

Groupe de travail du Cnis

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

Compte rendu de la 2^{ème} réunion du 5 janvier 2016

<u>Président</u> :	Alain GUBIAN	Directeur de la Direction financière et de la Direction des statistiques des études et de la prévision, Acoff
<u>Rapporteurs</u> :	Cyrille HAGNERÉ Ronan MAHIEU	Responsable du Département Risques, recherche, évaluation et publication, Acoff 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 1^{ère} réunion
2. Politiques de contrôle en matière de travail dissimulé en Urssaf (Acoff)
3. Politiques de contrôle en matière de travail dissimulé (MSA)
4. Discussion sur les thèmes à aborder lors des prochaines séances du GT

Liste des participants

Laetitia ASSALI	Fédération française du bâtiment / Medef
Audrey BASLY	Medef
Jennifer BOUAZIZ	DSS
Cécile CHANTEL	Cnaf
Gérard FORGEOT	DGFIP
Olivier GATEAU	CFDT
Sophie GOURVENEK	UPA
Céline GRISLAIN-LETRÉMY	Drees
Mélanie GROMER	FEPEM (Fédération des particuliers employeurs)
Alain GUBIAN	Acoff
Jean-Marie GUERRA	Acoff
Cyrille HAGNERÉ	Acoff
Nadia JOUBERT	DNLF (Délégation nationale à la lutte contre la fraude)
Simon LORY	DGT (en remplacement de Philippe DINGEON)
Ronan MAHIEU	Insee
Émilie MARTINEZ	Medef
Olivia MONTEL	Dares
Alain PELC	CCMSA
Christine RIGODANZO	DNLF
Philippe ROUSSEL	Cnis
Amandine SCHREIBER	Insee

Absents excusés

Philippe ADAIR	Université Paris-Est Créteil Val de Marne
Benoît OURLIAC	Dares
Nicolas PROKOVAS	CGT

Personnes invitées

Roxane EVRAERT	CCMSA
----------------	-------

Compte-rendu de la réunion

1. Validation du compte-rendu de la 1ère réunion

Le compte rendu de la 1^{ère} réunion est validé en l'état.

2. Politiques de contrôle en matière de travail dissimulé en Urssaf (Acos)

Jean-Marie Guerra signale tout d'abord qu'il convient de distinguer la fraude de l'évasion sociale. Celle-ci couvre en effet un large spectre allant de la simple erreur matérielle à la fraude caractérisée, en passant par l'erreur d'application, l'interprétation, les mécanismes d'optimisation (possibilités de tordre la norme souvent portées par des experts),...

La fraude aux cotisations et contributions sociales se caractérise par un élément intentionnel. L'essentiel de la fraude détectée par la branche du recouvrement est liée au travail dissimulé (non déclaration ou sous déclaration d'emploi salarié ou d'activité).

L'activité du contrôle et de lutte contre la fraude dans la branche du recouvrement

Jean-Marie Guerra rappelle les principaux enjeux du contrôle (notamment garantir les droits des salariés et maintenir les principes d'une saine concurrence) et les différents types d'actions de contrôle et de lutte contre la fraude réalisées par le réseau des Urssaf, soit principalement :

- les contrôles comptables d'assiette (CCA), qui représentent 80 % du temps consacré au contrôle et 70 % des redressements ;
- les contrôles sur pièce, réalisés par des contrôleurs en Urssaf, axés sur les très petites entreprises ;
- les contrôles ciblés de lutte contre le travail illégal (LCTI), qui ont vocation à détecter le travail dissimulé ;
- les actions de prévention et de recherche, non ciblées (au sens ciblage du risque), qui visent à prévenir les pratiques favorisant la fraude.

Ces deux dernières catégories représentent 27 % des 210 000 actions de contrôle opérées en 2014. Les actions de prévention sont courantes sur les grands chantiers et dans le domaine événementiel.

La branche du recouvrement se positionne comme le contrôleur social de référence. Le périmètre contrôlable des Urssaf et des CGSS s'élargit : elles sont depuis la LFSS 2007 habilitées à contrôler les cotisations et contributions d'assurance chômage et de retraite complémentaire.

La branche compte environ 1550 inspecteurs, dont un peu moins de 200 ETP dédiés à la LCTI, et 220 contrôleurs.

Les contrôles obéissent à des procédures transparentes basées sur des référentiels partagés.

Tous les contrôles ne sont pas ciblés sur la base de critères de risque (10 % des CCA sont aléatoires). Il faut en effet faire en sorte que chaque cotisant sache qu'il peut faire l'objet d'un contrôle (notion de couverture du fichier). En 2014, les actions de contrôle et de prévention concernent 12 % des cotisants contrôlables. 50 % des cotisations liquidées sont contrôlées sur une période de 3 ans (130 Md€). Le taux de redressement s'établit à 2,3 % des cotisations contrôlées.

