

L'AVENIR DU RECOUVREMENT SOCIAL

LES NOUVEAUX ENJEUX DU CONTRÔLE
ET DE LA LUTTE CONTRE LES FRAUDES

SYNTHÈSE (PARTIE 2)

Février 2023

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

Au regard des mutations de l'environnement économique, qui induisent des risques de dilution des

responsabilités des cotisants, cette deuxième partie se concentre sur les nouveaux enjeux du contrôle et de la lutte contre les fraudes (1), sur les moyens d'améliorer la réponse des organismes de collecte² (2) et sur les conséquences du contrôle en matière de rétablissement des droits (3).

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



1

Le contrôle et la lutte contre la fraude : une activité stratégique, une efficacité réelle, des nouveaux défis

I.I. LE CONTROLE EN MATIÈRE DE PRÉLEVEMENTS SOCIAUX : ENJEUX, ORGANISATIONS ET RÉSULTATS

Des objectifs pluriels

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

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

Le deuxième objectif est de veiller à garantir les **conditions d'une saine concurrence** entre les agents économiques, par le biais du caractère à la fois dissuasif

(incitation au civisme social) et répressif (sanction des fraudes) du contrôle. Les prélèvements sociaux revêtent en effet une grande importance en la matière, compte tenu de leur poids dans l'ensemble des prélèvements obligatoires, de leur incidence sur l'appareil productif et de leurs caractéristiques (prélèvements qui concernent l'ensemble des revenus d'activité).

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

L'activité de contrôle doit donc concilier plusieurs objectifs, tout en s'inscrivant dans un cadre qui doit non seulement garantir, comme l'exige la Constitution, l'égalité devant la loi et devant les charges publiques, mais plus globalement prendre en compte la réalité économique et sociale des cotisants ; la logique de **sécurisation juridique du cotisant**, qui régit l'ensemble de la relation entre les organismes de collecte et le cotisant et pas seulement l'activité de contrôle, se matérialise par la prise en compte de la complexité de la réglementation, du droit à l'erreur, de l'encadrement juridique des procédures, des garanties offertes au cotisant...

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

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



■ Un pan stratégique de l'activité des organismes de recouvrement

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

■ D'abord et naturellement, en adaptant les pratiques et l'organisation pour tenir compte de l'évolution de la réglementation d'une part (notamment avec le développement des dispositifs d'exonérations et d'exemptions), et de l'extension du périmètre de la collecte d'autre part (contributions d'assurance chômage, cotisations d'assurance maladie et d'assurance retraite acquittées par les travailleurs indépendants...³).

■ Ensuite, en renforçant sa stratégie en matière de travail dissimulé, les pratiques et leurs conséquences économiques et sociales étant, en la matière, différentes de ce qui relève des erreurs déclaratives et de l'activité de vérification.

■ Parallèlement, les organismes ont développé des actions de prévention, qui s'inscrivent dans l'activité de contrôle (notamment s'agissant des dispositifs de participation et d'intéressement) ou de lutte contre la fraude (notamment en allant à la rencontre des cotisants pour sensibiliser les employeurs à l'importance de la déclaration de leurs salariés), mais qui ne donnent pas lieu à des redressements.

■ Enfin, avec le droit à l'erreur d'une part, et la montée en charge depuis 2017 de la déclaration sociale nominative (DSN⁴), la notion de « fiabilisation » est devenue une préoccupation majeure, avec la mise en place progressive d'une sorte de *continuum* entre gestion des comptes (fiabilisation des déclarations au fil de l'eau par le gestionnaire de comptes) et activité de contrôle (vérification *ex-post* de la conformité de ces déclarations).

