



Rapport du groupe de travail sur la

Mesure du travail dissimulé et ses impacts pour les finances publiques

Commission Cnis « Entreprises et stratégies de marché »

29/09/2017

(Bercy)

Rappel du mandat

- Préciser le contour du « travail dissimulé »
 - En améliorer la mesure
 - Traiter la problématique de l'« impact sur les finances publiques » (prélèvements + prestations)
-
- Définitions juridiques, concepts socio-économiques
 - Connaissance des politiques de contrôle et de lutte contre de la travail dissimulé
 - Passage en revue des méthodes d'évaluation et identification de leurs limites
 - Recensement des évaluations existantes
 - Zooms sectoriels
 - Recommandations

Composition du groupe

- Président : Alain Gubian (Acoss)
- Rapporteurs : Cyrille Hagneré (Acoss) et Ronan Mahieu (Insee)
- Membres du groupe :
 - DGT - DNLF
 - DSS - DGFIP
 - Dares - Drees
 - Insee - Acoss
 - CCMSA- Cnaf
 - CFDT - CGT
 - Medef - U2P
 - Fédération française du Bâtiment (FFB)
 - Fédération des particuliers employeurs de France (Fepem)
 - Ph. Adair (Université Paris-Est Créteil)

Auditions

Le cadre juridique (travail dissimulé, travail détaché...)

Direction générale du travail
DNLF
DSS
CLEISS
Dominique Libault

Les politiques de contrôle

Acoss / Urssaf
CCMSA / MSA
Direction générale du travail / inspection du travail
Office central de lutte contre le travail illégal

Les méthodes et le contour économique

DNLF
OCDE / INSEE
Philippe Adair (Univ. de Paris Est-Créteil)

Zooms...

...sur le secteur du bâtiment
Fédération française du bâtiment (FFB)
... sur les particuliers employeurs
Fédération des particuliers employeurs (FEPEM)
Dares
DG Trésor
...sur l'économie collaborative
Dares
IGAS
...sur les non salariés
HCFiPS

Les travaux en France

Acoss
CCMSA
DGFIP
Cnaf / prestations familiales
Pôle Emploi / alloc. assurance chômage
Insee / comptabilité nationale

Remarques liminaires

- Les travaux du groupe de travail fournissent un point de la situation à date et de nombreuses pistes de progrès pour généraliser les analyses et les évaluations aux champs les moins défrichés à ce stade.
- Le groupe de travail n'a pas cherché à fournir une estimation du travail dissimulé sur l'ensemble de l'économie mais plutôt à réunir les éléments de méthode et les résultats disponibles une fois les concepts précisés.
- Les recommandations de ce groupe de travail du CNIS s'adressent de fait plus aux organismes chargés du recouvrement et du versement des prestations ou aux administrations en charge de la lutte contre la fraude et le travail dissimulé et beaucoup moins de fait aux acteurs traditionnels de la statistique publique. C'est probablement une spécificité notable de ce rapport.

Le Plan du rapport

I – Définitions et contexte

Définition juridique, contour économique, facteurs d'influence du travail dissimulé, données mobilisables

II – Mesure de l'économie non observée : des méthodes aux résultats

Méthodes indirectes (approche monétaire, approche comptable...), Méthodes directes (audits/contrôles, enquêtes)

III – Les travaux récents en France

Travaux Cour des Comptes, Acoss, CCMSA, DGFIP, CNAF, Pôle Emploi, Insee, enquête DNLF/DGE

IV – Les champs pour lesquels l'information est insuffisante

Emploi à domicile, Travail non salarié, économie collaborative, travail détaché

Annexes

Contributions des organismes et des organisations syndicales et patronales

Différentes notions à appréhender...

