



Groupe de travail du Cnis

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

Compte rendu de la 5^{ème} réunion du 20 mai 2016

<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 Ronan MAHIEU	Responsable du Département Risques, recherche, évaluation et publication, Acoiss 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 4^{ème} réunion
2. Évaluation de la fraude sur le champ MSA (Alain Pelc, CCMSA)
3. Première synthèse sur les méthodes et résultats (Nadia Joubert, DNLF)
4. Le travail détaché (Ph. Dingeon, DGT ; Y. Herry et S. Yaghlekdjian, Office central de lutte contre le travail illégal)

Liste des participants

Audrey BASLY	Medef
Philippe DINGEON	DGT
Gérard FORGEOT	DGFIP
Olivier GATEAU	CFDT
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
Alain PELC	CCMSA
Philippe ROUSSEL	Cnis
Michael WICKE	CGT

Absents excusés

Philippe ADAIR	Université Paris-Est Créteil Val de Marne
Laetitia ASSALI	Fédération française du bâtiment / Medef
Jennifer BOUAZIZ	DSS
Cécile CHANTEL	Cnaf
Céline GRISLAIN-LETRÉMY	Drees
Émilie MARTINEZ	Medef
Olivia MONTEL	Dares
Benoît OURLIAC	Dares
Christine RIGODANZO	DNLF
Amandine SCHREIBER	Insee

Personnes invitées

Yannick HERRY	Office central de lutte contre le travail illégal
Sylvain YAGHLEKDJIAN	Office central de lutte contre le travail illégal

Compte-rendu de la réunion

1. Validation du compte-rendu de la 4^{ème} réunion

Nadia Joubert propose d'ajouter « et poste identique » à la fin de l'avant-dernière phrase du point 2.

Le compte-rendu ainsi amendé est validé.

2. Estimation de la fraude et des irrégularités aux cotisations sociales sur le champ MSA (Alain Pelc, CCMSA)

Alain Pelc précise que la méthode d'évaluation est décrite en annexe 2 de l'étude à disposition sur le site de la MSA :

<http://www.msa.fr/lfr/documents/98830/9488292/Etude+-+Estimation+des+fraudes+et+abus+aux+cotisations+sociales+des+employeurs+de+main+d%27oeuvre.pdf>

La CCMSA présente la particularité d'être en charge aussi bien du volet recouvrement que du volet prestations.

La CCMSA gère le régime des salariés agricoles ainsi que celui des non salariés agricoles.

Le champ d'affiliation déborde l'agriculture stricto sensu : pêche, travaux forestiers, garde-chasse, dressage... Les conjoints et membres de la famille travaillant sur l'exploitation relève également du champ.

Chiffres clés 2014 : 195 000 établissements, 1,672 million de salariés sous contrat mais seulement 699 000 contrats actifs en fin d'année. Masse salariale de 19,5 Md€. En 2012, le régime agricole représentait 3,8 % des effectifs salariés et 3,4 % de la masse salariale du secteur privé (cf. Acoss Stat n°174).

La CCMSA identifie les éléments permettant le calcul des cotisations contrat par contrat et calcule elle-même les cotisations en fonction de ces éléments et envoie l'appel de cotisations. Ce système d'émission de cotisations est une particularité du régime agricole ; les employeurs affiliés au régime général calculent eux-mêmes les cotisations qu'ils déclarent aux Urssaf.

Les estimations sont issues des contrôles comptables d'assiette (CCA) et des contrôles au titre du travail illégal et dissimulé (CTILD) sur le champ des seules cotisations légales (exclusion des cotisations conventionnelles recouvrées par la MSA pour le compte de tiers).

11 626 entreprises contrôlées en 2012, 2013 et 2014, dont 55 % en CCA et 45 % en CTILD.

