



LA CLÉ D'UN BON RÉGIME D'ASSURANCE CONTRE LES LÉSIONS PROFESSIONNELLES.

ITCILO E-CAMPUS / CONNAISSANCE EN LIGNE

Module 12

Enjeux liés à la conformité et à la fraude



International Labour Organization



International Training Centre

Vue d'ensemble

Ce module présente les problèmes de conformité (compliance) et de fraudes (évasion des cotisations) auxquels tous les régimes d'assurance contre les lésions professionnelles sont confrontés. Les éléments essentiels de ces régimes, les causes de l'évasion et leur impact sont expliqués dans ce module. Le module présente également des exemples de mesures visant à renforcer la conformité réglementaire (compliance) des acteurs ainsi que des études de cas.

Résultats d'apprentissage

A la suite du module 12, les participants auront:

- Passé en revue les principaux éléments critiques liés à un régime contributif d'assurance contre les lésions professionnelles.
- Acquis une connaissance de base des types et des causes d'évasion des cotisations (fraude) dans un régime d'assurance contre les lésions professionnelles.
- Examiné les méthodes qui assurent une politique de conformité (compliance) efficace dans un régime contre les lésions professionnelles.
- Acquis une compréhension de base du risque d'aléa moral dans l'indemnisation des travailleurs ainsi que des mesures pour l'atténuer

Qu'est-ce qui est d'une importance capitale pour un régime contributif de sécurité sociale?

- Même si les paramètres d'un régime de sécurité sociale sont bien définis, il est souvent difficile d'évaluer sa couverture effective, car peu de données statistiques sont disponibles
- La conformité réglementaire est importante pour les régime de sécurité sociale contributif : les objectifs du régime ne seront pas atteints si les dispositions portant sur les cotisations ne sont pas respectées
- La nature et l'ampleur des fraudes (évasion des cotisations) ainsi que les mesures favorisant la conformité dépendent :
 - Des circonstances nationales
 - Des initiatives nationales
 - Des ressources disponibles pour assurer la conformité

Qu'est-ce qui est d'une importance capitale pour un régime contributif de sécurité sociale?

- Les problèmes liés à la conformité menacent la légitimité du régime, l'atteinte de ses objectifs d'offrir une protection adéquate ainsi que sa pérennité
- L'évasion des cotisations dans le régime d'EII a des conséquences pour les victimes de lésions professionnelles ainsi que pour l'État et les autres régimes de sécurité sociale, qui peuvent être amenés à pallier pour une protection insuffisante (contamination des autres régimes)
- Des niveaux élevés de fraude (évasion des cotisations) peuvent provenir d'une faible crédibilité du régime dans la population ainsi que des failles dans l'administration et la gouvernance du régime
- L'évasion des cotisations :
 - Crée une injustice entre les employeurs qui s'acquittent de leur obligation de verser leurs cotisations et ceux qui ne le font pas
 - Peut entraîner des niveaux de prestations réels inférieurs et/ou un taux de cotisation plus élevé que celui qui serait autrement requis

Qu'est-ce qui est d'une importance capitale pour un régime contributif de sécurité sociale?

- Les cotisations représentent la principale source de financement d'un régime d'EI :
 - La perception des cotisations et l'application de leur conformité sont d'une importance vitale pour le régime. Il s'agit là d'une fonction majeure de l'organisation administrant le régime
- Les dispositions en matière de cotisations sont généralement définies dans la loi qui couvre les régimes de sécurité sociale
- L'organisation chargée de la mise en place et de l'administration du régime a la responsabilité et l'obligation d'informer et d'éduquer toutes les parties prenantes sur leurs droits et leurs obligations
 - Par exemple, les employeurs doivent inscrire leurs travailleurs et verser les cotisations en leur nom

Quels sont les principaux types et causes d'évasion de cotisations?

- Identifier la nature des évasions de cotisations et ce qui les motivent aide à déterminer d'éventuelles mesures pour promouvoir la conformité
- Les employeurs peuvent être tentés d'échapper au versement des cotisations en :
 - Désignant des employés assurables comme appartenant à des catégories non assurables (par exemple : les travailleurs occasionnels, à temps partiel, temporaires ou contractuels)
 - Modifiant la déclaration des gains
 - Retardant ou omettant de verser les cotisations au régime de sécurité sociale
- Les dispositions du régime facilitant l'évasion des cotisations sont les suivantes :
 - Une couverture volontaire des travailleurs autonomes
 - Une couverture non obligatoire pour les employeurs de petite taille
 - L'exclusion de certaines composantes du salaire des travailleurs dans le calcul des cotisations

Quels sont les principaux types et causes d'évasion de cotisations?

