



**Conseil national
de l'information statistique**

Groupe de travail

Mesure du travail dissimulé

4 mai 2017

Rappel du mandat du groupe de travail	2
Synthèse du rapport du groupe de travail du Cnis sur la mesure du travail dissimulé	4

Rappel du mandat du groupe de travail

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 sujet(1). 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 effectués 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 chiffrages 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'en 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 : partant des définitions juridiques, que recouvre dans les faits le travail dissimulé et quelles formes revêt-il ? Quelle est la place du travail dissimulé au sein de l'économie souterraine, de l'économie informelle et, plus globalement, de l'économie non observée ? Comment s'inscrit-il dans la problématique plus générale de l'évaluation de la fraude ? Le groupe de travail identifiera les formes de travail dissimulé les plus importantes pour lesquelles la mesure apparaît trop imprécise et il précisera les priorités qu'il juge pertinentes de retenir pour ses travaux. Dans ce cadre, il sera conduit à aborder notamment la problématique spécifique des travailleurs

détachés non déclarés à un régime de sécurité sociale étranger et les incidences des nouvelles technologies.

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.

(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.

Synthèse du rapport du groupe de travail du Cnis sur la mesure du travail dissimulé

Les travaux du groupe de travail sur la mesure du travail dissimulé et ses impacts pour les finances publiques ont commencé à l'automne 2015 sur la base du mandat arrêté le 30 septembre de la même année par le bureau du Cnis.

Le groupe est composé de représentants d'administrations de la statistique publique (Insee, Dares, Drees), d'administrations directement concernées dans le cadre de leurs missions par le travail dissimulé (DGT, DNLF, DSS, DGFIP), d'établissements publics têtes de réseau d'organismes de recouvrement ou de prestations ayant développé par ailleurs en leur sein des compétences statistiques (Acoss, CCMSA, Cnaf), d'organisations patronales ou de salariés (CFDT, CGT Medef, U2P, Fepem, FFB), d'universitaires.

17 séances de travail ont eu lieu entre octobre 2015 et avril 2017. Des travaux de membres du groupe y ont été présentés et d'autres auditions d'experts ou de représentants d'organismes non membres du groupe y ont eu lieu. Les comptes-rendus validés des réunions du groupe sont disponibles sur le site www.cnis.fr.

Le rapport du groupe de travail présente ses analyses et ses principales conclusions et propose un ensemble de recommandations. Plusieurs annexes ont été rédigées par des organismes membres du groupe pour fournir des développements plus précis sur leurs missions ou leurs pratiques du contrôle ou de l'évaluation. D'autres annexes l'ont été par des organisations de partenaires sociaux et comprennent, outre leur avis, d'autres recommandations qui n'engagent pas le groupe de travail.

Les travaux du groupe et les principales conclusions du rapport

Assez naturellement le groupe de travail sur la mesure du travail dissimulé et ses impacts pour les finances publiques a commencé ses travaux en précisant les différentes notions pertinentes. La référence première est par nature juridique. Le travail dissimulé – la principale des six infractions constituant le travail illégal – se caractérise par la **dissimulation intentionnelle d'une activité économique ou d'un emploi salarié**, que cette dissimulation soit **totale ou partielle**. Il est pour autant nécessaire pour l'évaluation d'envisager d'autres champs, plus larges et également retenus dans la littérature sur le sujet : la fraude ou le manque à gagner, l'économie non observée... **Le manque à gagner** pour les finances publiques (en termes de recettes sociales ou fiscales ou en termes de prestations) est un concept économique très large qui englobe les situations d'écart à la norme qu'elles résultent ou non d'un choix volontaire, tandis que **la fraude** requiert le caractère intentionnel, comme pour le travail dissimulé, mais peut résulter d'activités n'entraînant pas de dissimulation d'activité économique ou d'emploi, comme par exemple une fraude fiscale résultant du choix de majorer des provisions comptables. Quant à **l'économie non observée** (ENO), ce concept mobilisé par les comptables nationaux 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 de comptabilité nationale, dont le produit intérieur brut (PIB). Le concept d'ENO est donc très extensif puisqu'il va bien au-delà des notions usuelles de travail dissimulé ou de travail illégal. Dans l'enquête de la Commission européenne (eurobaromètre), il est demandé aux répondants d'indiquer comme travail non déclaré toutes les activités rémunérées qui sont en principe légales, mais qui échappent aux déclarations aux autorités fiscales ou aux organismes de sécurité sociale. Il s'agit donc d'une définition plus restrictive que celle de l'ENO.

