

Projet de mandat du groupe de travail La mesure du travail dissimulé et ses impacts pour les finances publiques

Le travail dissimulé est un sujet de première importance compte tenu de ses enjeux fiscaux et sociaux. Il a de forts impacts sur les finances publiques, sur l'application du droit du travail, sur l'égalité de concurrence entre les acteurs économiques et sur la cohésion sociale. La perception par les employeurs et les travailleurs indépendants d'inégalités de concurrence peut faire naître un sentiment de défiance vis-à-vis du système économique et miner le consentement à l'impôt et au paiement des prélèvements sociaux. Le travail dissimulé induit des risques pour les salariés en termes de couverture sociale. Le travail dissimulé entraîne aussi une perte de recettes pour les collectivités publiques et les organismes de protection sociale, même si les sommes perdues ne sont pas nécessairement récupérables en totalité. Il conduit, en outre, à verser indûment des prestations sous conditions de ressources à certaines personnes. Enfin, le travail dissimulé est une composante essentielle de l'économie non observée, et sa mesure constitue à ce titre un enjeu majeur pour l'élaboration des comptes nationaux.

Juridiquement, la direction générale du travail caractérise précisément le sujet¹. Le travail dissimulé est constitué, selon les cas :

- soit par la dissimulation intentionnelle d'une activité exercée à titre indépendant et dans un but lucratif, en violation d'obligations commerciales, fiscales ou sociales ;
- soit par la dissimulation intentionnelle de tout ou partie de l'emploi salarié.

Le travail dissimulé est mal connu et les données disponibles pour sa mesure sont encore imparfaites. La Cour des comptes s'en est fait l'écho récemment. Le dernier bilan du plan national d'action sur les contrôles de travail illégal effectué en 2013 dans les secteurs prioritaires indique que « le travail dissimulé reste l'infraction dominante avec 75 % des constats ». Des tentatives d'évaluation du manque à gagner induit par le travail dissimulé ont été réalisées mais les chiffreages aboutissent, selon les méthodes, à des montants assez différents.

Le Cnis a donc décidé de constituer un groupe de travail afin de préciser le contour du « travail dissimulé » et d'améliorer la mesure, en préconisant notamment la ou les méthodes d'estimation qui apparaissent les plus pertinentes. Les travaux porteront aussi sur l'évaluation des impacts du travail dissimulé sur les finances publiques. À ce titre, ils intégreront la question des prélèvements éludés ainsi que celle des prestations sociales indûment versées. Concernant ces dernières, il s'agit de repérer les informations existantes sur ces prestations et de proposer les conditions dans lesquelles leur estimation pourrait être réalisée.

Dans un premier temps, le groupe de travail devra définir précisément le sujet : que recouvre la notion de travail dissimulé et quelles formes revêt-il ? Quelle est sa place au sein de l'économie souterraine, de l'économie informelle et, plus globalement, de l'économie non observée ? Comment s'inscrit-elle dans la problématique plus générale de l'évaluation de la fraude ? Il identifiera les formes de travail dissimulé les plus importantes pour lesquelles la mesure apparaît trop imprécise et il précisera le ou les périmètres qu'il juge pertinents de retenir pour ses travaux. Dans ce cadre, le groupe de travail sera conduit à aborder la problématique spécifique des travailleurs détachés non déclarés à un régime de sécurité sociale étranger.

Différentes méthodes d'évaluation existent, qu'elles concernent le travail dissimulé ou d'autres formes de fraude : directes ou indirectes, macroéconomiques ou microéconomiques, à partir de données administratives ou sur la base d'enquêtes. Le groupe de travail s'attachera dans un second temps à décrire ces méthodes et leurs limites. Le groupe pourra centrer une partie de ses travaux, s'il le juge utile, sur certains secteurs d'activité. Il s'appuiera sur les travaux existants notamment ceux menés par l'ACOSS et l'Insee. Il identifiera les méthodes d'estimation à retenir permettant une évaluation précise du phénomène. Il recueillera également les expériences menées à l'étranger, en couvrant un champ d'analyse aussi large que possible. Pour l'exécution de son mandat, il auditionnera les organismes et personnes porteurs de réflexion sur le sujet.

Dans son rapport, le groupe de travail élaborera des recommandations susceptibles d'asseoir une méthodologie conduisant à des mesures plus précises du sujet, permettant d'en assurer un suivi fiable dans le temps, et pouvant contribuer à la production des comptes nationaux.

Le groupe de travail débutera ses travaux à l'automne 2015. Il présentera leur avancement et éventuellement ses premières recommandations lors de la réunion de printemps 2016 de la commission « Emploi, qualification et revenus du travail »². Son rapport final sera remis à l'automne 2016.

Président : Alain Gubian (Acoss) Rapporteurs : Cyrille Hagneré (Acoss), Ronan Mahieu (Insee)

¹ Le « travail illégal », juridiquement consacrée par la loi n° 2005-882 du 2 août 2005, regroupe un ensemble de fraudes majeures à l'ordre public social et économique, précisément prévues et définies par le code du travail. Le travail dissimulé en est une des composantes.

² Les commissions « Services publics et services aux publics » et « Démographie et questions sociales » pourront aussi être informées de l'avancée des travaux.