire qu'elle se traduit essentiellement par un transfert de charge au détriment de l'assurance maladie.

## Le cas particulier des créances sur ressortissants étrangers

### Les difficultés statistiques

Compte tenu de la position de la CNIL qui n'autorise pas l'entrée d'éléments relatifs à la nationalité dans les fichiers informatiques, seules des estimations concernant l'hospitalisation des étrangers peuvent être mentionnées.

Selon une enquête du SESI, il y aurait eu en 1985-1987 environ 700 000 hospitalisations d'étrangers en court séjour pour près de 10 millions d'hospitalisations. Le SESI évaluait à environ 60 000 le nombre d'hospitalisations des étrangers non-résidents.

Les hospitalisations d'étrangers apparaissent largement concentrées sur l'Assistance publique des hôpitaux de Paris (AP-HP) : en 1992, les établissements de l'AP-HP ont recensé 106 000 hospitalisations d'étrangers dont 19 000 pour les non résidents.

Il n'existe pas encore de données nationales permettant d'évaluer le montant et la répartition des créances hospitalières générées par les prestations médicales dispensées à des étrangers. Toutefois, à partir de 1996, une enquête annuelle conjointe direction des hôpitaux et direction de la comptabilité publique devrait permettre de collecter de telles informations auprès des établissements publics confrontés à des difficultés importantes de recouvrement de créances (débiteurs étrangers et autres).

Les seuls éléments actuellement disponibles sont fournis par l'AP-HP : tous exercices confondus, cet établissement devait encore recouvrer au 30 juin 1995, 1 163 MF sur l'étranger (1 032 MF sur organismes et 131 MF sur particuliers).

### Les créances sociales : les étrangers couverts par des conventions internationales

Des accords avec les États de l'Union européenne et de l'Espace économique européen ainsi que plusieurs conventions bilatérales (onze pays dont ceux du Maghreb) permettent d'organiser les relations financières avec les pays concernés afin de recouvrir les créances françaises générées par des prestations délivrées à leurs ressortissants (1), et éventuellement à leur famille, séjournant sur notre territoire.

Ces relations incombent au centre de Sécurité sociale des travailleurs migrants (CSSTM) qui en qualité d'organisme de liaison a pour mission de payer les dettes françaises à l'égard des différents pays et de récupérer les créances de la France auprès des États.

(1) Les conventions bilatérales n'organisent ces relations financières que pour les seuls travailleurs salariés.

L'essentiel des relations financières entre les caisses françaises et étrangères concernent les pays européens. Il convient à cet égard de rappeler que les règlements européens prévoient la délivrance des soins de santé à tout ressortissant d'un des États membres, y compris en cas de séjour temporaire, et ce dans les mêmes conditions que pour un national. La plupart des frais de séjour sont remboursés par les caisses étrangères aux caisses françaises dès lors que l'intéressé s'est muni des formulaires prévus auprès de sa caisse d'affiliation (formulaire E 111 pour des soins urgents, formulaire E 112 pour les soins non urgents avec accords préalables).

En 1993, le CSSTM a reçu 2 126 MF et versé 337 MF au titre des accords européens en assurance maladie, ce qui reflète en particulier l'attractivité des structures hospitalières françaises.

Les opérations financières avec les pays non européens couverts par une convention bilatérale sont d'une importance plus limitée.

Le déséquilibre entre les versements effectués (231 MF) et les remboursements reçus (47 MF) s'explique d'abord par le fait que certaines conventions bilatérales (Maghreb, Turquie, Mali) prévoient que la famille restée dans le pays d'origine et le travailleur salarié ou pensionné lorsqu'il retourne dans ce même pays ont droit au bénéfice du régime de Sécurité sociale local. Les prestations alors délivrées donnent lieu à remboursement par les institutions françaises.

Ce déséquilibre peut aussi s'expliquer par un aménagement des remboursements des pays étrangers, conformément aux décisions des commissions bilatérales. C'est notamment le cas pour l'Algérie qui vient d'honorer ses dettes au titre des exercices 1991 et 1992.

Globalement, les créances détenues par la CNAMTS, pour les périodes antérieures au 31 décembre 1994, au titre des conventions internationales de Sécurité sociale s'élevaient, au 31 octobre 1995, à un montant de 3,4 milliards de francs au titre de la maladie. À l'exception notable de l'Algérie, la quasi-totalité des créances françaises se concentrent sur les pays de l'Union européenne et ne posent pas de problème majeur de recouvrement.

| **État** | **Créance** (MF) |
|---|---|
| Italie | 728 |
| Allemagne | 493 |
| Belgique | 466 |
| Luxembourg | 348 |
| Espagne | 323 |
| Royaume-Uni | 273 |
| Portugal | 232 |
| Algérie | 350 |
| **Total** | **3 213** |

### Les créances hospitalières : les étrangers non visés par des accords internationaux

Les hôpitaux ont le devoir de dispenser des soins notamment aux étrangers dont l'état médical le justifie et qui sont hospitalisés à l'occasion de leur venue ou de leur séjour en France.

Les résidents en situation irrégulière ont droit aux prestations de l'aide médicale État en application de l'article 186 du CFAS. Ces prestations sont toutefois limitées aux soins délivrés et aux médicaments prescrits par des hôpitaux. D'après les remontées des établissements et des DDASS, il semble que le mécanisme du bénéfice de l'aide médicale aux étrangers en situation irrégulière est méconnu voire non appliqué.