Une fois posé le cadre juridique et conceptuel la connaissance des acteurs de la lutte contre le travail dissimulé, ou plus généralement le travail illégal (LCTI), est essentielle pour apprécier les canaux de collecte de l'information qui peuvent être mobilisés pour mesurer le travail dissimulé. Ainsi l'inspection du travail et la Direction générale du travail, les organismes du recouvrement (Acosse et Urssaf, MSA ...), le Cleiss pour ce qui concerne le travail dissimulé dans le cadre des prestations internationales (travail détaché notamment) disposent de nombreuses informations qui sont une matière essentielle pour la mesure du sujet d'intérêt du groupe de travail. Ces données reflètent notamment l'activité du contrôle.

La littérature économique renseigne sur l'origine des comportements frauduleux en matière de travail dissimulé en donnant un rôle essentiel à la fiscalité et à la réglementation. Mais ces déterminants purement économiques devraient conduire à une fraude bien supérieure compte tenu en pratique des faibles risques de redressement suite à contrôle. Il convient donc d'introduire des considérations psychologiques de type perceptions subjectives, des considérations morales et sociales pour que les modélisations théoriques rejoignent en pratique l'observation en matière de comportement de fraude.

Une fois ces éléments documentés précisément peut se poser la question de la mesure du travail dissimulé et de son impact sur les finances publiques. Une revue de littérature classique sur le sujet fait ressortir que les approches mobilisées sont de deux types, indirectes ou directes, les premières étant souvent implémentées sur un champ large pouvant aller jusqu'à l'économie non observée (cf. *supra*). Différentes méthodes indirectes (comptables, monétaires, inputs physiques) partent d'agrégats macroéconomiques censés identifier des traces de l'économie non observée. Les méthodes directes en revanche procèdent à une estimation de la fraude ou du manque à gagner à partir de l'observation des phénomènes que l'on cherche à mesurer. Il s'agit notamment de méthodes basées sur l'exploitation des résultats des contrôles opérés par les corps compétents (connus sous le terme « audits » dans la littérature) ou sur des enquêtes statistiques. L'analyse des résultats sur les trente-cinq dernières années fait ressortir que les méthodes indirectes, qui peuvent être implémentées plus aisément sur de nombreux pays et permettent ainsi des comparaisons internationales, donnent des résultats très peu convergents, comprenant pour certaines approches des parts d'économie non observée très élevées. Les méthodes directes fournissent, quant à elles, des résultats globalement inférieurs aux méthodes indirectes. En France, ce sont les méthodes directes, qui reposent sur des données microéconomiques, souvent confidentielles, que seules les administrations collectrices peuvent manipuler, qui sont plus particulièrement utilisées, y compris par l'Insee pour ses estimations en comptabilité nationale. Les approches directes basées sur des données d'audits ou d'enquêtes apparaissent ainsi plus robustes, à condition de s'appuyer sur des échantillons de taille suffisante. Les différentes méthodes mobilisées visent à corriger des biais liés au ciblage qui caractérisent le plus souvent les données du contrôle, par des approches économétriques, ou bien s'appuient sur des contrôles aléatoires, qui sont pour

autant à l'opposé de la culture spontanée des inspecteurs du recouvrement puisque leur activité consiste plutôt à cibler les risques les plus élevés pour obtenir un rendement maximum. Les données d'enquête, qui relèvent également de l'approche directe, donnent généralement quant à elles des résultats sur le travail dissimulé plus faibles.

Le débat sur la mesure du travail dissimulé en France ces dernières années s'appuie effectivement largement sur des travaux mobilisant les données du contrôle, principalement des Urssaf pour ce qui concerne le champ des recettes sociales. L'initiative en revient au Conseil des prélèvements obligatoires (CPO, 2007) dont les travaux ont été repris depuis par la Cour des Comptes (rapport sur l'exécution des lois de financement de 2014). La difficulté de correction du biais de sélection ressort bien lorsqu'on compare les résultats de ces travaux et ceux issus des travaux de l'Acoss réalisés à partir d'une série de contrôles aléatoires menés chaque année depuis 2004 dans différents secteurs d'activité. Le groupe de travail a été lancé après la publication du rapport de la Cour et à la suite du débat sur l'ampleur de la mesure des prélèvements sociaux non perçus du fait de la dissimulation d'assiette salariale. Le groupe de travail a donc analysé précisément les travaux récents réalisés en France à la suite du CPO et de la Cour des Comptes, par l'Acoss, la MSA, la DGFIP, des organismes en charge de prestations (Cnaf, Pôle emploi, Fonds CMU), l'Insee dans le cadre de la comptabilité nationale, ainsi que les travaux en matière d'enquête, comme ceux pilotés récemment par la DNLF et produits pendant les travaux du groupe de travail. Le groupe de travail s'est en effet appuyé sur les travaux réalisés par les membres du groupe et deux organismes (Pôle emploi et Fonds CMU) qu'il a sollicités sur le champ des prestations, ce qui signifie que sur ce dernier la couverture du champ n'est pas exhaustive. Il ressort clairement de l'analyse de la littérature et de tous les travaux récents menés en France que la voie la plus prometteuse pour renforcer notre connaissance du sujet, sa mesure et l'évaluation de l'impact sur les finances publiques est celle des approches directes, « audits » issus des résultats du contrôle ou enquêtes statistiques.

