Conseil national
de l'information statistique

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

Rapport du groupe de travail du Cnis

Président : Alain Gubian

Rapporteurs : Cyrille Hagneré - Ronan Mahieu

Juin 2017

Sommaire

Avant-propos 5

Synthèse 8

Les travaux du groupe et les principales conclusions du rapport 8

Les recommandations formulées par le groupe de travail 15

1. Définitions et contexte 21

1.1. Le cadre juridique 21

1.1.1. Le travail dissimulé selon la loi 21

1.1.2. Le travail dissimulé dans le cadre des prestations de services internationales 23

1.2. Les sources de données sur le travail dissimulé : des acteurs du contrôle aux informations collectées 27

1.2.1. L'organisation de la lutte contre le travail dissimulé 27

1.2.2. Les données issues de la lutte contre le travail dissimulé 29

1.3. Le contour économique du travail dissimulé 35

1.3.1. Fraude et manque à gagner pour les finances publiques 35

1.3.2. L'économie non observée (ENO) 37

1.3.3. Autres approches 40

1.4. Les déterminants du travail dissimulé 41

1.4.1. Les déterminants économiques du travail dissimulé 41

1.4.2. Facteurs psychologiques et sociaux 45

2. La mesure de l'économie non observée : des méthodes aux résultats 47

2.1. Les méthodes 47

2.1.1. Les méthodes indirectes 47

2.1.2. Les méthodes directes 50

2.2. Les résultats 55

2.3. Premiers éléments de synthèse 58

3. Les travaux récents en France 59

3.1. Les travaux du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) et de la Cour des comptes 59

3.1.1. L'évaluation du CPO 59

3.1.2. L'évaluation publiée par la Cour des comptes 60

3.2. Les travaux de l'Acoss 62

3.2.1. La mise en œuvre de contrôles aléatoires 62

3.2.2. Une évaluation du manque à gagner à partir des résultats des contrôles aléatoires 64

3.3. Les travaux de la Mutualité sociale agricole (MSA) 67

3.3.1. Les spécificités de la MSA 67

3.3.2. Méthode d'estimation de la fraude 67

3.3.3. Résultats des estimations 68

3.4. Les travaux de la Direction générale des finances publiques (DGFiP) 68

3.4.1. Un champ de contrôles très large 68

3.4.2. L'évaluation du manque à gagner en matière de TVA 68

3.5. Les travaux de la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) 69

3.5.1. Les canaux de la fraude 69

3.5.2. Les modalités de contrôle 70

3.5.3. Évaluation de la fraude 71

3.6. Les travaux de Pôle Emploi 74

3.6.1. Les spécificités de la fraude aux prestations d'assurance chômage....74
3.6.2. Les incitations financières à ne pas déclarer une reprise d'activité réduite....75
3.7. Les travaux sur la fraude à la CMU-C.... 76
3.7.1. Les canaux de la fraude....76
3.7.2. Les contrôles effectués par les CPAM....76
3.7.3. Les contrôles effectués par les CAF....77
3.8. Les travaux de la comptabilité nationale.... 78
3.8.1. Une démarche ancienne....78
3.8.2. Les redressements au titre de l'économie non observée : de quoi parle-t-on ?....79
3.8.3. 51,9 Md€ de redressements en 2010 sur la VA des entreprises déclarées....80
3.8.4. 16,2 Md€ de redressements en 2010 pour les autres formes de dissimulation d'activité....81
3.8.5. Une estimation sous-jacente d'un montant total de travail dissimulé d'environ 30 Md€ en 2010....82
3.8.6. Les améliorations souhaitables....83
3.9. L'enquête auprès des ménages sur le travail dissimulé.... 84
3.9.1. Le contexte général....84
3.9.2. La méthodologie....84
3.9.3. Les principaux résultats....85
3.10. Éléments de synthèse.... 88
3.10.1. Les différentes estimations considérées....88
3.10.2. Analyse comparative des estimations de l'Acoss et de la comptabilité nationale....90
3.10.3. Analyse comparative des estimations de la comptabilité nationale et de celles issues de l'enquête DNLF....91
3.11. Recommandations.... 92
3.11.1. Recommandations générales....92
3.11.2. Recommandations sur la mise en œuvre des contrôles....94
3.11.3. Recommandations sur le champ des prestations....95
3.11.4. Recommandations relatives aux enquêtes statistiques....96
3.11.5. Recommandations relatives à la comptabilité nationale....97
3.11.6. Recommandations relatives aux systèmes d'information....98
4. Les champs pour lesquels l'information reste encore très insuffisante....98
4.1. Les particuliers employeurs.... 98
4.1.1. Le contrôle Urssaf chez les particuliers employeurs....99
4.1.2. Les estimations du travail dissimulé sur le champ des services à la personne et de l'emploi à domicile....100
4.1.3. Le cadre socio-fiscal et l'impact sur le travail non déclaré et sur les finances publiques....103
4.2. Les travailleurs non salariés.... 105
4.2.1. Une population aux profils variés et en mutation....105
4.2.2. Un déficit d'évaluation....106
4.3. L'économie collaborative.... 106
4.3.1. Économie collaborative : de quoi parle-t-on ?....107
4.3.2. Un phénomène encore mal mesuré....108
4.3.3. Économie collaborative et risques de travail dissimulé....113
4.4. Le travail détaché et la pluriactivité.... 116
4.4.1. La difficile mesure du travail dissimulé dans le cadre des prestations internationales....116
4.4.2. La problématique de l'évaluation....119
4.5. Recommandations.... 120
4.5.1. Recommandations relatives au champ des particuliers employeurs....120
4.5.2. Recommandations relatives au champ des travailleurs non salariés....121
4.5.3. Recommandations relatives au champ de l'économie collaborative....122
4.5.4. Recommandations relatives au champ du travail détaché....122

4.5.5. Recommandations diverses 124
Références bibliographiques 125
Annexe 1 : Mandat et composition du travail 127
Annexe 2 : Auditions du groupe de travail 129
Annexe 3 : Compléments sur le détachement et la pluriactivité 130
A3.1. Législation sociale applicable dans le cadre de la pluriactivité 130
A3.2. Questionnaire relatif à une demande formulaire A1 à la Sécurité sociale française 132
A3.3. Déclaration préalable au détachement (version en vigueur depuis le 15/06/2016) 133
Annexe 4 : Compléments sur les principaux acteurs de la lutte contre le travail dissimulé 138
A4.1. L'inspection du travail et la lutte contre le travail illégal 138
A4.2. Le contrôle en matière de travail dissimulé dans la branche recouvrement (Acoss-Urssaf) 145
A4.3. La politique de contrôle externe des cotisations et de lutte contre le travail illégal et dissimulé de la MSA 164
A4.4. Organisation du contrôle fiscal à la DGFiP et lutte contre le travail dissimulé 183
A4.5. Le Cleiss et la lutte contre le travail illégal et la fraude 187
Annexe 5 : Compléments sur les travaux d'évaluation 192
A5.1. L'évaluation de l'Acoss 192
A5.2. L'évaluation de la CCMSA 206
A5.3. Le calcul du manque à gagner de TVA à la DGFiP 223
A5.4 : Les simulations de la Cnaf 226
A5.5 : Note du Fonds CMU 255
A5.6 : Les travaux de la comptabilité nationale 267
A5.7 : Prostitution et emploi informel en France : l'arithmétique du dénombrement 270
Annexe 6 : Compléments sur les particuliers employeurs 280
A6.1 : De l'impact présumé du système socio-fiscal sur l'activité déclarée par les particuliers employeurs 280
A6.2 : L'évolution du travail non déclaré dans les services à la personne 282
Annexe 7 : Commentaires des organisations 286
A7.1 : Commentaires de la CFDT 286
A7.2 : Commentaires de la CGT 288
A7.3 : Commentaires du Medef 290
Annexe 8 : Sigles 292

Avant-propos

1. La question de la mesure du travail dissimulé et de ses impacts sur les finances publiques n'est pas sujet nouveau. Elle fait l'objet de travaux nombreux menés depuis fort longtemps mais les méthodes et les résultats sous-jacents ne font pas consensus. La comptabilité nationale retient dans ses évaluations des hypothèses pour estimer un niveau de PIB y compris les activités dissimulées ou mal mesurées. Des méthodes dites « indirectes » permettent des évaluations sur un ensemble de pays mais elles sont souvent considérées comme fragiles et leurs résultats sont très disparates. Des approches « directes » à partir des résultats du contrôle ou à partir d'enquêtes se développent et sont considérées comme plus pertinentes pour aboutir à des évaluations raisonnables et plus précises.

2. En France les évaluations du CPO* en 2007 actualisées par la suite par la Cour des comptes, ainsi que les travaux des organismes de recouvrement à partir des données issues du contrôle, qui ont permis d'avancer vers de nouvelles évaluations, ont relancé le débat dans un contexte d'intérêt plus grand pour la lutte contre la fraude et le travail dissimulé, et la recherche de recettes nouvelles. De même, certains organismes verseurs de prestations ont commencé à produire des travaux sur la fraude et des évaluations sur leur champ. L'analyse des diverses études a conduit le groupe de travail à considérer qu'il fallait privilégier les travaux réalisés à partir des contrôles — principalement des contrôles aléatoires ou des contrôles dont la règle de ciblage est connue pour corriger les biais de sélection dans les estimations — ou bien les évaluations déduites d'enquêtes spécifiques.

3. Le groupe de travail a bénéficié d'une conjoncture très favorable. D'une part les travaux de l'Acoss issus principalement des opérations de contrôle aléatoires menées depuis plus de dix ans ont permis une première évaluation à partir de ce type de contrôle et leur publication est intervenue pendant les travaux du groupe. Les montants de cotisations éludées sont significativement plus faibles que ceux issus des travaux publiés par la Cour des Comptes à partir des contrôles comptables d'assiette corrigés des seuls effets de structure taille/secteur. D'autre part une première enquête auprès des ménages sur le travail dissimulé a été réalisée en 2015 à l'initiative de la DNLF et de la DGE et les premiers résultats ont été présentés au groupe de travail et discutés avant leur publication. Les différentes estimations ainsi que celles de la comptabilité nationale ont pu être comparées. Ces approches directes nous semblent prometteuses et doivent être poursuivies et approfondies.

4. 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. En effet il y a trop peu de travaux sur certains secteurs de l'économie pour envisager des estimations à ce stade mais il est en revanche possible de formuler des recommandations pour lancer des travaux. Il propose aussi, alors qu'il n'a pas pu aller très loin dans ce domaine, de ne pas se limiter à une vision trop agrégée des enjeux liés au travail dissimulé, mais de se mettre en situation de lancer des analyses de la dispersion, notamment sur les revenus dissimulés.

* Pour tous les sigles, cf. *Annexe 8*.

5. Ceci est particulièrement important pour tenter des évaluations des conséquences du travail dissimulé sur les prestations versées par les régimes sociaux lorsqu'elles sont attribuées en fonction des ressources. Le groupe de travail n'a pu aller aussi loin qu'il aurait souhaité sur ce thème compte tenu des travaux existants sur le sujet. De ce point de vue ceux menés par la Cnaf en matière d'évaluation de la fraude sont les plus aboutis et les plus prometteurs. Des méthodes comparables et des simulations sur la base d'une distribution des revenus dissimulés pourraient être réalisées sur le champ de la CMU, des prestations chômage, voire même des retraites concernant le rétablissement des droits sociaux qui résulterait de la réduction du montant des assiettes dissimulées.

6. Compte tenu de la spécificité du sujet et du fait que les méthodes employées s'appuient fortement sur la politique de contrôle des organismes de recouvrement ou de celles des organismes prestataires, ou bien concernent des enquêtes qu'il est apparu délicat de réaliser dans le cadre des programmes du service public de la statistique, il ressort que 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.

7. Les travaux du groupe de travail, conformément à son mandat, 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. Il convient dès lors que, d'une part, les travaux réalisés puissent être régulièrement mis à jour (annuellement) par les organismes sur les champs qui entrent dans leurs missions et que, d'autre part, les perspectives envisagées par le groupe de travail soient prises en charge par les acteurs concernés. Aussi la proposition d'une fonction « observatoire » vise-t-elle la poursuite des travaux et d'une dynamique pour que soit envisageable un jour une estimation d'ensemble relativement consensuelle. Le positionnement de cette fonction « observatoire » devra encore être précisé.

8. Pour mener à bien ces travaux l'ensemble des membres du groupe de travail ont été particulièrement mobilisés, et je tiens à remercier chacun des organismes représentés et chacun de leur représentant ainsi que l'ensemble des experts qui ont été auditionnés, qu'ils appartiennent à des organismes membres du groupe de travail ou bien à d'autres organismes.

9. Mes remerciements les plus chaleureux vont aux deux rapporteurs, Cyrille Hagneré et Ronan Mahieu qui ont porté les travaux du groupe et assuré la rédaction du rapport et des recommandations. Je tiens à remercier plus spécialement les représentants de la DNLF, et tout particulièrement Nadia Joubert, pour nous avoir fait partager les premiers résultats de l'enquête DNLF/DGE et avoir contribué à la rédaction de certaines parties du rapport, Olivia Montel de la Dares ou Mélanie Gromer de la Fepem qui ont également contribué directement à la rédaction du rapport, ainsi que la Direction des statistiques de la Cnaf qui a produit pour ce rapport des simulations originales sur la base d'hypothèses fournies par le groupe. Je remercie aussi tous ceux qui ont rédigé des annexes pour le compte de leur

organisme ou pour celles de leurs organisations professionnelles ou syndicales pour fournir un avis.

10. Je souhaite enfin saluer la collaboration efficace et très appréciée du Secrétariat du Cnis et à ce titre rendre un hommage à Dominique Allain, qui nous a quittés récemment. Elle s'était particulièrement investie dans la rédaction du mandat et dans le lancement du groupe de travail. Mes remerciements vont tout spécialement à Philippe Roussel et à Stéphane Tagnani qui lui a succédé.

Alain GUBIAN
Président du groupe de travail

Synthèse

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

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 (cf. *Annexe 1*).

Le groupe est composé (annexe 1 également) 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 (cf. *Annexe 2*). 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 (1.1). 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 (1.3)… **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 (1.2). Ainsi l'inspection du travail et la Direction générale du travail, les organismes du recouvrement (Acoss 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** (1.4) 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** (2.1), 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, cf. 2.1.1) partent d'agrégats macroéconomiques censés identifier des traces de l'économie non observée. Les méthodes directes (2.1.2) 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 (2.2) 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, cf. *3.1*). 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 contrôle 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. La partie 3 du rapport présente donc précisément les travaux récents réalisés en France à la suite des publications 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 (cf. *partie 2*) et de tous les travaux récents menés en France (partie 3) 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 (3.2) 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 (3.3) 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 (3.4) 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 *a 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 (3.5) 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 aléatoire stratifié 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. À la suite de l'exploitation de l'enquête sur la fraude pour 2014, la Cnaf estime que les indus frauduleux seraient de l'ordre de 1,3 à 1,7 Md€, soit de 1,8 % à 2,5 % des prestations versées concernant entre 3,3 % et 4,4 % des allocataires. Seule une partie de ces sommes – qui correspondent globalement à de la fraude aux prestations – est liée à de la dissimulation d'assiette, et peut s'analyser comme un surcroît de dépense publique induit par du travail dissimulé. À 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. L'importance des montants de prestations versées à tort du fait de la dissimulation de revenus d'activité, varie entre

4 % et 11 % du montant de revenus d'activité dissimulés selon les hypothèses mais ce ratio peut être beaucoup plus élevé dans les situations de dissimulation totale de revenus.

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 (3.6). 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 (3.7).

La comptabilité nationale (3.8) 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. Les redressements globaux sur le PIB correspondent à 3,4 % de l'agrégat. Ils ne correspondent pas tous à du travail dissimulé. 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 2 000 personnes (3.9). 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 (3.10). 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 rassurante qui peut se résumer globalement ainsi (cf. *Tableau 16* page 89). **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 4e 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 dires 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 inexistants 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 (cf. par exemple l'annexe A4.2 reprise dans 1.2.2.2) ainsi que des éléments plus qualitatifs issus des enquêtes (cf. notamment 3.9), 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 allégements. 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 qui sont réunies dans le tableau *infra* et reprises à la fin des parties 3 et 4 du rapport, en lien avec les développements correspondant. 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'une **fonction observatoire[1] du suivi du travail dissimulé** selon une approche à la fois quantitative et qualitative, comme développé *supra*, avec un rendez-vous périodique qui permettrait de **rendre compte des mises à jour des estimations** et des avancées proposées. Les différents organismes qui peuvent contribuer à cette synthèse devraient ainsi réaliser ces 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, dans le cadre notamment des travaux du Comité national de lutte contre la fraude ou de ceux du Haut Conseil du financement de la protection sociale. Un tel point de rendez-vous 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 seuls 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 du 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 ciblages permettant la correction 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.

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

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.

N°	Recommandation	Thématique	Section du rapport
1	**Développer une fonction d'observatoire du travail dissimulé** au sein d'une instance rattachée au Premier Ministre, par exemple le Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS), avec l'appui d'un organisme fortement concerné par le sujet, qui associerait les 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. Cette fonction d'observatoire permettrait d'une part de consolider périodiquement l'ensemble des travaux des différents organismes (cf. recommandation 2). D'autre part elle permettrait, en fédérant les différents organismes, d'améliorer la mesure des masses financières dissimulées et celle de leur impact sur les prestations dont l'octroi dépend des ressources, sur la base notamment des recommandations du présent rapport. Le rapport découlant des travaux alimenterait la Commission nationale de lutte contre le travail illégal (CNLTI) et le Comité national de lutte contre la fraude (CNLF). Pourraient en outre être engagées dans ce cadre une réflexion sur l'élaboration d'un compte satellite sur le thème du travail dissimulé et une autre sur l'évaluation macro du rétablissement des droits sociaux inhérents au travail dissimulé.	Suivi statistique et valorisation	3.11.1
2	**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.).	Suivi statistique et valorisation	3.11.1

N°	Recommandation	Thématique	Section du rapport
3	**Tout dispositif (relatif à l'emploi par exemple) devrait être examiné au regard du risque de travail dissimulé et devrait donner lieu tant que possible à une estimation chiffrée de ce risque**.	Suivi statistique et valorisation	3.11.1
5	**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.	Suivi statistique et valorisation	3.11.1
6	**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, projets de collaboration avec les organismes concernés).	Suivi statistique et valorisation	3.11.1
19	**Enrichir les travaux d'évaluation de la fraude par des analyses statistiques sur la dispersion du phénomène, notamment selon les niveaux de rémunération, et l'établissement de typologies de fraude**. Ces analyses permettront en particulier de préciser le profil des ménages concernés par le travail dissimulé et ainsi améliorer les travaux tant sur le champ des prélèvements obligatoires que sur celui des prestations.	Suivi statistique et valorisation	3.11.4
30	**Développer les analyses statistiques sur les situations de requalification de travail indépendant en travail salarié**.	Suivi statistique et valorisation	4.5.2
40	**Faire un suivi statistique de la « carte BTP »**.	Suivi statistique et valorisation	4.5.4
41	**Développer la connaissance sur les conditions de travail des travailleurs dissimulés**, notamment par le biais d'enquêtes.	Suivi statistique et valorisation	4.5.5
8	**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).	Mise en œuvre des méthodes	3.11.2
9	**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...)**.	Mise en œuvre des méthodes	3.11.2
10	**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** (par construction identifiable).	Mise en œuvre des méthodes	3.11.2
11	**Améliorer l'évaluation de la dissimulation d'activité (entreprises non immatriculées)** à partir des contrôles, tant sur le champ social que fiscal.	Mise en œuvre des méthodes	3.11.2
12	**Améliorer l'évaluation du travail partiellement dissimulé (sous-déclaration)** à partir des contrôles menés par les organismes en charge du recouvrement.	Mise en œuvre des méthodes	3.11.2
13	**Poursuivre ou engager l'inscription dans les COG des organismes du recouvrement** la mise en œuvre de contrôles aléatoires et autres contrôles utiles pour la mesure du travail dissimulé et faire de cet objectif une mission à part entière des inspecteurs.	Mise en œuvre des méthodes	3.11.2
14	**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. À ce titre, la Cnaf et les autres organismes concernés suivront avec attention les travaux des organismes en charge de la LCTI.	Mise en œuvre des méthodes	3.11.3

N°	Recommandation	Thématique	Section du rapport
18	**Mobiliser l'expertise des partenaires sociaux pour enrichir les questionnaires d'enquête**, par exemple sur la problématique spécifique de l'emploi à domicile.	Mise en œuvre des méthodes	3.11.4
24	**Augmenter la récurrence et élargir le périmètre de l'enquête statistique DNLF/DGE** afin d'enrichir la connaissance du travail dissimulé dans ses composantes totale et partielle, sur le champ des services à la personne, et plus particulièrement sur celui des particuliers employeurs.	Mise en œuvre des méthodes	4.5.1
25	**Développer les travaux de *datamining* sur la population des particuliers employeurs** afin de favoriser l'identification des situations à risques.	Mise en œuvre des méthodes	4.5.1
28	**Mettre en œuvre dans les organismes du recouvrement des plans de contrôle aléatoires LCTI et comptables pour les travailleurs indépendants**.	Mise en œuvre des méthodes	4.5.2
29	**Développer des méthodes de contrôle permettant de cerner le phénomène de travail dissimulé par des travailleurs indépendants non immatriculés** (activité totalement dissimulée), en ciblant le cas échéant des secteurs d'activité où le phénomène est probablement plus développé.	Mise en œuvre des méthodes	4.5.2
33	**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.	Mise en œuvre des méthodes	4.5.3
34	**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).	Mise en œuvre des méthodes	4.5.4
4	**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.	Méthodologie statistique	3.11.1
7	**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	Méthodologie statistique	3.11.1
15	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.	Méthodologie statistique	3.11.3
16	**Systématiser 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.	Méthodologie statistique	3.11.4
17	**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.	Méthodologie statistique	3.11.4
20	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.	Méthodologie statistique	3.11.5

N°	Recommandation	Thématique	Section du rapport
21	**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.	Méthodologie statistique	3.11.5
26	**Prendre en compte les différents profils des particuliers employeurs** pour mieux connaître l'impact des dispositifs censés lutter contre le travail dissimulé.	Méthodologie statistique	4.5.1
31	**Mettre en œuvre les propositions du Cnis d'ajouter à l'enquête Sine sur les micro-entrepreneurs une question sur l'utilisation des plateformes d'emploi et explorer la piste du *big data*** pour enrichir la connaissance des travailleurs collaboratifs.	Méthodologie statistique	4.5.3
32	En partenariat avec les plateformes collaboratives, **construire les outils statistiques permettant de retracer de façon aussi fine que possible le travail collaboratif**.	Méthodologie statistique	4.5.3
35	**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.	Méthodologie statistique	4.5.4
22	**Enrichir les remontées de données relatives au travail illégal**, de données quantitatives sur le nombre de salariés et leur nombre d'heures (volume horaire/dissimulation partielle, ETP).	Systèmes d'information	3.11.6
23	**Assurer une meilleure articulation des systèmes « statistiques » des mesures de l'activité économiques et des systèmes de remontées de données relatives au travail illégal** (nomenclature, périodicité, contrôle des données, période de contrôle/période de validité)	Systèmes d'information	3.11.7
27	**Ajouter l'activité exercée par le salarié dans la déclaration Cesu**.	Systèmes d'information	4.5.1
36	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).	Systèmes d'information	4.5.4
37	**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.	Systèmes d'information	4.5.4
38	**Enrichir les systèmes d'information des organismes du recouvrement de manière à pouvoir estimer la fraude au travail détaché et à la pluriactivité**. Il s'agit notamment de : 1) préciser les motifs de redressement dans le cadre des PSI (faux détachement...) ; 2) identifier les contrôles de salariés détachés ne donnant pas lieu à redressement.	Systèmes d'information	4.5.4
39	Pour les données relatives au travail détaché **obtenir que les déclarations des entreprises de travail temporaire puissent être ventilées par secteurs d'entreprises qui ont recours au détachement**.	Systèmes d'information	4.5.4

1. Définitions et contexte

1.1. Le cadre juridique

1.1.1. Le travail dissimulé selon la loi

Le travail dissimulé est la principale des six infractions constituant le travail illégal (cf. *Encadré 1*). Il représente en effet en 2015 85 % des infractions de travail illégal constatées par les agents en charge du contrôle[2].

