



## Groupe de travail du Cnis

### *La mesure du travail dissimulé et ses impacts pour les finances publiques*

#### Compte rendu de la 1<sup>ère</sup> réunion du 13 novembre 2015

<u>Président</u> :	Alain GUBIAN	Directeur de la Direction financière et de la Direction des statistiques des études et de la prévision, Acoiss
<u>Rapporteurs</u> :	Cyrille HAGNERÉ	Responsable du Département Risques, recherche, évaluation et publication, Acoiss
	Ronan MAHIEU	Chef du Département des Comptes nationaux, Insee

Destinataires : les membres du groupe de travail

#### Rappel de l'ordre du jour

1. Tour de table : attentes du groupe
2. Présentation du mandat et discussions
3. Organisation des travaux (réunions, horaires, lieux, calendrier, ...)
4. Le cadre juridique (Ph. DINGEON, DGT)
5. Travail dissimulé : des définitions juridiques aux réalités économiques et sociales (Ch. RIGODANZO, DNLF)

#### Liste des participants

Philippe ADAIR	Université Paris-Est Créteil Val de Marne
Laetitia ASSALI	Fédération française du bâtiment / Medef
Audrey BASLY	Medef
Cécile CHANTEL	Cnaf
Marianne CORNU-PAUCHET	DSS
Philippe DINGEON	DGT (Direction générale du travail)
Gérard FORGEOT	DGFIP
Sophie GOURVENEK	UPA
Mélanie GROMER	FEPEM (Fédération des particuliers employeurs)
Alain GUBIAN	Acoiss
Jean-Marie GUERRA	Acoiss
Cyrille HAGNERÉ	Acoiss
Nadia JOUBERT	DNLF (Délégation nationale à la lutte contre la fraude)
Ronan MAHIEU	Insee
Olivia MONTEL	Dares
Benoit OURLIAC	Dares
Alain PELC	CCMSA
Nicolas PROKOVAS	CGT
Christine RIGODANZO	DNLF
Philippe ROUSSEL	Cnis
Amandine SCHREIBER	Insee
Augustin VICARD	Drees

#### Absents excusés

Jennifer BOUAZIZ	DSS
Olivier GATEAU	CFDT

## Compte-rendu de la réunion

*Introduction par Alain Gubian, présentation des co-rapporteurs*

### 1) Tour de table et attentes des participants

Ph.Dingeon (DG Travail – pilotage du système d'inspection du travail). La DGT déplore le manque d'outils pour mesurer le travail illégal, question abordée uniquement à la DG Travail *via* la verbalisation. Avoir une meilleure idée permettrait d'améliorer le ciblage comme le volume des contrôles.

C.Chantel (Cnaf) travaille spécifiquement à la Cnaf sur les risques liés aux indus et fraudes.

Ch.Rigodanzo (DNLF) insiste sur la multiplicité d'acteurs concernés par la lutte contre le travail illégal, y compris les forces de l'ordre. Pour définir les politiques de lutte contre la fraude (et motiver les moyens alloués), il est important de caractériser les comportements de fraude et en évaluer l'ampleur. Certes il y a les chiffres avancés par la Cour des Comptes et le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) mais il faut aller plus loin. N.Joubert (DNLF également) souligne qu'en l'absence de méthodologie unique pour évaluer l'ampleur du travail illégal, il faut multiplier les approches.

S.Gourvenec (Capeb-UPA) pointe la nécessité d'affiner le diagnostic quant à l'ampleur du travail illégal.

A.Pelc (CCMSA) mentionne la nécessité pour le GT d'aborder en particulier les cas de fraude *via* le détournement de la libre prestation de services au sein de l'Union européenne.

G.Forgeot (DGFIP-GF3C) représente un bureau ayant développé une certaine expertise sur l'évaluation de la fraude. L'activité de contrôle en elle-même relève en revanche du service du contrôle fiscal.

A.Vicard (Drees) est responsable d'un bureau chargé de l'établissement des comptes de la protection sociale et des statistiques sur les allocataires de prestations sociales.