La mobilisation des données issues des contrôles réalisés en Urssaf et d'une correction de biais limitée aux effets de structure du plan de sondage (taille et secteurs), était probablement la seule méthode possible avant que les contrôles aléatoires soient réalisés avec une couverture suffisante. La forte corrélation entre la hausse de la mesure du travail dissimulé en termes de cotisations perdues et le rendement effectif de l'activité du contrôle, bénéficiaire de l'amélioration des techniques de ciblage, a permis de comprendre que cette méthode dite de « post-stratification » ne corrigeait probablement que partiellement le biais de sélection. L'Acoss avait considéré depuis longtemps qu'il était nécessaire de mettre en œuvre des contrôles aléatoires permettant de s'affranchir en amont de cette question du biais de ciblage (plutôt que de chercher à le corriger dans l'estimation à partir de la mobilisation des données du contrôle) à la fois pour pouvoir mettre en œuvre des techniques d'évaluation nouvelles et *a priori* prometteuses, mais aussi pour enrichir la connaissance des phénomènes de fraude (le contrôle ciblé sur les critères connus peut conduire à ne pas contrôler des entreprises où sont mises en œuvre de nouvelles pratiques de fraude). En 2015, elle a jugé possible de tenter une première évaluation sur l'ensemble de l'économie en mobilisant les données disponibles sur les secteurs suivis par des contrôles aléatoires et posant des hypothèses explicitées pour les autres. Son estimation publiée au printemps 2016 et présentée au groupe de travail fournit une première évaluation qui est 3 à 4 fois plus faible que celle menée avec une méthode de post-stratification. Diverses limites sont analysées qui laissent penser que le chiffre de l'Acoss reste toutefois un minorant, sans

remettre pour autant en cause la hiérarchie des résultats selon les méthodes. Ainsi selon l'Acoss la méthode ne tient pas assez compte à ce stade des phénomènes de dissimulation partielle (elle se concentre sur la dissimulation totale), de dissimulation d'activité (absence d'immatriculation), des situations de fraude chez les travailleurs indépendants, chez les particuliers employeurs (activités classiques à leur domicile, ménage, garde d'enfant, mais également les travaux de rénovation à leur domicile pouvant être peu déclarés)...

La MSA a mis en œuvre une méthode d'évaluation du travail dissimulé en corrigeant les biais *a posteriori*. Les résultats qu'elle indique sont, proportionnellement aux cotisations collectées par les réseaux, de l'ordre de ceux mesurés par l'Acoss à partir des contrôles aléatoires. Une amélioration de la méthode permettant de mieux traiter les biais de sélection est à l'étude.

Sur le plan des recettes fiscales, la TVA est à première vue celle qui est la mieux corrélée à l'activité économique. La DGFIP a développé des travaux sur le manque à gagner la concernant en étendant les résultats du contrôle par une méthode de post stratification (taille, secteur d'activité). Elle développe aujourd'hui une méthode économétrique modélisant le processus de ciblage qui permet de mieux corriger le biais de sélection.