Pour les séjours réguliers d'étrangers non résidents en France, l'hospitalisation peut intervenir dans le cadre de la délivrance d'un visa pour motif sanitaire. L'octroi de ce visa est notamment subordonné à la délivrance d'une prise en charge par un organisme étranger, à l'obtention préalable de l'aide médicale française ou au dépôt d'une provision apte à couvrir les frais engagés par le traitement. Avec environ 1 500 visas sanitaires délivrés chaque année, ce mécanisme apparaît marginal et ne semble conduire à de réelles difficultés de paiement que lorsque le séjour se prolonge ou que l'organisme étranger de prise en charge n'honore pas ses dettes

Plus fréquemment, l'étranger dispose d'un visa de court séjour pour motifs touristiques ou professionnels et se fait soigner dans un établissement français selon les deux cas de figure suivants :
– en fonction des accords de tiers payant qui peuvent être conclus entre l'établissement français et des organismes de son pays, l'étranger peut bénéficier d'une prise en charge délivrée par ces organismes ; sur la base des quelques éléments disponibles, il semble que les hôpitaux français éprouvent des difficultés certaines à récupérer leurs créances auprès de certains organismes étrangers : pour l'AP-HP, la dette cumulée de la seule Caisse nationale des assurances sociales algérienne s'élevait ainsi à quelques 900 MF au 30 septembre 1995 ;
– dépourvu de prise en charge, l'étranger peut être hospitalisé en urgence au cours de son séjour et est alors directement responsable du paiement des prestations réalisées ; en cas de défaut de paiement, les moyens d'action à l'encontre de débiteurs, qui ne sont généralement plus présent sur le territoire, sont particulièrement limités : alors que des créances à l'encontre de nationaux non assurés et se déclarant sans domicile fixe peuvent donner lieu à des recherches et éventuellement à des poursuites, les créances portant sur ces ressortissants étrangers sans prise en charge sont bien souvent directement admises en non valeur.

## Amélioration du recouvrement des créances hospitalières

Afin de prévenir la constitution de créances irrécouvrables pour des prestations délivrées à des nationaux ou à des étrangers, plusieurs mesures ont été mises en place et notamment :

– la demande d'avance sur recettes aux départements lorsque ceux-ci ont à leur charge au moins 2 % des recettes en court et moyen séjour (décret du 25 novembre 1987) ;
– un développement des formules de pré-paiement par le biais d'un versement d'une provision renouvelable dans le cadre des accueils programmés (consultations externes, hospitalisation [1]).

Des mesures spécifiques peuvent être envisagées pour les défauts de paiement de prestations délivrées à des ressortissants étrangers disposant d'une prise en charge par une institution étrangère.

L'enquête DH/DCP devrait rapidement conduire à un suivi spécifique permettant de consolider les demandes de recouvrement de créances hospitalières auprès des organismes ou États étrangers ayant délivré la prise en charge. Dans le cadre de la politique française de coopération, il pourrait être envisagé de constituer un fonds destiné à prendre en charge une partie des créances étrangères susceptibles d'être irrécouvrables. Ce fonds serait intégré dans l'aide globale apportée aux pays concernés.

En ce qui concerne les étrangers dépourvus de prise en charge, les principales difficultés résultent des admissions en urgence à l'hôpital.

S'il est inconcevable de remettre en cause l'obligation de soigner des patients nécessitant des soins urgents, il convient de rappeler que la notion d'urgence ne découle pas *ipso facto* de la simple présentation aux services d'urgence : lorsque la réalité de l'urgence n'est pas établie, un développement des formules de pré-paiement doit être envisagé.

Actuellement, les hôpitaux ne sont guère incités à faire un tri entre les vraies et les fausses urgences puisque par le biais du provisionnement des créances irrécouvrables, c'est le budget global et donc l'assurance maladie qui supporte le coût des malades sans prise en charge. Pour intéresser les établissements au contrôle de leurs admissions en urgence, il pourrait être envisagé de faire supporter une partie des créances irrécouvrables par la dotation non affectée des hôpitaux (patrimoine privé), historiquement constituée pour justement prendre en charge les malades insolvables.

Lorsqu'un traitement d'urgence s'impose, il convient d'agir en aval par une gestion rigoureuse du suivi des recettes et des prestations délivrées à des étrangers en séjour temporaire afin de réduire des délais de facturation beaucoup trop élevés (supérieurs à soixante jours).

(1) Article R. 716-9-1 (décret du 31 juillet 1992) : « Dans les cas où les frais de séjour des malades ne sont pas susceptibles d'être pris en charge soit par les services de l'aide médicale, soit par un organisme d'assurance maladie, soit par le ministère chargé des Anciens combattants ou par tout autre organisme public, les intéressés ou, à défaut, leur famille ou un tiers responsable souscrivent un engagement d'acquitter les frais de toute nature afférent au régime choisi. Ils sont tenus, sauf dans les cas d'urgence, de verser au moment de leur entrée dans l'établissement une provision renouvelable calculée sur la base de la durée estimée du séjour. »

Par ailleurs, il pourrait être proposé de rendre obligatoire la souscription, par l'hébergeant, d'une assurance couvrant les dépenses de soins dont pourrait bénéficier un étranger en visite en France.

Chapitre X

# Les pensions de vieillesse

Les recettes et dépenses de l'assurance vieillesse en 1994 :
– recettes : 306 milliards de francs ;
– dépenses : 317 milliards de francs.

Les retraites au 31 décembre 1994 : 8 826 473 prestataires : soit 8 630 319 retraites et 196 154 conjoints à charge :
– pensions normales : 3,7 millions de bénéficiaires ;
– pensions minimums : 1,9 million de bénéficiaires ;
– pensions d'inaptitude : 1,5 million de bénéficiaires ;
– pensions d'invalidité : 0,57 million de bénéficiaires ;
– pensions de réversion : 0,76 million de bénéficiaires.

Le montant moyen annuel des prestations par retraite s'établit à 33 153 francs en 1994.

## Des fraudes et abus limités

Les prestations servies par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) sont vraisemblablement parmi les moins fraudées.

Cependant, la branche retraite est confrontée à deux risques majeurs :
– l'état civil ;
– la connaissance des ressources.

### L'état civil

Le risque de fraude se pose surtout pour les étrangers ; au 31 décembre 1994, 628 000 retraités (soit 7,2 %) payés par la métropole résidaient à l'étranger, dont principalement 352 000 en Europe et 241 000 en Algérie, Tunisie et Maroc.