En 2014, les Urssaf et les CGSS ont redressé 1,3 Md€ et restitué 145 M€. 55 % des montants redressés portent sur des rémunérations non soumises à cotisations, dont la moitié est liée à du travail dissimulé. Les mesures dérogatoires en faveur de l'emploi (mesures d'exonération) représentent 16 % des montants redressés et 57 % des montants restitués aux entreprises.

La lutte contre la fraude

Les techniques de contrôle LCTI sont différentes de celles des CCA. D'où une stratégie de professionnalisation des inspecteurs dédiés à la LCTI.

Chaque année des orientations nationales LCTI sont définies et déclinées au niveau régional dans le cadre du processus de planification. Celle-ci s'articule autour de plusieurs éléments :

- la mise en œuvre de requêtes Acoiss s'appuyant sur des croisements de données ;
- un ciblage des secteurs à risque (BTP, HCR, gardiennage...) ;
- la fraude transnationale (→ travail détaché) ;
- les plans de contrôle LCTI nationaux : plan aléatoire sectoriel ou non, plan auto entrepreneur...

La stratégie de la branche du Recouvrement en matière de LCTI vise à couvrir l'ensemble des typologies de fraude :

- Fraude de faible intensité (activités saisonnières, détournement avéré et caractérisé de l'entraide familiale ou du bénévolat, auto-entrepreneuriat..) ;
- Travail illégal classique (minoration d'heures, dissimulation partielle ou totale d'activité ou de salariés, ...) notamment dans certains secteurs ;
- Fraude majeure (complexité du mécanisme, enjeux financiers élevés, dimension internationale du dossier...).

La LCTI dans les Urssaf en 2014, ce sont :

- 47.163 actions de recherche et prévention terrain ;
- 7.149 actions ciblées ;
- 2.865 PV de travail dissimulé adressés au Parquet (d'autres PV sont adressés par les partenaires) ;
- 401 M€ de redressements ;
- dont 40 % concernent les 100 plus gros redressements.

La fraude peut prendre des formes complexes avec une dimension de plus en plus internationale.

Exemple mis en évidence sur le chantier de l'EPR à Flamanville : l'entreprise de travail temporaire irlandaise Atlanco, qui intervient sur différents secteurs d'activité, fait appel à des travailleurs venant de Bulgarie, République Tchèque, Pologne, Roumanie, Slovaquie ou Chypre via des filiales basées dans ces pays. La prestation est facturée par Atlanco Dublin. À Flamanville, les ouvriers (polonais ou roumains) avaient fait l'objet d'un certificat de détachement par la filiale chypriote. Or les ouvriers ne vérifiaient pas les conditions associées à la réglementation en matière de détachement.

La lutte contre le faux détachement est un « parcours du combattant » (procédure de 2 ans minimum). De plus, la Cour de justice de l'union européenne ne facilite pas les choses : un arrêt de la CJUE du 30 mars 2000 considère qu'un certificat de détachement peut être délivré *a posteriori*.

La stratégie de la branche du Recouvrement en matière de LCTI s'inscrit dans le cadre du dispositif interministériel de lutte contre la fraude, en lien avec les différents partenaires : Codaf, Gendarmerie et Police / GIR/ PAF, TRACFIN, DIRCOFI, DIRECCTE et CMSA, OCLTI, Caisses prestataires, CTOR...

Les partenariats se traduisent par des actions d'informations et de communication, des actions de prévention et des actions de contrôle.

Une partie des contrôles LCTI est réalisée sur la base de signalements, dès lors que ceux-ci ne sont pas anonymes. À noter qu'il n'existe pas de procédure officielle en matière de signalements, contrairement à ce qui est pratiqué dans des pays comme le Canada.

Mélanie Gromer (Fepem) pose la question du contrôle des particuliers employeurs (EPM).

Jean-Marie Guerra répond qu'il n'y a actuellement pas de plan sur les EPM en raison des problèmes d'habilitation à contrôler au domicile privé. Il est néanmoins prévu des contrôles sur pièces avec convocation en Urssaf.

Jennifer Bouaziz (DSS) signale que des plans sont prévus dans le cadre des dispositifs Pajemploi et Cesu.

Olivia Montel (Dares) indique que la Dares avait réalisé une estimation de l'évolution du travail non déclaré dans les services à la personne en confrontant les données fiscales aux données de l'enquête Budget de famille. Ce travail pourrait être présenté au groupe.