Côté prestations, comme indiqué *supra*, les travaux ont été limités au champ des prestations familiales et des prestations octroyées par Pôle emploi ainsi que celles liées à la CMU. Ce choix tient d'abord au fait que ce sont les prestations le plus souvent versées sous condition de ressources de sorte que l'impact du travail dissimulé est le plus évident puisqu'une sous-estimation du revenu par dissimulation conduit à des versements de prestations indues. Il tient également au fait que le groupe a choisi de traiter le sujet de manière pédagogique, pour illustrer les cas les plus typiques, et qu'il n'a pas recherché l'exhaustivité des situations, ce qui aurait été difficile dans le calendrier qui était le sien et compte tenu de l'avancée des travaux lancés par les organismes concernés. Au-delà de la Cnaf, membre du groupe qui a présenté ses travaux sur la mesure de la fraude aux prestations et les a poursuivis pour aller jusqu'à de premières tentatives d'estimations de prestations versées à tort du fait de dissimulation de revenus d'activité, Pôle emploi a été auditionné et le Fonds CMU a également pu produire de premiers éléments de synthèse sans qu'on puisse *contrario* envisager des mesures d'impact. On notera que les prestations de retraite, dont les montants sont très liés aux revenus d'activité passés, sont également affectées par le travail dissimulé : dans ce cas il n'y a pas de manque à gagner pour les finances publiques en matière de prestations, le préjudice étant subi par les salariés non déclarés. Le cas des retraites n'a pas été étudié compte tenu de la complexité de l'évaluation de l'impact de l'activité dissimulée sur leur calcul.

Concernant les prestations versées par la Cnaf les travaux sont particulièrement avancés puisque la Cnaf a tout d'abord mis en place depuis 2013 un dispositif annuel d'enquête pour la mesure de la fraude aux prestations : des agents de contrôle assermentés vérifient le dossier complet d'un allocataire sur 2 ans, *via* des contrôles sur place (tirages aléatoires stratifiés de 7 200 dossiers pour 2016, concernant des allocataires ayant reçu au moins une prestation au titre du mois de février). Le RSA représente une part prépondérante (67 %) des masses d'indus frauduleux détectés alors qu'il ne représentait que 18 % des dépenses totales de prestations légales des Caf en 2015. A la demande du groupe de travail, la Cnaf a procédé à quelques simulations à l'aide de son modèle de microsimulation Myriade de l'impact sur les prestations légales versées par les Caf (prestations familiales, aides au

logement et minima sociaux) de diverses hypothèses relatives à l'importance du travail dissimulé, à sa répartition entre dissimulation totale et partielle, et par catégories d'allocataires sur la base d'hypothèses fournies à la Cnaf par le groupe de travail.

Contrairement à l'Acoss, la CCMSA ou la Cnaf, Pôle Emploi n'a pas encore publié d'estimations de montants de fraude sur son champ de compétence. Des analyses visant à objectiver des caractéristiques de fraude ont toutefois été proposées, notamment la non déclaration d'une reprise d'activité au cours d'une période d'indemnisation, ou bien la non déclaration ou le non paiement par l'employeur des cotisations d'assurance-chômage alors que les attestations d'emploi permettant de s'inscrire au chômage et de bénéficier des prestations ont été délivrées aux salariés. Des travaux d'évaluation devront être lancés pour apprécier l'ampleur de ces phénomènes.

De même, le Fonds CMU a fourni de premiers éléments d'analyse sur le champ de la CMU complémentaire et de l'Aide au paiement d'une complémentaire santé.

La comptabilité nationale a le souci, depuis qu'elle s'est développée, de proposer une vision complète des activités économiques sur un territoire, indépendamment du caractère légal ou illégal, déclaré ou non déclaré, des activités ou des revenus. Le fait que le PIB puisse être apprécié comptablement de plusieurs manières (la somme des valeurs ajoutées, la somme des dépenses, la somme des revenus primaires) à l'aide de différentes sources de données qui ne sont pas affectées de la même manière par les phénomènes de dissimulation peut permettre justement d'apprécier certaines de ces situations de dissimulation. Pour autant, depuis la fin des années 1990, compte tenu des limites inhérentes à ces approches pourtant largement utilisées dans les autres pays, et du fait que les entreprises françaises ont l'obligation légale de fournir aux services fiscaux une comptabilité présentée dans le format unique du plan comptable général, les comptables nationaux français ont développé des travaux d'estimation des activités et revenus dissimulés aux administrations. Privilégiant la source comptable pour apprécier la fraude de nature fiscale, ils ont toutefois pu mobiliser également des enquêtes ou des dires d'expert pour certains champs de l'activité économique. Sur le champ des entreprises déclarées, l'approche retenue s'appuie sur l'extrapolation à l'ensemble des entreprises des redressements effectués par la DGFIP dans le cadre de ses contrôles. Pour corriger le biais de sélection, les comptables nationaux ont modélisé la probabilité de contrôle de chaque entreprise à partir de variables observables. Cette méthode, plus satisfaisante qu'une correction ne tenant compte que de la structure taille/secteur ne corrige toutefois selon eux qu'insuffisamment le biais de sélection. Les comptables nationaux évaluent par ailleurs la part de valeur ajoutée dissimulée au titre des entreprises non déclarées, qu'elle concerne des entreprises non financières sans existence légale, le travail dissimulé par les ménages ou la contrebande. L'essentiel est alors estimé à dires d'experts. Sur la base de ces redressements, par nature hétérogène, la comptabilité nationale peut estimer ce qui ne relève que de la rémunération d'un travail dissimulé. Le montant correspondant dans les comptes de la base 2010 est de l'ordre de 30 Md€, dont un peu moins de la moitié pour les entreprises déclarées.

