

Evaluation du travail dissimulé et de ses impacts pour les finances publiques (à fin juin 2019)

Introduction

Le travail dissimulé est un sujet de première importance compte tenu de ses enjeux économiques, sociaux et fiscaux. Il a de forts impacts sur les finances publiques, sur l'application du droit du travail, sur le respect d'une concurrence loyale entre les acteurs économiques et sur la cohésion sociale. Pourtant, la mesure du travail dissimulé et de ses conséquences, notamment financières, est très approximative et présente d'importantes lacunes sur différents champs.

Fort de ce constat, le Cnis a lancé fin 2015 un groupe de travail sur « la mesure du travail dissimulé et ses impacts pour les finances publiques ». En mai 2017, le groupe a remis son rapport¹ présentant un état des lieux en la matière et comportant 41 recommandations visant l'amélioration de la mesure du travail dissimulé (et non la réduction des situations de fraude) ; cf. annexe. Pour l'essentiel, à la différence des autres rapports du Cnis, ces recommandations ne concernent pas prioritairement la statistique publique mais les organismes chargés du recouvrement des cotisations et des impôts ou du versement des prestations.

La présente note renvoie à la première recommandation du rapport du Cnis visant à pérenniser une fonction d'observatoire du travail dissimulé au sein d'une instance existante telle que le HCFiPS. Elle constitue la deuxième mise à jour annuelle menée dans ce cadre, après un premier exercice publié en mai 2018 en annexe du rapport du HCFiPS sur l'état des lieux et les enjeux des réformes pour le financement de la protection sociale. Cette mise à jour régulière a vocation à s'appuyer sur les travaux des différents organismes concernés, qu'il s'agisse des entités en charge de la lutte contre le travail dissimulé, y compris l'administration fiscale, celles chargées du versement des prestations concernées en particulier par la fraude aux ressources, ainsi que les organismes de statistique publique impliqués dans la mesure de l'économie non observée.

Pour rappel, le document publié en mai 2018 faisait état d'avancées répondant à plusieurs recommandations du Cnis, comme l'inscription dans les Cog des organismes chargés du recouvrement de la mise en œuvre de contrôles concourant à la mesure du travail dissimulé (reco n°13), la ventilation par secteurs utilisateurs du travail détaché intérimaire (reco. n°39) et le suivi statistique de la « carte BTP » (reco. n°40 ; *encadré 1*).

Le rapport du Cnis met en évidence des champs pour lesquels les travaux sur la mesure de la fraude sont encore trop peu nombreux : les particuliers employeurs, les travailleurs non-salariés, l'économie collaborative et le travail détaché. Sur ces champs, les travaux d'évaluation ont peu avancé. Néanmoins, des jalons opérationnels se mettent en place, avec par exemple des contrôles aléatoires menés sur les travailleurs indépendants par les Urssaf (reco. n°28 du Cnis), la création d'une nouvelle base de données sur les utilisateurs-vendeurs des plateformes collaboratives dans le cadre du suivi de leurs obligations fiscales et sociales (reco. n°32), la mise en place par la DGT d'accès facilités à la base SIPSI sur le travail détaché entrant (reco. n°35).

¹ A.Gubian, C.Hagneré, R.Mahieu (2017), *La mesure du travail dissimulé et ses impacts pour les finances publiques*, Cnis, rapport n° 145, juin : http://www.cnis.fr/cms/Accueil/publications/Les_rapports_du_Cnis?publication=26797.

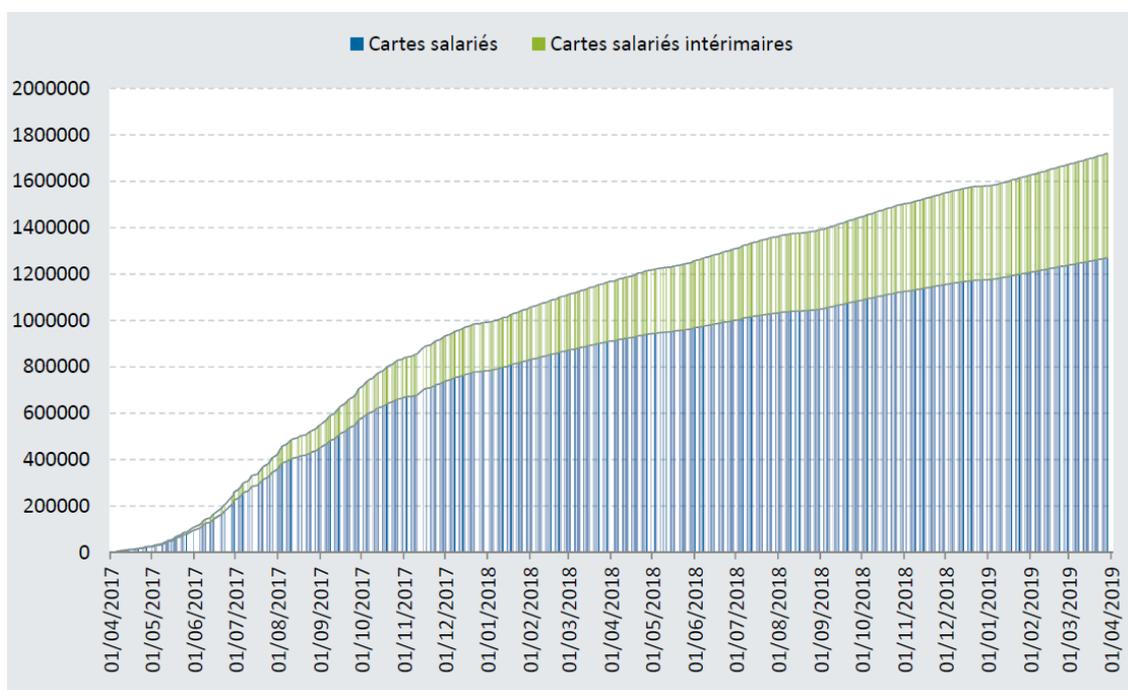
Encadré 1 : le suivi statistique de la carte BTP