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

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

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

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

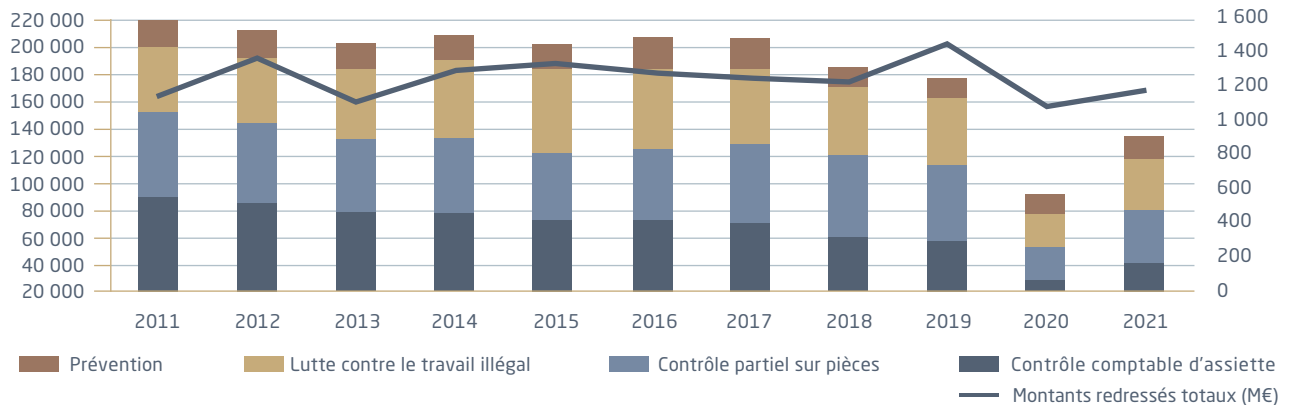
Cette baisse du nombre de contrôles comptables, associée à des montants redressés stables en moyenne, conduit mécaniquement à observer une baisse des montants redressés hors LCTI entre 2011 et 2019.

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

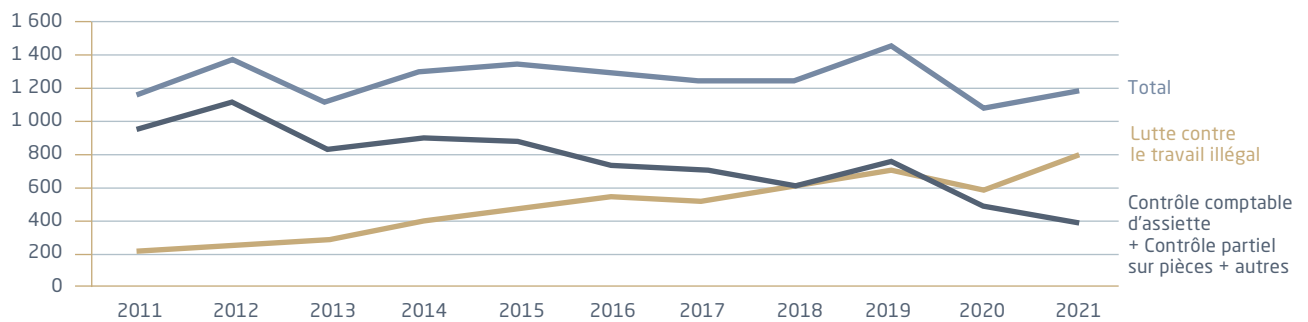
3. Voir HCFiPS (2022), *l'avenir du recouvrement social*, pour plus d'éléments sur les transferts de collecte.

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

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



Montants redressés (M€) par type de contrôle



Source : Urssaf Caisse Nationale

Les contrôles opérés sur les travailleurs indépendants ont été quasi inexistantes jusque récemment, pour diverses raisons, tenant notamment aux difficultés majeures auquel le RSI et les URSSAF ont été confrontés à l'issue de la mise en place de l'interlocuteur social unique (ISU) en 2006, difficultés qui ont perduré jusqu'au milieu des années 2010, puis à la sup-

pression du RSI et à l'intégration des travailleurs indépendants au sein du régime général entre 2018 et 2020. Le rapport du HCFiPS sur la protection sociale des travailleurs indépendants⁵ revenait en détail sur ces aspects, sur les évolutions réglementaires apportées depuis, et sur les organisations mises en place, tant au sein des Urssaf que de la MSA.

