



**Groupe de travail du Cnis**  
***La mesure du travail dissimulé et ses impacts pour les finances publiques***

**Compte rendu de la 6<sup>ème</sup> réunion du 21 juin 2016**

Président : Alain GUBIAN                      Directeur de la Direction financière et de la Direction des statistiques  
des études et de la prévision, Acoss

Rapporteurs : Cyrille HAGNERÉ              Responsable du Département Risques, recherche, évaluation et publication, Acoss  
Ronan MAHIEU                                      Chef du Département des Comptes nationaux, Insee

Destinataires : les membres du groupe de travail

**Rappel de l'ordre du jour**

1. Validation du compte-rendu de la 5<sup>ème</sup> réunion
2. La fraude aux prestations familiales (A. Cournée, S. Donné - Cnaf)
3. Mesure de la fraude et méthode d'estimation du manque à gagner en matière de TVA (G. El Karoui, B. Lepetit - DGFIP)

**Liste des participants**

Emmanuel AUVINET	RSI
Audrey BASLY	Medef
Cécile CHANTEL	Cnaf
Gérard FORGEOT	DGFIP
Olivier GATEAU	CFDT
Sophie GOURVENEK	UPA
Mélanie GROMER	FEPEM (Fédération des particuliers employeurs)
Alain GUBIAN	Acoss
Cyrille HAGNERÉ	Acoss
Nadia JOUBERT	DNLF (Délégation nationale à la lutte contre la fraude)
Ronan MAHIEU	Insee
Olivia MONTEL	Dares
Alain PELC	CCMSA
Christine RIGODANZO	DNLF
Philippe ROUSSEL	Cnis

**Absents excusés**

Philippe ADAIR	Université Paris-Est Créteil Val de Marne
Laetitia ASSALI	Fédération française du bâtiment / Medef
Jennifer BOUAZIZ	DSS
Philippe DINGEON	DGT
Benoît FAVIER	DSS
Céline GRISLAIN-LETRÉMY	Drees
Jean-Marie GUERRA	Acoss
Émilie MARTINEZ	Medef
Benoît OURLIAC	Dares
Amandine SCHREIBER	Insee
Michael WICKE	CGT

**Personnes invitées**

Aude COURNÉE	Cnaf
Stéphane DONNÉ	Cnaf
Gradzig EL KAROUI	DGFIP
Brice LEPETIT	DGFIP

## Compte-rendu de la réunion

### 1. Validation du compte-rendu de la 5<sup>ème</sup> réunion

Ce point est reporté à l'ordre du jour de la prochaine réunion.

### 2. La fraude aux prestations familiales (Aude Cournée, Stéphane Donné - Cnaf)

L'intervention porte sur l'évaluation de la fraude aux prestations sous condition de ressources (le droit s'éteint au-delà d'un plafond) ou bien modulées selon les ressources (comme c'est le cas maintenant des allocations familiales). Depuis la mise en œuvre à l'été 2016 de la modulation des allocations familiales en fonction des ressources des allocataires, la quasi-totalité des prestations dépend des ressources (95 % de la dépense de prestations des Caf).

Les ressources sont évaluées annuellement (prestations familiales, aides au logement) ou trimestriellement (RSA, AAH, prime d'activité...). Pour les ressources annuelles, la Cnaf s'appuie sur les transmissions de la DGFIP. Pour les ressources trimestrielles elle utilise des déclarations spécifiques.

Les prestations des Caf sont réparties en 3 domaines : famille et petite enfance (FPE), logement, précarité-insertion. Les catégories de ressources ne sont pas les mêmes selon les domaines (plus larges dans le cas de la précarité et de l'insertion).

#### Politique de contrôle des allocataires et de sécurisation des données

Deux axes stratégiques peuvent être distingués :

- mieux maîtriser les risques ;
- renforcer la lutte contre la fraude.

À noter qu'il existe une forte pression externe (cf. par ex. controverses avec les conseils départementaux sur le versement du RSA).

Le risque majeur n° 1 porte sur les ressources et la situation professionnelle déclarées par l'allocataire (« données entrantes »). La politique de maîtrise des risques de la Cnaf allie des moyens préventifs et des moyens curatifs.

9 mois après le paiement, la Cnaf estime les versements à tort à 5 %. Ce chiffre tombe à 2,9 % après 24 mois.

En matière de maîtrise préventive, les efforts portent sur la sécurisation de l'information reçue au moyen de la dématérialisation, et sur le référencement des bénéficiaires. Ils s'appuient notamment sur les échanges avec la DGFIP et Pôle Emploi.