Les cartes BTP au 31 mars 2019

	Nombre de comptes entreprises actifs	Nombre de cartes BTP produites
Entreprises établies en France hors ETT	110 313	1 273 548
Entreprises de travail temporaire établies en France	5 773	450 676
Entreprises étrangères (travail détaché)	7 693	147 357
TOTAL	123 779	1 871 581

Source : congés intempéries BTP / Union des caisses de France

Le nombre de cartes BTP commandées depuis début 2017



Source : congés intempéries BTP / Union des caisses de France

S'agissant du pan « prestations », les travaux sont encore rares. Pour aller au-delà des premières simulations restituées dans le rapport du Cnis, la Cnaf a désormais besoin de distributions de salaires et du profil familial des individus concernés par le travail dissimulé et donc de la fraude aux ressources (reco. n°14). Les organismes chargés de la lutte contre le travail dissimulé ne sont pas aujourd'hui en mesure de lui fournir ce type d'informations. Par ailleurs, en écho à la recommandation n°15 du Cnis, Pôle emploi a engagé des travaux de croisement entre les déclarations sociales (DSN) et les attestations Pôle Emploi afin d'estimer l'ampleur des allocations chômage versées à des salariés n'ayant pas fait l'objet de déclaration sociale. Ces travaux sont en cours.

Au final, l'essentiel des nouveaux résultats sur la mesure du travail dissimulé et de ses impacts sur les finances publiques restitués dans la présente note concerne la mise à jour de l'évaluation du manque à gagner produite par l'Acoss sur le champ du régime général (1) et par la CCMSA sur le champ du

régime agricole (2). Ces résultats sont complétés par une contribution de l'Insee mettant en perspective les travaux sur la réévaluation de l'économie non-observée qui seront menés dans le cadre de la production de la nouvelle base des comptes nationaux (3).

1- Une mise à jour de l'évaluation du manque à gagner par l'Acoss à partir des contrôles aléatoires menés par les Urssaf

Chaque année depuis 2008 (après des premières expérimentations en 2004 et 2005) l'Acoss et les Urssaf procèdent à des contrôles aléatoires dans le domaine de la lutte contre le travail illégal (LCTI). Ces contrôles aléatoires représentent entre 1 % et 9 % de l'ensemble des contrôles LCTI annuels, selon la complexité de la méthodologie du contrôle à mettre œuvre et de la taille du secteur (*tableau 1*). Ils permettent de produire une évaluation de la fraude dénuée de biais de sélection inhérent aux contrôles ciblés. Baser l'évaluation sur des contrôles aléatoires permet en effet de neutraliser le biais de sélection en amont et évite donc de mettre en œuvre des méthodes de correction qui peuvent s'avérer insuffisantes et donc conduire à des sur-estimations.² Les contrôles aléatoires contribuent en outre à assurer une veille de ces phénomènes y compris dans les secteurs moins sujets au travail dissimulé, donc moins ciblés par les contrôles habituellement menés par les inspecteurs.

Exceptés en 2011 et 2012, où ils couvraient une large partie de l'économie, les contrôles aléatoires des Urssaf portent chaque année un secteur spécifique. En 2013, ils ont concerné le secteur de la construction.

L'évaluation du travail dissimulé produite en 2016 par l'Acoss, et reprise dans le rapport du Cnis (*cf. tableau 1*), s'appuie sur les résultats des contrôles aléatoires opérés entre 2011 et 2013. Certains secteurs nécessitant la mise en œuvre de méthodologies opérationnelles spécifiques, n'ont pas encore fait l'objet de contrôles aléatoires ; ils se voient donc affecter dans l'évaluation le taux de fraude moyen mesuré sur le reste de l'économie en attendant que des contrôles aléatoires soient effectués. Parmi ces secteurs figure le transport routier, qui a fait l'objet de contrôles aléatoires en 2015 et 2016.

En 2017, les contrôles aléatoires ont porté sur le secteur des cafés et des restaurants. En 2018, ils ont concerné le secteur de la réparation automobile.

Une première mise à jour de l'évaluation du manque à gagner a été produite en mai 2018 à partir des résultats des contrôles menés en 2016 dans le transport routier. La deuxième actualisation présentée ici inclut les résultats des contrôles aléatoires de 2017 et 2018.