Le travail dissimulé se caractérise par la **dissimulation intentionnelle d'une activité économique ou d'un emploi salarié**, que cette dissimulation soit **totale ou partielle**.

La dissimulation d'activité

Selon l'article L.8221-3 du Code du travail, « *est réputé travail dissimulé par dissimulation d'activité, l'exercice à but lucratif*[3] *d'une activité de production, de transformation, de réparation ou de prestation de services ou l'accomplissement d'actes de commerce par toute personne* » qui, intentionnellement, ne respecte pas l'une des obligations suivantes :

1) s'immatriculer au répertoire des métiers (ou au registre des entreprises dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin) ou au registre du commerce et des sociétés ;

2) procéder aux déclarations obligatoires aux organismes de protection sociale ou à l'administration fiscale (par exemple la non-déclaration d'une partie de son chiffre d'affaires ou de ses revenus).

La dissimulation d'emploi salarié

Selon l'article L.8221-5 du Code du travail, *« est réputé travail dissimulé par dissimulation d'emploi salarié le fait pour tout employeur » :*

1) soit de ne pas établir de déclaration préalable à l'embauche[4] ;

2) soit de ne pas établir de bulletin de paie ou de mentionner sur le bulletin de paie un nombre d'heures inférieur à celui réellement effectué ;

3) soit de ne pas accomplir, intentionnellement, auprès des organismes de recouvrement des contributions et cotisations sociales les déclarations relatives aux salaires ou aux cotisations sociales assises sur ceux-ci.

---

[2] Direction générale du travail (2017) « Analyse de la verbalisation du travail illégal en 2015 », à paraître.

[3] Le caractère lucratif d'une activité est défini par l'article L.8221-4 du Code du travail : *« Les activités mentionnées à l'article L.8221-3 sont présumées, sauf preuve contraire, accomplies à titre lucratif :*
1° Soit lorsque leur réalisation a lieu avec recours à la publicité sous une forme quelconque en vue de la recherche de la clientèle ;
2° Soit lorsque leur fréquence ou leur importance est établie ;
3° Soit lorsque la facturation est absente ou frauduleuse ;
4° Soit lorsque, pour des activités artisanales, elles sont réalisées avec un matériel ou un outillage présentant par sa nature ou son importance un caractère professionnel. »

[4] La déclaration préalable à l'embauche est une formalité que l'employeur doit remplir auprès de l'Urssaf (pour le régime général) ou de la MSA (pour le régime agricole) dans les 8 jours précédant toute embauche.

Encadré 1 : les cinq autres infractions du travail illégal selon le Code du travail

Selon l'article L.8211-1 du Code du travail, sont considérés comme du travail illégal, outre le travail dissimulé :

- le marchandage concerne toute « *opération à but lucratif de fourniture de main-d'œuvre qui a pour effet de causer un préjudice au salarié qu'elle concerne ou d'éluder l'application de dispositions légales ou de stipulations d'une convention ou d'un accord collectif de travail* » (art. L.8231-1 du Code du travail). Les salariés peuvent être lésés de leurs droits à salaires, congés, conditions de travail, droits collectifs, etc. ;

- le prêt illicite de main-d'œuvre : hormis les exceptions prévues par la loi (travail temporaire par agence d'intérim, portage salarial aux entreprises de travail à temps partagé, exploitation d'une agence de mannequinat), le prêt de main-d'œuvre doit obligatoirement être à but non lucratif pour l'entreprise prêteuse. Ainsi, l'entreprise prêteuse ne doit facturer à l'entreprise utilisatrice, pendant la mise à disposition, que les salaires versés au salarié, les charges sociales afférentes et les frais professionnels remboursés à l'intéressé au titre de la mise à disposition (cf. art. L.8241-1 du Code du travail) ;

- l'emploi d'étranger sans titre de travail : « *Nul ne peut, directement ou indirectement, embaucher, conserver à son service ou employer pour quelque durée que ce soit un étranger non muni du titre l'autorisant à exercer une activité salariée en France.* » (art. L.8251-1 du Code du travail) ;

- les cumuls irréguliers d'emplois : « *Aucun salarié ne peut accomplir des travaux rémunérés au-delà de la durée maximale du travail, telle qu'elle ressort des dispositions légales de sa profession.* » (art. L.8261-1 du Code du travail) ;

- la fraude aux revenus de remplacement est le fait de percevoir ou de tenter de percevoir indûment par des procédés illégaux un revenu de remplacement suivant : allocations de chômage versées au titre du régime de l'assurance chômage (ARE notamment) ou du régime de solidarité de l'État (ATA, ASS), allocations attribuées dans le cadre du fonds national de l'emploi (allocations de préretraites), allocations attribuées au titre du chômage partiel, prime forfaitaire en faveur des bénéficiaires de l'ASS, prime de retour à l'emploi (art. L.5124-1 et suiv., L.5135-1 et suiv. et L.5429-1 et suiv. du Code du travail).

Le travail dissimulé mêle donc des problématiques de non respect du droit du travail (les travailleurs exerçant leur activité hors cadre légal), du droit de la sécurité sociale (non déclaration des salaires et des cotisations sociales associées), du droit fiscal (non déclaration du chiffre d'affaires et des impôts afférents) et du droit du commerce (défaut d'immatriculation). La lutte contre le travail illégal fait ainsi intervenir les corps de contrôle associés à chacun de ces champs (cf. *section 1.2*).

Le travail dissimulé par dissimulation d'emploi salarié concerne non seulement l'emploi d'un salarié totalement ou partiellement non déclaré, mais aussi **le recours abusif à des statuts particuliers** dans le but d'éluder l'application des règles du salariat. Ce « salariat déguisé » se traduit par le recours à un faux bénévole, une fausse entraide familiale, un faux stagiaire, un faux gérant, un faux mandataire, un faux auto-entrepreneur ou, plus généralement, un faux travailleur indépendant.

La situation de faux travailleur indépendant se caractérise en général par l'existence d'un lien de subordination juridique permanente entre le travailleur et le donneur d'ordres, principal critère distinguant le salariat du non salariat (cf. Haut Conseil du financement de la protection sociale, 2016). Si le juge considère qu'il existe effectivement un lien de subordination juridique permanente (au regard de plusieurs indices, tels que le pouvoir de contrôle et de sanction du donneur d'ordres, les conditions d'exécution du travail), la relation contractuelle peut alors être requalifiée en contrat de travail et conduire à une condamnation pour travail dissimulé.

Il convient de noter que l'infraction de travail dissimulé concerne non seulement l'exercice du travail dissimulé par dissimulation d'activité ou d'emploi salarié, mais aussi la **publicité tendant à favoriser le travail dissimulé**, ainsi que le **recours sciemment, directement ou par personne interposée, aux services de celui qui exerce un travail dissimulé** (art. L.8221-1 du Code du travail). Aussi existe-t-il une **obligation de vigilance** qui impose à tout donneur d'ordres de vérifier régulièrement que le cocontractant s'acquitte des formalités en matière d'immatriculation et de déclaration auprès des

organismes de recouvrement des contributions et cotisations sociales. En cas de manquement à cette obligation, le donneur d'ordres est susceptible d'être poursuivi et condamné solidairement à régler les impôts, taxes, cotisations de sécurité sociale, rémunérations et autres charges du sous-traitant. Ce mécanisme dit de « solidarité financière » (article L.8222-1 du Code du travail et suivants) conduit donc à ce que des entreprises soient solidairement redevables des cotisations dues au titre de la dissimulation d'activité et/ou de salariés d'une entreprise avec laquelle elles ont contracté.

1.1.2. Le travail dissimulé dans le cadre des prestations de services internationales

Bien qu'il ne représente qu'une faible part de l'emploi total[5], le travail exercé dans le cadre des prestations de services internationales (PSI), notamment entre États 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. En effet, dans un cadre réglementaire européen favorable, les PSI se sont fortement développées, en lien avec les facilités de mobilité internationale, la diversification des formes d'emploi (plateformes collaboratives, pluriactivité…) et les différences internationales en matière de législation sociale. Ce développement s'accompagne de l'essor de la fraude transnationale, se traduisant en général par des infractions de travail dissimulé.

Les PSI recouvrent différentes situations de travail. Une grande majorité concerne le détachement de travailleurs salariés, mais d'autres situations portent sur le travail indépendant, l'exercice d'un travail dans plus d'un État... En outre, de plus en plus de PSI s'accompagnent de montages complexes, rendant difficile leur analyse.

1.1.2.1. Le détachement de travailleurs et les autres situations de mobilité transfrontalière

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose dans son article 56 que *« les États membres doivent garantir la libre prestation de service. Cette liberté fondamentale comporte le droit pour un prestataire établi dans un État membre de détacher temporairement des salariés dans un autre État membre et d'y prester »*. Ce droit au détachement implique le respect de plusieurs conditions pour être conforme aux dispositions européennes en matière de droit du travail (Directive 96/71/CE) :

- le détachement doit être effectué par une entreprise légalement établie dans son pays d'origine (pays d'envoi), ayant une activité réelle dans ce pays et qui détache des salariés dans le cadre d'une prestation commerciale (prestation de service internationale) ;
- l'intervention dans le pays où est exercée l'activité (pays d'emploi) doit être réalisée de façon temporaire et non durable (pour la durée de réalisation de la mission), au bénéfice d'un client (particulier ou entreprise). La durée de la prestation est liée à la réalisation de l'objet du contrat ou du marché ;

[5] En 2015, la DGT a recensé 286 000 travailleurs détachés *via* les déclarations préalables de détachement. Ce nombre est probablement une sous-estimation du nombre réels de travailleurs détachés. Toutefois, il s'agit d'un flux de salariés dont la durée moyenne des missions est de l'ordre de 2 mois, et qui est donc relativement faible en comparaison du « stock » mensuel de salariés qui s'établit en France à environ 17,8 millions dans le secteur privé en 2015 (*Acoss Stat* n° 236).

- les conditions d'emploi des salariés détachés doivent respecter les règles du « noyau dur » du droit du travail du pays d'emploi (durée de travail, congés, salaire minimum, sécurité, hygiène…).

Les conditions du détachement en France sont précisées aux articles L.1261-1 à L.1265-1 du Code du travail. La législation française impose notamment aux entreprises détachantes de transmettre avant le début de la prestation une déclaration préalable de détachement (DPD) à l'inspection du travail dont dépend le lieu de la prestation. L'entreprise détachante doit y préciser l'identité de tous les salariés qu'elle souhaite détacher en France, qu'ils soient ressortissants de l'UE ou d'un autre État. La loi n°2015-990 du 6 août 2015 (dite « loi Macron ») rend obligatoire, à compter du 1er octobre 2016, la déclaration en ligne (*via* le portail Sipsi) de cette formalité.

En matière de droit de la sécurité sociale, les travailleurs effectuant des prestations de services internationales au sein de l'Espace économique européen (EEE) et en Suisse sont soumis aux règlements européens de coordination des systèmes de sécurité sociale. La législation de sécurité sociale de chaque travailleur est déterminée selon les règles fixées aux articles 11 à 16 du règlement (CE) nº 883/2004 et aux articles 14 à 21 du règlement (CE) nº 987/2009, précisées par la décision A2 du 12 juin 2009. Le règlement européen 883/2004 stipule dans son article 11 que chaque individu ne doit être soumis qu'à un seul régime de sécurité sociale (**principe d' « unicité de la législation applicable »).** En règle générale, la personne qui exerce une activité salariée ou non salariée dans un État membre est soumise à la législation de cet État membre (**principe de « territorialité »).** Mais le règlement prévoit plusieurs exceptions à ce principe dont la plus répandue est celle du « détachement » de travailleurs salariés.

Selon l'article 12 paragraphe 1 du règlement,

« la personne qui exerce une activité salariée dans un État membre pour le compte d'un employeur y exerçant normalement ses activités, et que cet employeur détache pour effectuer un travail pour son compte dans un autre État membre, demeure soumise à la législation du premier État membre, à condition que la durée prévisible de ce travail n'excède pas vingt-quatre mois et que cette personne ne soit pas envoyée en remplacement d'une autre personne détachée ».

En d'autres termes, **le maintien à la législation de l'État d'envoi du travailleur détaché constitue un cas dérogatoire de droit au principe de territorialité**. Ce maintien est subordonné à plusieurs conditions : l'entreprise qui détache doit exercer normalement son activité dans le pays où elle est établie (notion d'activité substantielle), la durée prévisible du travail à effectuer dans le cadre du détachement ne doit pas excéder 24 mois (un nouveau détachement est possible après 2 mois d'interruption), un lien organique doit exister entre l'employeur et le travailleur (i.e. le travail doit être accompli pour le compte de l'employeur et le lien contractuel doit être maintenu pendant la durée du détachement), la personne détachée ne doit pas remplacer une personne elle-même parvenue au terme de son détachement, le travailleur détaché doit être assujetti depuis au moins 1 mois à la législation du pays d'envoi avant le début du détachement.

Une autre situation particulière, régie par les règles de conflit prévues à l'article 13 du règlement (CE) nº 883/2004, porte sur l'exercice d'une activité ou plusieurs activités dans plus d'un État. Cette situation, dite de « **pluriactivité** », concerne les personnes qui exercent simultanément, ou en alternance, pour le même employeur ou pour différents employeurs, une ou plusieurs activités différentes, salariées ou indépendantes, dans au moins deux États membres. La détermination de la législation applicable est dans ce cas appréciée au regard de la situation future du travailleur au cours

des 12 mois civils à venir et dépend du type d'activités (salariées ou non), du caractère substantiel de l'activité (au moins 25 %), de l'État de résidence du travailleur et de l'État du siège des employeurs (cf. *Annexe 3.1*). Il convient de souligner que la situation de personnes qui, de façon prévisible, sont appelées à être détachées de manière régulière dans des États différents au cours des 12 mois suivants relève en principe de la « pluriactivité » et non pas du « détachement ».

D'autres règles spécifiques de détermination de la législation applicable s'appliquent à certains professionnels (personnel navigant aérien…) ou à certaines situations (auto-détachement des travailleurs indépendants…). Par ailleurs, il est à noter que l'article 16 du règlement (CE) nº 883/2004 prévoit que les autorités compétentes des États membres peuvent conclure des accords dérogeant aux règles de détermination de la législation applicable aux situations de détachement ou de pluriactivité, soit pour un ensemble de personnes, soit pour des cas individuels. En France, les demandes d'accords dérogatoires émises dans ce cadre sont instruites par le Centre de liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (Cleiss).

1.1.2.2. Les fraudes au détachement relèvent souvent du travail dissimulé

La fraude au détachement prend des formes multiples qui se traduisent souvent par de la fraude à l'établissement (cas où l'entreprise aurait dû déclarer un établissement dans le pays d'exercice de l'activité), des infractions au droit du travail (salaire minimum, durée maximale du travail, conditions de travail, etc.), le non-respect des règles de sécurité sociale et/ou de la fraude fiscale.

Ces fraudes, qui ont pour objectifs d'échapper non seulement au paiement des cotisations sociales mais aussi aux obligations fiscales, sont susceptibles d'être qualifiées d'infractions de travail dissimulé par dissimulation d'activité, de prêt illicite de main-d'œuvre, voire de marchandage. Elles peuvent en outre être associées à d'autres problématiques telles que les délocalisations fictives, les fausses sous-traitances, les conditions de travail et d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine, la traite d'êtres humains, etc.

L'entreprise détachante peut être une société de travail temporaire qui met à disposition des entreprises du pays d'emploi des salariés recrutés dans des pays tiers. Ce type d'entreprise est d'ailleurs souvent impliqué dans les montages complexes qui se déploient sur plusieurs États, nécessitant des coopérations administratives internationales renforcées pour rechercher et établir le caractère frauduleux.

Du point de vue de la sécurité sociale, une infraction de travail dissimulé pour défaut de déclarations sociales est susceptible d'être constatée dans l'hypothèse où le travailleur est assujetti à la législation sociale d'un autre État alors qu'au regard des conditions d'exercice de son activité, il relève de celle de l'État d'emploi.

Afin d'apporter la preuve de la législation sociale applicable, le travailleur détaché (ou en pluriactivité) dans un État de l'EEE ou en Suisse doit se faire délivrer par l'institution compétente de sécurité sociale — celle du pays d'envoi en cas de détachement dans un seul État — une attestation dite « formulaire A1 ». Ce formulaire est opposable aux institutions et autorités[6] de l'État autre que celles de l'État émetteur, tant qu'il n'a pas été retiré ou déclaré invalide par l'institution qui l'a émis.

[6] La CJUE est toutefois saisie de plusieurs questions préjudicielles sur la portée de l'opposabilité du formulaire A1.

En France, l'émission des formulaires A1 est assurée par les organismes d'assurance maladie (CPAM, caisses MSA ou RSI)[7].

L'absence de production du formulaire A1 alors que les conditions d'exercice de l'activité entrainent, au regard du règlement européen, soumission à la législation de sécurité sociale française peuvent donner lieu à un constat de travail dissimulé (*Tableau 1*) et au chiffrage des cotisations afférentes.

Lorsqu'un formulaire A1 attestant de l'affiliation du travailleur à l'organisme de sécurité sociale d'un autre État est produit aux services de contrôle, la remise en cause de cette affiliation, susceptible de conduire à un constat de travail dissimulé, implique le suivi d'une procédure de demande de retrait du formulaire auprès de l'organisme émetteur (cf. *section 4.4.1.1*).

Tableau 1 : Formulaire A1 et travail dissimulé

Constatation	Infraction de travail dissimulé associée
1 - Absence de certificat A1	Il s'agit d'un cas de travail dissimulé pour défaut de déclarations sociales s'il résulte des conditions d'exercice de l'activité que le travailleur devrait relever de la législation de sécurité sociale du pays d'emploi et si l'entreprise n'a pas accompli les formalités déclaratives dans ce pays
2 - Certificat A1 produit mais non conforme / faux	Il s'agit d'un cas de travail dissimulé pour défaut de déclarations sociales s'il résulte des conditions d'exercice de l'activité que le travailleur devrait relever de la législation de sécurité sociale du pays d'emploi et si l'entreprise n'a pas accompli les formalités déclaratives dans ce même pays. Cela suppose néanmoins une interrogation de l'institution de l'État censé avoir émis le formulaire, sur la validité du certificat produit et la confirmation de sa part que le document n'est pas valide.
3- Certificat A1 produit mais les conditions d'exercice de l'activité sont de nature à demander son retrait	*La constatation d'une infraction de travail dissimulé pour défaut de déclarations sociales est subordonnée au retrait du formulaire A1 par l'institution émettrice ; une infraction de travail dissimulé peut selon les cas être relevée pour des motifs autres que des motifs de sécurité sociale.*
3-a l'entreprise exerce une **activité stable** dans le pays d'emploi mais n'a pas immatriculé d'établissement auprès du RCS	L'entreprise aurait dû immatriculer un établissement dans le pays d'emploi. Il s'agit de travail dissimulé par dissimulation d'activité.
3-b l'entreprise n'exerce **pas d'activité substantielle** dans le pays d'envoi	Les conditions du maintien à la législation de sécurité sociale de l'État d'envoi ne sont pas remplies. L'entreprise aurait dû immatriculer un établissement dans le pays d'emploi. Il s'agit de travail dissimulé par dissimulation d'activité.
3-c il n'existe **pas de lien organique** entre l'employeur qui détache et le travailleur	Il s'agit d'un cas de « fausse sous-traitance », incompatible avec les conditions du « détachement ». Souvent l'entreprise n'existe que pour détacher des salariés (entreprise « coquille vide »). Cette situation va alors de pair avec le cas 3-b. Se mêlent ainsi infractions de travail dissimulé et de prêt illicite de main d'œuvre, voire de marchandage.
3-d la **durée du détachement** excède 24 mois	Dans ce cas, le formulaire A1 ne vaut plus : au-delà des 24 mois (sauf dérogation), l'entreprise doit accomplir les déclarations auprès des organismes de recouvrement des contributions et cotisations sociales du pays d'emploi. À défaut, il s'agit d'un cas de travail dissimulé par dissimulation de salarié.
3-e la personne détachée **remplace une personne elle-même parvenue au terme de son détachement** (non respect de la période de 2 mois entre deux détachements)	Le détachement ne doit pas être utilisé pour pourvoir des postes permanents et permettre de conclure des contrats à durée déterminée par des détachements successifs de travailleurs différents, affectés aux mêmes postes, à des fins identiques. Il s'agit d'un cas de travail dissimulé par dissimulation de salarié.
4 – Le certificat A1 ne donne pas lieu à demande de retrait	
4-a le droit du travail n'est pas respecté	Cas possibles de travail dissimulé par dissimulation d'emploi salarié (sous déclaration des heures travaillées). Les inspecteurs du recouvrement du pays d'emploi ne sont toutefois pas habilités à réaliser un redressement pour le compte du pays d'envoi. Cas possibles de « fraude à l'établissement » : l'entreprise exerce une activité habituelle et stable dans le pays d'emploi ; elle aurait dû immatriculer un établissement dans le pays d'emploi.
4-b le droit du travail est respecté	L'entreprise est en règle avec le droit du pays d'emploi mais il n'est pas sûr qu'elle paye bien les cotisations sociales à la sécurité sociale du pays d'envoi. Cela ne peut pas être considéré comme du travail dissimulé au sens du droit du pays d'emploi.

Source : travaux du groupe

[7] Voir le formulaire en *Annexe 3.2*.

Indépendamment des investigations menées par les inspecteurs du recouvrement, un constat de travail dissimulé est susceptible d'être établi par les autres services de contrôle compétents (cf. *section 1.2*) pour des motifs autres que le non-respect des règles de sécurité sociale. Or, il apparaît que le détachement est intrinsèquement source d'infraction du droit du travail. En effet, contrairement aux idées reçues, l'avantage concurrentiel du détachement en termes de coût de la main d'œuvre n'est pas évident. À ce titre, une étude de la Direction générale du trésor (Chevreux et Mathieu, 2016) montre que lorsque les règles du « noyau dur » du droit du travail sont respectées (salaire minimum et durée de travail notamment), une entreprise française n'a pas d'avantage économique significatif à recourir à un salarié détaché plutôt qu'à un salarié local, en particulier si celui-ci est rémunéré au Smic. Ainsi, si l'on tient compte des dispositifs d'exonération existant en France (environ 30 pts de cotisations au niveau du Smic) et des frais liés au détachement (voyage, logement, nourriture), le coût du travail d'un salarié français rémunéré au Smic à temps plein n'est pas significativement plus élevé que celui d'un salarié détaché travaillant dans les mêmes conditions.

