

Groupe de travail du Cnis

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

Compte rendu de la 4^{ème} réunion du 6 avril 2016

<u>Président</u> :	Alain GUBIAN	Directeur de la Direction financière et de la Direction des statistiques des études et de la prévision, AcoSS
<u>Rapporteurs</u> :	Cyrille HAGNERÉ Ronan MAHIEU	Responsable du Département Risques, recherche, évaluation et publication, AcoSS 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 3^{ème} réunion
2. Estimation de la fraude sociale à partir des travaux de l'AcoSS (Cyrille Hagneré, AcoSS)
3. Les redressements effectués par la comptabilité nationale pour prendre en compte la production dissimulée à des fins de fraude (Ronan Mahieu, Insee)

Liste des participants

Laetitia ASSALI	Fédération française du bâtiment / Medef
Cécile CHANTEL	Cnaf
Philippe DINGEON	DGT
Benoît FAVIER	DSS
Gérard FORGEOT	DGFIP
Olivier GATEAU	CFDT
Céline GRISLAIN-LETRÉMY	Drees
Alain GUBIAN	AcoSS
Jean-Marie GUERRA	AcoSS
Cyrille HAGNERÉ	AcoSS
Nadia JOUBERT	DNLF (Délégation nationale à la lutte contre la fraude)
Ronan MAHIEU	Insee
Olivia MONTEL	Dares
Alain PELC	CCMSA
Christine RIGODANZO	DNLF
Philippe ROUSSEL	Cnis

Absents excusés

Philippe ADAIR	Université Paris-Est Créteil Val de Marne
Audrey BASLY	Medef
Jennifer BOUAZIZ	DSS
Sophie GOURVENEK	UPA
Mélanie GROMER	FEPEM (Fédération des particuliers employeurs)
Émilie MARTINEZ	Medef
Benoît OURLIAC	Dares
Amandine SCHREIBER	Insee
Michael WICKE	CGT

Compte-rendu de la réunion

1. Validation du compte-rendu de la 3^{ème} réunion

Le compte rendu de la 3^{ème} réunion est validé en l'état.

2. Estimation de la fraude sociale à partir des travaux de l'Acoss (C. Hagneré, Acoss)

L'évaluation réalisée par l'Acoss repose sur les résultats de contrôles opérés par les Urssaf. Les montants de cotisations et contributions éludées qui sont identifiés lors de ces contrôles ne sont pas tous assimilables à de la fraude. Il peut en effet s'agir d'irrégularités déclaratives, dont certaines donnent d'ailleurs lieu à des restitutions à l'entreprise. On préférera donc parler d'« évasion sociale » plutôt que de fraude sociale et de « manque à gagner » plutôt que de montant de fraude.

L'estimation du manque à gagner est décomposée en deux parties, en lien avec les deux types de contrôles réalisés par les Urssaf :

- Une estimation de la fraude liée au travail dissimulé, à partir des résultats des contrôles de lutte contre le travail illégal (s'agissant de travail illégal, le manque à gagner est assimilable à de la fraude).
- Une estimation du manque à gagner hors travail illégal, à partir des résultats des contrôles comptables d'assiettes.

Une évaluation a été publiée en 2014 par la Cour des Comptes ; elle aboutissait à un manque à gagner de plus de 20 Md€. Cette évaluation, réalisée selon une méthode de post-stratification, souffre toutefois d'un important biais de sélection (qui tire l'estimation vers le haut) puisqu'elle s'appuie sur les résultats de l'ensemble des contrôles Urssaf, qui sont pour la plupart des ciblés sur des entreprises à risque. Autrement dit, l'échantillon servant à l'extrapolation n'est pas représentatif et la méthode statistique (post-stratification) employée ne permet pas de corriger la totalité du biais de sélection inhérent, comme le montre la forte corrélation entre le montant de fraude observé et le montant de fraude estimé.