Au-delà des contrôles aléatoires LCTI, qui fournissent une mesure de la fraude liée au travail dissimulé, l'évaluation du manque à gagner inclut les résultats des contrôles comptables d'assiette (CCA)

² D'autres limites subsistent néanmoins dans l'évaluation de l'Acoss. Certaines vont dans le sens d'une sur-estimation : en particulier, la méthode valorise le montant de fraude sectoriel sur la base du salaire moyen du secteur plutôt que sur celle de profils de salaires plus bas (soumis à des taux de cotisations sociales plus faibles), probablement plus proches de la réalité. D'autres vont dans le sens d'une sous-estimation : prise en compte insuffisante de la dissimulation partielle, non prise en compte de l'activité totalement dissimulée (le tirage aléatoire porte sur un fichier d'entreprises connues), mauvaise prise en compte des phénomènes de concentration géographique de la fraude (en lien avec la taille des échantillons), non prise en compte des travailleurs indépendants sans compte employeur, non prise en compte de l'activité générée par les particuliers employeurs. Cf. « Evaluation de l'évasion sociale : une estimation basée sur les contrôles aléatoires », Acoss, avril 2016.

aléatoires réalisés en 2018, lesquels permettent d'appréhender le manque à gagner hors travail dissimulé. Ces contrôles aléatoires représentent chaque année entre 9 % et 10 % de l'ensemble des CCA ; ils complètent les contrôles menés à partir de techniques de ciblage telles que le datamining.

La méthode d'évaluation repose en grande partie sur le taux de salariés dissimulés³. Dans le secteur des cafés et des restaurants, le taux de salariés dissimulés mesuré en 2017 s'élève à 6,7 % (*tableau 1*), soit un taux un peu plus élevé que celui constaté en 2011-2012 sur le secteur de l'hôtellerie et de la restauration (5,1 %). Dans le secteur de la réparation automobile, le taux de salariés dissimulés ressort à 1,8 %, soit un taux proche du taux moyen mesuré dans un ensemble large de secteurs en 2011-2012 (2,0 %).

Tableau 1 : résultats des contrôles aléatoires entre 2011 et 2018

Secteur :	2011-2012				2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Tous secteurs	dont HCR	dont Com. détail alimentaire	dont Com. détail non alimentaire	BTP	Gardiennage	Transport routier	Transport routier	Cafés Restaurants	Réparation auto.
Nombre de Contrôles	8 466	995	584	1 258	2 605	563	663	601	2 544	1 770
En % de l'ensemble des contrôles LCTI tous secteurs	9,0 %				5,1 %	1,1 %	1,1 %	1,1 %	4,2 %	3,7 %
Nombre de salariés contrôlés	33 108	3 013	1 677	3 005	5 132	383	717	1 560	6 330	5 484
Fréquence de Redressement	1,7%	5,6 %	4,1 %	1,2 %	10,1 %	23,4 %	5,6 %	14,3 %	7,4%	1,5 %
Taux d'établissements en fraude ou en irrégularité	6,2%	12,3 %	10,3 %	5,3 %	13,7 %	29,0 %	11,6 %	23,6 %	21,3 %	8,9 %
Taux de salariés dissimulés	2,0%	5,1 %	4,6 %	1,4 %	8,0 %	1,3 % (*)	1,1 % (*)	9,0 %	6,7 %	1,8 %

(*) En 2014 et 2015, la méthodologie retenue, peu axée sur l'audition des salariés, ne permet pas de calculer un taux de salariés dissimulés pertinent.

Source : Acoss / contrôles aléatoires Urssaf

L'évaluation du travail dissimulé en matière de cotisations éludées n'est pas fondamentalement modifiée. Sur le champ du travail dissimulé, le taux de cotisations éludées serait compris entre 1,7 % et 2,1 % des cotisations dues (*tableau 2*), contre 1,6 % à 2,0 %⁴ avant intégration des contrôles aléatoires de 2017 et 2018. Appliqués aux cotisations de 2018, la fraude liée au travail dissimulé représenterait ainsi entre 4,4 et 5,5 Md€ sur le champ Urssaf (yc contributions d'assurance chômage) et entre 5,2 et 6,5 Md€ en extrapolant aux cotisations de retraite complémentaire.

Le manque à gagner total, qui intègre les irrégularités relevées dans le cadre des contrôles comptables d'assiettes aléatoires (de l'ordre de 0,5 % à 0,7 %), serait quant à lui compris entre 2,2 % et 2,7 %, soit un montant compris entre 5,7 et 7,2 Md€ sur le champ Urssaf et entre 6,8 et 8,4 Md€ si l'on intègre les cotisations de retraite complémentaire (*tableau 2*).

³ La méthode est décrite dans la note de l'Acoss « Evaluation de l'évasion sociale : une estimation basée sur les contrôles aléatoires », avril 2016, téléchargeable sur www.acoss.fr.

⁴ Chiffres révisés.

Tableau 2 : évaluation du manque à gagner en matière de cotisations sociales dans le secteur privé

	en taux *	en montant (milliards d'euros), 2018		
		Champ Urssaf hors assurance chômage	Champ Urssaf y compris assurance chômage	Champ large (y compris cotis. retraite complém.)
Travail dissimulé (LCTI)	1,7% à 2,1%	3,9 à 4,9	4,4 à 5,5	5,2 à 6,5
Hors travail dissimulé (CCA)	0,5% à 0,7%	1,2 à 1,5	1,4 à 1,7	1,6 à 2
dont Redressements	0,8% à 0,8%	1,7 à 1,9	1,9 à 2,1	2,2 à 2,5
dont Restitutions	-0,2% à -0,2%	-0,53 à -0,43	-0,57 à -0,47	-0,64 à -0,52
Manque à gagner total	2,2% à 2,7%	5,1 à 6,4	5,7 à 7,2	6,8 à 8,4

* ratio entre le montant des cotisations éludées et le montant total des cotisations déclarées et éludées

Source : ACOSS, contrôles aléatoires LCTI 2011-2013 et 2016, 2017, 2018 et CCA 2018 ; champ : secteur privé.