Laetitia Assali (FFB / Medef) demande quels seront les impacts de la déclaration sociale nominative (DSN) et du nouveau découpage régional.

Jean-Marie Guerra répond que la DSN devrait effectivement être utile en matière de LCTI puisqu'elle fournira des données fraîches (mensuellement) au niveau des salariés. S'agissant de l'impact des nouvelles régions, il apparaît que l'échelon départemental des Codaf reste pertinent dans la mesure où il est important, en matière de lutte contre la fraude, d'être proche du terrain.

Compte tenu de l'importance des remboursements issus d'erreurs déclaratives involontaires, Alain Gubian indique qu'une part significative des erreurs en faveur du cotisant peuvent aussi être involontaires. Ceci pose la question de l'intentionnalité dans le débat sur la mesure de la fraude. Nadia Joubert indique que pour cette raison mieux vaut parler de « manque à gagner » que de fraude, point qui sera revu lors de la prochaine séance.

3. Politiques de contrôle en matière de travail dissimulé – Exposé de Roxane Evraert (CCMSA)

Roxane Evraert rappelle tout d'abord que la MSA est un organisme à guichet unique qui gère à la fois les cotisations et les prestations.

Les populations traitées par la MSA sont des particuliers, des entreprises (employeurs + exploitants), des salariés et des non salariés.

Le ciblage des contrôles, y compris de travail dissimulé, fait l'objet de croisements d'informations.

Les contrôles MSA sont des contrôles sur place (pas de contrôle sur pièces pour le moment).

Contrairement au système déclaratif du régime général, les cotisations à la MSA font l'objet d'un appel chiffré, ce qui implique l'absence d'erreurs de calcul mais davantage de problèmes de fausse déclaration. Ceci devrait toutefois changer avec l'arrivée de la DSN. À noter néanmoins le développement du TESA (dispositif déclaratif simplifié) non intégré à la DSN.

En 2014, 10 248 contrôles de travail dissimulé ont été réalisés sur le secteur agricole, dont 5 930 par la MSA seule (50,3 %) ou en relation avec d'autres corps de contrôle (49,7 %). Les 4 318 contrôles restant étant réalisés par d'autres corps de contrôle.

Ces 5 930 actions MSA ont donné lieu à 364 PV (dont 228 pour les actions MSA seule) pour un montant de 5,6 M€ (dont 8,1 pour les actions MSA seule). Les contrôles réalisés par d'autres corps ont quant à eux donné lieu à 113 PV transmis à la MSA pour un montant de 1 M€.

Au total, le montant redressé en 2014 au titre du travail dissimulé est de 10,2 M€, dont 0,8 M€ sur le champ des non salariés agricoles.

Les actions 2015 en matière de LCTI se sont inscrites dans différents cadres :

- les objectifs pluriannuels de LCTI du PNLT 2013-2015 ;
- les orientations annuelles inter-régimes définies lors de la dernière CNLTI :
 - déclinaison des orientations du plan en lien avec les partenaires ;
 - depuis 2013, mise en place d'une coopération entre les DIRECCTE, les URSSAF et les MSA ;
 - création à titre expérimental d'une coopération territoriale opérationnelle renforcée (CTOR) avec les CELTIF (Cellules de Lutte contre le Travail Illégal et la Fraude de la gendarmerie nationale) à laquelle ont été associées 7 CMSA concernées ;
- les objectifs relevant de la convention nationale de partenariat relative à la LCTI en agriculture de février 2014, signée entre les services de l'État, les organisations professionnelles agricoles, les syndicats de salariés et la MSA ;
- les actions 2015 émanant de la politique institutionnelle de contrôle externe :

- action prioritaire de contrôle vers les entreprises suspectées de dissimulation partielle d'emploi salarié (ratio anormalement élevé d'emplois à temps partiel ou absence totale/ ratio anormalement bas de déclarations d'heures supplémentaires), ciblée sur les entreprises viticoles ;
- actions nationales du socle commun de contrôle en lien avec le travail dissimulé: entreprises déclarant un salarié le même jour qu'un accident du travail, entreprises prestataires de service après refus d'immatriculation, entreprises à activité saisonnière présentant de fortes variations de main-d'œuvre
- compte tenu des attentes des Pouvoirs publics face à la forte progression du recours au détachement de salariés en agriculture, mobilisation du réseau des caisses de MSA et participation active aux opérations de contrôle conduites notamment sous l'égide des Codaf (application des lois « Savary » et « Macron », utilisation de la base Sirdar du Cleiss ..)

La fraude au détachement est également un sujet de préoccupation dans le monde agricole (exemple : Terra Fecundis).