En conséquence, le détachement s'accompagne « souvent »[8] du non-respect du noyau dur du droit du travail, se traduisant notamment par une sous-déclaration des heures travaillées. Une infraction couramment constatée est celle qui consiste à faire travailler les salariés détachés bien au-delà de la durée légale du travail de façon à réduire nettement le coût du travail horaire, les heures dépassant la durée légale étant bien entendu non déclarées. Une autre infraction fréquente porte sur le salaire minimum applicable. En effet, alors que celui-ci s'entend du salaire minimum conventionnel, il peut arriver qu'un salarié détaché se voie attribuer le Smic alors que la classification de son emploi lui confère le droit de bénéficier d'une rémunération plus élevée (cas du chef de chantier par exemple).

En ce cas, si les conditions du détachement prévues par l'article 12 (1) du règlement n°883/2004 sont remplies, les services de contrôle ne peuvent contester l'assujettissement des travailleurs à la législation de sécurité sociale d'un autre État mais seulement transmettre les informations à l'institution d'affiliation aux fins de rectification éventuelle de l'assiette des cotisations dues auprès de l'autre État.

1.2. Les sources de données sur le travail dissimulé : des acteurs du contrôle aux informations collectées

1.2.1. L'organisation de la lutte contre le travail dissimulé

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 peut être mobilisée pour mesurer le travail dissimulé.

L'article L.8271-1-2 du Code du travail liste les agents de contrôles compétents pour rechercher et constater des infractions de travail dissimulé :

- les agents de contrôle de l'inspection du travail ;
- les officiers et agents de police judiciaire (police et gendarmerie notamment) ;
- les agents des impôts et des douanes ;

[8] Cette appréciation des services de contrôle n'est toutefois pas mesurable à partir des données disponibles.

- les agents des organismes de sécurité sociale (Urssaf) et des caisses de mutualité sociale agricole (MSA) agréés à cet effet et assermentés ;
- les administrateurs des affaires maritimes, les officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes et les fonctionnaires affectés dans les services exerçant des missions de contrôle dans le domaine des affaires maritimes sous l'autorité ou à la disposition du ministre chargé de la mer ;
- les fonctionnaires des corps techniques de l'aviation civile commissionnés à cet effet et assermentés ;
- les fonctionnaires ou agents de l'État chargés du contrôle des transports terrestres ;
- les agents de Pôle Emploi chargés de la prévention des fraudes, agréés et assermentés à cet effet.

Parmi eux, les agents de l'inspection du travail et les officiers et agents de police judiciaire ont compétence sur l'ensemble des six infractions de travail illégal (cf. *Encadré 1*). Les agents des impôts ont quant à eux aussi compétence sur les infractions de marchandage, et les agents des douanes sur les infractions de marchandage et d'emploi d'étranger sans titre de travail. Les inspecteurs du recouvrement sont compétents sur le seul champ du travail dissimulé (dissimulation partielle ou totale d'activité ou d'emploi salarié).

Ces différents corps de contrôle peuvent être amenés à opérer des actions conjointes (*Figure 1*). Ainsi, en 2015, sur les 6 750 procès verbaux de travail illégal recensés par l'application Tadees (cf. *section 1.2.2.1*), 26 % (1 732) étaient issus d'un contrôle conjoint. Parmi eux, près des deux-tiers (1 090) avaient été décidés dans le cadre des Comités opérationnels départementaux anti-fraude (Codaf).

Figure 1 : Répartition des opérations conjointes ayant donné lieu à PV en 2015

Source : Tadees

Note de lecture : les Urssaf et la police ont conduits 623 actions conjointes ayant donné lieu à PV.

NB : le graphique recense tous les binômes intégrant le signataire de la procédure. Par exemple, une action signée par l'Urssaf, menée conjointement avec l'inspection du travail et la gendarmerie, est comptabilisée deux fois : une fois au titre du binôme Urssaf/inspection du travail et une fois au titre du binôme Urssaf/gendarmerie.

Les Codaf réunissent sous la coprésidence du préfet de département et du procureur de la République du chef-lieu du département, une vingtaine de services de l'État et des organismes locaux de protection sociale. Ils visent à lutter de manière concertée contre les phénomènes de fraude, qu'ils concernent les prélèvements obligatoires ou les prestations sociales, notamment en favorisant les échanges de signalements et en organisant des actions conjointes. Son pilotage est assuré par la Délégation nationale de lutte contre la fraude (DNLF).

Par ailleurs, l'Office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI), rattaché à la Sous-direction de la police judiciaire de la Direction générale de la gendarmerie nationale, a notamment pour mission de centraliser et analyser le renseignement criminel afin d'identifier l'existence de réseaux criminels organisés ou de fraudes d'ampleur nationale. Il réunit des gendarmes, des policiers et des membres de l'inspection du travail et du recouvrement.

Une partie des opérations menées dans le cadre de la lutte contre le travail illégal est issue des priorités inscrites au plan (triennal) national de lutte contre le travail illégal (PNLTI) défini par la Commission nationale de lutte contre le travail illégal (CNLTI) présidée par le Premier ministre. Le dernier plan, 2016-2018, fixe comme priorités :

- la lutte contre la fraude au détachement, notamment dans les secteurs les plus exposés : BTP, transports, travail temporaire, agriculture et forêt, gardiennage et sécurité, industries agroalimentaires des viandes, activités événementielles (foires, salons, spectacles) ;
- le ciblage de situations frauduleuses complexes qui ressortent *via* des montages basés notamment sur des entreprises de travail temporaire, de la sous-traitance en cascade, des coquilles vides, des plateformes, etc. (fraude à l'établissement, détournement du détachement intragroupe…).

S'agissant du détachement, il importe aussi de souligner le rôle du Centre de liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (Cleiss). Cet organisme assure la liaison entre les institutions de sécurité sociale françaises et étrangères pour l'application des règlements européens et des accords internationaux de sécurité sociale. Dans ce cadre, le Cleiss est amené à intervenir en matière de LCTI et dispose de données, notamment sur le détachement (cf. *infra*).

Enfin, il convient de noter que le Bureau de liaison intégré au Groupe national de veille, d'appui et de contrôle (GNVAC) de la Direction générale du travail assure la surveillance et le contrôle des conditions de travail et d'emploi des travailleurs détachés et la coopération avec les administrations des autres États membres. Il répond aux demandes d'information des administrations étrangères et leur communique les informations lorsqu'il a connaissance de faits relatifs à d'éventuels manquements de l'entreprise aux obligations relatives au travail détaché.

1.2.2. Les données issues de la lutte contre le travail dissimulé

1.2.2.1. La DGT et l'inspection du travail[9]

Dans le cadre de ses obligations au titre des engagements internationaux, la DGT publie chaque année un rapport à destination de l'Organisation internationale du travail (OIT). Ce bilan, qui dispose d'une annexe fournie, apporte des éléments sur l'activité des agents de l'inspection du travail.

[9] Voir aussi *Annexe 4.1*.

Toutefois, comme mentionné dans les quatre derniers rapports, les résultats ne sont pas exhaustifs en raison d'actions de boycott de la saisie liées à des mécontentements sociaux.

En 2015, selon les données remontées et publiées dans ce rapport, les agents ont enregistré 201 586 interventions qui ont donné lieu à 167 422 suites à intervention (83 %). Parmi elles, 128 872 (77 %) ont constaté au moins une infraction. Le dispositif de suivi statistique de l'activité de l'inspection du travail permet de recenser les références juridiques citées par les agents de contrôle. Au total, on dénombre 642 062 références aux textes associées aux interventions enregistrées, dont 22 758 sur le thème du travail illégal, soit 4 %. Néanmoins, comme expliqué par la DGT, *« ce faible pourcentage, constant au cours des années, n'est pas significatif de l'importance réelle de la lutte contre le travail illégal car il a pour cause le simple fait que les articles du Code du travail relatifs au travail illégal sont en nombre beaucoup plus restreint que ceux relatifs aux autres thèmes »*. A contrario, le pourcentage de références au travail illégal dans les PV de verbalisation s'établit à 29 % (*Tableau 2*). L'approche statistique par les références apparaît donc biaisée.

Tableau 2 : Répartition thématique des références remontées dans le suivi d'activité de l'inspection du travail en 2015

	Références sur l'ensemble des interventions		Références sur les suites à interventions		Références sur les PV
Travail illégal	22 758	4 %	21 852	4 %	29 %
dont travail dissimulé (y c. fraude à la PSI)			*14 667*	*2 %*	*20 %*
Santé sécurité	362 161	56 %	338 552	65 %	46 %
Relations collectives de travail	107 991	17 %	40 825	8 %	3 %
Relations individuelles de travail	62 118	10 %	47 755	9 %	4 %
Organisation du temps de travail, rémunération	65 473	9 %	56 262	11 %	10 %
Emploi formation	9 063	1 %	3 312	1 %	1%
Non classé	12 498		11 733	3 %	
Total	**642 062**	**100 %**	**520 291**	**100 %**	**100 %**

Source : DGT

Le fichier Tadees

Chaque année, la Direction générale du travail publie un bilan de la verbalisation du travail illégal qui s'appuie sur les données du fichier « Tadees », lequel est alimenté dans chaque département par les secrétaires des Comités restreints de LCTI des Codaf, à partir de l'exploitation de fiches standardisées d'analyse de procès-verbaux renseignés par les agents de contrôle des différents services (cf. *Figure 1*).

Les informations issues du fichier Tadees permettent notamment d'établir des statistiques par service de contrôle, par origine du contrôle (initiative du service, Codaf, dénonciation, plainte…), par secteur d'activité et catégorie juridique de l'établissement, par catégorie d'infraction (dissimulation d'activité, dissimulation d'emploi salarié, emploi d'étrangers sans titre de travail…) et par type d'infraction (défaut d'immatriculation, de déclaration sociale ou fiscale, de DPAE, de fiche de paie…). Des éléments sont aussi fournis sur le nombre de travailleurs concernés.

Cette source, qui a un caractère déclaratif, n'est toutefois pas exhaustive. Elle est notamment tributaire de la disponibilité des secrétaires départementaux et de la qualité de la transmission des

informations par les différents corps d'inspection. Par ailleurs, elle ne renseigne, par définition, que les contrôles ayant donné lieu à procès-verbal.

Bilan du PNA sur les secteurs prioritaires

La DGT publie chaque année une enquête sur l'activité de contrôle des agents compétents en matière de lutte contre le travail illégal. L'enquête collecte les données relatives aux contrôles des secteurs prioritaires définis par le PNLTI (BTP, HCR, agriculture, sécurité privée, spectacles vivants et enregistrés, transports…). Elle est renseignée par l'ensemble des administrations et services impliqués dans la lutte contre le travail illégal, hors police et gendarmerie. Elle complète l'analyse de la verbalisation issue du fichier Tadees.

La déclaration préalable au détachement (Sipsi)

Toute entreprise souhaitant détacher des salariés en France doit en principe transmettre une Déclaration préalable de détachement (DPD) à l'inspection du travail dont dépend le lieu de la prestation, avant le début de celle-ci.

La DPD fournit des informations sur :

- l'entreprise détachante (raison sociale, immatriculation, forme juridique, activité, coordonnées), ses dirigeants (nom) et son représentant en France (nom et coordonnées) ;
- l'identité du donneur d'ordres (nom et adresse) ;
- la prestation (activité, lieu, dates de début et de fin) ;
- les horaires de travail (début, fin) et le nombre de jours de repos ;
- l'hébergement collectif (adresse), le cas échéant ;
- les salariés détachés (nom, prénom, date de naissance, nationalité, date du contrat de travail, qualification professionnelle, emploi occupé en France, rémunération brute).

Ce formulaire a été enrichi en 2016 (cf. *Annexe 3.3*), notamment en ce qui concerne les informations sur le donneur d'ordres (Siret et activité), et complété d'informations sur les frais liés au détachement (voyage, nourriture, hébergement).

Jusqu'en 2016, l'information était collectée par les Direccte et consolidée par la DGT. À compter du 1er octobre 2016, en vertu de la loi n°2015-990 du 6 août 2015, les DPD doivent obligatoirement être transmises par voie dématérialisée *via* l'application Sipsi, à l'instar du système belge Limosa. Outre la constitution d'une base de données exhaustive à jour interrogeable par les corps de contrôle mobilisés dans la lutte contre la fraude, cette obligation permet de renforcer et fiabiliser le suivi statistique du détachement. Les données publiées jusqu'alors par la DGT (*Tableau 3*) montrent en effet de fortes évolutions dont il est difficile de distinguer ce qui relève d'une véritable hausse du détachement de ce qui est lié au *process* de collecte des données.

Les données de la DGT montrent en outre qu'en 2015 :

- le BTP (34 %), les entreprises de travail temporaire (27 %) et l'industrie (14 %) concentrent les trois-quarts des déclarations ;
- 75 % des déclarations sont effectuées par 7 pays de l'Union européenne, le trio de tête étant formé de l'Espagne (14 %), la Pologne (14 %) et le Portugal (13 %) ;
- 83 % des salariés détachés sont des ouvriers.

Tableau 3 : déclarations préalables au détachement et salariés détachés déclarés

	Déclarations reçues		Salariés détachés déclarés	
	Nombre	Évol. N/N-1	Nombre	Évol. N/N-1
2005	6 455		26 466	
2006	10 121	57 %	37 924	43 %
2007	17 116	69 %	68 071	79 %
2008	31 122	82 %	95 261	40 %
2009	34 910	12 %	105 490	11 %
2010	38 790	11 %	111 320	6 %
2011	45 502	17 %	144 411	30 %
2012	59 922	32 %	169 613	17 %
2013	67 096	12 %	212 641	25 %
2014	73 593	10 %	228 649	8 %
2015	81 420	11 %	286 025	25 %

Source : DGT (Sipsi et déclarations papier)

1.2.2.2. L'Acoss et les Urssaf[10]

Le corps de contrôle des Urssaf procède à deux principaux types d'actions : les contrôles comptables d'assiette (CCA) et les opérations de lutte contre le travail illégal et plus spécifiquement contre le travail dissimulé. Contrepartie naturelle du système déclaratif, le CCA vise à vérifier l'exactitude des montants déclarés par les cotisants[11]. Il peut en ce sens se définir comme le contrôle sur place d'une entreprise dont la situation est vue dans sa globalité. Les investigations portent sur l'ensemble de la législation ; elles peuvent donner lieu à des régularisations en faveur de l'Urssaf (redressement) ou en faveur de l'entreprise (restitution). Le CCA constitue une mission essentielle des services de contrôle. En effet, 80 % du temps consacré au contrôle par les inspecteurs a concerné ce type d'action en 2015. Il représente en outre 65 % du montant des redressements. Néanmoins, ces dernières années, la lutte contre le travail illégal est devenue un axe majeur des politiques publiques et par voie de conséquence de celle de la branche recouvrement : en 2015, le montant total des redressements issus de la LCTI représente 29 % de l'ensemble des régularisations, contre 15 % en 2010.

En 2015, les Urssaf ont déposé 130 329 rapports de contrôle, dont 73 124 contrôles comptables d'assiette (sur place, en entreprise) et 7 239 actions d'actions LCTI ; le reste de l'activité étant principalement orienté sur des contrôles partiels d'assiette sur pièces (*Tableau 4*). Ces contrôles ont donné lieu à 1,34 Md€ de redressements, dont 462,5 M€ au titre de la LCTI[12], et 189 M€ de restitutions aux entreprises. S'agissant plus spécifiquement de la LCTI, 88,7 % des contrôles menés ont abouti à un redressement. Sur les 7 239 actions LCTI, 5 610 sont des actions ciblées des Urssaf et 1 629 sont issues de l'exploitation des PV partenaires. S'agissant des actions ciblées, 4 996 ont porté sur des cotisants du régime général, 614 sur des travailleurs indépendants. 3 % des contrôles LCTI ciblés sur les entreprises du RG, totalisent 50 % des montants redressés sur ce champ et moins de 11 % des contrôles concentrent 80 % des redressements. Il importe aussi de mentionner les 54 518 actions de prévention et de recherche que réalisent les services de contrôle des Urssaf pour

[10] Voir aussi *Annexe 4.2*.

[11] En 2015, la branche Recouvrement a encaissé 488,8 Md€ dont 337,7 Md€ ont été acquittés directement auprès des Urssaf, l'autre partie étant collectée par la Caisse nationale, l'Acoss.

[12] Ce montant inclut 15,4 M€ de redressements pour travail illégal réalisés dans le cadre d'actions CCA.

Tableau 4 : Synthèse des contrôles Urssaf en 2015

	Contrôles comptable d'assiette	Contrôles de LCTI *	Contrôles partiels d'assiette sur pièces	Contrôles partiels d'assiette sur pièces TI	Autres actions	Total actions de contrôle
Nombre de siren contrôlés (1)	73 124	7 239	47 203	1 809	954	130 329
Nombre de siren contrôlés et redressés (2)	48 994	6 419	11 388	388	456	67 645
Fréquence redressement (2)/(1)	67,0 %	88,7 %	24,1 %	21,4 %	47,8 %	51,9 %
Montant des régularisations (en €)	1 047 260 320	447 124 747	11 329 362	942 501	21 020 205	1 257 695 135
dont redressements (en €)	872 832 703	447 124 747	9 321 898	917 182	8 113 501	1 338 328 031
dont restitutions (en €)	174 427 617	0	2 007 464	25 319	12 906 704	189 367 104
Régularisation moyenne par siren redressé (en €)	21375	69 659	995	2 429	46 097	22 584
Régularisation moyenne par siren contrôlé (en €)	14 322	61 769	240	521	22 034	11 722

** y compris les contrôles issus de l'exploitation de PV des partenaires* *Source : Acoss - Urssaf*

sensibiliser les entreprises aux enjeux de la LCTI et assurer un niveau de présence sur l'ensemble du territoire/du fichier cotisant. Par nature, ces contrôles préventifs n'ont pas vocation à générer de redressement ; ils peuvent toutefois, au regard des situations de fait rencontrées, aboutir à une action LCTI ciblée, avec redressement.

La majeure partie du suivi statistique des contrôles opérés par le réseau des Urssaf est assurée *via* un entrepôt de données centralisé (Pléiade/Sidéral). Cet entrepôt, alimenté par les données collectées en Urssaf, fournit en particulier pour chaque contrôle des informations sur le type d'action (contrôle comptable d'assiette, contrôle LCTI…), la période de contrôle, le montant des cotisations contrôlées, le montant de redressement éventuel ventilé selon des chefs de redressement. En outre, l'identification de l'entreprise contrôlée (Siren) permet d'établir des statistiques selon le secteur d'activité, la zone géographique ou toute autre caractéristique de l'entreprise présente dans les fichiers des Urssaf, ce qui exclut de fait les entreprises non immatriculées (dissimulant leur activité).

Certaines données ne sont toutefois pas implémentées dans le système et font donc l'objet de remontées *ad hoc*. C'est notamment le cas du suivi des redressements effectués au titre de la solidarité financière ou de celui des demandes de retraits de certificat A1. C'est aussi le cas des informations spécifiques aux contrôles aléatoires LCTI (cf. *section 3.2*).

1.2.2.3. La MSA[13]

Les caisses de la MSA sont chargées du recouvrement des cotisations et du versement des prestations aux assurés relevant du régime agricole. Les actions de contrôle opérées par la MSA portent donc sur ces deux champs.

En 2015, 6 684 contrôles de travail dissimulé ont été réalisés sur le secteur agricole, dont 803 ont donné lieu à un redressement. Le montant total redressé dans ce cadre s'établit à 13,90 M€[14], soit

[13] Voir aussi *Annexe 4.3*.

[14] En 2015, les cotisations du régime agricole représentent 10,1 Md€ dont 2,9 Md€ au titre des non-salariés.

69 % des redressements de cotisations, et 45 % du total des chiffrages réalisés sur l'ensemble des champs couverts par la MSA (*Tableau 5*).

Tableau 5 : synthèse des contrôles de la MSA en 2015

	Cotisations		Prestations		
	Travail illégal	Hors travail illégal	Santé (y c. professionnels et étab.)	Famille	Retraite
Nombre d'actions	6 684				
Nombre de redressements / fraudes détectées	803	890	2 327	715	113
dont employeurs	706	502			15
dont travailleurs indépendants	97	388			2
Nombre de salariés concernés	2 548				
Montant des redressements / indus	13 898 611	6 216 401	5 529 558	3 685 489	1 319 604

Source : CCMSA - DAMR

La CCMSA dispose d'un observatoire national du contrôle, lequel recense par des flux mensuels l'ensemble des contrôles et des « anomalies » (une anomalie correspond à un contrôle ayant pour résultat soit un redressement de cotisations, soit une régularisation sans redressement) relevées par les agents de contrôle pour chaque caisse et pour les trois domaines suivants :

- cotisations (affiliation, assiette salaire employeur, cotisations des non-salariés agricoles, et parcellaire) ;
- travail illégal et dissimulé ;
- prestations (famille, vieillesse, maladie, risques professionnels).

Ces flux mensuels sont générés à la suite de l'alimentation de l'outil de contrôle externe nommé « J84 » permettant aux contrôleurs du réseau MSA d'enregistrer leurs contrôles, de leur création à leur clôture. Cet outil est en cours de rénovation afin d'intégrer des chefs de redressement permettent « *une meilleure compréhension de la cause des redressements* » (cf. *annexe 4.3*). En outre, s'agissant du suivi du travail dissimulé, certaines remontées ne sont pas automatisées et font l'objet d'une enquête annuelle, laquelle englobe des données relatives à la fraude aux cotisations et aux prestations.

1.2.2.4. Le Cleiss[15]

Le suivi des formulaires A1 : Sirdar

Au titre de ses missions, le Cleiss dispose d'une base de données, dénommée Sirdar, qui recense les formulaires A1 délivrés par des institutions étrangères dans le cadre de détachement ou de la pluriactivité de salariés en France, ainsi que les formulaires A1 émis par les institutions françaises au titre, pour l'instant, des salariés affiliés à la sécurité sociale française détachés à l'étranger ; les formulaires relatifs à la pluriactivité devront être intégrés dans la base Sirdar ultérieurement.

La base Sirdar est consultable par les corps de contrôle afin de vérifier l'authenticité des certificats A1. Elle n'est toutefois pas alimentée de manière totalement régulière et exhaustive, malgré les

[15] Voir aussi *Annexe 4.4*.

actions du Cleiss et de la Direction de la sécurité sociale auprès des organismes étrangers pour une transmission plus systématique de leurs formulaires, notamment par voie dématérialisée.

Le nombre de formulaires A1 émis par les pays de l'UE-EEE-Suisse au titre du détachement fait l'objet d'un rapport statistique annuel de la Commission européenne. La fiabilité des chiffres issus de ce rapport est également sujette à caution pour rendre compte du phénomène du détachement, en l'absence de caractère obligatoire du formulaire A1 et compte-tenu de la source (déclarations des États membres).

Selon le dernier rapport de la Commission européenne[16], 177 674 formulaires A1 ont été émis en 2015 par les pays de l'EEE-Suisse au titre du détachement en France, soit 11,9 % de l'ensemble des formulaires A1 émis dans cette zone. À titre de comparaison, 418 908 formulaires A1 ont été émis pour un détachement en Allemagne. La France a quant à elle émis 130 468 formulaires au titre de salariés français détachés dans des pays de l'UE-EEE-Suisse.

Les 177 674 formulaires émis pour le détachement d'un salarié en France concernent 114 508 personnes différentes. 73 % de ces formulaires sont émis par 5 pays : la Pologne (17 %), le Portugal (16 %), l'Espagne (16 %), la Belgique (13 %) et l'Allemagne (12 %)

Le suivi des demandes de retraits des formulaires A1

Afin d'assurer un suivi exhaustif des demandes de retraits des formulaires A1, une copie de chaque demande est en principe transmise par l'Urssaf au Cleiss. Celui-ci peut d'ailleurs être sollicité pour la traduction des documents ou pour un avis sur l'argumentaire associé à la demande. Toutefois, le caractère systématique de cet envoi étant récent, aucune donnée statistique n'est pour le moment diffusée. Le nombre de demandes de retrait fait aussi l'objet d'un indicateur de suivi mis en place dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion 2014-2017 de l'Acoss. Ce décompte est assuré manuellement par un recueil semestriel d'informations auprès des Urssaf.