2 – Une nouvelle évaluation de la CCMSA du travail dissimulé

Contrairement à l'ACOSS, la MSA a fait le choix d'une méthode d'estimation reposant sur une modélisation économétrique des pratiques de ciblage des contrôles et de détection des comportements des cotisants. Ce choix d'exploiter les données issues des contrôles ciblés est justifié par le fondement scientifique et la robustesse des résultats recherchés et par l'absence d'impact sur l'activité des personnes en charge du contrôle des entreprises. En effet, l'effectif des contrôleurs du réseau MSA ne permet pas de déployer des contrôles aléatoires en nombre suffisant pour assurer une représentativité des comportements sur l'ensemble du territoire et pour toutes les branches couvertes par la MSA.

L'évaluation de la fraude, ou plus généralement du manque à gagner, à partir des résultats des contrôles ciblés nécessite de procéder à une correction du biais de sélection associé au ciblage des entreprises contrôlées, ainsi qu'à une correction du biais de détection lors des contrôles eux-mêmes.

La CCMSA procède ainsi à une évaluation basée sur une méthode plus avancée, appliquée à des données de contrôles portant sur l'année 2014. Cette méthode consiste à estimer un modèle économétrique prédisant le montant de redressement des entreprises qu'elles aient été contrôlées ou non, redressées ou non (*tableau 3*). La particularité de ce modèle est de prendre en compte à la fois le processus de sélection et le processus de détection. L'estimation corrige ainsi non seulement le biais de sélection lié au ciblage mais aussi le biais de détection inhérent aux difficultés que peuvent rencontrer les contrôleurs pour identifier la fraude ou irrégularités lors des contrôles.

Cette estimation permet, en outre, de disposer d'une analyse des risques de redressements selon les secteurs d'activité et les caractéristiques propres à chaque entreprise.

Le manque à gagner sur le champ du contrôle comptable d'assiette est estimé à 1,4% des cotisations dues (*tableau 4*), soit près de 173 M€. En ajoutant les montants relatifs au travail dissimulé (345M€ environ), le manque à gagner total sur le champ des salariés du régime agricole s'élève à 518 M€, soit 4,3 % des cotisations dues (*i.e.* déclarées ou éludées). Des travaux complémentaires de simulation sont en cours afin de proposer un intervalle de confiance à ces estimations.

Tableau 3 : répartition par filière du montant de redressement attendu pour 2014

Filière (code accident du travail prépondérant)	Contrôle comptable d'assiette (A)		Lutte contre le travail dissimulé (B)		Manque à gagner Estimé (A)+(B)=(C)	
	Millions d'euros	% ensemble	Millions d'euros	% ensemble	Millions d'euros	% ensemble
Exploitations	101,9	59,0%	226,5	65,5%	328,4	63,3%
- Culture et élevage non spécialisés	31,8	18,4%	89,3	25,8%	121,1	23,3%
- Viticulture	30,5	17,6%	54,3	15,7%	84,8	16,3%
- Cultures spécialisées	23,1	13,4%	36,5	10,6%	59,6	11,5%
- Élevage spécialisé gros animaux	5,2	3,0%	14,8	4,3%	20	3,9%
- Élevage spécialisé petits animaux	5,1	3,0%	11,5	3,3%	16,6	3,2%
- Entraînement, dressage, haras	4,2	2,4%	16,7	4,8%	20,9	4,0%
- Autres exploitations	2,0	1,1%	3,4	1,0%	5,4	1,0%
Travaux agricoles	21,9	12,7%	57,2	17%	79,1	15,2%
Organismes de service	16,3	9,4%	19,7	6%	36	6,9%
Entreprises de coopération	14,6	8,5%	8,9	3%	23,5	4,5%
Travaux forestiers	9,7	5,6%	26,3	8%	36	6,9%
Activités diverses	7,8	4,5%	4,7	1%	12,5	2,4%
Artisanat rural	0,5	0,3%	2,4	1%	2,9	0,6%
Ensemble	172,8	100%	345,7	100%	518,5	100,0%

Source : CCMSA, données 2014

Tableau 4 : estimation du manque à gagner en termes de cotisations au régime des salariés agricoles en 2014

	Montant en milliard d'euros	Taux*
Travail dissimulé	0,35	2,9%
Contrôle comptable d'assiette	0,17	1,4%
Total manque à gagner	0,52	4,3%

*Rapport du manque à gagner estimé sur le montant des cotisations et contributions encaissées et éludées.

Source : CCMSA, données 2014

Il convient d'être prudent dans l'interprétation de ces résultats dans la mesure où seuls les redressements positifs ont été pris en compte dans l'analyse.⁵ C'est pourquoi, l'estimation proposée ici sur la partie contrôles comptables d'assiette, et donc du manque à gagner total, constitue vraisemblablement un majorant du manque à gagner réel tandis qu'une estimation reposant sur des contrôles aléatoires à partir du fichier des entreprises déclarées constituerait un minorant.

⁵ - Une estimation du manque à gagner prenant en compte l'ensemble des redressements (positifs et négatifs) est en cours.