Pour les ressources annuelles, la Cnaf reçoit à l'automne N+1 des ressources N (déclarées au fisc par les contribuables et transmises par la DGFIP) pour établir les droits à compter du 1<sup>er</sup> janvier N+2. La Cnaf ne récupère les données Pôle Emploi que pour les bénéficiaires du RSA.

En matière de maîtrise curative, les Caf peuvent procéder à des contrôles sur pièces ou des contrôles sur places.

La situation professionnelle est une problématique spécifique du fait des cas d'abattement ou de neutralisation des ressources en cas de perte d'emploi. Cela suppose en principe l'opération inverse en cas de reprise d'emploi, mais les allocataires ne déclarent pas toujours leur reprise d'activité (que ce soit une volonté de frauder ou une méconnaissance de la réglementation).

La Cnaf bénéficie de droits de communication bancaires, avis d'imposition, bulletins de salaire, etc. Elle recourt en outre à des techniques de datamining pour exploiter les masses de données reçues.

La fraude représente une part des indus : il faut en effet distinguer l'oubli de l'omission longue (répétée), et l'erreur de la fausse déclaration. Toutes ces situations sont génératrices d'indus, mais seules l'omission longue de ressources et la fausse déclaration sont constitutives de la fraude.

On dénombre environ 40 000 dossiers de fraude en 2015, pour un montant de 248 millions d'euros. Soit un montant moyen de fraude de 6 200 €. Les chiffres augmentent d'année en année du fait du meilleur ciblage des contrôles.

Omissions et fausses déclarations de ressources représentent 75 % de la fraude (la fraude à l'isolement 16 %). 2 900 poursuites pénales ont été entreprises en 2015.

### Enquête annuelle

Un dispositif annuel d'enquête a été mis en place depuis 2013 : des agents de contrôle assermentés vérifient le dossier complet d'un allocataire sur 2 ans, *via* des contrôles sur place. Pour la vague 2016, 7 200 dossiers ont été tirés au sort, concernant des allocataires ayant reçu au moins une prestation au titre du mois de février. Il s'agit d'un tirage aléatoire stratifié par catégories de prestations.

En 2015, 364 dossiers ont été qualifiés effectivement de frauduleux après examen par une commission.

Cette démarche de contrôles aléatoires par enquête débouche sur une estimation des indus frauduleux entre 1,3 et 1,7 milliard d'euros (soit entre 1,8 % et 2,5 % des prestations versées), après exploitation de l'enquête 2015 sur la fraude en 2014. Cela concernerait entre 3,3 % et 4,4 % des allocataires. On ne note pas d'évolution significative d'année en année.

L'enquête permet de qualifier/évaluer les risques de la branche, améliorer l'efficacité du datamining (scoring des allocataires afin d'optimiser la rentabilité des contrôles), et calculer un indicateur de risque résiduel (IRR) utilisé dans le cadre de la certification des comptes de la branche Famille.

A. Gubian demande si le risque est plus élevé sur les données entrantes trimestrielles que celles annuelles (où l'on fait *a priori* confiance aux données DGFIP). Cela amène-t-il à interroger la fiabilité des ressources connues par la DGFIP ?

A. Cournée répond que les Caf utilisent le droit de communication bancaire pour reconstituer un niveau de ressources, mais la fiabilité de l'estimation est limitée. Le cas échéant, la Cnaf effectue un signalement à la DGFIP mais ce cas est marginal. Il est à noter que le droit de communication bancaire ne fonctionne pas toujours dans des délais corrects.

Autre question : a-t-on information sur les rectifications apportées par la DGFIP après contrôles fiscaux ?

Réponse : il n'existe pas d'échanges systématiques mais des signalements individualisés en cas de fraude importante.

Par ailleurs, se pose la question du traitement des échecs d'appariement avec la DGFIP pour l'estimation des ressources annuelles. Après enquête sur cette population spécifique, il semble que ces allocataires (qui déclarent directement leurs ressources à leur Caf) ne génèrent pas beaucoup d'indus.

Très peu de sécurisation est possible avant paiement compte tenu des délais très serrés : cela se limite à quelques contrôles de cohérence, qui ne sont pas en eux-mêmes bloquants (de façon à garantir l'accès aux droits). On bascule donc très vite dans des contrôles *a posteriori*. Il y a une réflexion en cours sur l'utilisation possible de la DSN pour sécuriser le RSA ou la prime d'activité avant paiement de la prestation.