À l'instar des travaux menés à l'étranger, une première enquête auprès des ménages sur le travail dissimulé et la fraude a été pilotée au niveau national conjointement par la DNLF et la DGE en 2015 et réalisée en face-à-face par le Crédoc sur un échantillon de 2000 personnes. L'objectif était d'appréhender les principaux comportements frauduleux et la perception des ménages quant aux phénomènes de fraude. Cette enquête comportait également un volet

spécifique sur le secteur des services à la personne. Elle a permis d'obtenir des informations sur l'ampleur du phénomène et sur les différents comportements de fraude en matière de travail dissimulé (panorama des pratiques de fraude, causes et motivations à frauder des individus et perception des risques encourus) et, en outre, de valider la démarche en vue, par exemple, d'un éventuel déploiement à plus grande échelle. Parmi les très nombreux résultats, on peut notamment retenir que l'emploi dissimulé constitue pour la majorité des personnes interrogées une activité à temps partiel et, pour près de la moitié des personnes, un emploi en complément d'un emploi déclaré, l'emploi dissimulé s'apparentant dans ce cas à un revenu d'appoint. Les personnes dont l'emploi dissimulé constitue une seconde activité déclarent le même nombre d'heures déclarées que les autres salariés. Ce résultat tend à montrer que le temps travaillé de manière dissimulée semble se rajouter aux autres types d'emploi plutôt que de s'y substituer. Plus précisément le nombre de personnes indiquant exercer des heures non déclarées s'élève à 3,9 % (2,0 % uniquement non déclarées, 1,8 % des heures déclarées et non déclarées) alors que 5,2 % refusent de répondre. Il ressort par ailleurs que le travail dissimulé est perçu comme peu risqué pour 60 % des personnes interrogées. Le groupe a bénéficié de la présentation des premiers résultats — à partir duquel il a tenté un rapprochement avec les autres estimations du phénomène — et un contrat de recherche avec un laboratoire du CNRS a été conclu afin de les approfondir.

L'ensemble des estimations présentées et analysées dans le rapport sont entachées d'incertitudes et elles sont généralement présentées sous la forme d'intervalles. Ces incertitudes ne permettent généralement pas à ce stade d'indiquer si la fraude liée au travail dissimulé appréciée par les organismes de recouvrement, la comptabilité nationale ou les enquêtes évoluent significativement dans un sens ou dans l'autre au cours du temps et les recommandations portent notamment sur la réduction de ces incertitudes et la reproduction des estimations sur des méthodologies stables à différentes dates. Compte tenu des incertitudes il ressort du rapprochement des différentes estimations pour les aspects concernant les assiettes dissimulées (organismes du recouvrement, comptabilité nationale, enquêtes) une certaine convergence. Les assiettes dissimulées concernant les entreprises ayant une existence légale représentent en moyenne environ 2 % des assiettes totales, un peu plus (2,3 %) pour les estimations proposées par la comptabilité nationale, un peu moins pour l'évaluation de l'Acoss par contrôles aléatoires pour les cotisants du régime général (1,7 %) et l'estimation issue de l'enquête DNLF (de l'ordre de 1,5 % sur un champ comparable), l'estimation de la MSA étant proche du chiffre évoqué. Le chiffre retenu par la comptabilité nationale s'avère toutefois nettement supérieur (3,5 %) si l'on considère l'ensemble du champ du travail dissimulé (sur les entreprises connues ou non). Le fait que l'estimation de l'Acoss soit inférieure à celle de la comptabilité nationale sur le champ des entreprises ayant une existence légale a été analysé et renvoie à des biais opposés pour chacune des deux estimations : sous-estimation pour l'Acoss comme indiqué *supra*, notamment en raison d'une mauvaise prise en compte de la dissimulation partielle ; surestimation pour la Comptabilité nationale du fait d'une probable insuffisance de correction du biais de sélection.