- Le travail dissimulé au sens juridique se caractérise par la **dissimulation intentionnelle** d'une **activité** économique ou d'un **emploi** salarié, que cette dissimulation soit **totale** ou **partielle**.
- Pour l'évaluation, d'autres notions, plus larges, doivent aussi être retenues :
 - **La fraude** : se caractérise aussi par l'**intentionnalité** mais n'est **pas forcément liée à une dissimulation d'activité ou d'emploi** (exemple : fraude fiscale résultant du choix de majorer des provisions comptables).
 - **Le manque à gagner** : concept économique très large qui englobe les **situations d'écart à la norme** qu'elles résultent ou non d'un choix volontaire (exemple : erreur déclarative).
 - **L'économie non observée** : **concept de comptabilité nationale** qui vise à repérer la part de l'activité économique qui échappe spontanément aux statisticiens, et qui doit donc faire l'objet de redressements pour assurer l'exhaustivité des agrégats tels que le PIB.

Le sujet spécifique de la fraude au détachement

- Le groupe de travail a consacré plusieurs séances au sujet du travail détaché.
- Bien qu'il ne représente qu'une faible part de l'emploi total, le travail détaché, notamment entre Etats membres de l'Union européenne, focalise l'attention depuis quelques années en particulier dans les secteurs d'activité à main d'œuvre peu qualifiée comme la construction, l'agriculture et le transport routier.
- Le suivi statistique du travail détaché, et encore plus de la fraude au détachement, est insuffisant.
- Même si elle relève souvent du travail dissimulé, la fraude au détachement (ou à la pluriactivité) présente des spécificités qui justifient une évaluation propre, d'autant qu'elle est probablement imparfaitement prise en compte dans les évaluations du travail dissimulé existantes.

Méthodes d'évaluation indirectes vs méthodes directes

- Les méthodes indirectes (macroéconomiques)

- Approche comptable
- Approche monétaire
- Approche des inputs physiques
- Approche « Multiple Indicators Multiple Causes (MIMIC) »
- Approche par croisement de sources

- Les méthodes directes (microéconomiques)

- Post-stratification à partir des résultats des contrôles ciblés
- Estimations économétriques à partir des résultats des contrôles ciblés
- Contrôles aléatoires
- Enquêtes statistiques
- Estimations d'écart TVA



Approches dites
d'« audits »

Des méthodes qui ne font pas consensus...

- Les méthodes indirectes présentent l'avantage de fournir une estimation globale de l'économie non observée d'un pays...
- ... mais, comme le montre la comparaison des résultats obtenus sur différents pays, le caractère global des méthodes macroéconomiques va de pair avec l'approximation qui les caractérise.

<i>en % du PIB</i>	Canada		Allemagne		Grande-Bretagne		Italie		USA	
	1981-85	1986-90	1981-85	1986-90	1981-85	1986-90	1981-85	1986-90	1981-85	1986-90
Approche comptable			13,4		4,2			9,3	6,1	10,2
Approche ratio avoirs liquides	11,2	18,4			6,2		29,3		14,6	
Approche des transactions	15,4	21,2	29,3	31,4	15,9		34,3		21,2	19,4
Approche de la demande de monnaie	8,8	12	9,2	11,3	8,5	9,7	17,5	21,3	5,3	6,2
Participation au marché du travail			34							
Inputs physiques		11,2		14,5		13,2		19,3		9,9
Enquête	1,3	1,4							5,6	
Audit fiscal							10		8,2	10
<i>MIMIC (1999)</i>		16,3		16,4		12,8		27,8		8,8

Source : Schneider et Enste (2000)

Les travaux en France (1/2)

- Comparativement aux méthodes indirectes, les méthodes directes sont davantage spécialisées sur des champs ou des problématiques particuliers mais fournissent des **résultats qui apparaissent moins extravagants et plus robustes** (dès lors qu'elles s'appuient sur des échantillons suffisamment grands).
- **Les travaux français (y compris en comptabilité nationale) privilégient les méthodes directes**, notamment celles basées sur les données du contrôle.