• L'ouverture des droits à l'assurance vieillesse suppose des conditions d'âge ; de même, la pension de retraite étant un avantage viager, les organismes doivent s'assurer périodiquement de l'existence de leurs prestataires, par des opérations dites de « contrôle de survivants ».

Les risques liés à l'état civil sont minimes pour les assurés nés et résidant en France.

Les liens tissés de longue date entre l'INSEE et la CNAV apportent des garanties quant à la fiabilité des états civils des personnes nées en France, le taux de litige est d'ailleurs extrêmement faible pour cette catégorie d'assurés. La transmission des avis de signalement des décès par l'INSEE aux organismes de la branche, a renforcé la fiabilité des procédures de contrôle d'existence mises en place par les caisses. Ceci permet d'éviter de manière quasi systématique de verser des pensions à des allocataires décédés depuis quelques mois, comme cela a pu être constaté dans le passé.

Comme l'ensemble des organismes sociaux, les caisses de retraite rencontrent des difficultés beaucoup plus importantes pour leurs ressortissants nés ou résidant à l'étranger.

La qualité des états civils de certains pays (Afrique) ou leurs particularités (Portugal) (1) rendent difficile l'identification fiable de ces catégories d'assurés.

• Quelques réformes pourraient améliorer l'identification des assurés nés à l'étranger.

– Rendre significatif le numéro matricule des assurés nés à l'étranger, actuellement identifiés sous le code 99, l'intégration dans le numéro d'identification du pays, voire de la province et de la ville de naissance, faciliterait le travail des organismes.

Cette réforme est nécessaire ; il est indispensable que la CNIL soit saisie et que l'INSEE prenne les dispositions adéquates.

– Limiter le nombre de pièces d'état civil autorisé.

Dans certains pays, notamment ceux d'Afrique, plusieurs autorités peuvent émettre des pièces d'état civil : le juge, l'administration locale, les autorités religieuses, les chefs de tribus... ; une limitation du nombre de pièces d'état civil admis par pays permettrait des contrôles plus ciblés.

La mise en œuvre de cette proposition suppose une révision des conventions internationales de Sécurité sociale.

Il serait en tout cas souhaitable lors des révisions de ces conventions internationales que ces aspects soient pris en compte.

Quant aux ressortissants résidant à l'étranger, les caisses sont confrontées à la difficulté de vérifier périodiquement leur existence.

Certes, les caisses et leurs correspondants bancaires effectuent des contrôles réguliers de trois mois à un an selon les pays, mais ces contrôles ne peuvent être que des contrôles de forme (certificat d'existence visé par les autorités du pays).

(1) Pour la constitution du nom de naissance, il y a possibilité d'opter pour l'intégralité ou une partie du nom de naissance du père ou de la mère.

Face à ce problème, les caisses sont actuellement démunies ; il serait opérant de prévoir, dans le cadre des accords bilatéraux, la possibilité de contrôles sur place.

D'une manière plus générale, dans un but de lutte contre la fraude et de simplification administrative, il conviendrait d'examiner pour les pensions d'un faible montant, la possibilité de versement d'un capital (comme cela existe pour les accidents du travail à faible taux d'invalidité) ; cette faculté serait ouverte à l'ensemble des pensionnés.

## Les ressources

Les organismes de la branche retraite ont besoin de connaître les ressources des assurés dans deux situations :
– pour leur attribuer des avantages non contributifs tels que le minimum vieillesse ;
– pour les soumettre à la cotisation d'assurance maladie ou à la contribution sociale généralisée.

### Les avantages non contributifs

Les ressources des assurés sont vérifiées lors de l'attribution de l'avantage non contributif puis un an et trois ans après l'attribution du droit ; aucun contrôle n'est fait pour les assurés âgés de plus de soixante-quinze ans.

Un rapprochement entre les données fiscales et la base prestataire réalisé par la CNAV en 1995 et portant sur 46 900 titulaires du Fonds national de solidarité résidant en France a montré qu'aucun bénéficiaire n'était imposable au titre de l'impôt sur le revenu ; il s'en déduit que cette prestation est vraisemblablement très peu fraudée.

Il n'en reste pas moins qu'il serait souhaitable d'opérer, outre les contrôles déjà prévus, des contrôles supplémentaires sur des échantillons d'allocataires.

Par ailleurs, les règles de détermination des plafonds de ressources pour la fixation des avantages non contributifs sont différentes de celles retenues par le fisc pour l'assujettissement à l'impôt sur le revenu. L'alignement sur les définitions fiscales, outre la simplification qu'il apporterait, faciliterait les rapprochements avec les données fiscales.

### La cotisation d'assurance maladie et la contribution sociale généralisée

Les retraités ne sont soumis à la cotisation d'assurance maladie et à la contribution sociale généralisée que s'ils acquittent l'impôt sur le revenu.

À l'heure actuelle, ces conditions sont vérifiées lors de l'attribution du droit. Le retraité est informé annuellement, lors de la déclaration fiscale, qu'il doit signaler les changements intervenus dans sa situation fiscale.

Le coût d'un contrôle annuel manuel a conduit les organismes à ne pas vérifier les revenus des assurés non soumis à cotisation ou à CSG.

En 1995, un rapprochement des fichiers prestataires avec ceux des services fiscaux portant sur l'intégralité des retraités non soumis à la cotisation d'assurance maladie et à la CSG, a été effectué.

Ce rapprochement des fichiers est difficile à réaliser en raison de l'interdiction faite par la CNIL à la direction générale des impôts d'utiliser le numéro national d'identification. Dans ces conditions, le contrôle ne peut se faire que sous le nom et l'adresse du retraité. Le résultat de l'expérimentation 1995 montre que ce rapprochement ne peut se faire que dans 50 % des cas ; le croisement a montré un niveau de fraude faible.

Il serait donc indispensable que la direction générale des impôts (ainsi que l'ensemble des organismes sociaux : CAF, UNEDIC) puisse utiliser le numéro national d'identification afin de faciliter les rapprochements des fichiers.