- Les employeurs peuvent être tentés de ne pas s'acquitter du versement des cotisations au régime de sécurité sociale et ainsi réduire leurs coûts de production
- Les facteurs qui contribuent à l'inclination des employeurs à l'évasion des cotisations sont les suivants :
 - Des procédures administratives complexes pour la détermination et la perception des cotisations
 - Une tenue déficiente des dossiers par l'employeur, rendant ainsi l'inspection plus difficile
 - Le faible risque d'être pris en défaut ou des sanctions jugées clémentes
 - L'ignorance de la loi, notamment par les petits employeurs et ceux du secteur informel
 - Le manque de confiance dans le système (de la part des employeurs et des travailleurs)
 - Les travailleurs confrontés à des taux de chômage élevés ou à une insécurité d'emploi
 - Des employeurs confrontés à des difficultés financières

Quelles sont les mesures d'application de la conformité (lutte contre l'évasion des cotisations)?

- Les organismes de sécurité sociale et les gouvernements ne peuvent pas seulement compter sur l'éducation et la persuasion pour assurer la conformité. Ils doivent également mettre en œuvre des mesures efficaces d'application de la conformité.
- Les organismes de sécurité sociale peuvent lutter contre l'évasion des cotisations, mais ils doivent disposer de l'autorité requise pour forcer une application rigoureuse des règles qui entourent les cotisations :
 - Le **droit d'inspecter** les registres de l'employeur et le **droit d'accès** sans entrave à d'autres renseignements connexes tels que les relevés bancaires de l'employeur, les déclarations d'impôt sur le revenu, etc. À partir de ces renseignements, il est possible d'estimer le nombre d'employés et leur masse salariale et de faire la comparaison avec les registres du régime et les cotisations qui y ont été versées. La confidentialité ne doit pas être invoquée dans le but de dissimuler des fraudes ou d'encourager l'évasion de cotisations.
 - Le **droit de déterminer le montant des cotisations dues au régime et de contraindre les employeurs à rembourser ces cotisations, avec pénalités et intérêts, le cas échéant.** Les dettes envers la sécurité sociale peuvent être prioritaires par rapport aux autres créances. Aussi, il est parfois possible de saisir les biens des employeurs.

Quelles sont les mesures d'application de la conformité (lutte contre l'évasion des cotisations)?

- Les organismes de sécurité sociale et les gouvernements peuvent prendre un certain nombre de mesures pour assurer la conformité des règles qui touchent les cotisations au régime d'EII. Par exemple :
 - **Alléger les procédures administratives**
 - Les lois en matière de cotisations peuvent être simplifiées
 - Les conditions de cotisation exigées par les différents régimes de sécurité sociale peuvent être harmonisées et consolidées
 - La perception conjointe des cotisations au régime d'EII et des autres régimes de sécurité sociale peut améliorer l'efficacité administrative, réduire la charge administrative des employeurs et accroître l'intérêt des travailleurs pour leurs programmes de sécurité sociale
 - **Renforcer l'application de la conformité par des inspections ciblées et ponctuelles**
 - Une application de la conformité efficace exige une vérification opportune des déclarations des employeurs et des analyses immédiates afin de révéler d'éventuelles divergences avec les données du régime
 - Les inspecteurs doivent être en nombre suffisant, bien formés, bien équipés et rémunérés de manière adéquate
 - Les activités de contrôle sont coûteuses, mais elles constituent une dépense légitime et nécessaire pour un régime de sécurité sociale
 - L'alternance des employeurs ciblés pour une inspection réduit le risque que ces derniers développent une complicité avec les inspecteurs
 - La décentralisation du corps d'inspection peut accroître la proximité de l'organisme administrant le régime avec les employeurs et peut ainsi améliorer la conformité

Quelles sont les mesures d'application de la conformité (lutte contre l'évasion des cotisations)?