En revanche, compte tenu notamment de la lourdeur et de la longueur des procédures (cf. *section 4.4.1.1*), il n'existe pas de suivi des retraits effectifs de formulaires A1.

1.3. Le contour économique du travail dissimulé

1.3.1. Fraude et manque à gagner pour les finances publiques

Il est tout d'abord important de distinguer le concept de fraude de celui du manque à gagner pour les finances publiques. Selon la DNLF, la fraude correspond à « une irrégularité ou une omission commise de manière intentionnelle au détriment des finances publiques », étant entendu que « les finances publiques recouvrent les recettes publiques - impôts, taxes, cotisations et contributions - et les prestations sociales de toute nature - assurances, allocations et aides sociales ».

Le travail peut être dissimulé soit volontairement, soit par méconnaissance ou mauvaise interprétation des règles applicables en matière de droit du travail, de droit de la sécurité sociale comme de fiscalité. Toutes les formes de travail dissimulé génèrent un manque à gagner pour les

[16] Commission européenne (2016), «Posting of workers – report on A1 portable documents issued in 2015», décembre.

finances publiques, mais ne peuvent de manière générale être qualifiés de fraude que les cas de dissimulation intentionnelle d'une activité. La distinction entre fraude et dissimulation non intentionnelle est parfois malaisée. Il convient de souligner que juridiquement le terme « travail dissimulé » correspond aux seuls cas de dissimulation intentionnelle (cf. *section 1.1.1*).

Il importe aussi de ne pas confondre la situation de travail dissimulé avec l'infraction de travail dissimulé, au sens des articles L. 8221-3 et L.8221-5 du Code du travail, laquelle peut être caractérisée par des motifs de natures très différentes et parfois sans lien avec une réelle situation de travail dissimulé. On peut par exemple relever une infraction de travail dissimulé pour défaut de remise du bulletin de paie, alors même que les autres obligations seraient respectées et qu'il n'y aurait aucun impact pour les finances publiques de ce manquement.

Par ailleurs, tous les cas de fraude, notamment fiscale, ne correspondent pas à des situations de travail dissimulé : par exemple, lorsqu'une entreprise majore indûment le montant de ses provisions comptables, elle dissimule une partie de son bénéfice mais il n'y pas d'infraction de travail dissimulé et donc pas de sous-estimation du volume d'activité.

Enfin, le travail dissimulé renvoie à une réalité tangible : un travail qui a effectivement eu lieu, mais qui n'a pas été porté à la connaissance des administrations et qui a donc notamment échappé aux cotisations sociales comme à l'impôt. *A contrario*, le manque à gagner est une notion beaucoup moins immédiate : il correspond aux sommes (cotisations et impôts) qui auraient été encaissées par les administrations si ce travail avait bien été porté à leur connaissance. Or rien ne garantit a priori que le travail en question aurait bien eu lieu si les personnes impliquées (employeurs comme salariés) avaient effectivement été contraintes de le déclarer : peut-être ne se seraient-elles pas engagées dans cette activité si elle leur était apparue comme non rentable une fois pris en compte l'impact des prélèvements sociaux et fiscaux (mais aussi du droit du travail, par exemple en matière de salaire minimum ou de durée du travail).

Au final, le manque à gagner est un concept large (*Figure 2*) qui englobe d'une part la notion de fraude, pour les cas de dissimulation intentionnelle, telle que le travail dissimulé ou plus généralement le travail illégal (au sens juridique des termes), et d'autre part les irrégularités non intentionnelles qui ont toutefois un impact sur les finances publiques.

Figure 2 : Du travail dissimulé au manque à gagner

Au demeurant, il est intéressant de noter que la lutte contre le travail dissimulé passe dans certains cas par des mesures de baisses ciblées des prélèvements obligatoires dont l'une des finalités est de diminuer l'ampleur de la fraude en en réduisant la rentabilité. Bien évidemment, les subventions et aides accordées à un secteur d'activité donné n'ont jamais pour objectif unique d'y réduire l'ampleur du travail dissimulé : elles cherchent en premier lieu à favoriser le développement de certaines activités ou bien faciliter l'accès de publics spécifiques à certains services (notamment des publics fragiles, dans le cadre de politiques sociales). Il n'en reste pas moins qu'elles peuvent déboucher sur une réduction de la fraude : cela a notamment pu être le cas dans le passé avec l'instauration d'une TVA à taux réduit dans la construction. Mais dans ce cas la lutte contre la fraude repose sur le renoncement à tout ou partie du manque à gagner initialement estimé.

Le cas des particuliers employeurs illustre bien la difficulté que pose la notion de manque à gagner pour les finances publiques : les politiques menées (bien qu'avec des à-coups) depuis une trentaine d'années avec des finalités multiples (faciliter l'accès aux services à domicile des publics fragiles, faciliter le travail des mères de jeunes enfants en réduisant le coût de la garde, etc.) ont notamment permis de faire basculer dans la sphère déclarée un volume important d'activités autrefois dissimulées (Flipo et Olier, 1998), mais au prix de mesures (exonérations et allégements de cotisations, possibilité de déclarer les salariés au forfait, réductions et crédits d'impôt) aboutissant à exonérer de fait les salaires versés de la quasi-totalité des prélèvements sociaux, donc au prix d'un renoncement à recouvrer l'essentiel du manque à gagner.

1.3.2. L'économie non observée (ENO)

Plusieurs institutions ont élaboré des cadres d'analyse liés à la notion d'activité dissimulée. L'Organisation de développement et de coopération économique (OCDE), en particulier, a joué un rôle moteur en proposant à la fois une définition et une typologie de l'économie non observée.

L'ENO est d'abord un concept très lié à la comptabilité nationale puisqu'il retrace 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, et prend en compte également l'activité non observée du fait d'éventuelles déficiences du système statistique. Du fait de son objet - s'assurer de la complétude du PIB - l'ENO ne peut se comprendre qu'en référence au périmètre de la production en comptabilité nationale (*Figure 3*).

En comptabilité nationale, la production correspond aux activités exercées sous le contrôle et la responsabilité d'une unité institutionnelle (ménage, entreprise, administration publique…) qui utilise en inputs du travail, du capital ainsi que des biens et services, pour produire des biens et services. Par convention, toute activité productrice de biens relève de la production dans les comptes nationaux, même quand le producteur se réserve l'usage de ce bien et qu'il n'y a donc pas de transaction avec un autre agent : cas des ménages produisant des biens agricoles pour leur propre consommation, ou construisant eux-mêmes leur logement. En revanche, les activités de services ne relèvent pas du périmètre de la production lorsqu'elles sont produites et consommées au sein d'un même ménage : préparation des repas, éducation des enfants… Il existe toutefois une exception de taille à cette dernière règle : les propriétaires occupant leur propre logement se voient imputer une production de services de logement (cette exception étant notamment motivée par un souci de comparabilité des agrégats entre des pays où les proportions de propriétaires occupants diffèrent fortement, et au

souhait de pouvoir comptabiliser en investissement tous les achats de logement des ménages) ; la production imputée est égale au loyer que percevraient les propriétaires s'ils mettaient leur bien sur le marché locatif.

Figure 3: Le domaine de la production selon le Système de comptes nationaux (SCN)

Source : OCDE

Sur la base de ce périmètre, l'OCDE a proposé en 2003 une typologie de l'ENO en identifiant cinq sous-ensembles pour lesquels l'estimation de la production peut s'avérer particulièrement problématique :

- la production souterraine (*underground production*) désigne des activités productives en, elles-mêmes légales, mais délibérément cachées à l'administration afin de ne pas payer d'impôts et de cotisations sociales, et/ou de ses soustraire à des obligations réglementaires (par exemple la durée légale maximale du travail, le salaire minimum…) ;

- la production illégale (*illegal production*) qui vise des activités soit interdites par la loi (ex : production et trafic de stupéfiants, proxénétisme…) soit en elles-mêmes légales mais subordonnées à une autorisation préalable qui n'a pas été demandée et obtenue (exemple : exercice illégal de la médecine). On notera que le vol n'entre pas dans cette catégorie car ne relèvent de la production que les transactions reposant sur le consentement mutuel des parties impliquées ;

- la production non observée du secteur informel (*non-observed informal sector production*) : sont visées des activités d'ampleur réduite impliquant des entreprises non répertoriées dans les registres publics et où les relations de travail ne sont pas contractualisées. Échapper à l'imposition ou à la réglementation ne doit pas être la seule motivation pour demeurer dans le secteur informel ;

- la production des ménages pour usage final propre (*production of households for own final use*) : sont visés principalement les cas d'autoconsommation alimentaire, ou de ménages

construisant eux-mêmes leur propre logement (sans recourir à une entreprise de construction) ;

- la production non observée du fait de déficiences du système de collecte (*production missed due to deficiencies in data collection programme*) : sont visées là par exemple les activités d'entreprises nouvellement créées ou de très petite taille qui ne cherchent pas à s'exonérer des impôts ou de la réglementation, mais dont le système statistique peine à rendre compte correctement *via* ses enquêtes. Mais le défaut de couverture peut aussi avoir une origine réglementaire : par exemple, en France, le développement de régimes d'imposition dans lesquels les obligations déclaratives sont extrêmement simplifiées (cas de l'auto-entreprenariat et plus généralement du régime fiscal des micro-entreprises : seul le chiffre d'affaires est déclaré) limite la capacité des statisticiens à appréhender précisément l'activité des très petites entreprises *via* leurs liasses fiscales.

Ces différentes catégories peuvent partiellement se recouper. Par exemple la prostitution non déclarée peut relever aussi bien de la production souterraine que de la production illégale (*Encadré 2* et *annexe 5.7*). De même il n'est pas forcément simple, dans le cas d'une entreprise ne remplissant pas toutes ses obligations déclaratives, de déterminer si son comportement est mû uniquement par

Encadré 2 : L'évaluation de l'importance de la prostitution dans l'économie

En principe la prostitution n'est pas une activité illégale en France. Toutefois le proxénétisme est depuis longtemps un délit, voire un crime selon les circonstances dans lesquelles il est commis. De plus, la loi d'avril 2016 pénalise le fait de recourir aux services d'un(e) prostitué(e), la sanction prenant la forme d'une amende. Tout concourt donc à ce que la prostitution s'exerce dans un cadre largement dissimulé. Dans certains cas pourtant les revenus de la prostitution peuvent être déclarés, mais en général sous couvert d'une autre activité (ex : salons de massage) : la prostitution est donc dans tous les cas difficiles à isoler et quantifier à partir de sources administratives.

Par ailleurs, la prostitution recouvre en pratique trois segments distincts : la prostitution *indoor* dans des bars, salons de massage, etc. qui serait nettement minoritaire (8 %) ; la prostitution de rue ou *outdoor* (30 %) ; et la prostitution *via* Internet, qui serait nettement majoritaire (62 %). La quantification de ces phénomènes est complexe, et a été abordée essentiellement par des organisations internationales (BIT, United nations office on drugs and crime – UNODC...) ou des ONG (fondation TAMPEP, Mouvement du Nid...).

Les sources et méthodes d'estimation sont diverses. Certains approches reposent sur des données administratives, policières notamment, relatives par exemple au nombre de personnes victimes d'exploitation sexuelle identifiées par la police ou la justice. Toutes les personnes victimes d'exploitation sexuelle n'étant pas connues des services de police ou de justice, ces approches nécessitent de recourir à des hypothèses très fortes quant au taux de détection des personnes victimes d'exploitation sexuelle, aussi bien qu'à la part des victimes d'exploitation sexuelle parmi les personnes se prostituant, pour en déduire une estimation globale du nombre de prostitué(e)s en activité. D'autres approches cherchent à éviter le recours à ce type d'hypothèses en privilégiant des enquêtes auprès d'institutions (services de santé, ONG) en contact direct avec les prostitué(e)s.

Afin d'affiner quelque peu les estimations – malgré tout très incertaines - ces approches par l'offre peuvent en outre être confrontées à des approches par la demande visant à estimer par des enquêtes en population générale la proportion de clients de prostitué(e)s, et la fréquence à laquelle ils recourent aux services de prostitué(e)s.

L'étude Prostcost menée par le Mouvement du Nid, et publiée en 2015 – ce qui en fait la synthèse la plus récente – a ainsi mobilisé des données très diverses émanant notamment des services de police, de différentes ONG, d'enquêtes ad hoc auprès de journalistes, sociologues ou experts, ainsi que de l'analyse des annonces sur Internet. En redressant quelque peu Prostcost, l'estimation médiane serait de 31 000 prostitué(e)s en équivalent temps complet, dans une fourchette de 26 000 à 38 000. Ces estimations semblent raisonnables même s'il existe d'autres estimations sortant de cette fourchette. La contribution au PIB des activités de prostitution serait de l'ordre de 2 Md€ en 2010, soit 0,1 % du PIB.

la volonté d'échapper à l'impôt et à la réglementation (auquel cas il s'agit de production souterraine) ou non (auquel cas il s'agit plutôt d'économie informelle).

Il est à noter que concept d'ENO a d'abord une visée pratique : identifier les cas de sous-estimation du niveau de l'activité économique et rechercher des solutions aux problèmes identifiés. De ce fait l'ampleur quantitative de l'ENO est très liée au contexte national. C'est naturellement vrai du contexte réglementaire : la production souterraine sera naturellement plus limitée dans un pays à faible imposition, ou dépourvu de réglementation en matière de salaire minimum ou de durée maximale du travail. Mais l'ampleur du phénomène dépend aussi des efforts consentis par les pouvoirs publics pour lutter contre ces formes d'activité : plus l'effort est intense et efficace, et moins la production souterraine sera développée. Enfin, l'importance quantitative de l'ENO est liée à l'infrastructure statistique elle-même : l'importance de la production non observée du fait de déficiences du système de collecte est très variable selon qu'il existe ou non des systèmes d'enquêtes visant à couvrir toutes les entreprises, y compris les entreprises récentes ou de très petite taille.

Enfin, l'Insee - en charge de l'élaboration des comptes nationaux - considère que la catégorie de la production non observée du secteur informel n'est pas pertinente dans le contexte français. La notion est plus adaptée au contexte d'économies en développement où les pouvoirs publics font souvent preuve d'une assez grande tolérance envers un vaste secteur informel où les relations commerciales comme de travail sont très peu contractualisées. Rien de tel ne s'observe en France où l'approche des pouvoirs publics vise plutôt à formaliser au maximum les relations de travail et les droits sociaux associés, fût-ce au prix d'exemptions sociales et fiscales visant à décourager l'activité informelle : le cas des particuliers-employeurs en est sans doute l'exemple le plus accompli.

1.3.3. Autres approches

L'ENO est une approche très structurante pour la plupart des comptables nationaux des pays développés. Elle a été raffinée notamment par Eurostat (dans le cadre de l'utilisation des agrégats de comptabilité nationale comme assiette déterminant la contribution de chaque État au budget de l'Union) mais sans modifier substantiellement le cadré proposé par l'OCDE.

D'autres approches de l'économie dissimulée existent toutefois, en particulier dans la littérature académique. Un courant spécifique de la recherche économique s'est intéressé au sujet au cours des dernières décennies, débouchant à la fois sur des cadres théoriques un peu différents et sur des méthodes spécifiques d'estimation empirique du phénomène. En particulier, une autre taxinomie de l'économie souterraine, plus large que celle de l'OCDE, a été proposée par l'économiste autrichien F. Schneider. Dans l'approche de Schneider, font partie de l'économie souterraine toutes les activités qui seraient potentiellement taxables si elles étaient déclarées. Une telle approche est très extensive puisqu'elle inclut jusqu'aux travaux de bricolage et menus services rendus entre voisins (*Figure 4*) : elle paraît peu pertinente pour l'objet du présent rapport.

Figure 4 : Taxinomie de l'économie souterraine selon F. Schneider

Source : M. Pauchet, Acoss Stat *n°8 (2003)*

1.4. Les déterminants du travail dissimulé[17]

Le développement d'activités dissimulées peut s'expliquer par différents facteurs. Parmi les raisons les plus citées dans la littérature économique, on évoque notamment le poids de la fiscalité et celui des contributions au régime de sécurité sociale, le niveau élevé du chômage, l'effet de politiques publiques spécifiques telles que des dispositifs visant à faciliter les départs anticipés à la retraite, et de façon générale l'accroissement des mesures administratives régissant l'économie officielle.

Mais, les seuls caractéristiques économiques ne peuvent expliquer, à elles seules, le développement d'activités dissimulées. Des facteurs psychologiques et sociaux peuvent aussi constituer des facteurs de fraude, se traduisant par exemple par le déclin des vertus civiques ou la défiance à l'égard des institutions.

1.4.1. Les déterminants économiques du travail dissimulé

1.4.1.1. Le rôle de la fiscalité

La théorie économique a d'abord appréhendé les phénomènes de fraude sous l'angle de la fraude fiscale. Les premiers travaux[18] reposent ainsi sur la modélisation du choix auquel est confronté un individu qui doit déclarer ses revenus aux autorités fiscales. En premier lieu, l'agent décide s'il fraude ou non. En second lieu, si la décision de frauder est retenue, il détermine quelle proportion de son revenu ne sera pas déclarée aux autorités. Ce type de modèle (avec revenus exogènes) ne permet toutefois pas de démontrer une relation claire entre le taux d'imposition et la fraude. Seules des hypothèses restrictives sur les préférences permettent d'aboutir, théoriquement, à une relation croissante.

[17] Cette section s'appuie notamment sur les travaux de Nadia Joubert (2003).

[18] - Allingham M.G., Sandmo A. (1972), «Income Tax Evasion: a Theoretical Analysis». *Journal of Public Economics*, 1 (3-4), 323-338.
- Yitzakhi S. (1974), «A note on income tax evasion», *Journal of Public Economics*, 3 (2), 201-202.

Les modèles économiques ont ensuite été perfectionnés pour tenir compte du choix de l'individu quant à l'intensité de son travail. Celui-ci adapte son offre de travail - et par conséquent son revenu – afin de réduire la pression fiscale. Il décide donc simultanément du nombre d'heures de travail et de ses revenus, désormais endogénéisés[19]. La fiscalité apparaît, dès lors, comme un des facteurs déterminants du travail dissimulé, avec la question de son impact sur l'allocation du temps de travail entre un marché officiel et un marché non officiel.

La décision de frauder est traditionnellement assimilée à un choix risqué. L'analyse théorique de la relation entre fiscalité et fraude s'apparente ainsi à l'analyse de l'effet du système fiscal sur le choix de portefeuille des individus[20], la décision de frauder étant appréhendée par l'addition d'un bien risqué au portefeuille de l'individu. L'économie du crime[21] et les modèles standard de choix de portefeuille en environnement incertain[22] constituent les fondements de cette approche, l'incertitude provenant du risque de détection de la fraude par les autorités fiscales.

Dans l'approche avec revenus endogènes (modèles d'offre de travail), les heures offertes dépendent des taux de rémunération sur les marchés officiel et souterrain, du revenu hors-travail, des paramètres de la fiscalité et des programmes sociaux, de la probabilité d'être contrôlé par les autorités gouvernementales et du taux de pénalité en cas de détection de la fraude. Dans ce contexte, les effets des paramètres fiscaux ne sont pas moins ambigus que dans l'approche avec revenus exogènes. Une augmentation du taux d'imposition réduit le taux de salaire effectif de l'individu, ce qui devrait diminuer son offre de travail officiel. Toutefois, un niveau d'imposition plus élevé peut accroître l'offre de travail officiel et le montant des revenus non déclarés. Le degré d'aversion au risque peut également interagir avec l'offre de travail de façon inattendue. Les incitations à la fraude peuvent encourager l'individu à travailler davantage afin de s'assurer contre les pertes éventuelles dues aux contrôles et pénalités à payer[23]. Cela se traduirait alors par une augmentation de la fraude. Mais la complexité du système socio-fiscal est généralement sous-estimée : le système de redistribution est souvent absent et la modélisation de l'impôt est simplifiée.

Les travaux empiriques de Lacroix et Fortin (1992)[24] confirment l'impact positif du taux d'imposition effectif des revenus de travail sur l'offre de travail non déclaré. Ces auteurs soulignent également l'impact négatif de la probabilité de détection et du taux d'amende sur cette décision. Les travaux de Joubert (2003) confirment également que le choix de l'activité non déclarée est influencé par la fiscalité et les politiques de lutte contre la fraude. Ils montrent ainsi que des taux d'imposition élevés

---

[19] - Pencavel J.H. (1979), «A note on Income Tax Evasion, Labor Supply and Nonlinear Tax Schedules», *Journal of Public Economic*s, 12(1), 115-124.
- Sandmo A. (1981), «Income Tax Evasion, Labour Supply and the Equity-Efficiency Tradeoff», *Journal of Public Economics*, 16, 265-288.
- Cowell F.A. (1985), «Tax Evasion with Labor Income», *Journal of Public Economics*, 26, 19-35.
- Fluet C. (1987), « Fraude fiscale et offre de travail au noir », *Actualité Economique*, 63, 225-242.

[20] Mossin J. (1968), «Taxation and risk-taking : an expected utility approach», *Economica*, 35, 74-82.
Stiglitz J.E. (1969), «The effects of income, wealth and capital gains taxation on risk-taking», *Quarterly Journal of Economics*, 83, 263-283.

[21] Becker G.S. (1968), «Crime and Punishment : an Economic Approach», *Journal of Political Economics*, 76(2), 169-217.

[22] *E.g.* Mossin J. (1968a), «Aspects of rational insurance purchasing», *Journal of Political Economy*, 76, 553-568.

[23] Weiss L. (1976), «The Desirability of Cheating Incentives and Randomness in the Optimal Income Tax», *Journal of Political Economy*, 84(6), 1343-52.

[24] Lacroix G. et B. Fortin (2012) «Utility-Based Estimation of Labour Supply Functions in the Regular and Irregular Sectors», *The Economic Journal*, vol. 102, 1407-1422.

incitent les individus à travailler de manière dissimulée. Cependant, les élasticités des heures de travail par rapport aux risques de sanctions sont très faibles, ce qui reflète un manque de crédibilité des dispositifs de répression.

1.4.1.2. L'impact des réglementations

Outre la fiscalité, la réglementation des marchés est également l'une des principales causes avancées pour expliquer l'émergence d'une économie souterraine, et en particulier l'instauration de règles contraignantes sur le marché du travail. Ces règles seraient à la source d'incitations conduisant les individus à contourner la loi, soit par des voies légales (en réaménageant leurs activités sur le marché officiel), soit par des voies illégales (en érigeant des marchés parallèles au marché officiel). Les individus chercheraient ainsi à contourner les contraintes que l'État imposerait sur les échanges. L'économie souterraine apparaîtrait dès lors comme une riposte à la contrainte.

Les conditions de travail du marché officiel semblent exercer une influence sur la décision de travailler de manière dissimulée. Les résultats empiriques de Lemieux *et al.* (1994) indiquent que les taux de participation à l'économie souterraine et le volume horaire des activités qui y sont réalisées, sont inversement proportionnelles au nombre d'heures de travail officielles. Ces auteurs soulignent, en outre, la forte élasticité négative des heures non déclarées par rapport au taux de salaire officiel et l'importante mobilité entre les secteurs d'activités. D'autres auteurs[25] corroborent l'idée selon laquelle les rigidités institutionnelles du marché officiel du travail amènent les individus à offrir leurs services dans l'économie souterraine. Les contraintes imposées notamment sur les heures de travail officielles jouent un rôle déterminant dans l'accroissement du volume de l'activité souterraine.