Organisme	Méthode	Champ	Source
CPO / Cour des comptes	Post-stratification	Cotisations et contributions sociales et impôts	Contrôles Urssaf et fiscaux
ACOSS	Contrôles aléatoires	Cotisations et contributions sociales régime général	Contrôles Urssaf
CCMSA	Post-stratification	Cotisations et contributions sociales régime agricole	Contrôles MSA
DGFIP	Post-stratification, puis économétrie avec modélisation du processus de sélection	TVA	Contrôles fiscaux
CNAF	Contrôles aléatoires	prestations familiales	Contrôles Caf
INSEE	Post-stratification, puis économétrie avec modélisation du processus de sélection	Valeur ajoutée	Contrôles fiscaux

Des travaux ont en outre été initiés sur le champ des allocations chômage (Pôle Emploi) et la CMU-C (Fonds CMU/CNAMTS).

Les travaux en France (2/2)

- Une approche qui ouvre de nouvelles perspectives en France : **l'enquête auprès des ménages**.
 - Approche jusqu'à présent appliquée en Amérique du Nord et en Europe du Nord principalement.
 - A noter aussi : l'enquête de la Commission européenne (eurobaromètre).
2 vagues existent : 2007 et 2013.
- Un type d'enquête particulier (problématique de la révélation de l'information) sur un sujet qu'il est délicat de faire porter par les services de la statistique publique.
- **Enquête expérimentale DNLF/DGE** réalisée par le Crédoc en juin 2015 auprès de 2004 personnes de 18 ans ou plus sélectionnées par la méthode des quotas.
- Des résultats globalement cohérents avec ceux de l'eurobaromètre.
- Un contrat de recherche avec un laboratoire du CNRS a été conclu pour approfondir l'analyse des résultats.

En synthèse...

NB : les estimations sont entachées d'incertitudes et souvent présentées sous la forme d'intervalles (→ le manque de précision limite les possibilités d'analyses en évolution).

Organisme	Source	Indicateur	Borne basse*	Borne haute**
Acoss	Contrôles aléatoires	Manque à gagner en termes de cotisations imputable au travail dissimulé / Total des cotisations dues	1,5 %	1,9 %
CCMSA	Extrapolation par post-stratification des résultats de contrôles ciblés	Manque à gagner en termes de cotisations imputable au travail dissimulé / Total des cotisations versées	1,4 %	2,6 %
Insee - Comptes nationaux	Extrapolation du résultat des contrôles avec modélisation de la probabilité de contrôle	Part de la VA dissimulée par des entreprises ayant une existence légale assimilable à du travail dissimulé / Masse salariale versée par les entreprises non financières et financières (y compris entrepreneurs individuels), y compris masse salariale dissimulée.	2,0 %	2,7 %
	Totalité des redressements pour activité dissimulée	Part de la VA dissimulée assimilable à du travail dissimulé / Masse salariale totale reçue par les ménages	3,2 %	3,7 %
DNLF-DGE	Enquête en face-à-face auprès de 2000 personnes (méthode des quotas)	Proportion des personnes concernées parmi les personnes de 18 ans et +		3,9 %
		Proportion des personnes concernées parmi les personnes ayant un emploi (source comptabilité nationale pour le dénominateur)		7,1 %
		Masse salariale dissimulée sur la base d'un salaire horaire de 10€ (résultat de l'enquête), en supposant 1) que les personnes n'exerçant aucune activité déclarée ont 1600 heures de travail dissimulé par an ; 2) que les personnes ayant à la fois des heures déclarées et des heures non déclarées ont 400 heures de travail dissimulé par an / Masse salariale totale reçue par les ménages (source comptabilité nationale pour le dénominateur)		2,3 % ***

* Dans le cas de la CCMSA il s'agit de l'estimation « centrale ».

Source : travaux du groupe

** Dans le cas de la CCMSA il s'agit de la fourchette « haute ».

*** 1,4 % si l'on suppose que les personnes n'exerçant aucune activité déclarée ont 800 heures de travail dissimulé par an.

Méthodologiquement parlant...