M.Cornu-Pauchet (DSS) remplace aujourd'hui Mme Bouaziz, qui participera aux réunions suivantes. La sous-direction des études et prévisions produit des chiffrages et des études sur la fraude. En tant que pilote des politiques sociales, la DSS a besoin d'avoir une évaluation du manque à gagner côté recettes et des indus côté dépenses. Plus globalement, l'administration a besoin d'un lieu de convergence des évaluations et chiffrages. Il conviendra d'analyser les nouvelles formes de fraude, notamment celles liées aux nouvelles technologies.

J.-M.Guerra (Acos, service spécialisé fraude externe) est chargé du pilotage de la lutte contre l'évasion sociale à l'Acos donc du manque à liquider, qu'il soit intentionnel ou pas.

M.Gromer (Fepem) déplore l'absence de chiffres quant à l'ampleur du travail non déclaré dans les services à la personne. Le travail au noir y est probablement en augmentation : la baisse importante de l'activité déclarée par les particuliers employeurs sur les dernières années cache probablement au moins en partie un essor du travail au noir dans un contexte de réduction des aides sociales et fiscales aux employeurs.

A.Basly (Medef) insiste sur le besoin de convergence des évaluations. Il conviendra notamment d'étudier comment nos voisins européens abordent cette question.

B.Ourliac et O.Montel (Dares) affirment l'intérêt de la Dares pour les évaluations du travail illégal qui permettent de mieux comprendre le(s) (dys-)fonctionnement(s) du marché du travail. La fraude en tant que telle n'est toutefois pas dans le champ de compétences de la Dares.

A.Schreiber (Insee) rappelle que l'Insee peut mobiliser des sources telles que les enquêtes auprès des ménages, qui sont systématiquement appariées avec les sources fiscales et sociales.

Ph.Adair (Université Paris-Est Créteil Val de Marne) travaille sur le sujet d'un point de vue macroéconomique, notamment en comparaison européenne. Il analyse plus spécifiquement la question du travail illégal et notamment de la prostitution : il déplore l'absence de mesure directe de cette activité en France et en Allemagne.

L.Assali (Fédération française du bâtiment) souligne que le GT devra embrasser de nouvelles formes de fraude comme la fraude au détachement (très sensible dans le bâtiment) : c'est une menace importante à la fois pour notre modèle social et pour le bon fonctionnement de la concurrence.

N.Prokovas (CGT) demande à ce que l'on puisse mieux appréhender le phénomène. Au-delà des approches emploi et manque à gagner socio-fiscal, il faut s'intéresser aux conditions de travail des personnes concernées par le travail illégal.

## 2) Mandat

*Rappel des termes du mandat par C.Hagneré. Plusieurs réactions des participants.*

G.Forgeot demande si le mandat du GT est de produire des statistiques ou simplement de promouvoir des méthodes d'évaluation. A.Gubian répond qu'un GT n'a pas vocation à proposer d'évaluation définitive. En revanche, il peut porter des jugements sur les méthodes existantes et formuler des recommandations. Se focaliser sur le chiffre pourrait amener à négliger les questions amont qui sont déterminantes (périmètre notamment). Le GT encouragera évidemment la production de statistiques par les organismes qui ont naturellement pour mission de le faire.

M.Cornu-Pauchet convient qu'il faut évidemment travailler sur les définitions, mais estime que le GT doit recenser l'ensemble des sources mobilisables, au-delà de celles déjà identifiées dans le groupe. N.Joubert ajoute qu'il faut déjà partager ce qui est fait aujourd'hui au sein du groupe. G.Forgeot mentionne l'intérêt qu'il y aurait à proposer des enquêtes spécifiques sur le travail illégal, approche très peu envisagée en France jusqu'à présent. A.Gubian confirme que le GT va recenser toutes les évaluations et démarches connues. Les comparaisons internationales (OCDE, voire Commission européenne) donneront une idée de toutes les approches envisageables au-delà de celles déjà mises en œuvre en France : par exemple développer les enquêtes à côté des audits fiscaux.

B.Ourliac souligne qu'il convient de distinguer travail non déclaré et fraude (dans une approche d'enquête). La statistique publique n'a pas vocation à évaluer la fraude (approche contestée par la DNLF).