## Le cas particulier des pensions de réversion

La pension de réversion est une prestation sous condition de ressources ouverte au conjoint de l'assuré décédé à partir de cinquante-cinq ans, sous réserve que le mariage ait été prononcé au moins deux années avant le décès (1).

La pension de réversion est égale à 54 % de la pension de l'assuré décédé ; elle ne peut être inférieure au montant minimum de base, soit 1 377,25 francs par mois au 1er janvier 1995, elle est augmentée d'une majoration pour enfant à charge (2).

La pension de réversion peut être cumulée avec des avantages personnels de vieillesse ou d'invalidité mais dans certaines limites ; il existe deux limites, la plus avantageuse étant retenue :
– soit la limite calculée : 52 % du total des avantages personnels de retraite des deux conjoints ;
– soit la limite forfaitaire : 73 % de la pension maximum servie par le régime général, soit 4 719 francs par mois au 1er janvier 1995.

Le nombre de bénéficiaires au 31 décembre 1994 : 1 935 000 bénéficiaires (pour le régime général) :
– droits dérivés purs : 760 000 personnes ;
– droits dérivés cumulés : 1 175 000 personnes, dont :
– cumul intégral : 387 000 personnes (montant moyen de la pension de réversion : 1 585 francs/mois) ;

(1) Aucune condition de durée n'est exigée si un enfant au moins est issu du mariage.
(2) La majoration pour enfant à charge est actuellement égale à 473,12 francs par mois et par enfant.

– cumul partiel : 788 000 personnes (montant moyen de la pension de réversion : 1 246 francs/mois).

Le coût des pensions de réversion atteint 33 milliards de francs en 1994, soit 12 % des dépenses du montant total des dépenses servies par le régime général.

## Les fraudes et abus

La pension de réversion est une prestation sous condition de ressources ; cette condition de ressources est une condition d'ouverture du droit et non une condition de service de la prestation.

Le risque de fraude est donc constitué par une sous-déclaration des ressources du conjoint survivant lors du dépôt de la demande, laquelle peut prendre la forme d'une sous-déclaration des valeurs mobilières ou immobilières.

Le risque de fraude est d'autant plus important que la pension de réversion est accordée sans limitation de durée, même si les ressources du conjoint survivant augmentent sensiblement ultérieurement ; il y a simplement un ajustement, au moment où le bénéficiaire fait liquider ses propres droits à retraite.

De plus, la pension de réversion n'ayant pas un caractère différentiel, l'effet de seuil est maximal : en dessous du seuil de ressources, l'allocation est versée, juste au dessus, elle est refusée.

### Une sous-déclaration des valeurs mobilières ou immobilières

Le plafond annuel de ressources pour bénéficier d'une pension de réversion est actuellement fixé à 2 080 fois le SMIC, soit actuellement 76 918 francs.

Les ressources à retenir sont celles du conjoint survivant, c'est-à-dire les « biens propres » au sens du Code civil et les revenus du travail.

Les « biens propres » sont constitués des biens mobiliers et immobiliers et des biens dont il a été fait donation ; lesquels procurent un revenu évalué à partir d'un pourcentage fixé par la réglementation.

Ainsi, et à titre d'exemple, les biens actuels mobiliers et immobiliers dont le requérant est propriétaire sont censés procurer un revenu évalué à 3 % de la valeur vénale des biens fixée à la date de la demande contradictoirement et à défaut, à dire d'expert.

De même, les biens dont l'intéressé a fait donation à ses descendants au cours des cinq années précédant la demande sont censés procurer au requérant un revenu égal à 3 % de la valeur vénale fixée à la date de la demande.

Il est clair que la fixation de la valeur d'un bien immobilier est particulièrement difficile à établir avec précision ; lorsque les ressources

propres du conjoint survivant sont proches du plafond, on ne peut exclure une volonté de sous-évaluation même légère.

## L'importance des fraudes et abus

Un rapprochement informatique entre des données fournies par les services fiscaux et ceux de la CNAV et portant sur 337 000 bénéficiaires de pension de réversion a montré que 163 000 bénéficiaires étaient imposables (soit 48 %).

Il s'en déduit que ces derniers avaient des ressources supérieures au seuil d'imposition, soit 58 783 francs. Une hypothèse vertueuse consisterait à admettre que la majorité des revenus s'échelonnerait entre ce seuil et le plafond de ressources pour l'ouverture du droit à pension de réversion (76 985 francs actuellement) et que le dépassement éventuel de ce plafond était lié exclusivement à l'apparition de ressources nouvelles après la date d'obtention de la pension ou à l'existence de ressources non comprises dans l'assiette à prendre en compte pour l'ouverture des droits [1].

Il n'est donc pas exclu qu'une minorité des 163 000 allocataires ait sous-déclaré des ressources lors de la demande de pension.

Il conviendrait de s'interroger d'ailleurs sur les conditions d'ouverture du droit à pension de réversion du régime général au regard notamment des dispositions prises dans les autres régimes ; la condition de ressources, exigée uniquement au moment de l'ouverture du droit constitue une singularité dans le régime de solidarité.

## Propositions

Il convient de substituer à la procédure déclarative actuellement en vigueur, une procédure sur justificatifs.

**La procédure actuelle ne permet pas de déceler les fraudes et abus**

Le conjoint survivant atteste sur l'honneur l'exactitude de ses ressources. Il joint simplement à sa demande le dernier relevé annuel de l'organisme gestionnaire de ses obligations et actions, le cas échéant : le seul contrôle effectué de manière systématique au moment de la demande est un contrôle de vraisemblance, qui prend la forme suivante :
– recoupement avec les informations figurant dans le dossier de l'assuré décédé concernant les « ressources conjoint » ;
– édition du compte individuel du conjoint survivant qui permet de vérifier s'il existe une activité salariée.

(1) Lorsque le conjoint survivant était marié sous le régime de la communauté universelle, il ne doit pas être tenu compte du montant des revenus mobiliers et immobiliers provenant de la communauté universelle mais seulement du revenu des biens propres du conjoint survivant.