3 principales problématiques :

- L'échantillon n'étant pas aléatoire, la méthodologie d'estimation doit prendre en compte la correction du biais de sélection pour extrapoler à l'ensemble du champ (cf. annexe 2 de l'étude).
- Un CCA réalisé l'année N peut porter sur N-1, N-2 et N-3. Il est donc nécessaire de ventiler les montants de redressement par « année de validité ». Conséquence : l'évaluation est réalisée sur l'année commune de validité, à savoir 2011. Toutefois, pour un CTILD, les contrôleurs de la MSA peuvent remonter jusqu'à 20 ans (contre 5 ans pour les inspecteurs des Urssaf). En outre, les possibilités de ventilation dépendent du type de contrôle, du caractère frauduleux ou non du redressement et du type de cotisations (légales/conventionnelles).
- La stratification de l'échantillon : pour améliorer la qualité de l'estimation, l'échantillon est stratifié en 4 grands secteurs : production agricole, transformation, tertiaire, divers. Toutefois, les cotisations et les données du contrôle sont rattachées à des nomenclatures d'activité qui ne sont pas à 100 % cohérentes entre elles.

In fine l'extrapolation retenue (135 M€) est proportionnellement cohérente avec l'estimation de 4,5 à 5,5 Md€ de l'Acoss, bien en deçà donc de l'estimation maximaliste de la Cour des Comptes (même si l'hétérogénéité sectorielle de la fraude limite la pertinence des comparaisons).

À noter que le secteur agricole évolue dans un environnement qui limite :

- les erreurs déclaratives, compte tenu du système d'émission de cotisations ;

- et la fraude : en raison des dispositifs d'exonération, l'employeur a plutôt intérêt à déclarer le travail occasionnel du fait des dispositifs d'exonération très avantageux.

Point de vigilance sur la fraude aux cotisations sociales via le travail détaché (entreprises déclarées comme agricoles, ou bien de travail temporaire).

3. Première synthèse sur les méthodes et les résultats (Nadia Joubert, DNLF)

Nadia Joubert présente une synthèse des principales évaluations disponibles selon les différentes méthodes.

Les méthodes indirectes (ou macro-économiques) aboutissent souvent à des estimations beaucoup plus élevées, variables et sensibles aux hypothèses que les méthodes directes (ou micro-économiques).

- Quelques exemples de résultats issus de méthodes macro-économiques :

Approche monétaire : 10 % à 28 % du PIB US en 1979.

Approche MIMIC : de l'ordre de 6 % du PIB US, plutôt 10 % à 12 % pour la France (mais rôle crucial des hypothèses).

Approche participation au marché du travail : de 20 % à 48 % du PIB italien en 1982.

Approche inputs physiques (e.g. consommation d'électricité) : 20 % pour l'Italie, 10 % à 12 % pour les USA.

Approche « hybride » (Insee) : de l'ordre de 4 % du PIB pour la France.

(document INSEE : http://www.insee.fr/fr/indicateurs/cnat_annu/base_2010/methodologie/evaluation-macroeco-eco-non-observee.pdf)

- Quelques résultats issus de méthodes micro-économiques :

Les États-Unis ont constitué, dans les années 1990, un échantillon représentatif de contribuables interrogés régulièrement sur leurs revenus et leurs incitations à la fraude. L'analyse des résultats montre que 40 % des contribuables fraudent mais les trois-quarts pour un montant inférieur à 1500 \$.

En France, la CNAF et l'ACOSS ont développé une démarche de contrôles aléatoires pour appréhender les caractéristiques de la fraude et mesurer l'ampleur des comportements de fraude. La fraude estimée par la CNAF est de l'ordre de 1,5 Md€ en 2014 contre 1,2 Md € en 2013. Les prestations telles que le RSA et aides au logement sont les plus fraudogènes.

L'ACOSS procède, elle aussi, chaque année à des contrôles aléatoires en matière de contrôle comptable d'assiette et de lutte contre le travail dissimulé. Ces derniers permettent d'estimer la part de fraude dans un secteur d'activité différent chaque année (e.g. BTP en 2013, gardiennage en 2014). Une première estimation globale du « manque à gagner » en termes de cotisations sociales a été récemment réalisée à partir des contrôles aléatoires sectoriels. L'estimation se situe entre 2,2 % et 2,6 % des cotisations liquidées dont près des 3 quarts seraient liés au travail dissimulé.

Il est également possible d'estimer l'économie non-déclarée à partir de contrôles ciblés. Ces derniers étant par définition biaisés du fait de la sélection des populations les plus risquées, il convient de corriger les résultats par des techniques statistiques adaptées.