- Les estimations par **post-stratification** peuvent constituer une première approche mais elles sont à **éviter** lorsque l'on soupçonne un biais de sélection important. (cf. Estimation CPO / Cour des comptes)
- Les **estimations économétriques intégrant la correction du biais de sélection** sont à envisager, notamment lorsque les **critères de sélection sont traçables** (cas notamment des contrôles issus de méthodes *datamining*).
- Lorsque les critères de sélection ne sont pas observables, l'approche par **contrôles aléatoires** apparaît plus adaptée. Toutefois, celle-ci étant contre nature par rapport aux objectifs primaires du métier du contrôle, leur mise en œuvre nécessite un **cadre opérationnel rigoureux**. (cf. travaux de l'Acoss)
- Les **enquêtes statistiques** offrent quant à elles la possibilité d'approfondir la connaissance des comportements de fraude. Cette approche plus qualitative permet par exemple de préciser la mise en œuvre des politiques publiques compte tenu de la perception à la fraude des individus concernés. Les résultats quantitatifs (souvent plus faibles) se heurtent quant à eux à la **problématique de la révélation de l'information** par les personnes enquêtées. (cf. Enquête DNLF/DGE).

Les recommandations

41 recommandations sur 4 thématiques :

- Suivi statistique et valorisation
- Méthodologie statistique
- Mise en œuvre des méthodes
- Systèmes d'information

Principales recommandations

- **Créer une fonction observatoire du suivi du travail dissimulé**, rattaché au Premier Ministre, par exemple dans le cadre du Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale (HCFiPS), et composé des 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, permettant de poursuivre la dynamique du groupe de travail et d'encourager la mise en œuvre des recommandations du présent rapport.

Cette création a notamment pour but d'améliorer la mesure des masses financières dissimulées et celle de leur impact sur les prestations dont l'octroi dépend des ressources.

L'observatoire serait chargé de remettre un rapport annuel de suivi statistique du travail dissimulé à la Commission nationale de lutte contre le travail illégal (CNLTI) et au Comité national de lutte contre la fraude (CNLF). Il serait en outre un lieu de partage permettant notamment de rapprocher les différents acteurs afin de mieux appréhender les composantes du travail dissimulé et d'échanger sur les méthodes statistiques à mettre en œuvre. Il pourrait engager une réflexion sur l'élaboration d'un compte satellite sur le thème du travail dissimulé. Il pourrait aussi conduire une évaluation macro du rétablissement des droits sociaux inhérents au travail dissimulé.

Principales recommandations

- 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.).
- **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.
- **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, ...).
- **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.

Principales recommandations

Concernant les contrôles (1/3)

- **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.
- **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).
- **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...).**
- **Développer dans les organismes en charge du contrôle, des plans ciblés basés sur des techniques de datamining de façon à permettre une évaluation de la fraude par estimation économétrique intégrant le processus de sélection.**

Principales recommandations

Concernant les contrôles (2/3)

- **Améliorer l'évaluation de la dissimulation d'activité (entreprises non immatriculées)** à partir des contrôles, tant sur le champ social que fiscal.

(notamment sur le champ des travailleurs indépendants)

- **Améliorer l'évaluation du travail partiellement dissimulé (sous-déclaration)** à partir des contrôles menés par les organismes en charge du recouvrement.

Principales recommandations

Concernant les contrôles (3/3)

Sur le champ des non salariés

- **Mettre en œuvre dans les organismes du recouvrement des plans de contrôle aléatoires LCTI et comptables pour les travailleurs indépendants.**

Sur le champ de l'économie collaborative

- **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.

Sur le champ du travail détaché

- **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).

Sur le champ des particuliers employeurs

- **Développer les travaux de datamining sur la population des particuliers employeurs** afin de favoriser l'identification des situations à risques.

Principales recommandations

Concernant les enquêtes

- **Systematiser 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
- **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.
- **Développer la connaissance sur les conditions de travail des travailleurs dissimulés**, notamment par le biais d'enquêtes.

Principales recommandations

Concernant la comptabilité nationale

- 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.
- **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.

Principales recommandations

Concernant les prestations

- **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.

(cf. les premiers travaux réalisés par la Cnaf dans le cadre du groupe de travail)

- 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.

Principales recommandations

S'agissant du sujet spécifique du travail détaché...

- **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.
- Dans un objectif de rationalisation et d'efficience, **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).
- **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.