3 – Le réévaluation de l'économie non-observée par l'Insee

Dans le cadre des travaux préparatoires à la nouvelle base des comptes nationaux (publication en 2024) l'Insee procédera à une réévaluation de l'économie non-observée. Une part importante du redressement total porte sur les entreprises non financières ayant une existence légale (2/3 environ), qui regroupent à la fois des sociétés constituées et des entrepreneurs individuels (EI). Pour évaluer l'activité dissimulée à des fins de fraude fiscale, l'approche retenue par les comptes nationaux repose sur l'extrapolation à l'ensemble des entreprises (contrôlées ou non) des redressements opérés par la DGFIP sur les comptes des entreprises ayant fait l'objet d'un contrôle. Pour le reste de l'activité non-observée, les entreprises non financières sans existence légale et le recours au travail dissimulé par les ménages et dans une moindre mesure la contrebande, l'estimation macroéconomique des comptes nationaux s'appuie sur des dires d'expert : les corrections de l'activité dissimulée sont modulées chaque année, à dire d'expert, en fonction de l'évolution de la réglementation (*encadré 2*). Ces évolutions sont donc fragiles et l'Insee cherchera à s'appuyer autant que possible sur des données de contrôle ou issues d'enquêtes statistiques (reco. n°21 du Cnis).

S'agissant de la fraude des entreprises non financières ayant une existence, l'enjeu est de corriger le biais de sélection lié au fait que le service du contrôle fiscal, afin de maximiser le rendement de son activité, cible les contrôles sur les entreprises qu'il juge les plus susceptibles de frauder, et pour des montants importants. Pour entreprendre ce travail sur les biais de sélection (reco. n°20 du Cnis), une convention avec les services concernés de la DGFIP a été signée visant une transmission des données de contrôles fiscaux. Ces fichiers seront enrichis par des d'autres données pour permettre de corriger autant que possible des biais de sélection. Les travaux débiteront à l'automne 2019.

S'agissant de la fraude des entités clandestines, les contrôles aléatoires diligentés par l'Acoss présentent le grand intérêt de ne pas être exposés à un biais de sélection. Cela étant, les résultats de l'Acoss ne sont pas immédiatement utilisables par la comptabilité nationale dans la mesure où celle-ci vise la quantification de la valeur ajoutée dissimulée, et pas seulement du travail dissimulé. L'examen des estimations retenues par l'Acoss ne permet pas de fait d'étayer un diagnostic de surestimation ou de sous-estimation de la fraude par la comptabilité nationale, même si l'estimation de la comptabilité nationale du travail dissimulé apparaît un peu supérieure à celle de l'Acoss.

Pour aller plus loin, les redressements effectués par la comptabilité nationale au titre du travail clandestin (par des travailleurs indépendants non immatriculés) devraient pouvoir se fonder soit sur le résultat de contrôles que les organismes sociaux pourraient lancer sur cette population, soit sur des évaluations issues d'enquêtes auprès des ménages comme celle menée en 2015 par la DNLF (en enrichissant notamment le questionnaire pour avoir une meilleure idée des volumes d'heures de travail en jeu). Dans la perspective du prochain changement de base, ces travaux d'évaluation devront être finalisés avant fin 2022.

Encadré 2 : éléments méthodologiques de l'évaluation de l'économie non-observée**La fraude des entreprises non financières ayant une existence légale**

Les entreprises ayant une existence légale ont une activité déclarée, mais peuvent également avoir une activité dissimulée qu'il convient d'estimer et d'intégrer dans le PIB. Cette activité dissimulée peut se traduire, dans les comptes des entreprises fraudeuses :

- par une minoration de la production vendue ou de la marge commerciale (ventes de marchandises diminuées des achats de marchandises). Au chiffre d'affaires non déclaré correspond un travail dissimulé dont la rémunération fait l'objet d'une estimation dans les comptes nationaux ;
- par une majoration des charges.

Ainsi, quel que soit le comportement de l'entreprise, la dissimulation de l'activité se traduit par une minoration de la valeur ajoutée qui doit être redressée par les comptes nationaux. Les taux de fraude sur la valeur ajoutée et le travail dissimulé associé ont été estimés pour chaque secteur d'activité dans la base 2010 des comptes nationaux en s'appuyant sur les contrôles fiscaux. Pour l'année de base 2010, la minoration du chiffre d'affaires a été estimée ainsi à 18 Md€, la majoration des charges à 23 Md€, et la rémunération du travail dissimulé correspondant à la fraude liée à la minoration du chiffre d'affaires à 10 Md€.

Ces redressements pour fraude sont établis à partir de taux reposant sur des déclarations fiscales hors TVA, il convient donc d'ajouter la fraude à la TVA non comprise précédemment. Cette fraude « sans entente » avec l'acheteur ne concerne que les entreprises ayant une existence légale. Les comptes nationaux considèrent en effet qu'une entreprise clandestine s'accorde sur un prix hors TVA avec son client : la production est donc correctement valorisée (prix de base). Ainsi l'écart TVA ne représente pas l'intégralité de l'impact de la fraude à la TVA sur les finances publiques puisqu'il omet volontairement une partie de l'activité dissimulée.

La mesure de la fraude à la TVA des entreprises ayant une existence légale, s'appuie sur des données fines de consommation des ménages, de consommations intermédiaires et de FBCF issues de la comptabilité nationale, ainsi que d'informations sectorielles sur les droits à déductibilité et exonérations, pour estimer des taux de TVA injectés dans les comptes et calculer ainsi une TVA théorique (la fraude à la TVA des entités clandestines ayant été neutralisée). Cette TVA théorique est ensuite comparée à la TVA réellement perçue, et la différence entre ces deux grandeurs constitue « l'écart TVA » qui est intégré à la production. Pour l'année de base 2010, l'écart TVA a été estimé à 12 Md€.