Selon ces études, une réduction - non souhaitée par les travailleurs - des heures légales de travail contribuerait au renforcement de l'économie souterraine. De la même manière, le développement du travail à temps partiel et les départs en retraite anticipés sont susceptibles d'offrir des opportunités d'emploi dans l'économie souterraine. Etant donnés le vieillissement de la population et l'allongement de l'espérance de vie, les retraités peuvent potentiellement constituer une part croissante de la main-d'œuvre non déclarée[26]. Une redistribution du travail ne pourrait donc être effective que si elle est en accord avec les préférences individuelles pour le loisir ou si les individus sont incapables de travailler au-delà des heures réglementaires. Faute de quoi, ils pourraient choisir de travailler davantage, mais de façon non déclarée[27]. Ces auteurs s'interrogent alors sur l'introduction d'une certaine flexibilité du temps de travail, en accord avec les préférences des travailleurs afin de réduire les distorsions dans les décisions individuelles d'allocation du temps.

De façon plus générale, le modèle de Johnson *et al.* (1997)[28] prédit que les pays les plus réglementés font face aux économies souterraines (mesurés en proportion du PIB) les plus florissantes. Ainsi, une hausse de un point de l'indice de réglementations se traduit *ceteris paribus* par une augmentation de

---

[25] - Lacroix (1990) Un modèle microéconométrique de l'offre de travail sur les marchés réguliers et au noir. *Thèse de Doctorat*, Université Lavai, Québec.
- Lacroix et Fortin (1992) [supra].
- Hunt J. (1999) «Has Work-Sharing Worked in Germany?», *Quarterly Journal of Economies*, 89(1), 117-48.

[26] Giles D.E.A. et Tedds L.M. (2002), «Taxes and the Canadian Underground Economy», *Tax Paper n◦106*, Canadian Tax Foundation.

[27] Les fondements théoriques de cette argumentation peuvent être trouvés dans l'article de Becker paru en 1965. Pour une analyse plus détaillée de l'allocation du temps de travail, se reporter à Juster et al. (1991).

[28] Johnson S., Kaufman D. et Schleifer A. (1997), «The Unofficial Economy in Transition», *Brookings Papers on Economie Activity*, 2, 159-221.

8,1 points de la taille de l'économie souterraine[29]. Ils concluent, de surcroît, que l'application des mesures légales en vigueur s'avère plus déterminante pour endiguer l'économie souterraine que l'étendue de ces dispositifs. Selon cet auteur, mieux vaudrait un nombre limité de lois soigneusement mises en application qu'une batterie de règlements extrêmement difficiles à faire respecter. Friedman *et al.* (1999) aboutissent à la même conclusion : un point d'augmentation dans l'indice de réglementations entraîne une hausse de dix points de l'économie souterraine pour les soixante-dix pays étudiés. Qu'il s'agisse de pays en voie de développement, de pays développés ou en transition, le poids des réglementations est toujours significativement et positivement corrélé avec la dimension de l'économie souterraine.

1.4.1.3. Les déterminants de la demande de travail dissimulé

Il convient de noter que les modèles précédemment évoqués n'intègrent pas la décision de l'employeur de déclarer tout ou partie de ses salariés. Ce volet « demande de travail dissimulé » est en effet assez peu abordé dans la littérature économique. Néanmoins, il existe des travaux théoriques et expérimentaux qui apportent un éclairage utile quant aux déterminants du recours par les employeurs à des travailleurs non déclarés[30].

La demande de travail qui émane des employeurs s'adresse à l'économie souterraine ou à l'économie officielle selon leur rentabilité respective[31]. Les instruments de la politique de répression (contrôle et pénalités en cas de détection) s'intègrent à l'arbitrage coût-bénéfice qui décrit le comportement de demande de travail dissimulé d'une entreprise isolée. Une entreprise devrait ainsi recourir au travail dissimulé si le bénéfice attendu de la fraude est supérieur à l'amende encourue en cas de détection. Toutefois, dans le cas de la demande de travail dissimulé, la fraude est commise par des entreprises qui évoluent dans un environnement concurrentiel. Le bénéfice lié au travail dissimulé dépend alors non seulement du comportement du fraudeur mais également de la stratégie choisie par ses concurrents.

En cas de forte concurrence et d'interactions entre les entreprises, des mécanismes de collusion apparaissent de sorte que les prix d'équilibre restent à un niveau relativement élevé. Cependant, à mesure que la taille du marché augmente, ces prix diminuent rendant de plus en plus difficile l'obtention de profits positifs. Le bénéfice de la fraude inhérent à la demande de travail dissimulé devrait donc décroître à mesure que le nombre de concurrents présents sur le marché augmente. Ainsi, même lorsque la fraude est rentable au prix concurrentiel, on peut s'attendre à ce que la concurrence élimine naturellement les possibilités de profit liées à la fraude, et décourage le recours au travail dissimulé. Cette conclusion ne résiste pourtant que partiellement à l'analyse expérimentale. Si la concurrence par les prix tend effectivement à éliminer les profits issus de la fraude, l'intensité de la concurrence contraint les entreprises à y recourir. Lorsque la demande de travail dissimulé est prise en compte, le nouvel équilibre du marché correspond à un état de fraude généralisée, mais qui n'améliore pas les profits réalisés par les entreprises. L'interaction fondée sur le

---

[29] L'indice de réglementation est gradué de 1 à 4, où 4 correspond au niveau le plus réglementé. L'indice 1 caractérise une situation pour laquelle les réglementations sont simples et s'appliquent uniformément à toutes les activités. L'indice 4 décrit, au contraire, des démarches administratives contraignantes, coûteuses et plus délicates à mettre en œuvre. »

[30] Se reporter à N. Jacquemet (2005). Essais d'économie appliquée sur l'intervention d'une tierce partie dans la relation d'agence. *Thèse de doctorat*, Université Lyon 2 et Université Laval (Québec-Canada).

[31] Rauch J. E. (1991). «Modelling the informal sector formally», *Journal of Development Economics*, 35 (1), pp. 33-47.

niveau du prix conduit alors à ce que l'on nomme la « *malédiction de Bertrand* », i.e. les entreprises choisissent de frauder alors même que ce choix n'améliore pas leur situation.

Cet effet pervers de la concurrence ne peut être combattu que partiellement. La rentabilité espérée de la fraude reste en effet, en toutes circonstances, un motif suffisant pour conduire les producteurs à s'y livrer. En outre, conformément aux résultats classiques de l'économie industrielle, la collusion tacite permet aux entreprises de maintenir durablement un prix supérieur à celui qui annule les profits. De plus, loin de rétablir la légalité du travail sur le marché, la dénonciation renforce les possibilités de collusion tacite. En effet, lorsque son usage est crédible (i.e. suffisamment peu coûteux) la dénonciation constitue une menace qui facilite la conclusion d'un accord entre les entreprises et s'ajoute aux stratégies de punition traditionnellement considérées dans les analyses consacrées à la collusion. Les producteurs s'appuient alors sur une stratégie de silence collusif, ne faisant usage de la dénonciation que lorsqu'un concurrent cesse de coopérer. Par ailleurs, les programmes de clémence, qui rendent moins coûteux l'exercice de la dénonciation, apparaissent dans ce cadre comme un instrument contre-productif offrant aux fraudeurs un moyen d'améliorer la rentabilité de la fraude.

Les travaux empiriques en économie expérimentale montrent que l'introduction de clauses de clémence tend à diminuer la collusion et sa stabilité, et se traduisent par un durcissement de la concurrence. Toutefois, le versement de récompenses à la dénonciation tend à être contre-productif. En effet, encouragées par la perspective d'obtenir des gains en dénonçant des comportements de fraude, les entreprises ont tendance à conclure davantage d'accords de collusion afin de pouvoir les révéler. En outre, les comportements observés confirment la généralisation de la fraude ainsi que l'élargissement des possibilités de fraude collusive grâce à la dénonciation. La perspective d'encourager la dénonciation ne semble donc pas de nature à pouvoir faire diminuer l'importance du travail dissimulé.

Enfin, lorsqu'offre et demande sont prises en compte simultanément, les analyses mettent en évidence l'effet des variables de politique économique (taux de taxe, niveaux et conditions des transferts sociaux, services publics, etc.) sur le développement de l'économie souterraine et sa relation avec le secteur légal. Dans la littérature théorique, les modèles d'équilibre général appliqués à l'économie souterraine se concentrent soit sur les problèmes liés à la segmentation du marché du travail (écart salarial et chômage notamment), soit sur les effets de la fiscalité et des réglementations et sur l'offre de services publics comme déterminants de la taille de l'économie souterraine[32]. Mais, les effets restent ambigus.

1.4.2. Facteurs psychologiques et sociaux

Les travaux basés sur l'offre de travail, utiles à la compréhension du rôle de la fiscalité dans le choix de l'activité souterraine, ne permettent pas de saisir le travail dissimulé dans toute sa complexité. Le modèle d'utilité espérée sous-jacent rencontre, en effet, d'importantes difficultés, tant sur le plan de son pouvoir explicatif qu'en ce qui concerne les hypothèses sous-jacentes. L'offre de travail non-déclaré est traitée comme un problème de décision rationnelle sous incertitude. Le contribuable maximise l'utilité espérée d'un jeu de fraude dont la récompense éventuelle consiste en une réduction d'impôts (et/ou le maintien de prestations sociales) et dont les pertes potentielles se

[32] Carillo et Pugno (2004). «The underground economy and underdevelopment», *Economic Systems*, 28 (3), pp. 257-279.

résument aux sanctions financières. Le contribuable est alors supposé parfaitement amoral, de sorte qu'il décide de remplir ses obligations fiscales au vu des seules conséquences pour son revenu net. De ce fait, la décision de travailler de manière dissimulée n'est censée dépendre que des seules considérations financières incarnées par les paramètres fiscaux.

Or, l'investigation empirique contredit cette assertion et révèle que les prédictions théoriques surestiment l'ampleur réelle de la fraude. Une analyse purement rationnelle implique, en effet, que la plupart des individus devraient frauder puisqu'il est très improbable qu'ils soient détectés et punis. Les probabilités effectives de contrôle sont généralement très faibles et les pénalités ne portent que sur une fraction des impôts éludés. Par ailleurs, dans la majorité des cas de fraude avérée, les pénalités ne sont pas appliquées ou subissent des abattements substantiels. Le comportement optimal consisterait, en conséquence, à travailler de manière dissimulée et à ne déclarer aucun revenu d'activité. Pourtant, de nombreux travaux empiriques soulignent que la majeure partie de la population active occupe un emploi officiel et déclare la totalité de ses revenus, sans égard aux multiples incitations financières existantes[33]. Les individus tendent à être plus honnêtes que la théorie ne le prédit.

La raison de l'apparente incohérence entre la théorie et l'observation empirique tiendrait à la reconnaissance d'une motivation intrinsèque à déclarer son activité et à s'acquitter de la totalité de ses impôts. On parle alors de « morale fiscale » pour désigner les nombreuses considérations psychologiques et sociales contribuant à limiter l'ampleur des activités frauduleuses. Des éléments aussi variés que l'obligation morale à respecter les lois, les sentiments de culpabilité et de honte associés à un acte répréhensible, les vertus civiques ou la crainte de conséquences sociales liées à la découverte d'une infraction à la loi, ont été proposées comme facteurs explicatifs des décisions en matière de fraude. La morale fiscale revêt alors deux dimensions. La première est individuelle, ou psychologique ; la seconde est sociale.

Dans la littérature économique, les valeurs morales et les considérations sociales apparaissent dès lors comme des déterminants importants de la décision de frauder. Plusieurs tentatives ont été entreprises afin d'étendre le modèle d'utilité espérée à des facteurs psychologiques et sociaux potentiellement importants. Loin de nier le rôle des considérations financières, la reconnaissance de facteurs psychologiques et sociaux peut, en effet, améliorer la compréhension de l'offre de travail dissimulé. Les travaux de Joubert (2003) révèlent ainsi l'importance des effets de voisinage dans le choix de l'activité dissimulée et attestent du poids des normes sociales dans la décision de travailler de manière dissimulée. Certaines catégories d'individus sont beaucoup plus sensibles que d'autres à la menace d'ostracisme par la société. Les personnes les plus jeunes ressentent plus fortement la crainte d'être rejetées et sont alors plus réticentes à accroître leur activité non déclarée. À l'inverse,

[33] - Alexander C. et Feinstein J.S. (1986), «A Microeconometric Analysis of Income Tax Evasion». *working paper*, Department of Economics, MIT.,
- Feinstein J.S. (1991), «An Econometric Analysis of Income Tax Evasion and its Detection», *RAND Journal of Economics*, 22, 14-35.
- Schneider F., Braithwaite V. et Reinhart M. (2001), «Individual Behaviour in Australia's Shadow Economy : Facts, Empirical Findings and Some Mysteries», *working paper n◦19*, Center for Tax System Integrity, Research School of Social Sciences, Canberra : Australian National University.
- Torgler B. (2002), «Speaking to Theorists and Searching for Facts : Tax Morale and Tax Compliance in Experiments», *Journal of Economic Surveys*, 16(5), 657-683.

Les 3 premiers articles apportent un fondement économétrique à cette observation. La recension proposée par Torgler (2002) offre, quant à elle, un panorama des études expérimentales démontrant que le comportement dominant est celui du respect des lois fiscales.

les femmes semblent accorder moins d'attention aux considérations morales, mais sont très sensibles aux risques de sanctions financières. Les résultats de ces travaux montrent enfin que les heures de travail déclarées et non déclarées ne sont que d'imparfaits substituts.

L'économie expérimentale offre également un cadre d'analyse intéressant. Il existe une diversité de comportements frauduleux, ou au contraire de respect des règles établies. Plusieurs études expérimentales ont révélé que certains individus fraudent continuellement, d'autres respectent invariablement toutes les lois, d'autres enfin se montrent alternativement honnêtes et passagers clandestins[34].

S'agissant de la fiscalité, Baldry (1987)[35] montre que la perception des contribuables, quant au caractère équitable ou non du système fiscal, affecte fortement leur comportement en matière de respect des obligations fiscales. Face à la complexité et à la diversité des tranches d'imposition, le taux d'impôt marginal constitue le paramètre le plus représentatif du système fiscal. Il est, dès lors, naturel que les contribuables y soient extrêmement sensibles. Un taux marginal perçu comme élevé est alors considéré comme symptomatique de l'iniquité du système fiscal et conduit à la fraude.

2. La mesure de l'économie non observée : des méthodes aux résultats

Cette section présente les méthodes qui peuvent être appliquées sur des champs plus ou moins larges, du travail dissimulé à l'économie non observée. Si les méthodes indirectes font le plus souvent référence aux champs les plus larges, les méthodes directes, et notamment les enquêtes, se concentrent plus spécifiquement sur le travail dissimulé.

2.1. Les méthodes

Compte tenu du caractère occulte de l'objet étudié ainsi que des divergences en matière de définition, la mesure de l'économie non observée est par nature complexe. Cette difficulté tend à faire émerger différentes méthodes d'évaluation, chacune présentant son lot de limites. Globalement, on peut distinguer deux grands types d'approches : les méthodes indirectes (ou macroéconomiques), d'une part, et les méthodes directes, d'autre part.

2.1.1. Les méthodes indirectes

Les méthodes indirectes consistent à évaluer l'économie non observée en mesurant, non pas les activités dissimulées elles-mêmes, mais les « traces » que celles-ci laissent dans l'économie. Il s'agit

[34] - Hessin D.J., Elffers H., Roben H.S.J. et Webley P. (1992), «Does Deterrence Deter? Measuring the Effect of Deterrence on Tax Compliance in Field Studies and Experimental Studies», in : J.Slemrod (éd.). *Why People Pay Taxes :Tax Compliance and Enforcement*. University of Michigan Press, 291-305.
- Alm J., Sanchez I. et De Juan A. (1995), «Economie and Non-Economie Factors in Tax Compliance», *Kyklos*, 48(1), 3-18

[35] Baldry J.C. (1987) «Income Tax Evasion and thé Tax Schedule : Some Expérimental Results», *Public Finance*, 42(3), 357-383.

donc de recourir à des agrégats observables pertinents de façon à inférer une estimation de l'inobservé.

2.1.1.1. L'approche comptable

Cette approche repose sur l'idée que l'identité « recettes = dépenses » doit être vérifiée en comptabilité nationale. Or, les dépenses sont en général supérieures aux recettes. L'écart entre les deux agrégats est alors supposé imputable aux activités non déclarées.

Dans ce type de méthode, les recettes et les dépenses sont estimées à partir de diverses sources. Les écarts peuvent donc être liés à d'autres facteurs que les activités dissimulées, telles que des erreurs de mesure (les dépenses sont en général estimées par le biais d'enquêtes), des omissions ou des ajustements comptables.

2.1.1.2. L'approche monétaire

L'approche monétaire repose sur l'idée que les transactions liées aux activités dissimulées sont réglées en espèces. Les méthodes sous-jacentes à cette approche visent à construire des relations entre les phénomènes monétaires et le PIB, sur la base d'hypothèses assez restrictives. Toute évolution inexpliquée s'écartant de ces relations est alors supposée traduire l'évolution de l'économie souterraine. Bien évidemment, ce raisonnement est particulièrement fragile dans un contexte d'innovations financières.

Une première méthode, dite méthode du ratio d'avoirs liquides[36], repose sur l'hypothèse que le ratio entre les avoirs liquides et les dépôts ne dépend que de la fiscalité de l'environnement réglementaire. Une deuxième méthode — méthode des transactions[37] — suppose que la vitesse de circulation de la monnaie est constante dans le temps. Une troisième méthode, celle de la demande monétaire[38], consiste à estimer la sensibilité de la demande de monnaie à la fiscalité sur la base d'une équation mettant en relation la part du stock de numéraire dans la masse monétaire et le taux d'imposition, la part des salaires dans le revenu national, des intérêts sur les dépôts à terme et le revenu réel des habitants.

Ces méthodes ont été abondamment critiquées, notamment parce qu'elles reposent sur des hypothèses non vérifiables, voire non justifiées.

2.1.1.3. L'approche des inputs physiques

Cette approche considère qu'il existe une relation stable entre le revenu national et la consommation d'un input tel que l'électricité, censée être un bon indicateur de l'activité économique. En d'autres termes, il est supposé que le PIB évolue proportionnellement à la consommation électrique. Si cette relation varie pour des raisons inexpliquées, on considère alors que cette évolution est liée à l'économie souterraine.

Cette méthode, appliquée notamment pour l'estimation de l'ENO dans les pays en voie de développement, souffre d'importantes limites. En particulier, la consommation électrique peut

---

[36] Gutmann, P.M. (1977) «The Subterranean Economy», *Financial Analysts Journal 34*, pp. 26-28.

[37] Feige, E.L. (1979) «How Big is the Irregular Economy? », *Challenge* 22(5), pp. 5-13.

[38] Feige, E.L. (1980) «*A New Perspective on Macroeconomic Phenomena*», Netherlands Institute for Advanced Studies, Wassenaar.

connaître des variations indépendantes de l'activité souterraine, en lien par exemple avec le progrès technique ou la modification des comportements en matière de consommation énergétique. Par ailleurs, toutes les activités souterraines ne nécessitent pas une consommation d'électricité singulière (par exemple les services à la personne).

2.1.1.4. L'approche « Multiple Indicators Multiple Causes (MIMIC) »

L'approche MIMIC est une approche composite. Plutôt que de suivre un indicateur particulier, il s'agit de prendre en considération une batterie d'indicateurs observables. L'économie non déclarée est ainsi une variable latente inobservée que l'on peut approximer à l'aide de cet ensemble d'indicateurs observables (argent liquide par habitant, temps de travail…), d'une part, et d'une combinaison de variables causales également observables (notamment la fiscalité, la réglementation, les perceptions envers les pouvoirs publics), d'autre part.

Cette méthode, notamment appliquée par Friedrich Schneider dans une série de travaux de comparaisons internationales, ne permet que d'estimer la taille relative de l'économie souterraine d'un pays. Le passage aux valeurs absolues nécessite de disposer de valeurs initiales, par exemple par le biais de l'approche monétaire. Par ailleurs, les résultats issus de cette méthode s'avèrent très sensibles aux variables introduites dans le modèle.

2.1.1.5. Estimations économiques par croisement de sources

D'autres estimations de l'activité dissimulée ont également pu être produites, reposant sur le croisement de sources statistiques diverses (données administratives et d'enquête en règle notamment) et des hypothèses « économiques » venant pallier les informations non disponibles dans les sources.

Un exemple d'application de cette méthode est l'approche par le taux de participation au marché du travail. Cette approche part de l'idée qu'un faible taux de participation au marché du travail peut être synonyme de travail dissimulé. L'objectif est donc de mesurer l'écart entre le taux de participation au marché du travail officiel et le taux « réel », celui-ci étant estimé *via* des enquêtes *ad hoc*.

L'approche retenue par les comptables nationaux d'Istat (Istituto Nazionale di Statistica) pour évaluer l'ENO, parfois appelée « méthode italienne », en fournit un exemple intéressant (*Encadré 3*), même s'il ne rend pas compte de toutes les tentatives de ce type qui ont pu être menées dans les différents pays.

Un autre exemple d'évaluation par croisement de sources est celui de l'estimation par la Dares du travail dissimulé dans le secteur des services à la personne (*cf. section 4.1.2.1*).

Encadré 3 : La « méthode italienne »

L'Italie est caractérisée à la fois par un niveau de fraude relativement important, et par l'absence de registres d'entreprises à jour permettant d'identifier l'ensemble des entreprises déclarées en activité à une date donnée (contrairement à la situation française, où le répertoire Sirene est une source très complète et fiable). La confection des comptes nationaux suppose donc de mettre en œuvre une méthode qui permette de tenir compte à la fois de la fraude (activité dissimulée intentionnellement) et de l'activité inobservée du fait de déficiences de l'appareil statistique (repérage imparfait des entreprises jeunes et/ou de petite taille).

La méthode italienne repose sur l'hypothèse que les sources statistiques ménages - recensement, ou bien enquêtes auprès d'un échantillon de ménages comme la Labour Force Survey (LFS, enquête européenne dont la déclinaison française est l'enquête Emploi en continu) - fournissent une image exhaustive du nombre de personnes en emploi (et du nombre d'activités différentes exercées par chaque personne), contrairement aux enquêtes auprès des entreprises. L'estimation de l'emploi total dans les entreprises, ainsi que sa ventilation entre emploi déclaré/formel et non déclaré/informel, est donc obtenue par synthèse des réponses des ménages aux questionnaires que les statisticiens italiens leur adressent.

Pour en déduire une estimation de la valeur ajoutée totale des entreprises, les comptables nationaux italiens appliquent la valeur ajoutée moyenne par tête, mesurée *via* les enquêtes auprès des entreprises déclarées, à l'emploi total mesuré par les sources ménages. La valeur ajoutée moyenne issue des enquêtes auprès des entreprises est toutefois calculée après application de redressements individuels sur le champ des entreprises de moins de 20 salariés. En effet, il n'est pas rare que l'examen des données déclarées par une entreprise aboutisse au constat que, une fois les diverses charges - notamment de rémunération des salariés - déduites de la valeur ajoutée, la rémunération horaire du travailleur indépendant chef d'entreprise qui en résulte soit inférieure à la rémunération horaire moyenne des salariés qu'il emploie. Considérant qu'une telle situation serait économiquement irrationnelle - le chef d'entreprise aurait dans ce cas intérêt à travailler comme salarié d'une autre entreprise - les comptables nationaux redressent la valeur ajoutée de l'entreprise considérée du montant nécessaire pour assurer que la rémunération horaire moyenne du chef d'entreprise soit au moins égale à celle des salariés qu'elle emploie. L'approche italienne pour assurer l'exhaustivité du produit intérieur brut repose donc sur des hypothèses économiques (comportement économiquement rationnel des entrepreneurs) en plus du croisement des données statistiques disponibles.