Afin de tenter de corriger ce biais, une méthode dite de « post-stratification » a été adoptée par la DGFIP et l'ACOSS pour fournir une évaluation du manque à gagner en matière de TVA d'une part, et aux cotisations sociales d'autre part. En raison de problèmes méthodologiques inhérents à cette approche, les estimations obtenues à partir de cette méthode doivent être considérées avec beaucoup de prudence. En effet, le biais de sélection des contrôles ciblés n'est que très partiellement corrigé.

Une version plus sophistiquée et plus robuste de cette méthode existe. Elle consiste à corriger le biais de sélection et le biais de détection liés aux contrôles ciblés. Cette approche permet d'évaluer l'ampleur de la fraude et de mesurer la part de fraude qui a échappé à la détection. L'avantage est de permettre l'exploitation des données directement issues des contrôles et ainsi de ne pas mobiliser des ressources supplémentaires pour la réalisation de contrôles spécifiques. Cette approche a été employée par la DGFIP en matière de TVA et par l'Urssaf Rhône-Alpes. Les résultats obtenus par la DGFIP restent, à ce stade, confidentiels. Dans le cas de l'Urssaf, le biais de ciblage ainsi mesuré sur-estime le manque à gagner de 16 %, tandis que le biais de détection sous-estime le manque à gagner de 3 %.

Enfin, une dernière méthode micro-économique peut être développée. Il s'agit de l'approche d'enquête auprès des ménages et/ou des entreprises. Cette méthode a été développée au Canada, en Belgique ainsi que dans les pays scandinaves. Grâce à d'importantes précautions méthodologiques, elle vise à inciter les personnes interrogées à révéler les comportements de fraude. Une première enquête pilote a été menée en France en 2015. De premiers résultats devraient être disponibles en septembre 2016.

4. Le travail détaché (Philippe Dingeon, DG Travail ; Colonel Yannick HERRY et Sylvain YAGHLEKDJIAN, Office central de lutte contre le travail illégal)

Il est tout d'abord rappelé que le travail détaché est une mesure légale définie par le droit européen. Il s'agit du droit pour un prestataire établi dans un état membre de détacher temporairement des salariés dans un autre membre et d'y prester.

Cadre juridique

Un détachement (en France) est conforme aux dispositions européennes si :

- il est effectué par une entreprise établie dans son pays d'origine, ayant une activité réelle dans son pays d'origine et qui envoie des salariés en France dans le cadre d'une prestation commerciale ;
- les salariés exercent leur activité en France de manière temporaire. Si l'activité est exercée de façon habituelle, stable et continue dans des locaux ou à partir d'infrastructures situées en France, l'entreprise ne peut se prévaloir du détachement. La durée doit donc être limitée mais aucune borne maximale n'est toutefois explicitée dans la réglementation.
- les conditions d'emploi des salariés respectent les règles du « noyau dur » du droit du travail (Smic, durée maximale du travail, sécurité...).

On ne peut pas détacher un salarié qui n'a jamais travaillé dans l'entreprise. Le détachement nécessite à la fois une ancienneté de l'entreprise et une ancienneté du salarié dans l'entreprise. Pour pallier cet obstacle, le détachement *via* des entreprises d'intérim (où on ne peut pas exiger une ancienneté du salarié dans l'entreprise) se développe.

Des débats sont actuellement en cours quant à l'évolution de la directive dans un sens plus restrictif (ce à quoi s'opposent le Danemark et la quasi-totalité des pays d'Europe centrale). Des propositions ont notamment été faites côté français pour limiter les cas de détachement aux entreprises ayant au moins un an d'ancienneté et aux salariés ayant au moins 6 mois d'ancienneté.

Le cadre juridique du détachement concerne aussi la mobilité intra-groupe (dans les secteurs du BTP, de la construction navale...). Initialement cela concernait surtout les cadres mais le phénomène s'étend à l'ensemble des catégories de salariés.

Apprécier la réalité de l'activité dans le développement du pays d'origine est en pratique compliqué car cela impose de se tourner vers l'administration du pays d'origine. Lorsque l'administration considère que les critères du détachement ne sont pas vérifiés, on bascule alors sur des cas de travail dans le prêt à but lucratif de main d'oeuvre – qui est illégal.

Les salariés détachés continuent de relever des régimes sociaux du pays d'origine. Les cotisations sociales restent versées par le pays d'origine de l'entreprise. Jean-Marie Guerra précise que le détachement a été conçu autour du code du travail. La réconciliation avec le code de la sécurité sociale reste difficile.