La fraude des entreprises clandestines et des ménages employeurs

Il s'agit d'activités de nature clandestine réalisée par des producteurs non répertoriés par les services fiscaux ou les organismes collecteurs de cotisations sociales. Les approches par extrapolation des résultats de contrôles fiscaux ou sociaux sont par construction inopérantes puisque les contrôles fiscaux ou sociaux sont généralement effectués sur une population d'entreprises répertoriées, qu'ils soient ciblés ou aléatoires : seuls les contrôles aléatoires lancés au cours des dernières années par l'Acoss dans la construction - où la cible du contrôle est un chantier et non une entreprise répertoriée - semblent à même d'identifier des cas d'activité clandestine.

En l'état actuel des choses, les redressements effectués par la comptabilité nationale sont fondés sur des dires d'experts : taux retenus par des spécialistes sectoriels difficilement vérifiables. Le redressement global (14 Md€ en 2010) représente un peu plus de 1 % de la VA des entreprises non financières. L'intégralité de ce redressement correspond à de la rémunération d'un travail dissimulé. Chaque travailleur est, dans les comptes nationaux, supposé être une entreprise individuelle dont quasiment l'intégralité du revenu constitue sa valeur ajoutée.

L'activité économique générée par des entités économiques non déclarées recouvre également le recours par certains ménages à l'emploi de personnes pour effectuer des travaux domestiques non déclarés. Des taux de fraude sont alors appliqués sur la masse salariale transmise par l'ACOSS, en particulier sur deux secteurs (97Z activités des ménages en tant qu'employeurs de personnel domestique et 88N action sociale sans hébergement).

Annexe : recommandations du Cnis

N°	Recommandation	Thématique	Etat de réalisation 30/06/2019
1	<p>Développer une fonction d'observatoire du travail dissimulé au sein d'une instance rattachée au Premier Ministre, par exemple le Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale (HCFiPS), avec l'appui d'un organisme fortement concerné par le sujet, qui associerait les représentants des différentes entités en charge de la lutte contre le travail dissimulé (ACOSS, DGTravail, RSI, CCMSA, DGFIP...), des organismes concernés par la fraude aux ressources (Cnaf, Pôle Emploi, Cnav, Cnam, Fonds CMU...) et des organisations professionnelles et syndicales.</p> <p>Cette fonction d'observatoire permettrait d'une part de consolider périodiquement l'ensemble des travaux des différents organismes (cf. recommandation 2). D'autre part elle permettrait, en fédérant les différents organismes, d'améliorer la mesure des masses financières dissimulées et celle de leur impact sur les prestations dont l'octroi dépend des ressources, sur la base notamment des recommandations du présent rapport.</p> <p>Le rapport découlant des travaux alimenterait la Commission nationale de lutte contre le travail illégal (CNLTI) et le Comité national de lutte contre la fraude (CNLF).</p> <p>Pourraient en outre être engagées dans ce cadre une réflexion sur l'élaboration d'un compte satellite sur le thème du travail dissimulé et une autre sur l'évaluation macro du rétablissement des droits sociaux inhérents au travail dissimulé.</p>	Suivi statistique et valorisation	Oui
2	<p>Tant du côté des pertes de recettes (Acoss, CCMSA, DGFIP...) que de celui de l'impact sur les prestations sous conditions de ressources (Cnaf, Cnav, Cnam, Pôle Emploi ...), chaque administration devrait publier régulièrement sur son champ de compétence une estimation du manque à gagner ou du trop versé intégrant les recommandations méthodologiques du présent rapport, en distinguant tant que possible les différentes composantes du manque à gagner (fraude, erreur déclarative, etc.).</p>	Suivi statistique et valorisation	Partiellement (certains organismes)
3	<p>Tout dispositif (relatif à l'emploi par exemple) devrait être examiné au regard du risque de travail dissimulé et devrait donner lieu tant que possible à une estimation chiffrée de ce risque.</p>	Suivi statistique et valorisation	Non
4	<p>Développer les différentes approches d'évaluation de la fraude, notamment celles basées sur les données issues des contrôles et celles s'appuyant sur des enquêtes statistiques.</p>	Méthodologie statistique	Oui
5	<p>Communiquer de manière pédagogique les résultats d'évaluation du travail dissimulé en allant au-delà du simple chiffrage macroéconomique, notamment par la valorisation de la dispersion du phénomène — en particulier des éléments sur les niveaux de revenus concernés par la dissimulation qui permettraient d'affiner les impacts sur les finances publiques — et de l'hétérogénéité des profils concernés, et en rappelant systématiquement les limites méthodologiques.</p>	Suivi statistique et valorisation	Non
6	<p>Développer les travaux de recherche sur le travail dissimulé, sa mesure et son évaluation (conventions de recherche avec des laboratoires universitaires, suivi des thèses et impulsion de thèses sur le sujet, conventions CIFRE, projets de collaboration avec les organismes concernés).</p>	Suivi statistique et valorisation	Oui (appel à projets DNLf)
7	<p>Exploiter autant que possible, en corrigeant les biais, les données issues de contrôles ciblés afin d'estimer l'ampleur et l'évolution du travail dissimulé</p>	Méthodologie statistique	Oui