Un moyen de s'affranchir du problème de biais de sélection est de le traiter en amont en opérant des contrôles aléatoires. C'est la démarche retenue par l'Acoss. Ce type de contrôle, initié en 2003-2004, a été pérennisé en 2008. Ainsi, chaque année, des secteurs d'activité font l'objet de contrôles aléatoires Urssaf. L'estimation consiste à extrapoler le taux de dissimulation des salariés mesurés dans les contrôles aléatoires et à appliquer le salaire moyen par tête observé pour les salariés déclarés. L'Acoss aboutit ainsi à une estimation du manque à gagner de 6,1 à 7,4 Md€, dont 4,4 à 5,5 Md€ au titre du travail dissimulé.

Manque à gagner en termes de cotisations et contributions sociales sur le champ large incluant les cotisations de retraite complémentaire (secteur privé)

en milliards d'euros	en montant		en taux	
	contrôles aléatoires	post-stratification	contrôles aléatoires	post-stratification
Travail dissimulé	4,4 à 5,5	20,2 à 24,7	1,5 à 1,9 %	6,7 à 8,1 %
Hors travail dissimulé	1,8 à 2,0	1,8 à 2,2	0,6 à 0,7 %	0,6 à 0,8 %
dont Redressements	2,2 à 2,4	2,2 à 2,5	0,8 à 0,9 %	0,8 à 0,9 %
dont Restitutions	-0,44 à -0,38	-0,39 à -0,35	-0,2 %	-0,2 à -0,1 %
Manque à gagner total	6,1 à 7,4	21,9 à 26,9	2,2 à 2,6 %	7,3 à 8,7 %

La méthode par contrôles aléatoires aboutit donc à une évaluation 3 à 4 fois plus faible que celle par post-stratification. Compte tenu de l'absence de biais de sélection, elle apparaît nettement plus satisfaisante. Toutefois, elle souffre de plusieurs limites – qui concernent également pour nombre d'entre elles la méthode par post-stratification – qui conduisent à penser qu'elle aboutit *in fine* à un minorant du montant de manque à gagner en matière de cotisations et contributions sociales.

Les principales limites :

- Le champ des contrôles aléatoires couvre moins de 50 % du secteur privé puisqu'il porte sur des établissements de moins de 50 salariés. L'extrapolation sur le champ total repose sur l'hypothèse selon laquelle le taux de dissimulation des établissements de plus de 50 salariés est égal à 80 % de celui des établissements de moindre taille.
- En pratique, la rémunération et le taux de cotisations des salariés dissimulés sont probablement plus faibles que ceux observés en moyenne pour les salariés déclarés du fait que le travail illégal concerne avant tout des salariés peu qualifiés.
- Les contrôles aléatoires LCTI sous-estiment la dissimulation partielle. En effet, les contrôles aléatoires LCTI sont principalement axés sur la détection de la dissimulation totale d'emploi salarié.
- Les activités totalement dissimulées ne sont quasiment pas prises en compte. Les contrôles aléatoires sont pour l'essentiel réalisés dans des établissements immatriculés.
- Il existe un biais de détection : lors du contrôle, certaines situations frauduleuses peuvent échapper à l'inspecteur
- Les phénomènes de concentration d'activités frauduleuses sont sous-estimés.
- L'estimation ne porte pas sur toutes les catégories de cotisants. Elle exclut le secteur public, les particuliers employeurs et une grande part des travailleurs indépendants.

Nadia Joubert revient sur l'hypothèse relative au salaire des salariés dissimulés relativement à celui des salariés déclarés. Elle signale que les études sur cette question montrent que le salaire des travailleurs dissimulés est plutôt plus élevé que celui des salariés déclarés. Cyrille Hagneré indique que ce résultat vaut toutes choses égales par ailleurs, notamment à qualification donnée. Son intuition est que l'effet de structure, lié à la plus faible qualification des salariés dissimulés, l'emporte, de telle sorte que le salaire moyen des salariés dissimulés est globalement plus faible que celui des salariés déclarés.