- **Mettre en place et appliquer des sanctions administratives punitives, mais réalistes en cas de fraude**
 - Les procédures de recouvrement des montants dus peuvent aller de la correspondance régulière aux poursuites devant les tribunaux
 - Les pénalités doivent être suffisamment élevées pour dissuader les entreprises de persister dans leurs retards de paiement. Cependant, elles ne doivent pas être si sévères qu'il soit improbable que les employeurs s'en acquittent ou qu'elles soient rejetées par les tribunaux.
 - De nombreux régimes prévoient une pénalité qui augmente progressivement au cours de la période de retard. Le recouvrement peut coûter plus cher que le montant des pénalités.
- **Lancer des campagnes de relations publiques pour encourager la conformité**
 - Des campagnes d'éducation publique peuvent être conçues pour sensibiliser les employeurs et les travailleurs aux nombreux avantages que comportent leurs programmes de sécurité sociale
- **Préparer régulièrement des rapports de conformité**
 - Les rapports périodiques permettent aux parties prenantes de vérifier que les cotisations ont été versées et enregistrées selon les dispositions de la loi
- **Assurer une conformité indirectement par le biais de réglementations réalistes**
 - La réglementation peut exiger des employeurs qu'ils soient en conformité avec le régime de sécurité sociale afin d'obtenir une licence commerciale ou d'exportation, de soumissionner à des contrats publics, etc.

Quelles sont les mesures d'application de la conformité (lutte contre l'évasion des cotisations)?

- **Revoir au besoin la conception du régime**
 - Les dispositions du régime doivent être modifiées pour éliminer les incitatifs et les possibilités de fraude
- **Coordonner les activités de vérification et de conformité avec l'agence responsable de l'impôt sur le revenu**
 - Cette coordination facilite le partage de données et de renseignements sur les employeurs ayant accumulé des retards dans le versement des cotisations ainsi que sur l'identification des employeurs non enregistrés
- **Déclarer des amnisties pour encourager les employeurs coupables d'évasion à se conformer dans le futur**
 - Les déclarations trop fréquentes d'amnistie peuvent cependant favoriser la fraude si les employeurs anticipent une amnistie ultérieure.
- **Évitez de créer des attentes irréalistes**
 - Par exemple, l'inclusion des travailleurs indépendants peut prendre du temps, notamment puisque l'organisme administrant le régime doit démontrer une volonté et une capacité à faire respecter la loi

Quelles sont les mesures d'application de la conformité (lutte contre l'évasion des cotisations)?

- Les outils technologiques peuvent faciliter l'application des mesure de conformité.
 - **Extranet** : peut être utilisé pour le versement des cotisations, l'échange de renseignements entre l'organisme de sécurité sociale, les employeurs, les travailleurs et les bénéficiaires
 - L'**extranet et l'intranet** peuvent améliorer les échanges de renseignements entre le siège social et les bureaux régionaux. Les inspecteurs sur le terrain peuvent avoir accès en temps réel à des renseignements sur les employeurs.
 - Une **base de données** requiert un numéro d'enregistrement unique pour chaque employeur et chaque travailleur
 - Le numéro d'identification de l'employeur peut être un numéro séquentiel ou avoir un format plus complexe qui combine un numéro séquentiel, un préfixe et un suffixe qui intègre de l'information utile telle que la zone géographique et le secteur économique (en utilisant généralement les standard internationaux)
 - Le format du numéro d'enregistrement de sécurité sociale des travailleurs varie d'un simple numéro séquentiel à un numéro complexe comprenant des éléments alphanumériques
 - Le système biométrique peut être utilisé pour effectuer trois tâches différentes : la reconnaissance, la vérification et l'identification
 - Les biométries couramment mises en œuvre et étudiées sont l'empreinte digitale, le visage, l'iris, la voix, la signature et la géométrie de la main*.

* <http://www.biometrics.gov/documents/faq.pdf>

Quelles sont les mesures d'application de la conformité (lutte contre l'évasion des cotisations)?

- Les **applications de base de données** peuvent émettre des échéanciers de cotisations dues, optimiser la planification des inspections et fournir des statistiques utiles à la direction pour la prise de décisions
- Le **système de renseignements** peut aider efficacement l'unité en charge des poursuites, car des rappels et une mise en demeure sont normalement envoyés à l'employeur avant d'engager une action en justice
- **Campagnes d'éducation publique :**
 - Les réseaux sociaux et les médias traditionnels peuvent être mis à contribution pour diffuser de l'information spécifique de manière continue et ce, dans différentes langues (langues officielles, groupes cibles, régions éloignées)
 - Les technologies permettent également un accès virtuel à des séminaires, des conférences et des ateliers organisés périodiquement sur les lieux de travail, lors de foires commerciales ou d'activités promotionnelles
- Une **base de données bien conçue** facilite le développement d'outils permettant de respecter des normes supérieures de gouvernance (fonctions de contrôle et d'audit) et l'échange de renseignements entre les institutions

Quelles sont les mesures permettant de réduire le risque d'aléa moral dans l'indemnisation des travailleurs?