### **3. Mesure de la fraude et méthode d'estimation du manque à gagner en matière de TVA (Gradzig El Karoui, Brice Lepetit - DGFIP)**

Gradzig El Karoui précise que le bureau GF3C relève du service de la gestion fiscale, pas du contrôle fiscal. L'intervention porte donc sur la méthodologie d'évaluation du manque à gagner sur la TVA, et notamment les limites de celles-ci, mais pas sur la stratégie de contrôle fiscal. La méthode envisagée s'appuie sur l'application ALPAGE qui permet de suivre des données du contrôle fiscal.

Il est rappelé que tous les impôts sont contrôlés y compris les impôts non perçus pour le compte de l'État comme les impôts locaux. On dénombre environ 52 000 contrôles sur place par an. Des contrôles sont aussi réalisés sur pièces (contrôles « du bureau »).

Le droit fiscal est complexe. Gradzig El Karoui énumère quelques points de vigilance liés au risque d'extrapolation des données à partir soit des redressements constatés soit d'agrégats économiques :

- la fiscalité, ce n'est pas que du droit, ce sont aussi des faits ;
- le lien entre le droit fiscal et l'économique n'est pas systématique ;  
 Ex : fiscalité du monde associatif. Le principe est l'exonération (but non lucratif). La question de l'assujettissement à la TVA se pose si l'association 1) est dans un secteur en concurrence avec une entreprise privée, et 2) vend le même type de produit, au même prix et au même type de clients. De même, l'appréciation du bon taux de TVA à appliquer est parfois compliquée compte tenu de la multiplicité de taux réduits sur certains produits très spécifiques.
- la législation fiscale, comme la jurisprudence, évolue régulièrement ;
- il peut y avoir des rappels fiscaux déconnectés de l'économique (abus de droit) ;
- tous les redressements en matière de TVA ne sont pas du fait de la DGFIP (ex : escroqueries à la taxe carbone appréhendées par le juge) ;
- des effets de bord sont possibles entre impôts qui conduisent à tempérer l'impact toutes APU: frontière entre TVA et taxe sur les salaires ;
- taxations d'office (forfaitisation de certains rappels).

La notion de manque à gagner est un concept plus large que la fraude, car elle ne dépend pas nécessairement d'un élément intentionnel et peut comprendre des erreurs déclaratives, en réalité très majoritaires dans les redressements effectués.

L'objectif de cette évaluation serait, d'une part, de participer au débat public en contribuant à l'évaluation du manque à gagner, et d'autre part, de challenger les méthodologies. Des travaux sont possibles selon la méthode par post-stratification, dont le défaut principal est de conduire à des résultats souffrant d'un biais de sélection important.

2 approches alternatives seraient possibles :

- une démarche de contrôles aléatoires ;
- l'application de techniques économétriques pour corriger le biais de sélection (modèle à la Heckman).

Brice Lepetit précise que les données nécessiteraient d'être retraitées pour ne pas être en vision « dépôt de TVA » mais au plus près du fait générateur.

Il reste à approfondir les travaux sur la frontière TVA / Taxe sur les salaires, la prise en compte des questions intra-groupe...

Il existe des échanges avec le service du contrôle fiscal pour déterminer les variables de ciblage les plus pertinentes pour mettre en œuvre la méthode d'Heckman : secteur, taille, âge de l'entreprise, mais aussi certains ratios (par ex. poids des échanges intra-communautaires, TVA nette/TVA brute...).

Il convient de souligner que les contrôles ne sont pas forcément ciblés sur la fraude à la TVA mais peuvent conduire à des redressements sur cet impôt (cas de la TVA dans les banques par exemple).

Au niveau recouvrement, la TVA est une recette partagée entre la DGFIP et les Douanes (cette dernière recouvre et contrôle 20 milliards d'euros de TVA). La question ne concerne pour l'instant que la TVA recouvrée par la DGFIP. La TVA présente l'intérêt d'être bien corrélée à l'économique (en dépit des points de vigilance rappelés supra). L'IS est beaucoup plus complexe fiscalement parlant que le TVA ; une évaluation du manque à gagner en matière d'IS pose des difficultés encore plus redoutables.

### **Prochaine réunion**

La prochaine réunion aura lieu le 1<sup>er</sup> juillet 2016. Elle portera sur le travail détaché et la fraude aux prestations de services internationales.