Le contrôle des prélèvements sociaux dans le secteur agricole

- La CCMSA a des missions plus diversifiées que le réseau des Urssaf, dans la mesure où les caisses agricoles gèrent, depuis l'origine, un régime de salariés, mais aussi un régime de non-salariés, le régime des exploitants agricoles. Par ailleurs, de par son organisation sous forme de guichet unique, le contrôle ne porte pas que sur les prélèvements sociaux, et concerne l'ensemble des branches de ces deux régimes agricoles : maladie, AT-MP, famille, retraite, et même retraite complémentaire s'agissant des exploitants. Enfin, de par la taille du régime, il n'existe pas de corps d'inspecteurs dédié à la lutte contre la fraude.
- Sur 2020 et 2021, la CCMSA indique que les actions de contrôles en matière de cotisations (14 518 actions en 2021) ont permis de procéder à des redressements pour 21,6 M€ en 2020 et 31,5 M€ en 2021, avec une fréquence de redressement de 20,5% en 2020 et de 31% en 2021.

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



I.2. DE NOUVELLES ORGANISATIONS DU TRAVAIL ENTRAÎNENT UNE DILUTION DES RESPONSABILITÉS DES EMPLOYEURS, AINSI QUE DE NOUVEAUX RISQUES

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

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

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

Parmi les comportements frauduleux complexes à appréhender qui ont pu être mentionnés régulièrement lors des auditions du HCFiPS, le sujet de la sous-traitance en cascade et des montages complexes mettant en jeu des entreprises qualifiées d'« éphémères », constitue un enjeu particulièrement stratégique : la fraude s'appuie sur des entreprises dont la vocation est d'avoir une durée de vie limitée, le temps

d'organiser la fraude et d'en retirer les bénéfices, et qui disparaissent avant qu'un contrôle ne soit opéré (ou au moment du contrôle). De fait, l'existence de ce type de sociétés ne facilite pas la détection des fraudes, puisque ces entreprises échappent largement aux plans de contrôles établis par les organismes sociaux, et rend quasi impossible le recouvrement des sommes éventuellement redressées, puisqu'elles disparaissent ou organisent leur insolvabilité dès le contrôle amorcé.

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

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

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

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

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

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

non-déclaration de salariés, non-déclaration de certaines heures... Les montages complexes associés à ces pratiques peuvent parfois servir également à blanchir des sommes en espèces obtenues à l'occasion d'activités illégales.

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

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

tation de travailleurs salariés, ou à l'auto-détachement de travailleurs non-salariés.

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

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

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

- *Terra Fecundis* est une société de droit espagnol qui met à disposition en France du personnel intérimaire dans des exploitations agricoles. Son activité fait l'objet de plusieurs contentieux, dont celui traité par le tribunal judiciaire de Marseille et qui porte sur la situation de travail de salariés employés sur la période de 2012 à 2015. Ces salariés sont venus travailler en France munis du certificat de détermination de législation applicable (formulaire A1) soit au titre du détachement (un peu plus de 2 006 certificats), soit au titre de la pluriactivité (un peu plus de 18 041 certificats), soit 20 047 certificats pour 8 172 salariés.
- Les investigations ont débuté en 2012 par un contrôle de l'inspection du travail faisant suite au décès d'un salarié, mort d'épuisement et d'insolation dans un champ. Ce contrôle amène les inspecteurs du travail à s'intéresser aux conditions de travail, d'hébergement, au temps de travail, au temps de repos, au paiement de l'ensemble des heures et aux taux horaires de rémunération des salariés.
- Une enquête de la police judiciaire est initiée en parallèle. S'agissant de l'activité de *Terra Fecundis*, les officiers de police judiciaire constatent que l'entreprise a une activité stable, habituelle et continue en France, une clientèle quasi exclusivement composée d'entreprises françaises et une infrastructure immobilière et, par