La 4^{ème} partie du rapport s'intéresse ensuite à des champs non traités dans les travaux d'estimation discutés dans la partie 3 compte tenu de la quasi-absence de travaux les concernant et/ou de la relative nouveauté des sujets. Elle concerne le champ des particuliers employeurs, des travailleurs indépendants, l'économie collaborative et le travail détaché.

Le travail dissimulé chez les particuliers est difficilement identifiable par les contrôles effectués par l'Urssaf. Même si ces derniers ont vocation à couvrir l'ensemble des cotisants, l'inviolabilité du domicile privé est un obstacle à un contrôle Urssaf chez les particuliers employeurs de sorte qu'il n'existe pas d'évaluation du travail dissimulé chez les particuliers employeurs basée sur les résultats de contrôles Urssaf. On bénéficie en revanche de plusieurs estimations. La Dares a ainsi rapproché deux enquêtes (Revenus fiscaux et sociaux et Budget famille), ce qui lui permet de repérer une baisse du travail non déclaré entre 2005 et 2011 (de 28 % en 2005 à 25 % en 2011 pour un taux de l'ordre de 50 % en 1996). La comptabilité nationale intègre aussi des estimations à dire d'experts et son estimation de l'emploi non déclaré est plutôt de l'ordre de 50 %. L'enquête de la DNLF et de la DGE a également permis de tirer une estimation de l'ordre de 20 % pour les fraudeurs. Enfin la Direction générale du Trésor montre qu'après exonérations et impôts le coût est inférieur à la dépense effective, et propose des calculs de coût net pour les finances publiques des dispositifs d'appui au secteur.

Concernant les travailleurs indépendants de nouveaux profils apparaissent à la fois du fait de la création du statut d'autoentrepreneur et de l'essor de l'économie collaborative. Ce nouveau contexte fait apparaître des risques de fraude particuliers alors que les travaux d'évaluation sont quasiment inexistantes mais que des contrôles commencent à être mis en place par les Urssaf.

Le développement récent de l'économie collaborative et certaines inquiétudes présentes dans les débats sur une possible concurrence déloyale conduit à s'interroger sur les risques de l'économie collaborative en matière de travail dissimulé : les modes de production et d'organisation des plateformes collaboratives le favorisent-elles, et, le cas échéant, par quels canaux ? L'attention à porter à ces entreprises en matière de lutte contre le travail dissimulé dépend aussi de leur poids dans notre économie. Au vu des résultats des diverses études disponibles, étrangères ou françaises, l'économie collaborative est encore peu développée. Son faible poids économique n'incite pas à en faire un domaine prioritaire de la mesure du travail dissimulé. Deux éléments justifient toutefois qu'une attention lui soit accordée : d'une part, l'économie collaborative est en très forte croissance et pourrait donc peser davantage dans les années à venir ; d'autre part, elle concentre plusieurs facteurs favorisant la fraude fiscale et sociale en général, et le travail dissimulé en particulier, notamment le brouillage des frontières entre professionnels et particuliers, celui entre activités marchandes et non marchandes, le caractère largement informel de cette économie. Certaines clarifications et avancées réglementaires récentes d'une part, l'enregistrement électronique des transactions sur les plateformes d'autre part, devraient renforcer les possibilités de contrôle et pourraient permettre de mieux apprécier les enjeux quantitatifs de la fraude.

De manière générale, la mesure du travail dissimulé est par nature difficile à appréhender. Celle liée au détachement ou à la pluriactivité est encore plus complexe. D'une part, les infractions sont souvent difficiles à caractériser par les services de contrôle compétents, dans un cadre où le lieu de travail (le pays d'emploi, où s'opère le contrôle) et le lieu de paiement des salaires (le pays d'envoi, où siège l'entreprise qui exerce le détachement) sont dissociés. D'autre part, les informations statistiques sur le sujet sont à ce stade limitées. 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. En effet, au-delà du fait que l'on ne peut pas aujourd'hui la distinguer dans ces

évaluations, il apparaît que la taille des échantillons utilisés est certainement trop faible pour mesurer un phénomène certes important mais d'une ampleur relativement limitée quand on le rapporte à l'ensemble de l'économie. La généralisation de la dématérialisation des déclarations préalables de détachement et des possibilités de croisement entre différentes bases disponibles offrent des opportunités tant en termes de ciblage du risque qu'en termes d'évaluation de la fraude. Il convient par ailleurs de signaler la généralisation courant 2017 de la carte d'identification des salariés du BTP, dite « carte BTP, pour laquelle un suivi statistique s'impose.