N°	Recommandation	Thématique	Etat de réalisation 30/06/2019
8	Poursuivre les plans de contrôle aléatoires CCA et LCTI en Urssaf avec des échantillons de taille suffisante et une représentation sectorielle adéquate permettant de mener une analyse des évolutions. Les contrôles aléatoires pourraient par exemple couvrir l'ensemble des secteurs tous les 4 ou 5 ans (ex : 3 années consacrées à des secteurs à risque, une ou deux années sur les autres secteurs).	Mise en œuvre des méthodes	Partiellement
9	Envisager de mettre en place des plans de contrôles LCTI et des CCA aléatoires sur les cotisants du régime agricole (CCMSA) et le cas échéant des contrôles aléatoires dans les autres organismes (DGFIP...).	Mise en œuvre des méthodes	Non
10	Développer dans les organismes en charge du contrôle, des plans ciblés basés sur des techniques de <i>datamining</i> de façon à permettre une évaluation de la fraude par estimation économétrique intégrant le processus de sélection (par construction identifiable).	Mise en œuvre des méthodes	Non (en projet)
11	Améliorer l'évaluation de la dissimulation d'activité (entreprises non immatriculées) à partir des contrôles, tant sur le champ social que fiscal.	Mise en œuvre des méthodes	Non
12	Améliorer l'évaluation du travail partiellement dissimulé (sous-déclaration) à partir des contrôles menés par les organismes en charge du recouvrement.	Mise en œuvre des méthodes	Démarré (sans résultat à ce stade)
13	Poursuivre ou engager l'inscription dans les COG des organismes du recouvrement la mise en oeuvre de contrôles aléatoires et autres contrôles utiles pour la mesure du travail dissimulé et faire de cet objectif une mission à part entière des inspecteurs.	Mise en œuvre des méthodes	Oui
14	Poursuivre le chiffrage de l'impact sur les prestations des fraudes aux revenus notamment en précisant les hypothèses sur les profils des personnes en situation de travail dissimulé. A ce titre, la Cnaf et les autres organismes concernés suivront avec attention les travaux des organismes en charge de la LCTI.	Mise en œuvre des méthodes	Non
15	En l'attente de l'exploitation de la DSN, engager des travaux de croisement des déclarations sociales (DADS) et des attestations Pôle Emploi afin d'estimer l'ampleur des allocations chômage versées à des salariés n'ayant pas fait l'objet de déclaration sociale.	Méthodologie statistique	Démarré
16	Systématiser des enquêtes en population générale visant à apprécier l'ampleur du travail dissimulé, dans ses composantes totale et partielle, à l'image de l'enquête menée en 2015 par la DNLf. Afin d'accroître la précision des résultats il conviendra d'interroger des échantillons de plus grande taille et de tenir compte de la saisonnalité du phénomène, ainsi que de s'assurer d'une bonne représentativité géographique des échantillons interrogés compte tenu de la possible concentration géographique du phénomène mesuré. Il pourra être utile d'étudier l'intérêt éventuel d'autres modes d'interrogation, notamment via internet.	Méthodologie statistique	Non
17	Réaliser des enquêtes régulières sur le travail dissimulé et les perceptions relatives aux risques encourus afin de pouvoir suivre l'évolution de ces comportements, obtenir des informations qualitatives sur l'ensemble des acteurs (employés et employeurs) et contribuer à l'évaluation de l'efficacité des dispositifs de lutte contre la fraude.	Méthodologie statistique	Non
18	Mobiliser l'expertise des partenaires sociaux pour enrichir les questionnaires d'enquête , par exemple sur la problématique spécifique de l'emploi à domicile.	Mise en œuvre des méthodes	Non