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

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



- suite, une obligation d'établissement en France. S'agissant des salariés, ils constatent, en lien avec l'Urssaf, que les salariés détachés se remplacent sur un même poste, pratique interdite par la réglementation européenne ; ceux intervenant dans le cadre de la pluriactivité n'exercent pas habituellement leur activité dans au moins deux États membres, ce qui est également en contradiction avec les règlements européens de coordination. De fait, les salariés travaillent uniquement en France, sans projet professionnel en Espagne lorsqu'ils y retournent.
- Sur la base de ces constats, l'Urssaf PACA engage une demande de réexamen puis de retrait des certificats A1 auprès des autorités espagnoles. Cette procédure de dialogue se traduit par un échec : les autorités espagnoles refusent le retrait du formulaire, sans réelle justification. Prenant en compte l'échec de la procédure de conciliation et le contexte frauduleux, l'Urssaf adresse à *Terra Fecundis* une lettre d'observation, avec une notification de redressement. À ce stade, les formulaires A1 ne sont pas retirés, puisque seul le juge pénal peut procéder au retrait.
- Le 8 juillet 2021, le tribunal judiciaire de Marseille, statuant en matière correctionnelle condamne *Terra Fecundis*, considérant que la société exerce son activité à titre continu en France et qu'à ce titre elle aurait dû s'établir en France. Les salariés détachés auraient dû être rattachés à la sécurité sociale française de même que les salariés pluriactifs, notamment en raison d'absence d'activité substantielle de l'entreprise en Espagne. S'agissant des certificats de détermination de la législation applicable, le tribunal procède au retrait des formulaires A1, par application de la jurisprudence *Altun*. Le tribunal déclare recevables les parties civiles, mais réserve sa décision sur les dommages et intérêts réclamés.
- Le 10 juin 2022, le tribunal condamne *Terra Fecundis* à verser 80 M€ à l'Urssaf en « réparation du préjudice financier provoqué par le non-paiement des cotisations et contributions sociales ». Ce jugement fait l'objet d'un appel.

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

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

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

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

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

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

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

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

- La loi prévoit l'obligation pour les opérateurs de plateforme d'adresser annuellement à l'administration fiscale un document récapitulatif de l'ensemble des opérations réalisées par les utilisateurs de ces sites ; les données collectées par la DGFIP sont ensuite transmises, annuellement, à l'Urssaf Caisse Nationale.
- L'Urssaf CN procède à une comparaison entre ces données et celles déjà détenues dans le système d'information de la branche du recouvrement, notamment en vue d'identifier les individus n'ayant pas accompli les obligations qui s'imposent aux professionnels.
- Un premier exercice de chiffrage a été réalisé en 2021 sur la population des utilisateurs de plateformes dont le SIREN communiqué par les plateformes est identifié dans le fichier Urssaf des microentrepreneurs. Il en ressort que, en 2021, les deux-tiers de la population étudiée a un chiffre d'affaires déclaré à l'Urssaf inférieur aux montants des transactions enregistrées par les plateformes ; près de la moitié d'entre eux n'ont rien déclaré. Cette part est de 90 % pour les VTC et de 73 % pour les livreurs à domicile. Les montants non ou sous-déclarés représentent 814 M€ en 2021, soit 144 M€ de cotisations. Le taux de cotisations éludées associé est de 43 %. Il atteint 62% pour les VTC et 58% pour les livreurs.

2

Des évolutions indispensables pour mieux contrôler et lutter plus efficacement contre la fraude

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

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

Au sein de la branche recouvrement du régime général, l'organisation du contrôle et de la lutte contre la fraude repose sur un dyptique, constitué d'un pilotage stratégique national, mis en œuvre opérationnellement par les organismes locaux. Contrairement

à ce qui a pu être envisagé, le déploiement de pôles nationaux de compétences n'a pas été intégré à cette organisation, ce qui contraste avec d'autres schémas organisationnels (CNAF, gendarmerie nationale, inspection du travail...). Une meilleure structuration du pilotage de la lutte contre la fraude pourrait à ce titre être pertinente (**recommandation n° 1**).

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

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



des redressements effectués par un des deux réseaux à partir des contrôles effectués par l'autre pourrait être étendu pour ne pas le limiter aux seuls cas de travail dissimulé (**recommandation n° 6**).

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

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

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

■ 2.2. DES SUJETS À FORTS ENJEUX, QUI NECESSITENT LA MISE EN PLACE DE STRATÉGIES ADAPTÉES

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

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

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

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

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

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

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

■ Se doter d'une stratégie en matière de mobilités internationales

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

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

■ Renouveler l'approche du contrôle des travailleurs indépendants

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

la couverture du fichier des indépendants pourrait probablement être étendue par l'autorisation de délégations des contrôles entre la sphère sociale et la sphère fiscale.