3. Les redressements effectués par la comptabilité nationale pour prendre en compte la production dissimulée à des fins de fraude (R. Mahieu, Insee)

Les comptes nationaux doivent rendre compte de l'intégralité des revenus perçus par les agents – et qu'ils peuvent mobiliser pour consommer, investir... – sans se cantonner à la sphère formelle et/ou déclarée. Or parmi les données mobilisées pour établir les comptes nationaux figurent de nombreuses sources administratives (déclarations fiscales notamment) auxquelles échappent les activités fraudées.

Les comptes nationaux procèdent de ce fait traditionnellement à une estimation de l'activité dissimulée. Cette démarche vise uniquement à compléter l'information disponible via leurs sources habituelles, elle ne prétend pas à fournir un panorama exhaustif de la fraude car les comptes nationaux ne sont pas fondés que sur des sources de nature fiscale ou sociale. Par exemple, l'estimation de la production agricole et des revenus qui en découlent est effectuée sur la base du système d'enquêtes statistiques très complet du Ministère de l'agriculture. De même, l'estimation des revenus locatifs des particuliers bailleurs est fondée sur l'exploitation des données sur le parc de logements et les niveaux de loyers, et pas sur les déclarations fiscales des propriétaires bailleurs. Les estimations d'activité dissimulée qui suivent ignorent donc les cas de fraude dans l'agriculture ou la location de logement : cela ne signifie naturellement pas que la fraude est inexistante chez les exploitants agricoles ou les propriétaires bailleurs.

Les principales corrections au titre de l'activité dissimulée portent sur les entreprises non financières, qu'il s'agisse de sociétés constituées ou d'entrepreneurs individuels (EI), hors agriculture, logement et action sociale. Il convient de distinguer les corrections effectuées au titre de la fraude des entités ayant une existence légale, de celles effectuées au titre des entités sans existence légales.

L'estimation de l'activité dissimulée par les entreprises ayant une existence légale repose sur l'analyse des résultats des contrôles fiscaux effectués sur les exercices comptables 2004 à 2006 (démarche d'audit fiscal, dans la typologie des organisations internationales), et leur extrapolation à l'ensemble du champ des entreprises (qu'elles aient fait l'objet d'un contrôle ou non). Dans cette approche, plusieurs précisions doivent être apportées :

- les comptes nationaux ne s'intéressent qu'à la partie de la fraude qui affecte l'estimation du PIB. Par exemple, si une entreprise majore indûment ses provisions pour diminuer son bénéfice taxable, c'est une

fraude qui n'a pas d'impact sur l'estimation du PIB. En pratique les comptables nationaux ne retiennent que les estimations de fraude passant par une minoration du chiffre d'affaires ou une majoration des charges d'exploitation;

- le fisc cible ses contrôles sur celles des entreprises qu'il estime le plus susceptibles de frauder et pour des montants importants, afin de rentabiliser la démarche de contrôle. Une extrapolation par simple règle de 3 des résultats des contrôles à l'ensemble des entreprises conduirait à surestimer la fraude (biais de sélection). Pour cette raison les comptables nationaux modélisent la probabilité de contrôle des entreprises (en fonction de caractéristiques observables comme la taille de l'entreprise ou le niveau plus ou moins "normal" de ratios comptables du type excédent d'exploitation / chiffre d'affaires), et extrapolent en conséquence les résultats des contrôles fiscaux.

Même avec ces précautions, le biais de sélection n'est pas complètement éliminé : le choix de contrôler telle ou telle entreprise peut être motivé par une information non observable par le statisticien (par exemple une dénonciation). La modélisation de la probabilité de contrôle est donc imparfaite et il demeure un risque de surestimation de la fraude. Inversement il y a aussi un risque de sous-estimation car le fisc ne détecte pas forcément tous les cas de fraude dans les entreprises contrôlées (biais de détection). Il est impossible de dire lequel de ces deux effets l'emporte sur l'autre.