De manière générale les travaux ont surtout cherché à apprécier le travail dissimulé par des estimations financières globales rapportées elles-mêmes aux masses globales pour dégager des enjeux en termes relatifs. Même si, conformément aux attentes formulées dans la lettre de mission du groupe de travail, des éléments plus précis sur les profils de fraudeurs et la dispersion de la fraude ont pu être fournis, à partir notamment des informations issues du contrôle ainsi que des éléments plus qualitatifs issus des enquêtes, il est certain que l'approfondissement des travaux sur la mesure du travail dissimulé devrait permettre de mieux expliciter les profils de fraudeurs, tant du point de vue des prélèvements obligatoires que des prestations, et de proposer des typologies pertinentes pour ventiler les montants de fraude et apprécier leur dispersion. En outre la communication sur les estimations financières du travail dissimulé devra se faire de manière pédagogique pour aller au-delà des aspects macroéconomiques, en valorisant déjà la connaissance que l'on a par secteur d'activité qui est le critère d'analyse le mieux documenté dans les travaux issus du contrôle. Enfin cette communication devra rappeler que les montants en jeu ne doivent pas être interprétés comme des mannes financières qui pourraient être aisément mobilisées à leur hauteur notamment pour réduire les déficits ou financer de nouvelles dépenses ou de nouveaux allègements. On rappelle en effet qu'un montant d'assiette dissimulée et les recettes associées – qui dépendent du niveau de protection sociale et de législation, en particulier des seuils déclaratifs – ne resteraient pas disponibles si on cherchait à les récupérer... De plus, et pour toutes ces raisons, les comparaisons internationales restent très délicates et le groupe n'a pas vraiment travaillé cette question dès lors que ses investissements ont davantage porté sur des approches directes, notamment sur la base d'audits, par nature peu transposables, à la différence des approches indirectes.

Les recommandations formulées par le groupe de travail

Le groupe de travail du CNIS a formulé un ensemble de recommandations de nature et d'importance très diverses. Ces recommandations visent naturellement l'amélioration de la mesure du travail dissimulé, non la réduction des situations de fraude. Il est toutefois possible et souhaitable qu'une meilleure connaissance des enjeux de la dissimulation d'activité ou d'emploi soit utile pour lutter contre la fraude, notamment via une communication des résultats sur les travaux d'évaluation. Une caractéristique de ce rapport d'un groupe de travail du CNIS est qu'une grande partie des recommandations ne concernent pas directement la statistique publique mais de nombreux organismes concernés par les conséquences de la dissimulation de revenus qui entrent dans les assiettes des prélèvements qu'ils collectent ou dans le calcul de prestations sociales qu'ils versent.

Le groupe de travail a constaté qu'il a pu pendant 18 mois réunir les productions des membres du groupe, fédérer d'autres travaux, parfois en stimuler, ce qui permet d'avoir une photographie incomplète certes mais correspondant à ce qu'il est possible de dire

aujourd'hui selon lui sur le sujet. Les voies d'approfondissement et d'amélioration sont nombreuses et variées. Il a semblé au groupe de travail qu'un cadre devait être trouvé, si l'on veut pouvoir régulièrement fournir une synthèse sur le sujet (une estimation du travail dissimulé sur l'ensemble des champs abordés et déjà traités) et un point d'étape sur les avancées réalisées à partir des recommandations proposées par le groupe de travail. C'est pourquoi celui-ci propose la mise en place d'un observatoire¹ du suivi du travail dissimulé selon une approche à la fois quantitative et qualitative, comme développé *supra*, avec un rendez-vous annuel qui permettrait de rendre compte des mises à jour des estimations et des avancées proposées, notamment auprès de la Commission nationale de lutte contre le travail illégal (CNLTI) et du Comité national de lutte contre la fraude (CNLF). Cet observatoire pourrait être rattaché au Premier ministre, par exemple dans le cadre du Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale. Les différents organismes qui peuvent contribuer à cette synthèse devraient ainsi réaliser des mises à jour et les travaux seraient disponibles pour les besoins des administrations et organismes de recouvrement concernés par le sujet, des partenaires sociaux ou du grand public. Un tel point de rendez-vous annuel permettrait de garantir la production de cette synthèse et des avancées attendues à partir d'un programme de travail sur lequel les organismes pourraient s'engager.