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

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

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

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

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



3

Un enjeu transversal : les impacts du contrôle sur les droits

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

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

Par ailleurs, avec la mise en place de la DSN de substitution¹⁹ à compter de 2023, les redressements opérés suite à contrôle pourraient donner lieu à une transmission automatique à l'ensemble des organismes sociaux ; le HCFiPS considère qu'il faudrait que les échanges de données individuelles soient étendus à l'ensemble des risques et à l'ensemble des régimes.²⁰ (**recommandations n° 33, 37**).

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



17. Le nombre de salariés concernés par des transmissions est en progression sur les trois dernières années, mais reste cependant relativement faible, (25 000 en 2021), notamment au regard du nombre de salariés correspondant au nombre de salariés des comptes contrôlés (2 532 385, avec un taux de fréquence des redressements de près de 70 %).
18. Le redressement opéré suite à contrôle n'est pas toujours individualisable dans la mesure où le salarié n'est pas toujours connu ou qu'il n'est pas connu avec la précision nécessaire. Pour ouvrir des droits vieillesse, il convient de disposer soit du NIR du salarié, soit, *a minima*, de son nom, de son prénom et de sa date de naissance pour tenter une recherche dans le Système national de gestion des identifiants (SNGI). Or, de ce point de vue, les situations sont très différentes selon l'environnement du contrôle : si l'identification est aisée lors des contrôles d'assiette classiques, avec des salariés employés régulièrement, elle est souvent très malaisée lors des contrôles LCTI. De nouveaux outils ont été déployés au sein de la branche depuis 2019 afin de faciliter l'individualisation des redressements par les inspecteurs.
19. À compter de 2023, les organismes de collecte peuvent émettre directement des DSN à la place des employeurs, lorsque ces derniers ne corrigent pas d'eux-mêmes les erreurs déclaratives identifiées par les Urssaf à l'occasion de la transmission des DSN ultérieures, afin que le système global de gestion des données sociales puisse s'appuyer sur des éléments déclaratifs fiables.
20. Les textes qui autorisent les Urssaf à recouvrer et à contrôler les cotisations sociales dues à d'autres régimes que le régime général ne prévoient rien en matière d'individualisation des droits.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

SUR L'ORGANISATION DE LA BRANCHE RECOUVREMENT

■ ■ Recommandation n° 1

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

SUR L'ARTICULATION ENTRE LA SPHÈRE SOCIALE ET LA SPHÈRE FISCALE (DGFIP)

■ ■ Recommandation n° 2

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

■ ■ Recommandation n° 3

Engager une expérimentation sur la mise en place de délégations de contrôle, notamment sur le périmètre des travailleurs indépendants.

■ ■ Recommandation n° 4

Partager les informations en amont des contrôles pour mieux cibler et organiser les contrôles.

■ ■ Recommandation n° 5

Réfléchir à des modalités de partage d'informations en cours de contrôle pour connaître au plus tôt les situations à risque.

■ ■ Recommandation n° 6

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

SUR LES SYNERGIES EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE

■ ■ Recommandation n° 7

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

■ ■ Recommandation n° 8

Travailler à l'interconnexion des formations et des parcours professionnels entre les différents services compétents en matière de LCTI.

SUR LA COOPÉRATION ENTRE ORGANISMES DE PROTECTION SOCIALE

■ ■ Recommandation n° 9

Renforcer l'échange entre Urssaf et caisses prestataires sur les données transmises pour partager les suites données et améliorer, le cas échéant, le processus.

■ ■ Recommandation n° 10

Renforcer l'interbranche dans le cadre des COG pour améliorer l'efficacité de la sphère sociale sur le traitement des fraudes.

SUR LES ÉCHANGES DE DONNÉES

■ ■ Recommandation n° 11

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

■ ■ Recommandation n° 12

Poursuivre les travaux sur les échanges de données sur la TVA intracommunautaire.



■ ■ **Recommandation n° 13**

Mettre à disposition des Urssaf les données relatives au chiffre d'affaires contenues dans les liasses fiscales.