- Les employeurs et les travailleurs peuvent être moins incités à éviter les accidents en se disant que les pertes sont de toute façon assurées (aléa moral ou « moral hazard »)
- Les mécanismes de tarification des assureurs qui considèrent l'expérience des employeurs et le risque sous-jacent des industries incitent les employeurs à accroître la sécurité et à contrôler les coûts
- Les travailleurs victimes de lésions professionnelles ont tendance à maximiser leurs prestations d'assurance
- Certaines limites au niveau des prestations peuvent être conçues afin de réduire l'effet d'aléa moral des travailleurs et de les inciter à retourner au travail
- Lorsque l'assurance sociale est l'unique prestataire de services, l'aléa moral peut provenir de l'institution de la sécurité sociale :
 - Services offerts tardivement
 - Fonctionnement inefficace
 - Intérêt de l'organisation qui passe avant l'intérêt public

Quelles sont les mesures permettant de réduire le risque d'aléa moral dans l'indemnisation des travailleurs?

- Dans un marché concurrentiel tel que l'assurance privée obligatoire :
 - Les employeurs pourraient choisir les compagnies d'assurance en fonction du coût le plus bas et non de l'intérêt des travailleurs
 - Les prestataires de services se soucient du contrôle des coûts par les employeurs et de leur propre objectif de profits au détriment des travailleurs
- Les mécanismes qui peuvent réduire le risque l'aléa moral de l'organisme administrant l'assurance sociale incluent :
 - La supervision à des niveaux supérieurs (par exemple : ministère de tutelle, conseil d'administration tripartite)
 - L'existence d'un bureau des plaintes
 - La surveillance de la part des ONG
- Pour contrebalancer le risque d'aléa moral des fournisseurs de service privés :
 - Des autorités de surveillance peuvent être mises en place
 - Les organisations de travailleurs peuvent participer au choix des compagnies et des polices d'assurance

En quoi consiste une perception centralisée des cotisations?

- Une perception centralisée des cotisations peut être réalisée par un organisme public qui perçoit les cotisations de sécurité sociale, de même que l'impôt sur le revenu
- Les avantages sont :
 - Une réduction des coûts
 - Lorsque la structure de perception de l'impôt sur le revenu est bien établie, l'organisme :
 - Dispose d'une infrastructure considérable pour la perception des cotisations
 - Compte sur plus d'outils pour réaliser ses fonctions de vérification, de surveillance et d'application de la conformité
- Toutefois, de nombreux pays maintiennent une perception séparée des cotisations de sécurité sociale et de l'impôt sur le revenu, en raison de :
 - La nature même de certains régimes de sécurité sociale comme des régimes de retraite à cotisations déterminées avec des comptes individuels gérés par des gestionnaires de portefeuille privés
 - La structure de l'impôt sur le revenu. Par exemple, les systèmes d'impôt sur le revenu avec un seuil non imposable élevé n'est pas structuré pour contrôler l'évasion des cotisations des travailleurs à faible revenu

En quoi consiste une perception centralisée des cotisations?

- Des économies d'échelle et une application efficace de la conformité d'un système de perception centralisée ne peuvent se réaliser que si **deux conditions essentielles sont respectées** :
 - L'administration fiscale en place est bien implantée
 - Le département responsable de la perception des cotisations au sein de l'organisme centralisé (généralement un organisme public) agit uniquement en tant qu'agent qui reçoit et transmet les cotisations à l'organisme de sécurité sociale, sans retard ni détournement
Cette confiance peut être difficile à établir lorsque le gouvernement est confronté à des déficits budgétaires chroniques. Dans les anciennes économies planifiées, l'organisme en charge de la perception des impôts n'a peut-être pas l'habitude de créditer les revenus ailleurs que sur le budget de l'État
- Il est difficile d'identifier le meilleur système de perception des cotisations sans tenir compte des circonstances particulières de chaque pays, notamment :
 - La taille et les caractéristiques de la population
 - Les ressources financière, humaines et technologiques dont dispose le gouvernement
 - L'agenda politique du gouvernement et les autres contraintes
 - Le contexte social et la culture