Un second « contrôle » est effectué lorsque le conjoint survivant vient déposer sa demande de pension personnelle en faisant état de ses activités et/ou de sa retraite.

Ce contrôle très partiel ne permet pas de détecter les inexactitudes, les omissions, voire les fraudes, notamment en ce qui concerne les « biens propres » déclarés.

Il est clair, pourtant, que l'omission d'une ressource, même modeste (un livret de caisse d'épargne par exemple), peut conduire à l'attribution de la pension de réversion.

**Une procédure sur justificatifs**

Le demandeur devrait joindre à sa demande l'ensemble des documents permettant d'apprécier la réalité de ses ressources : avis d'imposition ou de non imposition, taxes foncières au titre des propriétés, titres de propriétés. De plus, une possibilité de consulter les organismes bancaires devrait pouvoir être envisagée.

## Table des matières

**Préface** 9

**Rapport de la mission parlementaire sur les fraudes et les pratiques abusives** 11

**Introduction** 13

Chapitre I
**Les fraudes sont significatives et les pratiques abusives trop nombreuses** 17

Les recettes publiques connaissent une fraude globalement importante bien qu'hétérogène 17

– Le travail illégal est la première cause de la fraude sur les prélèvements obligatoires 17

– Les prélèvements obligatoires peuvent être déclinés suivant la qualité de leur assiette et de leur recouvrement 18

– Le bilan de la fraude 21

– Des pratiques abusives trop nombreuses 23

Un degré de fraude très variable suivant les prestations 25

– L'évaluation de la fraude est délicate 25

– Les prestations peuvent être classées au regard de la fraud 26

– Les pratiques abusives sont multiples 27

Le bilan de la fraude et des pratiques abusives examinées 28

L'immigration irrégulière : un phénomène dont l'ampleur ne doit pas être sous-estimée 30

– Un manque d'instruments d'évaluation 30

– Mais un phénomène d'une importance certaine 30

– Un lien fort avec la fraude 31

Chapitre II
**Les causes de la fraude sont multiples** 33

Le caractère trop déclaratif du système fiscal et social français favorise la fraude 33

– Pour les recettes, l'absence de déclaration, à laquelle s'apparente le travail illégal, constitue la cause majeure de la fraude 33

– Les critères de conditions de ressources et d'isolement sont les deux sources principales de la fraude aux prestations 35

– Le système déclaratif obère le contrôle de l'immigration irrégulière 37

De larges possibilités de fraudes et d'abus sont dues à l'inadaptation de la prise en compte de l'ouverture de la France sur l'extérieur **38**
– L'immigration irrégulière : une fraude singulière **38**
– L'absence de contrôle de la régularité de la situation en France lors de l'ouverture des droits **39**
– Les créances hospitalières et de Sécurité sociale **39**
– Le régime intracommunautaire de TVA **40**
– Les prix de transfert et la délocalisation des bénéfices **40**
– La polygamie **40**
La complexité des systèmes en place est porteuse de pratiques abusives et de fraudes **41**
– La complexité des prélèvements obligatoires et de certaines prestations, ainsi que la multiplicité des exonérations législatives engendrent l'évasion fiscale **41**
– La multiplicité des régimes et des caisses de protection sociale insuffisamment coordonnés constituent autant de sources d'abus **43**
– Certains dispositifs de prélèvements comme de prestations sont « fraudogènes » par nature **43**
– L'instabilité juridique pèse sur l'efficacité du contrôle **44**

Chapitre III
**Le dispositif de contrôle et de sanction est insuffisant et inégalitaire** **47**
Un contrôle efficace n'est pas assuré dans tous les domaines examinés **47**
– Le recouvrement et le contrôle de la plupart des recettes bénéficient d'un dispositif relativement efficace **47**
– Les organismes gestionnaires de prestations sont généralement plus préoccupés par le versement des prestations que par leur contrôle **48**
– Le contrôle du travail illégal est très insuffisant, faute d'un service qui en soit véritablement chargé **49**
– La coordination de l'ensemble des services chargés du contrôle de l'immigration irrégulière n'est pas assez étroite **50**
Le dispositif de contrôle est très inégalitaire **50**
– Une inégalité géographique **50**
– Un contrôle qui n'assure pas l'égalité des citoyens **51**
– Une inégalité du contrôle suivant les prestations et les secteurs de l'économie **52**
Les moyens administratifs, matériels et juridiques du contrôle ne sont pas toujours à la hauteur de l'enjeu **53**
– Les recettes publiques **53**
– Les prestations sociales **53**
– L'immigration irrégulière **54**
Les sanctions pénales sont peu utilisées **54**
Le recoupement des données disponibles n'est que trop rarement opéré avec une efficacité limitée **55**

Chapitre IV
**La fraude peut être réduite par la mise en œuvre d'un ensemble de mesures cohérentes** **57**
Des propositions communes aux recettes et aux prestations **57**

– La réduction du champ des procédures déclaratives : un moyen efficace de prévention de la fraude et de simplification administrative **57**
– La généralisation de l'échange automatisé des informations entre les services **58**
– L'utilisation optimale de l'arsenal juridique existant et le renforcement de la politique du recouvrement, du contrôle et des sanctions **60**
– La simplification et l'amélioration de la réglementation **61**
– Un meilleur partage des tâches entre les organismes **63**
– Des moyens administratifs qui doivent être coordonnés et réformés lorsque c'est nécessaire **64**
Des propositions plus spécifiques au travail illégal et à l'immigration irrégulière **65**
– Le travail illégal **65**
– L'immigration irrégulière **66**