Il existe deux grandes catégories de fraude :

1 - le détachement est illicite dans sa nature même (l'entreprise exerce une activité stable et habituelle en France). Dans ce cas, l'entreprise aurait dû immatriculer un établissement en France. Il s'agit de dissimulation d'activité. Cette catégorie concerne aussi le cas de transfert du lien de subordination au donneur d'ordre (fausse sous-traitance) relevant des infractions de prêt illicite de main d'oeuvre, de travail dissimulé par dissimulation de salariés, voire de marchandage.

2 - les conditions de réalisation ne respectent pas le « noyau dur » du code du travail : défaut de déclaration, non-respect du Smic, des durées maximales et des congés payés, des règles de sécurité...). On applique alors les sanctions pénales ou administratives prévues par le code du travail.

L'absence de déclaration de détachement est maintenant passible d'une suspension de la prestation pour un mois (ce qui en général met fin à la prestation), assortie d'une amende très élevée en cas de non-respect. Il est probable que la part des détachements non déclarés baisse actuellement.

La durée moyenne d'un détachement est de 47 jours, ce qui est bien peu pour récupérer des informations et lancer une procédure (risque d'intervenir une fois la prestation achevée).

En cas de détachement licite mais de non-respect des règles fondamentales (Smic, repos, hébergement insalubre, durées maximales), la prestation de services peut être suspendue. Bien souvent les salariés détachés travaillent bien au-delà des durées maximales autorisées.

Le suivi du détachement

Le nombre de déclarations de détachement va toujours croissant : en 2015, 81 420 entreprises ont déclaré du détachement, soit 10 % de plus qu'en 2014. Elles ont déclaré 286 025 salariés, soit 25 % de plus qu'en 2014.

La loi permet maintenant de poursuivre presque systématiquement les donneurs d'ordre, qui doivent s'assurer que l'entreprise prestataire a bien rempli ses obligations déclaratives. D'ici quelques mois sera mis à disposition des corps d'inspection une base de données nationale constituée à partir des déclarations en ligne obligatoires (cf. loi Macron) des entreprises recourant au détachement (base SIPS1).

La base SIRDAR gérée par le CLEISS recense les certificats A1 mais cette base n'est pas exhaustive au gré de la volonté d'alimentation des institutions sécurité sociale des États membres.

Il existe aussi une base des Douanes (TTC), à laquelle les corps de contrôle n'ont pas accès. Cette base répertorie les contrats de prestations de service internationales (PSI) et l'identité des contractants. L'interconnexion de TTC avec les autres bases serait évidemment souhaitable. La finalité de la base TTC est la lutte contre la fraude fiscale.

Évaluer les sommes éludées par la fraude à la PSI reste complexe et peu abouti. C'est pourtant essentiel pour intéresser les parquets au lancement des procédures.

En termes de procédure, pour faire reconnaître qu'un détachement n'est pas valide, il faut démontrer que le maintien de l'affiliation sociale aux régimes des pays d'envoi (certificats A1) est infondé. Ceci suppose d'obtenir des institutions des pays d'origine le retrait de ces certificats. Un certificat A1 ne prouve pas que des cotisations sont effectivement payées dans le pays d'envoi.

Émerge une autre fraude, via la pluri-activité : un salarié travaille sur plusieurs États membres (souvent en cumulant salariat et non-salariat), sachant qu'il choisit le pays (unique) dans lequel il s'affilie aux régimes sociaux.

Une liste noire a été mise en place, mais elle reste vide car aucune condamnation définitive n'a encore été prononcée.

Il est très difficile matériellement à ce jour pour l'Acoss de quantifier la part de la fraude à la PSI dans l'ensemble de la fraude au travail illégal. La Cour des Comptes a hasardé une estimation dans un rapport en septembre 2014. Il existe aussi un rapport du CESE qui a formulé quelques préconisations :

<http://www2.lecese.fr/travaux-publies/les-travailleurs-d-tach-s>

Prochaines réunions

Les 2 prochaines réunions auront lieu :

- le 21 juin matin : présentations de la DGFIP et de la CNAF.
- le 1er juillet matin : séance sur le détachement, avec des présentations de l'Acoss, du Medef et/ou de la fédération du bâtiment. Un contact a également été pris avec Dominique Libault.