Sur l'année 2006, la correction de l'activité dissimulée des unités ayant une existence légale aboutit à relever la valeur ajoutée de 40,7 Md€ : 20 Md€ *via* la dissimulation du chiffre d'affaires (pour les deux tiers, cela vient des EI) et 20,7 Md€ *via* la surestimation des charges (pour les deux tiers, cela vient de sociétés). Les plus gros secteurs contributeurs sont par ordre décroissant la construction, la santé humaine (médecine libérale), le commerce de détail et la restauration.

Cet exercice d'estimation de la fraude, très lourd, est estimé tous les 10 à 15 ans. Les estimations présentées découlent d'un travail effectué en 2009-2010. Lors de la prochaine actualisation, il conviendra probablement de prendre en compte d'autres types de fraude non pris en compte lors de la dernière estimation: par exemple le problème des prix de transfert (cas d'entreprises multinationales jouant sur le prix des services échangés entre deux filiales de deux pays différents, afin de transférer comptablement du bénéfice vers le pays où les entreprises sont les moins taxées). La question des prix de transfert, si elle relève clairement de la fraude fiscale, ne relève pas en revanche du travail illégal.

L'estimation de l'activité dissimulée par des entreprises sans existence légale est beaucoup plus fruste : ce cas de figure correspond en général à la fourniture de biens et services directement à l'utilisateur final, sans intermédiaires (cas d'un plombier non déclaré par exemple). N'étant pas déclarées, ces unités ne figurent dans les registres ni du fisc ni des Urssaf. L'estimation est très ancienne (années 1980), repose sur des dires d'expert quant à la fréquence par secteur d'activité de ces types de comportement.

La correction globale au titre de ces unités clandestines affecte le PIB à hauteur de +13,4 Md€ en 2006. Les plus gros secteurs contributeurs sont par ordre décroissant la construction, l'enseignement marchand (cours particuliers), la réparation automobile.

Les corrections, qu'elles soient apportées aux entités ayant une existence légale ou qui en sont dépourvues, sont appliquées *via* des pourcentages fixes d'une année sur l'autre: on ne prétend donc nullement rendre compte de l'évolution des comportements de fraude, qui peuvent en pratique être affectés par les évolutions réglementaires (par exemple le développement de l'autoentrepreneuriat).

Les comptables nationaux effectuent par ailleurs une correction au titre de l'activité des particuliers en tant qu'employeurs de personnel domestique. Là encore il s'agit d'une estimation à dire d'expert, qui relève la valeur ajoutée de +2,2 Md€ en 2006. Cette correction est modulée d'une année sur l'autre, à dire d'expert, en fonction de l'évolution de la réglementation. Par exemple, la suppression fin 2012 / début 2013 des exonérations sur les heures supplémentaires et de la possibilité de déclarer un salarié au forfait (i.e. sur la base du Smic horaire, même s'il est rémunéré davantage) s'est accompagnée d'une diminution du nombre d'heures déclarées par les particuliers aux Urssaf. Les comptables nationaux ont fait l'hypothèse qu'une partie des heures en question avait basculé au noir et ont relevé en conséquence la correction.

4. Échange sur le programme de travail des prochaines séances

L'évaluation de la fraude sur le champ agricole fera l'objet d'une présentation par la CCMSA lors de la prochaine séance en mai.

Le travail détaché devrait être abordé dès la séance de mai avec une intervention de la DGT. Suivront sur ce thème des interventions sur des secteurs spécifiques tels que le BTP et le transport.

Une intervention de la DGFIP devrait être insérée dans le programme des prochaines séances.

En outre, il est prévu que Pôle Emploi et la Cnaf interviennent sur le sujet des prestations. Peut-être en juillet.

La prochaine réunion est fixée le 19 mai 2016 à 9H30