N°	Recommandation	Thématique	Etat de réalisation 30/06/2019
19	Enrichir les travaux d'évaluation de la fraude par des analyses statistiques sur la dispersion du phénomène, notamment selon les niveaux de rémunération, et l'établissement de typologies de fraude. Ces analyses permettront en particulier de préciser le profil des ménages concernés par le travail dissimulé et ainsi améliorer les travaux tant sur le champ des prélèvements obligatoires que sur celui des prestations.	Suivi statistique et valorisation	Non
20	L'extrapolation par la comptabilité nationale des résultats des contrôles fiscaux menés sur les entreprises déclarées via une modélisation de la probabilité de contrôle ne permet de tenir compte que partiellement du biais de sélection. La comptabilité nationale suivra avec attention les travaux éventuels de la DGFIP susceptibles de contrôler ce biais (la DGFIP étant la mieux placée pour identifier les critères motivant un contrôle fiscal) et, le cas échéant, modifiera ses propres estimations en fonction de ces travaux.	Méthodologie statistique	Démarré
21	La comptabilité nationale réexaminera ses estimations de travail clandestin à la lumière des contrôles que les organismes sociaux mettront en œuvre sur les entreprises non immatriculées, mais aussi des informations fournies par les enquêtes auprès des ménages.	Méthodologie statistique	Démarré
22	Enrichir les remontées de données relatives au travail illégal , de données quantitatives sur le nombre de salariés et leur nombre d'heures (volume horaire/dissimulation partielle, ETP).	Systèmes d'information	Non
23	Assurer une meilleure articulation des systèmes « statistiques » des mesures de l'activité économiques et des systèmes de remontées de données relatives au travail illégal (nomenclature, périodicité, contrôle des données, période de contrôle/période de validité)	Systèmes d'information	Non
24	Augmenter la récurrence et élargir le périmètre de l'enquête statistique DNLF/DGE afin d'enrichir la connaissance du travail dissimulé dans ses composantes totale et partielle, sur le champ des services à la personne, et plus particulièrement sur celui des particuliers employeurs.	Mise en œuvre des méthodes	Non
25	Développer les travaux de datamining sur la population des particuliers employeurs afin de favoriser l'identification des situations à risques.	Mise en œuvre des méthodes	Non
26	Prendre en compte les différents profils des particuliers employeurs pour mieux connaître l'impact des dispositifs censés lutter contre le travail dissimulé.	Méthodologie statistique	Non
27	Ajouter l'activité exercée par le salarié dans la déclaration Cesu.	Systèmes d'information	Non
28	Mettre en œuvre dans les organismes du recouvrement des plans de contrôle aléatoires LCTI et comptables pour les travailleurs indépendants.	Mise en œuvre des méthodes	Démarré
29	Développer des méthodes de contrôle permettant de cerner le phénomène de travail dissimulé par des travailleurs indépendants non immatriculés (activité totalement dissimulée), en ciblant le cas échéant des secteurs d'activité où le phénomène est probablement plus développé.	Mise en œuvre des méthodes	Non
30	Développer les analyses statistiques sur les situations de requalification de travail indépendant en travail salarié.	Suivi statistique et valorisation	Non
31	Mettre en œuvre les propositions du CNIS d'ajouter à l'enquête SINE sur les micro-entrepreneurs une question sur l'utilisation des plateformes d'emploi et explorer la piste du big data pour enrichir la connaissance des travailleurs collaboratifs.	Méthodologie statistique	Non
32	En partenariat avec les plateformes collaboratives, construire les outils statistiques permettant de retracer de façon aussi fine que possible le travail collaboratif.	Méthodologie statistique	Oui

N°	Recommandation	Thématique	Etat de réalisation 30/06/2019
33	Intégrer les entreprises de l'économie collaborative dans le périmètre des contrôles aléatoires ou issus du datamining afin de mieux apprécier les enjeux quantitatifs de la fraude sur ce champ.	Mise en œuvre des méthodes	Non
34	Procéder à une évaluation de la fraude au travail détaché par la mise en œuvre de plans de contrôles dédiés (contrôles aléatoires, contrôles ciblés avec critères de sélection identifiés).	Mise en œuvre des méthodes	Non
35	Développer les analyses statistiques sur le travail détaché à partir d'appariement des sources disponibles. Il s'agira en particulier de mener une étude permettant de mesurer les écarts entre les déclarations enregistrées dans les bases SIPSI de la DGT, SIRDAR du CLEISS et TTC de la DGDDI/DGFIP, de vérifier si ces écarts sont similaires ou très différents d'un secteur à l'autre et d'estimer la part non déclarée dans chacune des bases de données.	Méthodologie statistique	Démarré
36	Dans un objectif de rationalisation et d'efficacité, faire évoluer la déclaration du travail détaché vers un système unifié , qui pourrait prendre la forme d'un événement ad hoc de la DSN. Ce système implique notamment l'attribution d'un identifiant unique (de type NIR) aux travailleurs détachés étrangers (cf. système belge Limosa).	Systèmes d'information	Non
37	Soumettre les travailleurs détachés aux mêmes obligations déclaratives que les autres salariés du secteur privé en matière d'application du droit du travail. Les informations concernées portent notamment sur le temps de travail et la rémunération versée.	Systèmes d'information	Non
38	Enrichir les systèmes d'information des organismes du recouvrement de manière à pouvoir estimer la fraude au travail détaché et à la pluriactivité. Il s'agit notamment de : 1) préciser les motifs de redressement dans le cadre des PSI (faux détachement...); 2) identifier les contrôles de salariés détachés ne donnant pas lieu à redressement.	Systèmes d'information	Non
39	Pour les données relatives au travail détaché obtenir que les déclarations des entreprises de travail temporaire puissent être ventilées par secteurs d'entreprises qui ont recours au détachement.	Systèmes d'information	Oui
40	Faire un suivi statistique de la « carte BTP ».	Suivi statistique et valorisation	Oui
41	Développer la connaissance sur les conditions de travail des travailleurs dissimulés , notamment par le biais d'enquêtes.	Suivi statistique et valorisation	Non



Collection : « Rapports et avis du Haut Conseil du financement de la protection sociale »

Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS)

Créé en 2012, le Haut Conseil a pour mission :

- 1° De dresser un état des lieux du système de financement de la protection sociale, d'analyser ses caractéristiques et ses changements ;
- 2° D'évaluer les évolutions possibles de ce système de financement ;
- 3° D'examiner l'efficacité des règles de gouvernance et d'affectation des recettes de l'ensemble du système de protection sociale de manière à assurer son équilibre pérenne ;
- 4° De formuler, le cas échéant, des recommandations et des propositions de réforme.

Le Haut Conseil peut, en outre, être saisi de toute question par le Premier ministre, le ministre chargé de la sécurité sociale ou le ministre chargé de l'économie.

(Article D. 114-0-1 du code de la sécurité sociale)

Adresse postale : 14 avenue Duquesne - 75350 PARIS 07SP

Site : www.securite-sociale.fr/hcfips

ISSN en ligne : 2782-1137