**Conclusion** **69**

**Glossaire des sigles** **71**

**Annexe I**
**Les recettes fiscales et sociales** **73**

Chapitre I
**L'impôt sur les sociétés** **75**
Présentation générale **75**
– Un impôt sensible à l'environnement économique **75**
– Un impôt concentré **75**
Estimation et typologie de la fraude et des pratiques abusives **76**
– Le chiffrage de la fraude constatée et redressée par l'administration fiscale peut s'analyser en fonction du taux de pénalité **76**
– L'étroitesse de l'assiette tient à une faible corrélation avec la capacité contributive des sociétés **76**
– Le recouvrement des émissions de contrôle fiscal sur place est rendu difficile par la part des suspensions légales de paiement **78**
Efficacité des mesures de prévention et de contrôle de la fraude et des pratiques abusives **78**
– L'efficacité des contrôles concerne essentiellement le contrôle sur place **78**
– L'étroitesse de l'assiette est liée à des dispositions législatives **80**
– Certains régimes fiscaux se prêtent à la fraude et à des pratiques abusives **81**
Proposition de réforme **83**

Chapitre II
**L'impôt sur le revenu** **85**
Présentation générale **85**
– Un impôt accepté dans son principe et à bon rendement **85**
– Une relative stabilité de la structure du revenu imposable **86**

Estimation et typologie de la fraude et des pratiques abusives **86**
– L'approche en termes de comptabilité nationale est fragile, mais révèle une assiette taxable particulièrement étroite **87**
– Le chiffrage de la fraude constatée et redressée par l'administration fiscale peut s'apprécier en termes de taux de pénalité **89**
Efficacité des mesures de prévention et de contrôle **91**
– La part des redressements dans le total du produit de l'impôt reste modeste **92**
– L'étroitesse de l'assiette tient essentiellement à des dispositions législatives **94**
– L'analyse de la typologie des redressements fait apparaître des inégalités devant le contrôle fiscal **102**
– Le dispositif répressif est peu efficace **103**
Propositions d'amélioration **105**

Chapitre III
**La taxe sur la valeur ajoutée** **107**
Présentation générale **107**
– Un impôt à haut rendement **107**
– Des évolutions récentes difficilement comparables **108**
Estimation de la fraude et des pratiques abusives **109**
– La mesure de la fraude à la TVA à partir des données de la comptabilité nationale est fragile **109**
– L'ampleur de la fraude constatée et redressée par l'administration fiscale peut s'analyser à partir des taux de pénalités **110**
– Le contexte fiscal créé par le régime transitoire de TVA intracommunautaire accroît les risques de fraude **111**
Efficacité des moyens de prévention et de contrôle **113**
– La couverture du contrôle fiscal des entreprises présente certaines insuffisances **113**
– Les enjeux du contrôle des opérations intracommunautaires supposent des nouveaux instruments **116**
Proposition d'amélioration **117**

Chapitre IV
**L'impôt de solidarité sur la fortune** **119**
Présentation générale **119**
– Un impôt à faible rendement **119**
– Un impôt concentré **120**
– Une financiarisation croissante du patrimoine taxable **120**
Estimation et typologie de la fraude et des pratiques abusives **122**
– Le patrimoine des ménages connu par l'administration fiscale est nettement inférieur au patrimoine calculé par l'INSEE **122**
– La mobiliérisation du patrimoine est une source de fragilité de l'assiette **123**
– Certaines exonérations légales sont source de pratiques abusives **124**
Efficacité des mesures de prévention et de contrôle **127**
– Le faible montant des redressements tient à l'insuffisance des travaux de relance **127**
– Les moyens de l'administration fiscale sont insuffisants **128**
Propositions **132**

Chapitre V
**La redevance audiovisuelle** **133**
Présentation générale **133**
Estimation de la fraude et des pratiques abusives **134**
– L'estimation de la fraude peut être réalisée à partir du taux d'équipement des ménages **134**
– L'analyse de la fraude à partir du taux d'équipement des ménages est cependant partielle **134**
– L'analyse des différents types d'évasion montre l'importance de la non-déclaration **135**
Efficacité des mesures de prévention et de contrôle **135**
– Les statistiques de contrôle doivent être nuancées **135**
– Les moyens de contrôle de l'administration sont très insuffisants **137**
– L'impact financier des actions de contrôle reste limité **138**
Propositions **139**
– Développer l'accès aux fichiers fiscaux **139**
– Accentuer les sanctions **140**
– Augmenter la sélectivité des contrôles, notamment sur les détenteurs multiples **140**

Chapitre VI
**Les cotisations recouvrées par les URSSAF** **143**
Les fraudes et abus **144**
– Le travail illégal : la source de fraude la plus importante, mais la moins contrôlée **144**
– L'assujettissement de certaines professions ou activités **145**
– Les fraudes et abus « classiques» **146**
Une érosion de l'assiette, une évasion des cotisations **148**
– Une érosion de l'assiette **148**
– Un développement de l'évasion sociale au cours des dernières années **149**
Le contrôle **154**
– Le recouvrement des cotisations est satisfaisant et le contrôle est globalement convenable **155**
– Une mission de contrôle assurée de manière inégale sur le territoire **156**
– Un contrôle insuffisant : les exonérations de cotisations liées aux mesures destinées à favoriser l'emploi **157**
– Certaines recettes encaissées par l'ACOSS font l'objet d'une vérification très partielle **158**
L'évaluation des pertes de recettes : au moins 32 milliards de francs **159**
– Le travail illégal : un manque à gagner d'au moins 25 milliards de francs **160**
– Les fraudes et abus aux cotisations autres que le travail illégal : un manque à gagner de plus de 7 milliards de francs **160**
Les propositions d'amélioration **161**
– Renforcer la lutte contre le travail illégal : la priorité absolue, qui nécessite un renforcement très sensible des moyens **161**
– Renforcer les contrôles en entreprise **162**
– Simplifier, stabiliser la législation **163**
– Limiter l'évasion sociale **164**

Chapitre VII
**Les cotisations recouvrées par les ASSEDIC** **167**
Les fraudes et abus sont de même nature et de même ampleur que ceux pour les cotisations de Sécurite sociale **168**
Les contrôles du recouvrement **169**
– Les fichiers employeurs sont correctement tenus, le recouvrement s'améliore **169**
– L'assiette des contributions, contrairement à celle des cotisations de Sécurité sociale, n'est pas contrôlée **169**
L'évaluation des pertes de recettes **170**
– La démarche retenue pour évaluer la perte de recettes **170**
– Évaluation des pertes de recettes **170**
Propositions **171**