Les plans de contrôle des caisses de MSA sont validés par la CCMSA. Celle-ci valide les plans et donne des orientations de ciblage sur des situations sensibles.

Un contrôle sur place peut être issu d'un ciblage ou d'un signalement des services sur la base d'anomalies particulières (contrôle interne).

Pour répondre aux interrogations de Cyrille Hagneré, Roxane Evraert indique : 1) que la MSA ne fait pas de contrôles aléatoires, 2) que les signalements sont *grosso modo* traités comme en Urssaf, et 3) que la MSA parvient à établir pour chaque redressement s'il relève de la fraude ou non, à l'aide de critères objectifs. [En Urssaf, en dehors des redressements LCTI, il n'est pas possible d'identifier simplement les redressements qui relèvent de la fraude.]

4. Discussion sur les thèmes à aborder lors des prochaines séances du GT

Présentation d'une proposition de programme de travail par C.Hagneré. Plusieurs réactions des participants.

Concernant la séance de février, Nadia Joubert propose de bien distinguer la présentation des concepts et des approches, dans un premier temps, de celle des cadres d'analyse (yc micro) et des résultats, dans un second temps (mars, avril).

Jennifer Bouaziz (DSS) indique que la DSS peut intervenir à la séance prévue en mai sur le travail détaché. Elle propose aussi de solliciter l'OCLTI.

S'agissant des aspects sectoriels, Laetitia Assali propose d'inviter la fédération des transports.

Concernant les aspects prestations, Christine Rigodanzo (DNLF) propose que Pôle Emploi soit sollicité pour aborder la question des indemnités chômage.

Olivia Montel (Dares) propose d'intervenir sur le sujet de l'économie collaborative. Il s'agira d'un travail de défrichage et de synthèse des travaux existants, axé notamment sur les problèmes liés au statut « intermédiaire » des activités de l'économie collaborative, à la frontière de l'économie marchande et non marchande, du travail indépendant et du salariat, etc., et sur les risques qui en découlent en matière de travail dissimulé.

Olivia Montel (Dares) propose aussi de vérifier dans l'enquête « Conditions de travail » les informations portant sur l'emploi non formel.

Éléments apportés après la réunion :

Il y a bien une question intitulée « activité informelle » : « *Au cours de la semaine ..., pour subvenir à ses besoins ou à ceux de sa famille, ... a-t-il (elle) effectué une ou plusieurs activités, déclarées ou non ?* »

Mais cette question ne permet pas d'évaluer la fréquence du travail dissimulé. Ceux qui répondent « oui » sont en effet ajoutés à la catégorie « actifs occupés ».

Le but de la question est de « récupérer » les actifs exerçant une activité non déclarée qui auraient répondu « non » à la question « *Avez-vous effectué [la semaine dernière] au moins une heure de travail rémunéré ?* ».

C'est le même procédé que celui de l'enquête emploi, où les questions concernant l'emploi sont complétées par les questions suivantes :

Pour ceux qui n'ont pas eu d'activité rémunérée durant la semaine de référence :

- « *Êtes-vous aide familial ou conjoint collaborateur ?* »

Pour ceux qui n'ont pas déclaré d'activité rémunérée durant la semaine de référence et ne sont ni aide familial ni conjoint collaborateur :

- « *Toujours pendant la semaine du ... au ..., avez-vous effectué une ou plusieurs activités, déclarée(s) ou non, pour faire face à vos dépenses ?* »

Programme de travail amendé :

Novembre : - Lancement du groupe

- Aspects juridiques, définitions (DGT, DNLF)

Janvier : - Politiques de contrôle en matière de travail dissimulé en Urssaf et à la MSA

- Programme de travail

Février : Définitions, Concepts économiques / économie non observée / micro-macro... (→ typologie)

Nadia Joubert (DNLF), Ronan Mahieu (sur la base des travaux OCDE)

Mars et Avril : Méthodologies et résultats

travaux micro-économétriques ; audits sociaux, enquête ; approche Cour des Comptes, approche AcoSS, OCDE, comptabilité nationale, approches fiscales (DGFIP)

Mai : - Travail détaché (DGT, DSS, OCLTI)

- Première intervention sectorielle sur le BTP (FFB) et les transports

Juin et juillet : - Aspects sectoriels particuliers employeurs (Fepem, Dares), BTP (FFB/CAPEB), agriculture (MSA)

- Aspects prestations (CCMSA, CNAF, Pôle Emploi)

Septembre : Comparaisons internationales (OCDE, Commission Européenne)

Sept. / octob. : Frontière TI/salariat, économie collaborative (HCFiPS, Dares)

Conditions de travail

La prochaine réunion est fixée le 10 février à 9h30.