■ ■ **Recommandation n° 14**

Automatiser les transmissions d'information sur les contrôles entre organismes sociaux.

SUR LES ENTREPRISES ÉPHÉMÈRES ET LA MISE EN CAUSE DES DONNEURS D'ORDRE

■ ■ **Recommandation n° 15**

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

■ ■ **Recommandation n° 16**

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

■ ■ **Recommandation n° 17**

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

■ ■ **Recommandation n° 18**

Définir une stratégie de branche relative à la mobilisation de la solidarité financière.

■ ■ **Recommandation n° 19**

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

SUR LA STRATÉGIE EN MATIÈRE DE MOBILITÉS INTERNATIONALES

■ ■ **Recommandation n° 20**

Rechercher les modalités d'un accord permettant de faire évoluer les règles européennes de sécurité sociale relatives aux mobilités internationales.

■ ■ **Recommandation n° 21**

Développer les relations bilatérales pour faciliter la gestion des dossiers

■ ■ **Recommandation n° 22**

Préciser la stratégie de contrôle des entreprises recourant de manière récurrente au détachement, à l'opposé de l'esprit et de la lettre du détachement.

■ ■ **Recommandation n° 23**

Faire un bilan de la mise en œuvre des dispositifs dérogatoires relatifs à l'impatriation et aux mobilités internationales intragroupes.

■ ■ **Recommandation n° 24**

Mobiliser, dans des situations à définir, les sanctions existantes en matière de défaut de déclaration.

■ ■ **Recommandation n° 25**

Créer une obligation déclarative en cas de recours à des salariés détachés ou pluriactifs.

SUR L'APPROCHE DU CONTRÔLE DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS

- **Recommandation n° 26**
Engager des échanges avec les tiers déclarants en vue de garantir la meilleure adéquation possible entre déclarations fiscales et sociales.
- **Recommandation n° 27**
Systématiser les rapprochements entre assiette fiscale et assiette sociale des microentrepreneurs dans le cadre de campagnes de fiabilisation des revenus.
- **Recommandation n° 28**
Faire déclarer par les entreprises les sommes versées aux microentrepreneurs sur le modèle des dispositions existant pour les honoraires .
- **Recommandation n° 29**
Renforcer le recours des plateformes et des microentrepreneurs au dispositif de tiers déclarant et envisager son extension au précompte des cotisations.
- **Recommandation n° 30**
Renforcer la qualité de l'information diffusée par les plateformes en matière de sécurité sociale.
- **Recommandation n° 31**
À législation constante, pour chaque fraude identifiée, revoir l'assiette des cotisations des praticiens et auxiliaires médicaux.
- **Recommandation n° 32**
Modifier la législation pour permettre une remise en cause de la prise en charge des cotisations sociales des praticiens et auxiliaires médicaux en cas de fraude identifiée.

SUR LES IMPACTS DU CONTRÔLE SUR LES DROITS

- **Recommandation n° 33**
Envisager les modalités de transmission des informations issues des contrôles entre organismes de protection sociale, de manière à rétablir le juste droit en matière de cotisations et de prestations à l'ensemble des organismes.
- **Recommandation n° 34**
S'assurer du caractère opérant du dispositif d'individualisation des droits lors de la prise en charge par les Urssaf des contrôles pour le compte de tiers.
- **Recommandation n° 35**
systématiser les transmissions de données suite à contrôle entre les Urssaf et les Carsat »
- **Recommandation n° 36**
Mieux détailler l'impact du redressement global par salarié.
- **Recommandation n° 37**
Avec la mise en œuvre de la DSN de substitution, réfléchir à une éventuelle extension du transfert de l'individualisation des droits à l'ensemble des risques.
- **Recommandation n° 38**
S'assurer de la non reproduction de situations de « faux » détachements au sein des entreprises.
- **Recommandation n° 39**
Pour garantir les droits des salariés : vérifier, de manière aléatoire ou sur signalement, que des cotisations sont versées et que des droits sont ouverts pour la période de détachement dans le pays dans lequel le certificat de détachement a été émis.