Chapitre VIII
**Les amendes** **173**
Présentation générale **173**
Estimation de la fraude et des pratiques abusives **174**
– La dégradation du recouvrement des amendes est particulièrement marquée depuis 1989 **174**
Efficacité des moyens de prévention et de contrôle **176**
– La faible efficacité du recouvrement tient aux particularités des amendes **176**
– L'engorgement des tribunaux ne permet pas de faire face aux réclamations **176**
Propositions **177**
– Des éléments de droit comparé montrent l'existence de solutions efficaces **177**
– La modernisation des procédures amiables **178**
– Le renforcement de l'efficacité du recouvrement contentieux **179**

**Annexe II-1**
**Sur l'immigration irrégulière** **181**

Chapitre I
**Éléments de définition** **183**

Chapitre II
**La quantification de l'immigration irrégulière** **185**
Des chiffres parcellaires **185**
– Les statistiques de stocks **185**
– Les statistiques de flux **186**
– Conclusion **189**
Essai de quantification de l'immigration irrégulière **190**

Chapitre III
**Les dispositifs qui favorisent les fraudes et les abus** **193**
Introduction **193**
En amont, les efforts engagés n'ont pas permis de limiter significativement l'entrée irrégulière sur le territoire national **193**
– Rappel de la réglementation en vigueur **194**

– Les services chargés du contrôle à l'entrée sont nombreux **195**
– Les voies du franchissement irrégulier des frontières sont multiformes et de plus en plus perfectionnées **199**
– Le contrôle effectué à l'entrée est insuffisant **201**
– La réadmission et la non admission sont des outils limités **214**
– Conclusion **215**
Le maintien irrégulier sur le territoire national est actuellement difficile à contrôler **216**
– Rappel sur la réglementation en vigueur **216**
– Les voies de fraudes au maintien sur le territoire sont doubles **219**
– La recherche des étrangers irréguliers est lourdement handicapée **227**
– Conclusion **239**
En aval, le dispositif de retour manque d'efficacité **239**
– L'identification des personnes est de plus en plus difficile **239**
– La procédure de reconduite à la frontière est lourde et n'est pas systématiquement mise en œuvre **246**
– La rétention ne permet pas de mener à bien les procédures **255**
– La reconduite *stricto sensu* est parfois difficile **260**
– Une simplification des procédures dans le strict respect des libertés individuelles est indispensable **264**
– Conclusion **268**

**Personnalités et services rencontrés par la mission** **271**

**Ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France** **275**

**Annexe II-2**
**Sur le travail illégal** **303**

Chapitre I
**Éléments de définition et types de fraude** **305**
Introduction **305**
Le travail et l'emploi irréguliers **305**
– Le travail clandestin stricto sensu **305**
– Les cumuls d'emploi **312**
– L'emploi non déclaré **313**
Les trafics de main-d' œuvre **314**
– Les infractions spécifiques à la main-d'œuvre étrangère **314**
– Les infractions à la législation sur le travail temporaire, le prêt de main-d'œuvre et le marchandage **318**
– Le faux travail indépendant **320**
– Les entreprises domiciliées ou établies à l'étranger **321**

Chapitre II
**La quantification des phénomènes** **323**
Les moyens de la quantification **323**
La quantification des infractions **324**

– Les chiffres globaux **324**
– La répartition sectorielle des infractions **325**
– La répartition géographique des infractions **326**
La mesure des coûts **327**
– Les moins-values fiscales **327**
– Les moins-values sur les cotisations sociales **327**
– Le non respect des dispositifs protecteurs des travailleurs **328**

Chapitre III
**Le fonctionnement du dispositif** **329**
Un nombre important de services de contrôle **329**
– Les services centraux **329**
– Les services de terrain **331**
Une mobilisation peu satisfaisante **334**
– Les services sont diversement impliqués **334**
– Les moyens des services sont insuffisants **336**
– Le problème spécifique de la DICCILEC **342**
Une coopération peu efficace **342**
– Une coordination centrale qui ne correspond pas à la priorité donnée à cette lutte **342**
– Une coopération de terrain trop réduite face à l'ampleur des problèmes **344**
Les insuffisances juridiques **348**
– La DPAE **348**
– Les autres carences **348**
– Des sanctions encore faiblement appliquées **349**
Des résultats insuffisants qui imposent des réformes rapides **350**
– Les résultats ne sont pas à la mesure donnée à cette priorité **350**
– Plusieurs réformes doivent être envisagées **351**

**Personnalités et services rencontrés par la mission** **359**

**Fréquence des réunions des commissions départementales** **362**

**Annexe III**
**Sur les prestations sociales** **365**

Chapitre I
**Les allocations de chômage** **367**
Les fraudes et abus aux allocations de chômage **367**
– Les fraudes et abus liés au caractère déclaratif **367**
– Les fraudes liées à l'exercice d'un travail illégal **368**
– Le cumul travail déclaré / allocations de chômage **368**
– La non déclaration des périodes de maladie ou maternité aux ASSEDIC et le cumul indemnités journalières de maladie ou de maternité / allocations de chômage **369**
– Les intermittents du spectacle : un régime exorbitant du droit commun **373**

– Une application extensive des allocations de chômage : le maintien des allocations lorsque les droits à retraite sont ouverts **378**

Le contrôle de la recherche d'emploi **378**

– Le contrôle des demandeurs d'emploi indemnisés par les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle : une amélioration des résultats mais des moyens limités et un contrôle inégal sur l'ensemble du territoire **379**

– Une implication faible de l'ANPE dans le contrôle des demandeurs d'emploi **383**

– Le dispositif actuel d'indemnisation des chômeurs par le régime d'assurance chômage est plus incitatif à la reprise rapide d'emploi que le système en vigueur avant 1992 **384**