J.-M.Guerra souligne que l'évolution de l'économie (*via* des phénomènes tels que l'*uberisation*) modifie la notion même de fraude. Un auto-entrepreneur impliqué dans les services *Uber* est-il en situation de fraude ? Quid de la frontière salariat / non-salariat ? La fraude au détachement est un sujet essentiel mais que mesure-t-on en termes de fraude compte tenu de la difficulté à caractériser la fraude dans les cas de détachement (du fait notamment du principe d'impossibilité d'affiliation dans deux pays) ? La DNLF remarque que le faux détachement est une réalité et qu'il faudrait en mesurer l'ampleur. A.Schreiber mentionne que l'édition 2016 de l'enquête Budget des familles comportera un module dédié à l'économie collaborative.

La FFB aborde la problématique de l'articulation entre le droit du travail et le droit relatif au recouvrement des cotisations. La question des travailleurs détachés pose le problème du non-respect de la directive de 1996 : le détachement n'est pas en soi de la fraude mais il facilite la fraude.

A.Gubian souligne que la question de la fraude aux prestations sociales ne figurait pas dans la première version du mandat. Il faudra aborder cette question même si les évaluations quantitatives sont à ce stade rares.

## 3) Exposé de Ph. Dingeon

Ph. Dingeon rappelle tout d'abord le cadre juridique du travail dissimulé. C'est l'une des infractions du travail illégal, la plus importante en termes de verbalisations (76 %), la dissimulation pouvant être totale ou partielle. La dissimulation d'activité peut concerner tout un établissement (sans existence juridique) et pas seulement des salariés.

Les autres composantes du travail illégal sont l'emploi d'étrangers sans titre de travail, le marchandage et le prêt illicite (à but lucratif) de personnes, le cumul irrégulier d'emplois au-delà des durées maximales de travail, la fraude aux revenus de remplacement (assurance chômage).

À noter que la seule façon légale de mettre des travailleurs à disposition d'une autre entreprise est le cadre du travail temporaire. Dans le cas du marchandage, les salariés sont lésés de leurs droits à salaires, congés, conditions de travail, droits collectifs, etc.

Le travail illégal est une atteinte inadmissible aux droits sociaux fondamentaux des salariés : droits individuels du contrat de travail, droits collectifs, droits aux allocations prévues par les régimes de protection sociale. Ces dérives se concentrent sur des populations vulnérables, situations parfois assimilables à de la traite d'êtres humains (exemple des conditions de logement de certains travailleurs détachés, avec des conditions d'hygiène déplorables). Ces situations peuvent maintenant justifier la suspension des prestations de services (loi Macron).

Le travail illégal est aussi un enjeu pour les entreprises, qui veulent être protégées contre la concurrence déloyale induite par le travail illégal. C'est un enjeu enfin pour la société (grands équilibres de l'État et des organismes de protection sociale).

L'inspection du travail est un acteur majeur mais non majoritaire de la lutte contre le travail illégal, qui implique aussi les Urssaf, les forces de l'ordre, les contrôleurs des transports terrestres, l'aviation civile...

La Commission nationale de lutte contre le travail illégal élabore les plans nationaux d'action. Le plan actuel aborde pour la première fois la question du détachement (qui restera prioritaire dans le prochain plan). Auparavant, les plans avaient une approche uniquement sectorielle (bâtiment, restauration, transport routier de marchandises [TRM], agriculture...), les approches sont maintenant thématiques : travail dissimulé, détachement, sous-traitance en cascade (entreprises en bout de chaîne souvent contraintes de frauder pour respecter les coûts fixés). Le recours à de faux statuts (exemple des stagiaires) est également un point important, de même que le recours à des étrangers dépourvus de titre de travail.

Les secteurs du BTP, du TRM ainsi que de l'agriculture (*via* les travailleurs saisonniers) sont particulièrement concernés par la fraude au détachement. L'hôtellerie-café-restauration, le commerce de détail alimentaire et les services sont particulièrement concernés par la fraude aux faux statuts.

Ph. Dingeon mentionne l'existence de TADEES, enquête statistique sur la verbalisation (Traitement des données pour l'étude de l'économie souterraine). 9 000 PV par an sont recensés tous services confondus, mais tous les services ne remontent pas leurs PV dans TADEES.