Cette méthode dite italienne n'est pas appliquée par les comptables nationaux français, et ce pour plusieurs raisons. D'une part, la question de la sous-représentation d'entreprises récentes ou de petite taille (pour des raisons autres que la fraude) dans les répertoires d'entreprises, fondamentale dans le cas italien, ne se pose pas en France. D'autre part la confrontation des données d'emploi issues du recensement (déclarations des ménages) avec les données d'emploi issues de sources administratives ne met pas en évidence d'écart très significatif, contrairement à ce qui est observé en Italie.

2.1.2. Les méthodes directes

Contrairement aux méthodes indirectes, qui s'appuient sur des agrégats macroéconomiques, les méthodes directes procèdent à une estimation de l'économie non observée à partir de l'observation des phénomènes que l'on cherche à mesurer. Il s'agit notamment des 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.

2.1.2.1. Post-stratification à partir des résultats des contrôles ciblés

La lutte contre la fraude, et plus spécifiquement contre le travail dissimulé, fait l'objet d'opérations de contrôle par différents services dédiés à cette tâche (cf. *section 1.2.1*). L'exploitation des résultats de ces contrôles permet *a priori* d'obtenir, par extrapolation, une estimation de la fraude ou, plus généralement, du manque à gagner.

La principale limite de cette extrapolation est qu'elle repose sur l'exploitation d'échantillons non représentatifs. En effet, compte tenu de la disparité des risques de fraude au sein des entreprises, les inspecteurs ont tendance, dans un objectif d'efficacité, à cibler les structures qui présentent des risques accrus au regard de différents critères. Ces critères peuvent être observables comme c'est le cas des contrôles ciblés issus d'une analyse de risques, ou inobservables, comme c'est notamment le cas des contrôles (en particulier LCTI) réalisés sur la base de signalements. Ainsi, une évaluation basée sur une simple extrapolation des résultats du contrôle souffre inévitablement d'un biais de sélection (ou biais de ciblage) qui a tendance à surestimer la fraude puisque surpondérant les entreprises à risque. Toute méthode d'évaluation de la fraude doit donc chercher à corriger ce biais.

Pour rendre les résultats des contrôles plus représentatifs, la population contrôlée peut être divisée en strates construites à partir de critères supposés pertinents pour le ciblage des entreprises. L'évaluation consiste alors à effectuer une extrapolation des résultats, par règle de trois, pour chacune des strates puis à les agréger en les pondérant par leur poids dans l'économie. En principe, plus les strates sont nombreuses, plus elles forment des catégories homogènes et moins le biais de sélection est prégnant. Toutefois, chaque strate doit contenir un nombre d'observations suffisamment élevé pour garantir la précision des résultats. Cette condition limite le nombre de strates et conduit ainsi à ne pouvoir retenir qu'un nombre très réduit de critères de risques. En conséquence, la méthode par post-stratification ne permet de corriger que partiellement le biais de sélection.

Cette méthode a notamment été appliquée par le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) pour son rapport sur la fraude publié en 2007, mise à jour par l'Acoss à la demande de la Cour des comptes pour son rapport 2014 sur l'application lois de financement de la sécurité sociale (cf. *section 3.1*).

2.1.2.2. Estimations économétriques à partir des résultats des contrôles ciblés

Afin de s'affranchir des limites sous-jacentes à la stratification, une autre méthode directe consiste à estimer les comportements de fraude à partir d'un modèle économétrique intégrant le processus de sélection. Ainsi, la variable d'intérêt (par exemple la probabilité d'être redressé) est estimée simultanément à la probabilité d'être contrôlé, celle-ci étant expliquée par les critères de ciblage.

Cette méthode est notamment utilisée par la DGFiP dans le cadre de l'estimation du manque à gagner en matière de TVA (cf. *section 3.4*). Elle a également fait l'objet d'une étude sur des données Urssaf (Joubert, 2009) pour l'estimation du manque à gagner issu des contrôles comptables d'assiette. Dans cette étude, deux biais sont modélisés : le biais de sélection, d'une part, et le biais de détection, d'autre part. Contrairement au biais de sélection, ce dernier a tendance à conduire à une sous-estimation de la fraude. Il traduit le fait que même en cas de contrôle, certains éléments frauduleux peuvent ne pas être mis au jour par l'inspecteur.

Cette méthode est particulièrement efficace lorsque les critères de ciblage sont observables, ce qui est le cas de la plupart des contrôles comptables d'assiette et des contrôles fiscaux ; on peut alors estimer avec précision le biais de sélection. En revanche, elle s'avère inadaptée lorsque les critères de sélection sont inobservables comme c'est souvent le cas des contrôles LCTI basés sur des signalements. De plus, par définition, les approches basées sur les contrôles ciblés ne permettent pas de mesurer la fraude liée aux activités dissimulées par les entreprises non immatriculées.

2.1.2.3. Contrôles aléatoires

Plutôt que de chercher à corriger le biais de sélection en aval des contrôles, une solution consiste à traiter cette question en amont. Il s'agit ainsi de diligenter des contrôles sur la base d'un tirage aléatoire et d'extrapoler « simplement » les résultats pour obtenir une évaluation dépourvue de biais de ciblage.

D'un point de vue méthodologique, les contrôles aléatoires constituent l'approche probablement la plus satisfaisante. Mais c'est aussi celle qui est associée aux contraintes opérationnelles les plus lourdes. Mobiliser des agents du contrôle a en effet un coût. Et ce coût apparaît d'autant plus prégnant que le but des contrôles aléatoires est *a priori* incompatible avec l'objectif premier des contrôles de travail dissimulé, qui est de détecter la fraude et procéder aux redressements afférents. La mise en pratique des contrôles aléatoires se heurte d'ailleurs en général à la réticence des inspecteurs : ce type de contrôle, déconnecté de toute analyse de risque, est perçu, d'une part, comme contre nature en matière de lutte contre la fraude, et d'autre part, en incohérence avec les objectifs chiffrés qui leur sont assignés par les pouvoirs publics, notamment *via* les conventions d'objectifs et de gestion (COG). Ainsi, pour que ce type de méthode recueille l'adhésion des agents du contrôle, il est important que les contrôles aléatoires soient exclus du champ des indicateurs de rendement de l'activité du contrôle mais qu'ils soient clairement identifiés comme un objectif à part entière[39]. Par ailleurs, le protocole opératoire doit être clairement défini afin que les agents de terrain respectent le caractère aléatoire des opérations de contrôle.

Le tirage aléatoire peut bien entendu être stratifié de manière, par exemple, à surpondérer des catégories d'entreprises dont les caractéristiques sont relativement rares, de façon à ne pas les exclure de l'évaluation, ou, au contraire, à sous-pondérer des catégories d'entreprises très représentées dans l'économie (comme le secteur associatif). L'essentiel est *in fine* de connaître les poids de sondage afin d'être en mesure d'extrapoler correctement les résultats. Toutefois, la stratification du sondage revient à introduire une dose de ciblage et limite donc de ce fait les capacités opérationnelles à détecter des activités totalement dissimulées.

Il convient aussi de noter que les contrôles aléatoires sont l'occasion d'opérer des contrôles dans des pans de l'économie qui ne font habituellement pas l'objet d'investigations car non jugés à risque en matière de fraude. Les corps de contrôle ont en effet tendance à cibler des catégories d'entreprises dont le comportement frauduleux est avéré par les contrôles passés. Or l'environnement économique et les comportements de fraude n'étant pas immuables, il apparaît opportun d'élargir le « domaine des possibles » en menant aussi des contrôles sans *a priori*.

Quoi qu'il en soit, les contrôles aléatoires ne peuvent en pratique représenter qu'une part marginale de l'activité des corps de contrôle. Or, pour être précise, l'évaluation doit reposer sur un échantillon d'entreprises contrôlées de taille assez grande. Et la taille nécessaire est d'autant plus importante que les phénomènes de fraude sont concentrés et donc difficiles à capter. Ainsi, en pratique, les contrôles aléatoires que mènent les Urssaf (cf. *section 3.2*) portent chaque année sur des secteurs d'activité spécifiques.

---

[39] À titre d'illustration, les contrôles aléatoires menés par les Urssaf sont inscrits dans la COG 2014-2017 sous l'action « Maintenir les contrôles aléatoires assurant la mesure de la prévalence de la fraude et la couverture du territoire ». Ils sont comptabilisés dans les activités de prévention-recherche. Ils ne sont enregistrés comme actions de contrôle LCTI qu'en cas de fraude ; ils entrent alors dans le calcul des indicateurs « fréquence de redressement LCTI » et « montant LCTI ».

Peu de littérature existe sur les contrôles aléatoires. L'exemple le plus connu est le programme américain intitulé «Taxpayer Compliance Measurement Program» («TCMP») qui s'est déroulé entre 1973 et 2008. Ce programme, portant à la fois sur les entreprises et les ménages, consistait en un contrôle aléatoire stratifié. Les résultats montrent, par exemple, qu'en 2008, 40 % des américains sous-déclaraient intentionnellement leurs revenus à l'administration fiscale.

En France, outre l'Acoss et les Urssaf qui mènent des contrôles aléatoires depuis 2005, la Cnaf s'appuie sur cette approche depuis 2013 pour évaluer la fraude aux prestations familiales (cf. *section 3.5*).

2.1.2.4. Enquête statistique

Une autre approche directe consiste à s'appuyer sur des enquêtes statistiques. Celles-ci fournissent non seulement des éléments de quantification du travail dissimulé mais aussi des informations détaillées sur les comportements de fraude et la caractérisation des fraudeurs.

La principale limite de cette approche est inhérente aux données d'enquête : au-delà de la problématique de la non-réponse et de la bonne sélection de l'échantillon, la qualité des informations collectées est étroitement liée à la façon dont le questionnaire est conçu et à la manière dont sont posées les questions par l'enquêteur. Et compte tenu de la nature des informations demandées, ces aspects méthodologiques sont ici cruciaux. C'est pourquoi des techniques adaptées à la révélation de l'information doivent être utilisées. En outre, ce type d'enquête doit garantir l'anonymat et la confidentialité des réponses.

Cette approche a plus particulièrement été mise en œuvre dans le cadre d'enquêtes auprès des ménages aux États-Unis, au Canada, en Allemagne, en Belgique et dans les pays scandinaves. En France, une première expérimentation menée par la DNLF et la Direction générale des entreprises (DGE) a eu lieu en 2015 (cf. *section 3.9*).

Enfin, il importe de souligner que la Commission européenne est à l'initiative d'une enquête sur le « travail non déclaré au sein de l'Union européenne ». Lancée en 2007, puis renouvelée en 2013, cette enquête s'appuie notamment sur des études menées au Danemark, lesquelles avaient déjà donné lieu à des applications en Suède, en Norvège, en Allemagne et au Royaume-Uni[40]. Il s'agit d'une enquête menée auprès de 500 à 1 500 individus dans chacun des 27 pays de l'Union européenne. Ce type d'enquête, qui s'adresse à des pays d'environnement économique et de culture différents, pose le problème de l'homogénéisation de la compréhension des concepts. Aussi, l'enquêteur est-il amené en début de questionnaire à préciser la définition du travail non déclaré :

« Il est évident qu'une partie de la population exerce un travail non déclaré, dans le sens où ce sont des activités qui échappent aux déclarations fiscales ou aux institutions de sécurité sociale, mais qui, sinon, sont légales. Le paiement peut se faire en argent ou en nature. Ce pourrait être des personnes travaillant dans certains secteurs d'activités tels que la construction, le transport ou l'agriculture par exemple, mais également dans les hôtels, les restaurants et les cafés. Le travail non déclaré est également courant dans la vaste gamme des services à domicile – tels que le jardinage, le babysitting et les soins aux personnes âgées –, des services aux personnes – tels que la coiffure, les traitements

[40] Cf. Pedersen, S. (2003), «The Shadow Economy in Germany, Great Britain and Scandinavia: A Measurement Based on Questionnaire Service», *Study No. 10*, The Rockwool Foundation Research Unit, Copenhagen.

cosmétiques ou médicaux – et les services de réparation pour les voitures, les vêtements ou les ordinateurs. »

Le questionnaire porte à la fois sur la demande et l'offre de travail non déclaré. Il s'accompagne de questions sur la perception qu'ont les individus du travail non déclaré et de leur tolérance à son égard. Ces questions, posées en début d'enquête, ont aussi un intérêt « technique » : elles ont vocation à amener le répondant à révéler plus facilement ses propres comportements.

Encadré 4 : Les enquêtes de l'Insee

De manière générale, l'Insee cherche à mesurer l'activité au travers des enquêtes qu'il mène auprès des ménages, sans distinguer ce qui relève d'activités déclarées ou d'activités dissimulées. Ce type de problématique, lié à des enjeux de politiques publiques, serait davantage du ressort des ministères concernés (notamment *via* leur service statistique lorsqu'il y en a un) que des enquêtes de l'Insee visant à mesurer en toute généralité l'emploi, les conditions de vie, les revenus, les dépenses ou le patrimoine des ménages français.

Ainsi, l'enquête emploi vise à mesurer de la manière la plus fiable et la plus comparable d'un pays à l'autre (l'enquête est régie par un règlement européen) à la fois l'emploi et le chômage au sens du Bureau international du travail (BIT). Conceptuellement parlant, une personne est ainsi en emploi au sens du BIT dès lors qu'elle n'a travaillé ne serait-ce qu'une heure au cours de la semaine de référence, que le travail en question soit déclaré ou non déclaré.

Afin d'assurer la complétude de l'estimation, il est donc crucial que le contenu comme la structure du questionnaire de l'enquête garantissent que l'estimation globale de l'emploi prenne bien en compte l'ensemble des personnes en emploi, quelle que soit la forme de ces emplois. À cet effet, une question de rattrapage a été ajoutée à la fin des années 1990 dans le questionnaire de l'enquête emploi des départements d'outre-mer (Dom), pour capter des formes d'emplois informels, non spontanément décrits par les personnes. Aux ménages dont les premières réponses amenaient à conclure qu'ils n'étaient pas en emploi, une question « de rattrapage » ainsi formulée a été posée : « *Pour subvenir à vos besoins ou à ceux de votre ménage, avez-vous effectué une (ou plusieurs) activité(s) occasionnelle(s) déclarée(s) ou non ?* ». Cette question explicite visait à « récupérer » des personnes exerçant des « petits boulots » et qui auraient répondu ne pas être en emploi aux questions de formulation très générale. Les emplois ainsi récupérés peuvent pour partie correspondre à du travail dissimulé, mais il peut aussi s'agir d'activités marginales omises à la première question de l'enquête. Inversement, il est tout à fait possible que certains emplois non déclarés soient décrits dans l'enquête Emploi dès la première question.

Lors de la refonte du questionnaire de l'enquête emploi mise en œuvre en 2013, cette question - jusqu'alors posée uniquement dans les Dom - a été ajoutée au questionnaire de l'enquête emploi désormais unifié pour la métropole les Dom, afin de permettre une mesure de l'emploi au sens du BIT la plus complète possible. L'Insee estime que l'ajout de cette question a bien eu un impact à la hausse sur l'emploi au sens du BIT en métropole tel que mesuré par l'enquête, d'environ 40 000 personnes supplémentaires. Il ne faut pas se tromper sur le sens de ce chiffre : il n'est pas une mesure du travail dissimulé. D'une part parce qu'une partie des personnes exerçant une activité non déclarée - notamment lorsqu'il s'agit d'une activité secondaire - déclaraient déjà être en emploi avec l'ancienne version du questionnaire. D'autre part parce que cette question supplémentaire n'a probablement pas levé toutes les réticences des personnes concernées à mentionner l'existence d'une activité non déclarée, même dans une enquête couverte par le secret statistique. Enfin cette question, peut capter des emplois déclarés, mais qui auraient simplement été omis en première question.

On peut cependant noter qu'avant la rénovation de 2013, le questionnaire de l'enquête emploi dans les Dom comportait trois questions supplémentaires, posées après les questions filtres sur l'existence d'un emploi. Ces questions portaient sur le fait d'avoir reçu une feuille de paye pour les salariés et pour les non-salariés, sur le fait d'être inscrit à une chambre consulaire ou à un greffe, ou de remettre des feuilles de paye lorsque la personne interrogée déclarait employer des salariés. Dans le contexte des Dom, ces questions, bien que facultatives, faisaient cependant l'objet de taux de réponse élevés. Abordant le sujet de la régularité de l'emploi *via* des questions sur certains faits administratifs, ces questions pouvaient aussi en partie refléter des relations de travail particulières. L'acceptabilité de telles questions pourrait être différente en métropole, dans un contexte où le secteur informel n'a pas la même signification, et constituer un facteur de risque sur la qualité de l'enquête au regard de son objectif principal (à savoir, la mesure de l'activité et du chômage au sens du BIT).

2.1.2.5. Estimations d'écart TVA

L'écart TVA (« VAT gap » en anglais) est un concept classique de comptabilité nationale qui relève des approches directes bien que s'appuyant sur des données non individuelles. La comptabilité nationale, dans la mesure où elle veut rendre compte de l'ensemble des activités économiques, déclarées ou non, cherche à rendre compte de la TVA *de facto* payée par les consommateurs sur le prix d'achat d'un bien ou d'un service (puisqu'elle vient bien majorer le prix du bien ou du service) même lorsque la TVA payée par le consommateur n'est pas reversée au fisc par le producteur : on parle dans ce genre de cas de figure de fraude à la TVA sans entente entre le producteur et le consommateur. La comptabilité nationale mesure donc une TVA théorique, calculée en appliquant aux différentes composantes de la demande (consommation finale, investissement, consommation intermédiaire) les taux de TVA en principe applicables à chaque opération (ces taux sont donc différenciés selon la nature de l'opération - consommation ou investissement par exemple - et le produit considéré). L'écart entre cette TVA « théorique » et la TVA effectivement collectée (généralement plus faible) est appelée l'écart TVA. L'Insee estime le montant de l'écart TVA à un peu plus de 10 Md€. Il peut varier significativement d'une année sur l'autre, à la hausse comme à la baisse. Pour l'année 2010 l'estimation publiée par l'Insee s'établit à 11,2 Md€ (cf. *section 3.8.3*).

Le fait que la TVA théorique soit systématiquement supérieure à la TVA collectée est notamment dû à la fraude. Pour autant l'écart TVA ne peut pas être simplement assimilé à une mesure de fraude à la TVA. En effet la mesure de la TVA théorique est entachée d'incertitude (les niveaux des différentes composantes de la demande par produit fin ne sont pas connus avec une précision absolue) et cette incertitude se répercute sur l'écart TVA. L'écart TVA peut également être affecté dans sa dynamique par l'évolution des remboursements et dégrèvements. Il peut également arriver qu'une entreprise ne reverse pas au fisc la TVA qu'elle a collectée sans que la fraude soit caractérisée, par exemple dans les cas de faillite. Par ailleurs, seul figure dans l'écart TVA le manque à gagner imputable à la fraude sans entente : la TVA éludée dans le cadre de fraudes avec entente entre le producteur et le consommateur ne figure pas dans l'estimation de l'écart TVA.

Cette approche a notamment été appliquée dans le cadre d'une étude commandée par la Commission européenne à des fins de comparaison internationale (cf. *infra*). Néanmoins, compte tenu de la faiblesse de l'expertise des auteurs de l'étude sur la fiscalité française (taux de TVA effectivement applicables) et du fait qu'ils travaillent à un niveau assez agrégé, leurs estimations pour la France n'ajoutent rien à ce que publie l'Insee.

2.2. Les résultats

La comparaison des méthodes n'est pas aisée car elle nécessite de disposer de résultats pour chaque approche, sur un même pays, à une période donnée. Schneider et Enste (2000) ont procédé à un recensement permettant ce type de comparaison entre le Canada, l'Allemagne, les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Italie, notamment sur la période des années 1980 (*Tableau 6*). Ce recensement montre une grande amplitude globale des résultats, tant entre pays qu'entre méthodes. La méthode des transactions et celle de la participation au marché du travail aboutissent à des résultats particulièrement élevés. Selon ces deux méthodes, l'économie non observée représentait en Allemagne environ 30 % du PIB, soit plus de 2 fois plus que la part estimée par les autres méthodes indirectes. Parmi ces dernières, l'approche par la demande de monnaie et l'approche comptable sont

Tableau 6 : Estimation de l'économie non observée dans quelques pays industrialisés (en % du PIB)

	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
MIMIC (1999) cf. *Figure 5*		*16,3*		*16,4*		*12,8*		*27,8*		*8,8*

Source : Schneider et Enste (2000)

celles qui fournissent les résultats les plus faibles, excepté en Italie s'agissant de la méthode de la demande monétaire. Les méthodes directes fournissent des résultats globalement inférieurs aux méthodes indirectes. C'est particulièrement le cas des enquêtes, qui aboutissent à des estimations nettement plus faibles que les autres approches. Les résultats issus des audits fiscaux se rapprochent davantage des estimations les plus basses par méthode indirecte.

Les évaluations par la méthode indirecte MIMIC sont plus récentes. Elles ont connu ces dernières années un large écho compte tenu de leur périmètre d'analyse qui permet des comparaisons internationales détaillées. Par exemple, Schneider, Buehn et Montenegro (2010) ont publié dans un document de la Banque Mondiale des estimations sur 162 pays pour chacune des années de la période 1999-2007. En comparaison des résultats obtenus sur les 5 pays évoqués *supra* avec les autres approches, ces estimations (*Figure 5*) semblent être à des niveaux intermédiaires, un peu supérieures aux évaluations issues de l'approche de la demande monétaire, et respectent globalement les hiérarchies entre pays.

Figure 5 : Estimation de l'économie non observée selon la méthode MIMIC en 2007 (en % du PIB)

Source : Schneider, Buehn, Montenegro (2010)

Globalement, les études publiées sur la mesure de l'économie non observée mobilisent davantage les méthodes indirectes que les méthodes directes. Ce constat s'explique avant tout par la facilité de mise en œuvre de l'évaluation. Les méthodes indirectes s'appuient en effet sur des agrégats macroéconomiques qu'il est aisé de se procurer. *A contrario*, les méthodes directes reposent sur des données microéconomiques, souvent confidentielles, que seules les administrations collectrices peuvent manipuler. Ces méthodes directes sont plus particulièrement utilisées en France, y compris par l'Insee pour ses estimations en comptabilité nationale. On se reportera donc à la partie 3 pour les résultats sous-jacents.

S'agissant des données d'enquêtes, il ressort de la vague 2013 de l'enquête européenne sur le travail non déclaré, que 11 % des européens reconnaît avoir consommé un bien ou un service ayant impliqué le recours à du travail non déclaré au cours des 12 mois précédents, soit le même taux que celui de la première enquête, en 2007 (*Figure 6*). Ce taux varie entre 5 % en Pologne et 30 % en Grèce. En France, il s'établit à 9 %, soit 1 pt de moins qu'en 2007. Le taux européen est légèrement moins élevé pour les femmes (10 %, contre 12 % pour les hommes), pour les personnes de moins de 25 ans (10 %) et celles de plus de 55 ans (9 %). Il est en revanche plus élevé pour les travailleurs indépendants (16 %), les managers (15 %) et les autres cadres supérieurs (12 %). 42 % (56 % en France) ont acquis le bien ou le service auprès d'un proche (famille, collègue, voisin). La dépense médiane est d'environ 200 euros sur les 12 derniers mois, tant au niveau européen qu'au niveau de la France.