Évaluation des fraudes et abus **386**

– Au moins 4 % d'allocataires du régime d'assurance chômage, au moins 7,3 % d'allocataires du régime de solidarité sont en situation d'abus ou de fraude liés principalement à l'absence de recherche d'emploi en 1995, soit au moins 3 milliards de prestations indues **386**

– L'évaluation des fraudes et abus aux prestations **388**

Propositions **390**

– Améliorer le contrôle des allocations par la création d'un répertoire national des prestations sociales et renforcer les contrôles de l'allocation de solidarité spécifique **390**

– Accroître l'efficacité du contrôle de la recherche d'emploi **393**

Chapitre II

**Les prestations de la branche famille : l'allocation de parent isolé** **397**

Une prestation complexe, objet d'une fraude importante **397**

– Principales caractéristiques de l'allocation de parent isolé (API) **397**

– Estimation des fraudes et abus **398**

Un dispositif de contrôle d'une efficacité très relative **400**

– Des fondements juridiques approximatifs et des pratiques dérogatoires **400**

– Une prestation favorisant la fraude et difficilement contrôlée **401**

La lutte contre les fraudes et abus impose une réforme de l'API, voire l'intégration de cette allocation dans le RMI **403**

– Une modification des modalités d'attribution de l'API **403**

– L'intégration de l'API au RMI **404**

Chapitre III

**Les prestations de la branche famille : le revenu minimum d'insertion** **407**

Principales caractéristiques de la prestation **407**

– Les bénéficiaires de l'allocation **407**

– Le montant de la prestation **407**

– L'insertion des allocataires **408**

Nature et estimation des fraudes et abus **408**

– Les pratiques abusives **409**

– Les déclarations frauduleuses **410**

Efficacité et lacunes du dispositif actuel de contrôle **414**

– En dépit des difficultés, le RMI est une prestation contrôlée **414**
– L'insuffisance des échanges automatisés d'information **416**
Mesures d'amélioration de la lutte contre les fraudes et abus **417**
– Les mesures contre la fraude **417**
– La réduction des pratiques abusives **417**

Chapitre IV
**Les prestations de la branche famille : les allocations logement** **419**
Principales caractéristiques des allocations logement **419**
– Les bénéficiaires **419**
– Les conditions d'attribution **420**
– Le niveau des prestations logement **420**
Nature et estimation des fraudes ou abus **421**
– La situation et les charges de famille **422**
– Le niveau de ressources **423**
– Les autres fraudes et abus **424**
Limites du contrôle **424**
– La complexité de la réglementation **424**
– L'excessive sensibilité des aides au logement **425**
Mesures d'amélioration de la lutte contre les fraudes et abus **426**
– La simplification des dispositifs régissant l'attribution des aides au logement **426**
– Le renforcement des moyens de lutte contre la fraude et les abus **427**
Annexe : réglementation des aides au logement **428**

Chapitre V
**Les prestations de la branche famille : la polygamie** **429**
Interdisant la polygamie pour ses nationaux, la France tolère la présence d'étrangers polygames **429**
Des failles dans les dispositifs fiscaux et sociaux peuvent conduire à une tolérance de fait **429**
– La résidence en France des ressortissants étrangers et de leurs familles polygames **430**
– La résidence des familles polygames dans le pays d'origine du résident étranger **431**
– La situation fiscale des contribuables originaires d'un pays où la polygamie est autorisée **432**
Des mesures doivent être prises pour renforcer la lutte contre la polygamie **433**
– Les familles polygames résidant en France **433**
– Les familles polygames restées dans le pays d'origine **433**

Chapitre VI
**Les prestations de l'assurance maladie : les arrêts maladie** **435**
Évaluation des fraudes et abus **435**
– Les arrêts non justifiés ou d'une durée excessive **435**
– Les principaux diagnostics des arrêts de travail **436**
Efficacité et lacunes du contrôle **436**
– Le dispositif actuel de contrôle **436**
– Les lacunes du dispositif **438**

Mesures d'amélioration de la lutte contre les fraudes et abus **442**
– Actions auprès des assurés **442**
– Actions auprès des médecins prescripteurs **444**

Chapitre VII
**Les prestations de l'assurance maladie : les frais de transport** **447**
Estimation des fraudes et abus **447**
– Un système de prise en charge largement perverti **447**
– Des fraudes multiples dont l'importance n'est pas mesurée **448**
Efficacité et lacunes du dispositif actuel **449**
– Le dispositif de contrôle **449**
– Les difficultés rencontrées **451**
Mesures d'amélioration de la lutte contre les fraudes et abus **452**
– La lutte contre les fraudes **452**
– La réduction des abus **453**

Chapitre VIII
**Les prestations de l'assurance maladie : les cures thermales** **455**
Estimation des abus **455**
– L'importance du niveau de prise en charge des activités thermales **455**
– Les disparités de tarifs entre stations thermales **456**
– Des refus parfois significatifs de prise en charge **457**
Efficacité et lacunes du dispositif actuel de contrôle **457**
– Une efficacité certaine **457**
– Une portée concrète limitée **458**
Mesures d'amélioration de la lutte contre les fraudes et abus **459**
– Le renforcement des contrôles sélectifs et périodiques **459**
– L'harmonisation des tarifs et le renouvellement des relations conventionnelles **459**

Chapitre IX
**Les prestations de l'assurance maladie : les créances hospitalières** **463**
Estimation des créances hospitalières irrécouvrables **463**
Le cas particulier des créances sur ressortissants étrangers **464**
– Les difficultés statistiques **464**
– Les créances sociales : les étrangers couverts par des conventions internationales **464**
– Les créances hospitalières : les étrangers non visés par des accords internationaux **466**
Amélioration du recouvrement des créances hospitalières **466**

Chapitre X
**Les pensions de vieillesse** **469**
Des fraudes et abus limités **469**
– L'état civil **469**
– Les ressources **471**
Le cas particulier des pensions de réversion **472**
– Les fraudes et abus **473**
– L'importance des fraudes et abus **474**
– Propositions **474**