Les recommandations du groupe de travail relèvent globalement de 4 grandes thématiques. Comme la proposition d'observatoire *supra*, d'autres recommandations concernent le suivi statistique du travail dissimulé et sa valorisation. Il est ainsi demandé de développer le suivi au-delà des seules mesures globales, en produisant comme évoqué *supra* des indicateurs de dispersion sur le phénomène, en particulier des éléments sur les niveaux de revenus concernés par la dissimulation qui permettraient d'affiner les impacts sur les finances publiques, notamment les cotisations/contributions dans les zones de progressivité, l'impôt sur le revenu ou les prestations sociales distribuées à tort. Il est également proposé dans ce registre de développer les travaux de recherche sur le travail dissimulé, sa mesure et son évaluation, en associant les chercheurs, et en suivant, voire en encourageant, les thèses pouvant aborder le sujet.

Le groupe de travail recommande avant tout de poursuivre les évaluations relevant des approches directes sans *a contrario* investir sur les méthodes dites indirectes. Il s'agit d'encourager les travaux s'appuyant sur les contrôles LCTI réalisés par les organismes de recouvrement social et fiscal, en développant des méthodes de ciblage permettant la correction du biais de sélection dans l'évaluation de la dissimulation (« data mining ») avec des focus sur certains champs. Dans cette thématique de mise en œuvre des méthodes il est également proposé de généraliser la démarche de contrôle aléatoire dans les organismes de recouvrement avec des échantillons de taille suffisante, sur les champs insuffisamment ou pas encore couverts, et de les réaliser régulièrement de sorte qu'une estimation plus précise soit mobilisable pour apprécier les évolutions du phénomène de dissimulation. Il serait ainsi souhaitable de développer ces contrôles pour les travailleurs indépendants, sur le champ agricole, sur le travail détaché... Sont également attendus des travaux d'évaluation sur le champ des entreprises non immatriculées et sur les phénomènes de dissimulation partielle (sous-déclaration). Il est fortement recommandé aux organismes concernés de publier régulièrement sur leur champ de compétence une estimation du manque à gagner en lien avec les recommandations du présent rapport. Il serait d'ailleurs souhaitable que l'inscription des contrôles aléatoires ou des ciblés permettant la correction

¹ Sans équipe propre mais adossé sur l'ensemble des participants.

de biais soit portée dans les conventions d'objectifs et de gestion (COG) des organismes de recouvrement. Au titre de cette thématique il est également recommandé d'augmenter la fréquence et d'élargir le périmètre des enquêtes du type DNLF/DGE avec notamment l'idée par ce canal de mieux suivre les phénomènes de dissimulation totale ou partielle et le lien avec des plateformes collaboratives. Concernant le champ des prestations il est attendu des organismes de poursuivre les travaux d'évaluation en précisant mieux les profils des personnes concernées et aux autres de lancer des travaux ayant également cet objectif.

Une troisième thématique concerne la méthodologie statistique. Au-delà de la recommandation générale de développement des différentes approches d'évaluation, à partir des contrôles et des enquêtes, et de celle visant l'amélioration des corrections de biais dans l'exploitation des contrôles, d'autres recommandations concernent la comptabilité nationale qui devrait pouvoir bénéficier de l'apport des travaux sur le contrôle et sur les corrections de biais réalisés par les organismes de recouvrement et la DGFIP, y compris sur le champ des entreprises non immatriculées. Concernant les enquêtes il est également proposé de chercher d'en tirer le meilleur parti en obtenant des informations sur l'ensemble des acteurs (employés et employeurs) et en cherchant à apprécier l'efficacité des dispositifs de lutte contre la fraude, notamment pour les particuliers employeurs. Concernant les prestations servies par Pôle emploi il est proposé, en l'attente de l'exploitation de la DSN, le rapprochement des DADS et des attestations d'emploi pour apprécier l'ampleur des situations de prestations sans contrepartie en termes de cotisations.

Une quatrième thématique concerne les systèmes d'information. Sur les prestations versées par Pôle emploi, la mobilisation de la DSN pour évaluer désormais les mêmes situations est naturellement proposée. De même, concernant le travail détaché, est-il proposé plusieurs recommandations pour mieux suivre ces situations à partir des données du contrôle et également pour mobiliser la DSN qui pourrait être le support de la déclaration des travailleurs détachés en France par des entreprises étrangères, voire de leurs salaires. Cette dernière recommandation, si elle est utile au suivi de la fraude au cœur du mandat du groupe, s'appuie sur des recommandations équivalentes formulées par des organismes pour renforcer la lutte contre ces situations, ce qui dépasse évidemment le mandat.