Figure 6 : Avez-vous dans les 12 mois précédents consommé un bien ou un service ayant impliqué le recours à du travail non déclaré (en % des réponses) ?

Source : Eurobaromètre 2013 (Commission européenne)

Côté offre, 4 % des personnes interrogées admettent avoir elles-mêmes perçu un revenu du travail non déclaré (5 % en France). Là encore le taux est plus faible pour les femmes (3 %) et pour les personnes de plus de 55 ans (1 %). Il est en revanche nettement plus élevé pour les personnes de moins de 25 ans (7 %). Il est également plus élevé pour les sans emploi (9 %), les étudiants (7 %), travailleurs indépendants (5 %).

La Commission européenne (DG Fiscalité et union douanière - Taxud) a en juillet 2013 publié les résultats d'une étude sur le niveau de l'écart TVA dans les différents pays de l'Union, réalisée par deux prestataires. Le communiqué de presse - qui assimilait un peu trop rapidement l'écart TVA à la

fraude - faisait état de niveaux d'écart TVA globalement élevés dans l'UE, notamment en France : 32 Md€, soit 1,6 % du PIB et 19 % de la TVA théoriquement due. Selon les pays, l'écart TVA, en proportion de la TVA théoriquement due, variait de moins de 5 % (Malte, Suède), à plus de 30 % (Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie). L'analyse des estimations publiées par la Commission a rapidement montré que l'estimation était entachée d'erreur importantes - en particulier les prestataires ignoraient que dans certains cas (construction notamment) des taux de TVA réduits pouvaient être appliqués, ce qui exagérait mécaniquement l'importance de l'écart. De plus les prestataires ont travaillé à un niveau de détail beaucoup moins fin que l'Insee. Suite aux critiques adressées à l'étude, la Commission a publié en septembre 2014 une mise à jour de l'étude donnant pour la France un écart TVA de 23 Md€ en 2011, soit 14 % de la TVA théoriquement due. En mai 2015, une nouvelle mise à jour aboutissait pour la France à un écart TVA de 15 Md€ (cette fois pour l'année 2012), soit 9,4 % de la TVA théoriquement due…

2.3. Premiers éléments de synthèse

Les méthodes indirectes basées sur des agrégats macroéconomiques présentent l'avantage de fournir une estimation globale de l'économie non observée d'un pays, les méthodes directes étant quant à elles souvent plus spécialisées, exceptée l'approche par enquête qui peut potentiellement être très couvrante. Toutefois, le caractère global des méthodes macroéconomiques va de pair avec l'approximation qui les caractérise. D'ailleurs, comme le rappelle le CPO (2007), les statisticiens de plusieurs organismes publics internationaux[41] ont estimé en janvier 2006 que « *les méthodes [fondées sur des modèles macroéconomiques] peuvent aboutir à des résultats grossièrement exagérés, attirant l'attention de la classe politique et des médias et obtenant ainsi une large publicité. Les normes internationales relatives à la mesure de l'économie informelle rejettent ces méthodes car elles souffrent de sérieux problèmes de fiabilité* ».

La méthode MIMIC, qui semble rencontrer un intérêt ces dernières années n'échappe pas aux critiques. Son succès repose avant tout sur sa capacité intrinsèque à fournir des comparaisons internationales dans un domaine où les évaluations sont rares alors que les enjeux sont majeurs.

Les approches directes basées sur des données d'audits ou d'enquêtes apparaissent ainsi plus robustes, à condition bien-sûr de s'appuyer sur des échantillons de taille assez grande. La méthode par post-stratification peut être pertinente si le biais de sélection à corriger est faible. Néanmoins, l'approche économétrique lui est préférable dès lors que les critères de ciblage sont traçables. Lorsque ces critères ne sont pas observables, l'approche par contrôles aléatoires apparaît la 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. 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. En revanche, s'agissant de la mesure du travail dissimulé, ou plus généralement de la fraude, la relative faiblesse des estimations interroge quant à la capacité des enquêtes à capter l'ensemble du phénomène.

[41] Banque mondiale, Eurostat, FMI, ONU et OCDE réunis en groupe de travail inter-secrétariat sur la comptabilité nationale.

3. Les travaux récents en France

3.1. Les travaux du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) et de la Cour des comptes

3.1.1. L'évaluation du CPO

En 2007, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a consacré un rapport à « La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle ». Dans ce cadre, le CPO a produit une évaluation du manque à gagner sur le champ des prélèvements sociaux (cotisations et contributions sociales), d'une part, et sur celui des prélèvements fiscaux (TVA, impôt sur les sociétés, impôt sur le revenu, impôts locaux, autres), d'autre part. Cette évaluation repose sur la méthode directe de post-stratification des résultats des contrôles ciblés opérés par les Urssaf et l'administration fiscale.

S'agissant de la partie fiscale, le CPO s'est appuyé sur une base de données regroupant les résultats des « contrôles sur place »[42] 2002, 2003 et 2004. L'évaluation du manque à gagner en matière de prélèvements sociaux portait quant à elle sur les contrôles ciblés des Urssaf de 2004 : les contrôles LCTI pour le champ du travail dissimulé, les contrôles comptables d'assiette pour le champ hors travail dissimulé. L'évaluation par post-stratification aboutit ainsi à un montant de manque à gagner de 21,4 Md€ sur le champ fiscal et de 8,0 Md€ sur le champ social (*Tableau 7*)[43].

Tableau 7 : Évaluation du manque à gagner en matière de prélèvements fiscaux et sociaux (CPO, 2007)

En Md€	Prélèvements fiscaux						Prélèvements sociaux*			TOTAL PO
	TVA	IS	IR	IDL	Autres	TOTAL	Travail dissimulé	Hors travail dissimulé**	TOTAL	
Montant éludé	8,2	4,6	4,3	1,9	2,4	21,4	6,2	1,8	8,0	35,6

* *y compris retraite complémentaire et assurance chômage*

** *Montant net des restitutions en faveur des entreprises*

Source : CPO (2007)

D'un point de vue général, bien que le rapport du CPO porte sur la « fraude », il convient de privilégier le terme « manque à gagner ». En effet, les montants redressés sur lesquels s'appuie l'évaluation par post-stratification peuvent aussi bien résulter d'irrégularités dont l'intentionnalité est avérée que d'erreurs ou omissions non délibérées. Néanmoins, cette ambiguïté n'existe pas sur le champ des contrôles LCTI : le manque à gagner de cotisations et contributions sociales lié au travail dissimulé relève bien d'un comportement frauduleux.

[42] Les données portent donc principalement sur des entreprises, les contrôles sur les particuliers étant essentiellement « sur pièces ».

[43] Le Tableau 7 reprend les montants estimés par la méthode de post-stratification. Néanmoins, le CPO affiche dans son rapport un intervalle de 7,3 à 12,4 Md€ pour la TVA éludée, qui correspond à l'évaluation de la comptabilité nationale, et un intervalle de 6,2 à 12,4 Md€ pour la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail illégal, dont la borne supérieure (très approximative) s'appuie sur les premiers résultats des contrôles aléatoires Urssaf sur le secteur de l'hôtellerie-restauration.

L'efficacité de la méthode d'évaluation par post-stratification dépend crucialement de la capacité du statisticien à décomposer de façon pertinente la population étudiée (cf. *section 2.1.2.2*). Or, compte tenu du nombre relativement limité de contrôles ciblés (par exemple environ 10 000 contrôles LCTI en 2004), d'une part, et de la non-observabilité de certaines informations, d'autre part, les possibilités de stratification sont faibles. L'évaluation du CPO retient ainsi seulement deux critères de stratification sur chacun des champs :

- le régime d'imposition (5 strates) et le secteur d'activité (118 strates) pour le champ fiscal ;
- la taille d'entreprise (7 strates) et le secteur d'activité (17 strates) pour le champ social.

En conséquence, s'il convient de saluer l'intérêt de cette tentative d'évaluation, ne serait-ce que pour son impact sur le débat public, il importe aussi de souligner, à l'instar du CPO lui-même, la fragilité des résultats obtenus.

3.1.2. L'évaluation publiée par la Cour des comptes

À la demande de la DNLF, puis de la Cour des comptes, l'Acoss a reconduit les calculs correspondant à la démarche du CPO, à partir des données issues des contrôles Urssaf de 2008, 2009 et 2012. Quelques ajustements méthodologiques mineurs ont été réalisés, notamment l'ajout d'une strate (ancienneté de l'entreprise) sur le champ hors travail dissimulé. Les résultats portant sur l'année 2012, publiés dans le rapport 2014 de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, font état d'un montant de cotisations et contributions sociales éludées (y compris retraite complémentaire et assurance chômage) compris entre 20,1 et 24,9 Md€, soit 2 à 4 fois plus que le montant estimé par le CPO sur les données de 2004 (*Tableau 8*).

Tableau 8 : Évaluation du manque à gagner en matière de prélèvements sociaux par post-stratification

Champ : établissements contrôlables selon les Urssaf, Cotisations et contributions sociales, y compris retraite complémentaire et assurance chômage, En milliards d'euros	2004 (CPO)	2008	2009	2012 (Cour des comptes)
Fraude liée au travail dissimulé	6,2 à 12,4	11,7 à 16,9	14,0 à 17,1	18,5 à 22,9
Manque à gagner hors travail dissimulé	1,8	1,0 à 1,6	1,5 à 2,0	1,6 à 2,0
Manque à gagner total (Md€)	**8,0 à 14,2**	**12,7 à 18,5**	**15,5 à 19,0**	**20,1 à 24,9**

Source : données Acoss-Urssaf

Le taux de cotisations éludées (rapport entre le montant de fraude et le montant des cotisations déclarées majoré des cotisations éludées) en 2012 serait ainsi de l'ordre de 6,3 à 7,7 %, dont 5,8 à 7,1 % au titre du travail dissimulé. Au niveau sectoriel (*Figure 7*), le taux de cotisations éludées liées au travail dissimulé est particulièrement élevé dans le secteur de la construction (18,1 %) ; viennent ensuite les activités « autres ou non classées » (11,7 %), le commerce de détail non alimentaire (11,0 %), l'hébergement-restauration (10 ,0 %) et le commerce de détail alimentaire (9,0 %).

Figure 7 : Taux de cotisations éludées liées au travail dissimulé par secteur (post-stratification, 2012)

NB : les pourcentages entre parenthèse représentent le poids du secteur en termes de cotisations sociales liquidées.

Source : Acoss-Urssaf

Ici encore, comme rappelé dans la réponse de l'Acoss portée en annexe du rapport de la Cour des comptes, « il n'est guère possible de bien corriger l'ensemble des biais de sélection dans une méthode s'appuyant sur des contrôles ciblés en ne prenant en compte que les critères de ciblage objectivables ou mesurables, en pratique les seuls effets taille et secteur pour la LCTI. Il existe en effet des critères de ciblage non mesurables générant un biais de sélection résiduel potentiellement important ».

En outre, comme le souligne l'Acoss dans sa note sur l'évaluation de l'évasion sociale (Acoss, 2016), la correction du biais de sélection apparaît d'autant plus délicate que les contrôles des Urssaf sont de mieux en mieux ciblés. Ainsi, 80 % des contrôles LCTI opérés par les Urssaf ont conduit à un redressement en 2012, contre seulement 22 % en 2004 (*Figure 8*). De plus, l'amélioration du ciblage

Figure 8 : Évolution de la fréquence et du montant moyen des redressements LCTI

Source : Urssaf jusqu'en 2007, Acoss/Pleiade depuis 2008 (actions LCTI 130-131)

a eu pour conséquence de faire progresser le montant de fraude détectée (i.e. les redressements) : le montant moyen de redressement est passé de 28 832 € en 2004 à 41 334 € en 2012. En conséquence, comme l'illustre la forte corrélation entre montant de fraude détecté et montant de fraude estimé (*Figure 9*), il est très probable que l'augmentation du montant de fraude estimé sur la période 2004-2012 s'explique en grande partie par l'amélioration du ciblage et de l'efficacité des contrôles LCTI et non par la hausse de la fraude elle-même.

Figure 9 : Évolution du montant de fraude estimé vs évolution du montant de fraude détecté

Source : Urssaf jusqu'en 2007, Acoss/Pleiade depuis 2008 (actions LCTI 130-131)

3.2. Les travaux de l'Acoss

3.2.1. La mise en œuvre de contrôles aléatoires

L'Acoss et les Urssaf se sont engagées en 2004 dans une démarche de contrôles aléatoires. Cette méthode permet de traiter en amont le problème de biais de sélection en assurant la représentativité des contrôles dès leur mise en œuvre (cf. *section 2.1.2.3*).

Après une expérimentation menée en 2004 sur le littoral sud de la métropole, l'ensemble des Urssaf a été mobilisé en 2005 pour réaliser des contrôles aléatoires de lutte contre le travail illégal dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants (HCR). Cette démarche a ensuite été reproduite en 2008, 2009 et 2010 dans les secteurs du commerce de détail. En 2011 et 2012, afin de disposer d'une appréciation plus globale de la fraude, les contrôles aléatoires ont été étendus à l'ensemble des secteurs d'activité à l'exception de certains secteurs nécessitant une méthodologie spécifique, tels que le BTP et le secteur des transports, qui ont fait l'objet de campagnes spécifiques les années suivantes.

En outre, depuis 2011, les Urssaf consacrent environ 10 % des contrôles comptables d'assiette à un échantillon d'entreprises tiré aléatoirement.

Encadré 5 : Précisions sur la méthodologie des contrôles aléatoires

Les opérations de contrôle aléatoire portent sur des établissements de 50 salariés au plus, de façon à permettre la réalisation de contrôles inopinés par un nombre d'inspecteurs restreint. Jusqu'en 2010, compte tenu de la spécificité sectorielle des contrôles, la sélection aléatoire des établissements était réalisée sur le terrain par les inspecteurs eux-mêmes, l'Acoss fournissant simplement une liste de communes et un nombre de contrôles à réaliser dans chacune d'entre elles.

En 2011 et 2012, les contrôles ont concerné un ensemble large de secteurs, excluant toutefois les secteurs nécessitant une méthodologie particulière, notamment ceux dans lesquels l'activité des salariés n'est pas exercée sur le site de l'entreprise (*cf. infra*). Compte tenu de la diversité des secteurs contrôlés, la méthodologie a dû être adaptée : une liste d'établissements tirée préalablement dans le fichier des entreprises cotisant au régime général fut fournie aux inspecteurs.

Secteurs exclus des contrôles aléatoires 2011-2012 (nomenclature NAF)

- 01-03 : Agriculture, chasse, pêche, Sylviculture et exploitation forestière
- 05-08 : Industrie extractive
- 41-43 : Construction
- 49-51 : Transports terrestres, par conduites, par eau, aérien
- 53 : Activités de poste et de courrier
- 59.11A,11C : Production de films ou de programmes pour la télévision ou pour le cinéma
- 59.20Z : Enregistrement sonore et édition musicale
- 78.20Z : Activités des agences de travail temporaire
- 81 : Services relatifs aux bâtiments et aménagement paysager
- 84 : Administration publique et défense ; sécurité sociale obligatoire
- 85.10Z-42Z : Enseignement pré-primaire, primaire, secondaire et post-secondaire
- 94.11Z-92Z : Services fournis par des organisations associatives, sauf « Autres organisations fonctionnant par adhésion volontaire (94.99Z) »
- 97-99 : Services des ménages en tant qu'employeurs et services extraterritoriaux

En 2013, les contrôles aléatoires ont porté sur le secteur de la construction. Une méthodologie proche de celle appliquée avant 2011 a été retenue, avec néanmoins une différence essentielle : le « point d'entrée » des contrôles était le chantier et non l'établissement.

En 2014, c'est le secteur du gardiennage qui a été visé. Le nombre relativement limité d'entreprises dans ce secteur ne permettant pas d'envisager une sélection aléatoire sur le terrain, un échantillon d'entreprises a été préalablement tiré. Par ailleurs, la répartition des lieux de travail des salariés n'étant pas connue *a priori*, la méthodologie du contrôle a dû être adaptée. Ainsi, alors que les années précédentes la détection de la fraude reposait principalement sur des cas de flagrants délits de travail dissimulé constatés sur le lieu de travail des salariés, les investigations des inspecteurs ont en 2014 principalement reposé sur des contrôles de cohérence entre les informations issues des obligations déclaratives sociales et fiscales et d'autres sources d'informations directement collectées au siège de l'entreprise (factures, etc.). La singularité de cette méthodologie n'est pas neutre en termes de mesure de la fraude. En effet, si elle ne permet pas, sauf exception, le flagrant délit, elle favorise en revanche la détection de cas de fraude plus « subtils » telles que la minoration des heures déclarées.

Les résultats des contrôles aléatoires LCTI sont publiés chaque année dans le rapport d'activité thématique de l'Acoss portant sur la LCTI[44]. Les analyses statistiques qui y sont présentées permettent d'évaluer la part des établissements en situation de fraude et la part de salariés en situation de travail dissimulé (*Tableau 9*). Il s'agit donc d'une estimation de la fraude en nombre, et non en montant.

[44] www.acoss.fr. Rubrique L'Acoss et les Urssaf / Documents de référence / Contrôle et lutte contre la fraude.

Tableau 9 : Résultats des contrôles aléatoires LCTI menés par l'Acoss et les Urssaf entre 2005 et 2014

	2005	2008	2009-2010	2011-2012				2013	2014
Secteur :	**HCR**	**Com. détail Alimentaire**	**Com. détail non Alimentaire**	**Tous secteurs**	**dont HCR**	**dont Com. détail alimentaire**	**dont Com. détail non alimentaire**	**BTP**	**Gardien-nage**
Nombre de Contrôles	**2 301**	**3 933**	**8 095**	**8 466**	995	584	1 258	**2 605**	**563**
Nombre de salariés contrôlés	**7 030**	**8 473**	**14 229**	**33 108**	3 013	1 677	3 005	**5 132**	**383**
Fréquence de Redressement	**10,1 %**	**4,8 %**	**2,8 %**	**1,7 %**	5,6 %	4,1 %	1,2 %	**10,1 %**	**23,4 %**
Taux d'établissements en fraude	29,5 % (*)	28,3 %(*)	**8,6 %**	**6,2 %**	12,3 %	10,3 %	5,3 %	**13,7 %**	**29,0 %**
Taux de salariés dissimulés	11,9 % (*)	9,3 %(*)	**3,7 %**	**2,0 %**	5,1 %	4,6 %	1,4 %	**8,0 %**	1,3 %(*)

(*) Compte tenu des évolutions méthodologiques, le taux d'établissements en situation de fraude et le taux de salariés dissimulés mesurés en 2005 et 2008 ne sont pas comparables avec ceux mesurés à partir de 2009. De même, en 2014, la méthodologie retenue, peu axée sur l'audition des salariés, ne permet pas de calculer un taux de salariés dissimulés pertinent.

Source : Acoss / contrôles aléatoires Urssaf

3.2.2. Une évaluation du manque à gagner à partir des résultats des contrôles aléatoires

En 2016, l'Acoss a produit une évaluation, en montant, de la fraude liée au travail dissimulé, à partir des résultats des contrôles aléatoires LCTI 2011 à 2013 (cf. *Annexe 5.1*). Cette évaluation consiste en l'estimation d'un taux de cotisations éludées (« taux de fraude ») dans une quinzaine de secteurs qui ont fait l'objet de contrôles aléatoires[45]. Ce taux, appliqué au montant sectoriel des cotisations et contributions sociales de l'année 2012, fournit une estimation du montant de manque à gagner lié au travail dissimulé pour cette même année.

Les résultats mettent en évidence des différences notables entre les secteurs d'activité (*Tableau 10*) qui confirment globalement la hiérarchie sectorielle de la fraude constatée par la méthode de post-stratification : le secteur de la construction est le plus « fraudogène », suivi par l'hébergement-restauration et le commerce de détail alimentaire ; ces trois secteurs concentrant plus de la moitié de la fraude alors qu'ils représentent moins de 15 % des cotisations et contributions sociales liquidées. En revanche, l'estimation du montant de fraude est nettement plus faible que celle produite par post-stratification : de l'ordre de 5 milliards d'euros, soit 4 fois moins que le montant publié par la Cour des comptes.

Le chiffrage de l'Acoss est en outre complété sur le champ hors travail dissimulé par une extrapolation des résultats des contrôles comptable d'assiette aléatoires menés en 2012. Les résultats de cette estimation, menée sur le secteur privé, peuvent être comparés à ceux issus de la méthode de post-stratification (*Tableau 11*). Ces derniers diffèrent un peu des résultats publiés par Cour des comptes en raison de différences de champ et d'une modification du coefficient de passage au champ comprenant les cotisations de retraite complémentaire[46].

[45] Les secteurs contrôlés aléatoirement représentent 90,9 % des cotisations et contributions sociales liquidées. Pour les autres secteurs (*Encadré 5*), l'Acoss attribue le taux de fraude moyen estimé dans les secteurs contrôlés (1,7 %).

[46] L'évaluation publiée par la Cour des comptes portait sur le périmètre des entreprises contrôlables, incluant le secteur public. Par ailleurs, le coefficient de passage au champ comprenant les cotisations de retraite complémentaire a été revalorisé, celui sous-jacent à l'évaluation publiée par la Cour des comptes (et à celle du

Tableau 10 : Évaluation de l'évasion sociale liée au travail dissimulé en 2012

Champ : secteur privé, Cotisations et contributions sociales, y compris retraite complémentaire et assurance chômage, En millions d'euros	Répartition sectorielle des cotisations (1)	Taux de fraude estimé	Montant de fraude estimé	Répartition sectorielle de la fraude (2)	Intensité de la fraude (3)=(2)/(1)
Industrie	21,2 %	0,6 %	366	7,5 %	0,4
Construction	7,3 %	7,1 %	1 541	31,7 %	4,4
Commerce de gros	6,8 %	1,1 %	203	4,2 %	0,6
Commerce de détail alimentaire	3,2 %	4,5 %	421	8,7 %	2,7
Commerce de détail non alimentaire	4,1 %	1,4 %	159	3,3 %	0,8
Commerce et réparation d'auto. et de moto.	2,0 %	1,3 %	73	1,5 %	0,8
Hôtellerie-restauration	3,6 %	5,0 %	524	10,8 %	3,0
Information et communication	6,3 %	0,8 %	140	2,9 %	0,5
Activités financières et d'assurance	7,1 %	0,4 %	81	1,7 %	0,2
Activités immobilières	1,4 %	1,9 %	76	1,6 %	1,1
Activités juridiques, comptables et de conseil en	4,7 %	1,8 %	238	4,9 %	1,0
Activités scientifiques et techniques + entreposage	6,9 %	0,7 %	132	2,7 %	0,4
Services administratifs	4,6 %	0,5 %	61	1,3 %	0,3
Éducation + santé + action sociale	8,1 %	0,9 %	208	4,3 %	0,5
Arts, spectacles et activités récréatives	1,4 %	2,0 %	79	1,6 %	1,2
Coiffure et soins du corps	0,3 %	3,7 %	33	0,7 %	2,2
Autres activités de services	2,0 %	1,6 %	90	1,8 %	0,9
TOTAL secteurs visés par les contrôles aléatoires	**90,9 %**	**1,7 %**	**4 426**	**90,9 %**	**1,0**
Secteurs exclus des contrôles aléatoires	**9,1 %**	**1,7 %**	**442**	**9,1 %**	**1,0**
TOTAL secteur privé	**100,0 %**	**1,7 %**	**4 868**	**100,0 %**	**1,0**

Source : Acoss / contrôles aléatoires Urssaf 2011-2013

Tableau 11 : Évaluation du manque à gagner en matière de cotisations sociales dans le secteur privé en 2012

Champ : secteur privé, Cotisations et contributions sociales, y compris retraite complémentaire et assurance chômage, En millions d'euros	Estimation par contrôles aléatoires		Estimation par post-stratification	
	En montant (Md€)	En taux	En montant (Md€)	En taux
Travail dissimulé	**4,4 à 5,5**	**1,5 à 1,9 %**	**20,2 à 24,7**	**6,7 à 8,1 %**
Hors travail dissimulé	**1,8 à 2,0**	**0,6 à 0,7 %**	**1,8 à 2,2**	**0,6 à 0,8 %**
dont Redressements	2,2 à 2,4	0,8 à 0,9 %	2,2 à 2,5	0,8 à 0,9 %
dont Restitutions	- 0,44 à - 0,38	- 0,2 %	- 0,39 à - 0,35	- 0,2 à - 0,1 %
Manque à gagner total	**6,1 à 7,4**	**2,2 à 2,6 %**	**21,9 à 26,9**	**7,3 à 8,7 %**

Source : Acoss

Au total, le manque à gagner en matière de cotisations sociales serait pour 2012 compris entre 6,1 et 7,4 milliards d'euros, soit 2,2 à 2,6 % des cotisations sociales dues.

rapport du CPO 2007) apparaissant sous-estimé (1,2 alors qu'il est plutôt de l'ordre de 1,35 pour un salaire égal au plafond de la Sécurité sociale).