Pour ce qui concerne la prestation de services internationale, l'inspection du travail effectue des contrôles sur les déclarations de détachement des entrepreneurs étrangers intervenant sur le territoire dans le cadre d'une prestation de service. Par construction, elle ignore les cas de détachement n'ayant pas fait l'objet d'une déclaration (et donc très susceptibles de fraude). La future base de données des déclarations de détachement (SIPSI) permettra, grâce à la saisie en ligne, de mieux connaître les situations de détachement déclaré. SIPSI sera opérationnel au 1<sup>er</sup> avril 2016. La seconde version de SIPSI (prévue pour 2017) sera ouverte aux services de gendarmerie et de police. SIPSI permettra par exemple de suivre les salariés d'une déclaration de détachement à l'autre (notamment sur des zones géographiques différentes), ce qui permettra de mieux caractériser certaines formes de fraude.

L'article L.8221-1 du Code du travail réprime l'exercice d'un travail dissimulé, le recours sciemment aux services de l'auteur de travail dissimulé, ainsi que la publicité autour du travail dissimulé. La dissimulation d'heures est particulièrement répandue et difficile à détecter. Les sanctions applicables sont variées. Dans certains cas, la possibilité de fermeture temporaire existe désormais : cette faculté a été exercée par exemple par le préfet de Gironde contre des chantiers sur lesquels la fraude *via* le détachement était massive. La loi Macron facilite le recours à cet outil. Parmi les sanctions possibles figurent également l'annulation des réductions et exonérations de cotisations de sécurité sociale, l'interdiction de l'accès aux marchés publics...

Les donneurs d'ordre ont par ailleurs une obligation de vigilance, ils doivent demander tous les 6 mois à leurs co-contractants de justifier de ce qu'ils ne dissimulent pas leur activité. À défaut, les créanciers des prestataires (Urssaf et fisc notamment) peuvent mettre en jeu la responsabilité du donneur d'ordre.

Ph. Dingeon termine son exposé par un focus sur la fraude au détachement. Le détachement n'est autorisé que dans des conditions restrictives : en particulier l'activité doit être significative, réelle et effective dans le pays d'établissement. L'intervention en France doit être temporaire et non durable. On constate sur les détachements déclarés que la durée moyenne d'un détachement est de 47 jours par salarié (chiffre en augmentation), ce qui fait beaucoup au regard des conditions dans lesquelles le détachement est autorisé.

#### **4) Exposé de la DNLF**

La DNLF met en évidence le foisonnement de normes juridiques pour caractériser le travail dissimulé, foisonnement lié au fait que le législateur accompagne les services de contrôle. Un cas emblématique est celui de l'introduction de la DPAE (déclaration préalable à l'embauche). Un tel dispositif n'est évidemment pas la panacée : s'il limite le recours à la dissimulation totale de travail, il ne permet pas vraiment de lutter contre le développement des heures dissimulées.

Le détachement est en un sens la forme la plus achevée de la sophistication de la fraude (infractions aux codes du travail, de la sécurité sociale et au code général des impôts *via* la dissimulation de chiffre d'affaires). La jurisprudence est à cet égard en évolution : cf. jurisprudence *Ryanair* (pas d'établissement en France, salariés français employés aux conditions irlandaises).

La sanction n'est possible que s'il y a PV de travail dissimulé. Or l'agent de contrôle est libre de donner suite ou non au constat de fraude (il peut négocier une régularisation). En outre, il est dans certains cas difficile de caractériser le travail illégal de manière suffisamment probante pour soumettre l'infraction à un juge.

Il convient par ailleurs de bannir l'expression « travail au noir » car trop réductrice (elle fait historiquement référence à l'emploi de main d'oeuvre étrangère sans titre de travail).

Le chiffre de 400 M€ de redressements par an au titre du travail dissimulé se réfère uniquement aux redressements totaux au titre des cotisations sociales (hors retraites complémentaires), il ne comprend pas le préjudice fiscal (TVA, IS, IRPP,...).

Il est extrêmement complexe d'évaluer l'ampleur de la fraude liée au détachement. La Cour des Comptes a avancé le chiffre de 380 M€ de manque à gagner de cotisations.

#### **5) Organisation du travail**

Les réunions, mensuelles, auront a priori lieu à Bercy ou à la DNLF. La prochaine réunion est fixée le mardi 5 janvier 2016 à 9h30.