Ce montant, qui est 3 à 4 fois moindre que celui estimé par post-stratification, apparaît toutefois comme un minorant compte tenu de plusieurs limites méthodologiques listées par l'Acoss. Néanmoins, la plupart d'entre-elles concernent aussi l'évaluation par post-stratification. Parmi ces limites, notera en particulier que :

- Les contrôles aléatoires LCTI sont principalement axés sur la détection de la dissimulation totale d'emploi salarié. Or, une partie du travail dissimulé se caractérise par des sous-déclarations (dissimulation partielle) ;

- les établissements contrôlés en 2011 et 2012 ont été tirés dans le fichier des établissements disposant d'un compte employeur (cf. *Encadré 5*). Ainsi, par définition, cette méthodologie exclut la détection d'activités totalement dissimulées (absence d'immatriculation). D'autre part, sur le champ des travailleurs indépendants, la fraude peut se traduire par la dissimulation de la propre activité du travailleur non salarié (allant jusqu'à l'absence d'immatriculation) mais aussi par la dissimulation d'un éventuel employé. Sur plus de 3 millions de travailleurs indépendants déclarés, les deux tiers n'ont pas de compte employeur ;

- les phénomènes de fraude peuvent être très concentrés. Si les concentrations sectorielles sont *a priori* plutôt bien appréhendées par les contrôles aléatoires, les concentrations géographiques sont en revanche mal prises en compte. En effet, le nombre limité de contrôles ne permet pas, par exemple, de rendre compte d'un regroupement d'activités frauduleuses dans une zone ou un quartier particulier. Statistiquement, il conviendrait de surpondérer les établissements contrôlés dans ce type de zone. Mais à défaut d'information sur la répartition géographique des risques chaque établissement est pondéré de la même manière ;

- l'évaluation ne prend pas en compte l'activité générée par les particuliers employeurs, qu'il s'agisse de recours récurrent (ménage, garde d'enfant...) ou de recours ponctuel (travaux de rénovation par exemple) à un employé. En 2012, on dénombrait 3,6 millions de comptes employeurs déclarés pour une masse salariale nette déclarée de 9,1 Md€.

L'évaluation réalisée par l'Acoss porte sur le montant de cotisations et contributions sociales éludées. L'impact du travail dissimulé sur les finances publiques passe aussi par les prestations versées sous conditions de ressources (cf. *sections 3.5, 3.6* et *3.7*), ainsi que sur les impôts et autres taxes, notamment l'impôt sur le revenu. L'évaluation de l'impact du travail dissimulé sur l'impôt sur le revenu dépend évidemment du profil des foyers fiscaux concernés, et notamment du taux d'imposition moyen afférent. À titre illustratif et approximatif, en supposant un taux d'imposition moyen de 10 % (respectivement 5 %), le montant estimé par l'Acoss — qui correspond à environ 9 Md€ de masse salariale brute non déclarée, soit environ 7,3 M€ de revenu imposable — induirait un manque à gagner en matière d'impôt sur le revenu de l'ordre de 730 M€ (respectivement 365 M€).

3.3. Les travaux de la Mutualité sociale agricole (MSA)

Comme l'Acoss, la CCMSA a produit des estimations de la fraude et des irrégularités aux cotisations sociales sur son champ de compétence (cf. *Annexe 5.2*). La MSA présente toutefois d'importantes spécificités par rapport aux Urssaf, qu'il convient de préciser au préalable.

3.3.1. Les spécificités de la MSA

Par rapport à celui de l'Acoss, le champ de la MSA présente les spécificités suivantes :

- la CCMSA est en charge du volet prestations, et pas uniquement du volet recouvrement ;
- la CCMSA gère le régime aussi bien des non-salariés que des salariés agricoles ;
- la CCMSA identifiait jusque maintenant les éléments permettant le calcul des cotisations contrat par contrat, calculait les cotisations en fonction de ces éléments et envoyait l'appel de cotisations (alors que dans le régime général les employeurs calculent eux-mêmes les cotisations qu'ils déclarent aux Urssaf). Ceci limitait les erreurs déclaratives. Avec la déclaration sociale nominative (DSN), cette spécificité de la MSA disparaît.

Par ailleurs, le système d'exonérations applicable au travail occasionnel incite plutôt à déclarer ces derniers et limite l'ampleur de la fraude. Ainsi, pour l'année 2014, la CCMSA recense seulement 699 000 contrats actifs en fin d'année, mais plus du double (1,672 million) sur l'ensemble de l'année civile.

En revanche, la CCMSA fait état d'un fort développement du recours au travail détaché au sein de l'Union européenne, dans des conditions « bien souvent » suspectes au regard aussi bien de la réalité de l'activité dans le pays d'origine que des conditions d'exercice du travail détaché (respect du salaire minimum ou de la durée maximale du travail, conditions de logement des travailleurs détachés, etc.). Les entreprises concernées sont déclarées comme relevant soit du secteur agricole, soit du travail temporaire.

3.3.2. Méthode d'estimation de la fraude

La CCMSA procède aussi bien à des contrôles comptables d'assiette (CCA) qu'à des contrôles au titre du travail illégal et dissimulé (CTILD) : les résultats de ces contrôles ont été analysés par la CCMSA pour produire une estimation de la fraude et des irrégularités aux cotisations sociales.

Ces contrôles n'étant pas aléatoires, la question de la prise en compte du biais de sélection se pose naturellement : une extrapolation par simple règle de trois conduirait à surestimer la fraude. À cet effet la CCMSA a stratifié l'échantillon en 4 grands secteurs d'activité : production agricole (entreprises actives dans l'agriculture, la sylviculture et la pêche), transformation (entreprises agroalimentaires ou de commerce de gros de produits agricoles), tertiaire (secteur financier, caisses des MSA, fédérations professionnelles et chambres d'agriculture), secteurs divers (paysagistes, gardes forestiers et gardes chasse, centres équestres…). Cette stratification reste fruste et ne saurait donc prétendre neutraliser totalement le biais de sélection. Une amélioration de la méthode *via* l'introduction d'autres variables de stratification, comme la taille de l'entreprise, est à l'étude.

3.3.3. Résultats des estimations

L'estimation centrale retenue par la CCMSA évalue le manque à gagner imputable à la fraude à 135 millions d'euros pour l'année 2011 : 87,5 millions au titre du contrôle comptable d'assiette et 57,2 millions d'euros au titre du travail illégal ou dissimulé.

Cette estimation représente entre 2,5 % et 3 % de l'estimation du manque à gagner imputable à la fraude aux cotisations retenue par l'Acoss (entre 4,5 et 5,5 Md€) sur la base de contrôles aléatoires, donc non soumis à un quelconque biais de sélection, alors que les entreprises relevant du régime agricole représentent 3,4 % de la masse salariale totale du secteur privé. Les estimations de la CCMSA quant à l'ampleur de la fraude sont donc relativement convergentes avec celles de l'Acoss (quoique légèrement inférieures), et très inférieures aux taux publiés par la Cour des comptes.

Ce constat doit toutefois être quelque peu relativisé : le chiffre de 135 millions d'euros n'est qu'une estimation médiane, la CCMSA mentionne elle-même une fourchette haute de 260 millions d'euros compte tenu des aléas. Toutefois l'absence de correction du biais de sélection justifierait de nouveaux travaux pour confirmer la pertinence de cette fourchette.

Par ailleurs, le chiffre de 135 millions ne recouvre pas le manque à gagner sur les cotisations prélevées pour le compte de tiers, comme l'assurance chômage ou les régimes complémentaires de retraite : la prise en compte de ces cotisations extra-légales ou conventionnelles porterait l'estimation médiane à 175 millions d'euros.

3.4. Les travaux de la Direction générale des finances publiques (DGFiP)

3.4.1. Un champ de contrôles très large

Les contrôles effectués par les organismes collecteurs de cotisations sociales (Urssaf et caisses de mutualité sociale agricole) visent essentiellement à identifier des comportements de travail dissimulé, que ce soit en totalité ou en partie, dans la mesure où les cotisations sont calculées en référence aux salaires versés.

A contrario, les contrôles effectués par les services fiscaux portent sur un champ beaucoup plus large puisqu'ils incluent la totalité des impôts, qu'ils soient perçus pour le compte de l'État ou d'autres entités (cas des impôts locaux). En matière d'impôt sur les sociétés (IS), la base taxable est le bénéfice imposable et la fraude peut prendre des formes multiples dont beaucoup ne sont pas liés à du travail dissimulé : par exemple lorsqu'une entreprise majore indûment ses charges ou effectue des dotations aux provisions excessives.

3.4.2. L'évaluation du manque à gagner en matière de TVA

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est à première vue l'impôt le mieux corrélé à l'activité économique, même si la TVA ne couvre pas toute l'activité économique : ainsi, les associations sont exonérées de TVA pour autant qu'elles ne sont pas en concurrence avec des entreprises privées et ne vendent pas le même type de produits au même prix et au même type de clients. Par ailleurs, la TVA ne frappe pas uniformément toutes les transactions du fait de la multiplicité de taux particuliers sur certains produits très spécifiques.

Le service de la gestion fiscale de la DGFiP (dont ne relève pas le contrôle fiscal) a engagé depuis quelques années une réflexion sur l'évaluation du manque à gagner en matière de TVA collectée par elle (ce qui exclut du champ les quelques 20 milliards d'euros de TVA collectés chaque année par les Douanes). C'est une notion plus large que la fraude, puisqu'elle ne suppose pas nécessairement l'intentionnalité : dans les redressements effectués les erreurs déclaratives sont même majoritaires.

Les services du contrôle fiscal effectuent à la fois des contrôles sur place (au nombre d'environ 52 000 par an), et des contrôles sur pièces. En première approche, il est envisageable d'estimer le manque à gagner sur la base de l'extrapolation des résultats de ces contrôles à l'ensemble de la population des entreprises par post-stratification (par taille ou par secteur d'activité). Cette démarche bute toutefois sur un obstacle majeur : en ignorant le fait qu'au sein d'une strate donnée les services fiscaux contrôlent davantage les entreprises qu'ils jugent le plus susceptibles de frauder, elle conduit à surestimer le manque à gagner en corrigeant insuffisamment le biais de sélection. Avec cette méthode, la DGFiP aboutissait pour l'année 2009 à une estimation du manque à gagner en matière de TVA comprise entre 9,1 et 12,5 Md€, soit entre 7,6 % et 10,5 % de la TVA nette collectée[47].

Deux approches alternatives sont donc *a priori* envisageables pour améliorer cette estimation : procéder comme l'Acoss à des contrôles aléatoires, ou bien appliquer une méthode économétrique modélisant explicitement le processus de ciblage des contrôles. Les échanges avec le service du contrôle fiscal permettraient en effet de cibler les variables a priori les plus pertinentes : secteur et taille bien sûr, mais aussi âge de l'entreprise ou certains ratios comptables comme le poids des échanges intra-communautaires ou le ratio TVA nette / TVA brute. C'est cette deuxième approche qui a été retenue par la DGFiP (cf. *Annexe 5.3*). Pour le moment, aucun résultat de cette démarche n'a été communiqué.

3.5. Les travaux de la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf)

3.5.1. Les canaux de la fraude

La plupart des prestations versées par les caisses d'allocations familiales (CAF) sont soit versées sous conditions de ressources, auquel cas le droit s'éteint au-delà d'un plafond, soit modulées en fonction des ressources. Depuis le 1er juillet 2015, même les allocations familiales font l'objet d'une modulation de leur montant en fonction des ressources de l'allocataire. La sous-déclaration des ressources est donc une modalité commune de fraude aux prestations versées par les CAF, sans être la seule.

Une modalité importante de la fraude aux prestations versées par les CAF est celle portant sur la situation familiale déclarée, notamment l'isolement. Déclarer mensongèrement une situation d'isolement aboutit à minorer la base ressources du foyer allocataire (puisqu'il aurait fallu inclure les ressources du conjoint) et à majorer le montant maximal de prestation versée. Cette modalité de fraude ne correspond pas en règle générale à du travail dissimulé au fisc ou aux Urssaf.

[47] Délégation nationale à la lutte contre la fraude (2014), « Bilan 2013 de la lutte contre la fraude », novembre.

Une autre modalité importante de la fraude aux prestations a trait à la déclaration d'une reprise d'activité. Rappelons que lorsqu'un allocataire bascule au chômage l'année N, ses revenus d'activité (relatifs à l'année N-2) - utilisés pour calculer la base ressources qui détermine le droit aux prestations sous condition annuelle de ressources - font l'objet d'un abattement de 30 % s'il bénéficie d'une indemnisation chômage, afin que le montant de la prestation versée sous condition annuelle de ressources soit plus en phase avec les revenus courants. S'il est en situation de chômage non indemnisé, ses revenus d'activité sont « neutralisés », c'est-à-dire mis à zéro pour le calcul de la base ressources. Le corollaire de ces dispositions est que l'allocataire, s'il reprend une activité, doit le déclarer à la CAF afin que celle-ci intègre dans la base ressources une estimation de ses revenus d'activité courants. Les allocataires n'informent pas systématiquement leur CAF lorsqu'ils reprennent une activité, soit par intention frauduleuse, soit par méconnaissance de la réglementation, soit par oubli.

Par ailleurs, le contrôle des ressources par les CAF ne pose pas les mêmes difficultés selon que l'on considère des prestations sous condition annuelle ou trimestrielle de ressources. Pour les premières (prestations familiales et aides au logement) ce sont les ressources de l'année N-2 transmises (et potentiellement contrôlées en amont) par la DGFiP qui font foi aux yeux des CAF. Pour les secondes (notamment le revenu de solidarité active – RSA et la prime d'activité) les allocataires déclarent trimestriellement leurs ressources aux CAF, à charge pour celles-ci d'en vérifier l'exactitude. De fait (cf. *infra*) les prestations versées sous condition trimestrielle de ressources représentent une part prépondérante des situations de fraude identifiées.

3.5.2. Les modalités de contrôle

La fraude ne représente qu'une part des indus : il faut en effet distinguer l'oubli de l'omission longue (répétée), et l'erreur de la fausse déclaration. Toutes ces situations sont génératrices d'indus mais seules l'omission longue de déclaration de ressources et la fausse déclaration sont constitutives de la fraude. Omissions longues et fausses déclarations représentent 75 % de la fraude identifiée, contre 16 % pour la fraude à l'isolement.

De manière générale, le droit aux prestations sous condition annuelle de ressources (prestations familiales et aides au logement) est évalué sur la base des informations DGFiP (relatives aux revenus déclarés pour l'année N -2) transmises automatiquement à la branche Famille. En un sens, les CAF font *a priori* confiance aux données DGFiP qui a vocation à contrôler l'exactitude des ressources, mais ne porte pas nécessairement ses efforts en priorité sur les publics susceptibles de bénéficier de prestations sous condition de ressources, bien souvent peu ou pas imposés. Les contrôles sur pièces ou les contrôles sur place (les CAF utilisant notamment le droit de communication bancaire) peuvent certes permettre de mettre en évidence un décalage entre les ressources courantes et les montants transmis par la DGFiP pour l'année N-2, pouvant donner lieu à un signalement individualisé au fisc en cas de fraude importante. La fiabilité de l'estimation des ressources à laquelle aboutissent les CAF n'est toutefois pas parfaite, en particulier parce que le droit de communication bancaire ne fonctionne pas toujours dans des délais corrects. Par ailleurs il y a des échecs d'appariement avec les fichiers DGFiP pour certains allocataires (mais il ne semble pas que ces derniers génèrent beaucoup d'indus).

En revanche, pour les prestations sous condition trimestrielle de ressources (minima sociaux), la CAF utilise largement - outre les avis d'imposition - bulletins de salaire, droit de communication bancaire, données de Pôle Emploi, etc.

Il convient en outre de noter que les contrôles sont réalisés après-paiement afin de garantir l'accès aux droits. La sécurisation avant paiement est donc limitée. Une réflexion est en cours pour déterminer si la mise en œuvre de la DSN serait susceptible ou non de permettre de sécuriser le RSA et la prime d'activité avant paiement de la prestation.

3.5.3. Évaluation de la fraude

Depuis 2013, un dispositif annuel d'enquête a été mis en place : des agents de contrôle assermentés vérifient le dossier complet d'un allocataire sur 2 ans, *via* des contrôles sur place. Pour la vague 2016, 7 200 dossiers ont été tirés au sort, concernant des allocataires ayant reçu au moins une prestation au titre du mois de février. Il s'agit d'un tirage aléatoire stratifié par catégories de prestations.

Le RSA représente une part prépondérante (67 %) des masses d'indus frauduleux détectés (*Tableau 12*) ; par comparaison le RSA ne représentait en 2015 que 18 % des dépenses totales de prestations légales des CAF.

Tableau 12 : Répartition de la fraude détectée (toutes formes confondues) par type de prestations

Prestations	Part du total de la fraude en nombre d'allocataires (%)	Part du total de la fraude en masse financière (%)
Minima sociaux	69	73,6
- Dont RSA	*62*	*67*
- Dont AAH	*16*	*3*
Aides au logement	21	20
Prestations familiales et primes diverses	11	7
Action sociale	0,04	non significatif

Source : Cnaf

Après exploitation de l'enquête sur la fraude pour 2014, la Cnaf estime que les indus frauduleux seraient de l'ordre de 1,3 à 1,7 Md€, soit de 1,8 % à 2,5 % des prestations versées[48]. Entre 3,3 % et 4,4 % des allocataires seraient impliqués dans ces fraudes.

Il faut bien noter que ces sommes ne correspondent pas à une estimation de travail dissimulé, mais à de la fraude aux prestations. En revanche une partie de cette fraude aux prestations est liée à de la dissimulation d'assiette, et s'analyse comme un surcroît de dépense publique induit par du travail dissimulé.

À la demande du groupe de travail, la Cnaf a procédé à quelques simulations 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 et à sa répartition par catégories d'allocataires (cf. *Annexe 5.4*). Ces hypothèses ont été fournies à la Cnaf par le groupe de travail. Les simulations ont été effectuées à l'aide du modèle de microsimulation Myriade développé par la Cnaf.

Plusieurs scénarios ont été testés pour mesurer la sensibilité de l'impact estimé de la dissimulation aux hypothèses. Les scénarios étudiés diffèrent selon :

[48] Il s'agit bien ici d'une estimation statistique de la fraude globale, pas de la fraude effectivement détectée par les contrôles.

- la masse totale de revenus nets d'activité dissimulés, 1 ou 5 Md€ de revenus d'activité annuels selon le scénario considéré ;
- le profil des sous-déclarants, selon qu'il s'agit uniquement de personnes se déclarant inactives ou en recherche d'emploi (dissimulation totale d'activité), ou bien pour partie de personnes déclarant être en emploi (dissimulation partielle d'activité) ;
- la concentration de la dissimulation partielle sur les faibles revenus d'activité, selon que l'on considère que la dissimulation partielle d'activité concerne tous les niveaux de revenus d'activité, ou bien uniquement les personnes ayant des revenus d'activité inférieurs à 1,5 Smic.

Le Tableau 13 synthétise les résultats de ces simulations pour 6 scénarios croisant ces hypothèses. Deux résultats ressortent principalement :

- l'importance des montants de prestations versées à tort du fait de la dissimulation de revenus d'activité, varie entre 4 % et 11 % du montant de revenus d'activité dissimulés ;
- lorsque la sous-déclaration est supposée relever uniquement de la dissimulation totale de revenus d'activité ou bien d'une dissimulation partielle par des personnes déclarant des revenus d'activité inférieurs à 1,5 Smic, le montant de prestations versées à tort est généralement proche de 10 % du montant de revenus d'activité dissimulés. En revanche, lorsque l'on suppose que la dissimulation partielle de revenus d'activité concerne significativement les personnes déclarant des revenus d'activité supérieurs à 1,5 Smic, le montant de prestations versées à tort représente une part bien plus faible de la masse de revenus d'activité dissimulés (de 4 % à 8 %). Sur le seul groupe des personnes sans revenus d'activité déclarés (cas de dissimulation totale), le ratio avoisine les 20 %.

Tableau 13 : Synthèse des résultats des différents scénarios simulés par la Cnaf

Scénario	Masse de revenus nets d'activité non déclarés	Répartition	Dépense de prestations supplémentaire	
			Montant total	En % de l'activité dissimulée
1	1 000 M€	122 M€ de dissimulation totale, 878 M€ de dissimulation partielle concentrée sur les faibles revenus d'activité	108 M€	10,8
2	1 000 M€	122 M€ de dissimulation totale, 878 M€ de dissimulation partielle répartie sur l'ensemble de l'échelle des revenus d'activité	47 M€	4,7
3	5 000 M€	122 M€ de dissimulation totale, 4878 M€ de dissimulation partielle concentrée sur les faibles revenus d'activité	420 M€	8,4
4	5 000 M€	122 M€ de dissimulation totale, 4878 M€ de dissimulation partielle répartie sur l'ensemble de l'échelle des revenus d'activité	201 M€	4,0
5	5 000 M€	610 M€ de dissimulation totale, 4390 M€ de dissimulation partielle concentrée sur les faibles revenus d'activité	492 M€	9,8
6	5 000 M€	610 M€ de dissimulation totale, 4390 M€ de dissimulation partielle répartie sur l'ensemble de l'échelle des revenus d'activité	288 M€	5,8

Source : calculs Cnaf - Modèle Myriade
ERFS 2011, Législation 2015 avec prime d'activité

À titre illustratif, sur la base des hypothèses retenues des scénarios à 5 Md€ de revenus non déclarés et en appliquant le ratio montant de prestations versées à tort / montant de sous-déclaration, au montant de revenus sous-jacent à l'estimation de l'Acoss (7,3 Md€, cf. *section 3.2.2*), on aboutit à un montant de prestations versées à tort compris entre 290 M€ et 710 M€.

L'estimation du montant de prestations versées à tort du fait de la sous-déclaration des revenus d'activité, exprimée en part de la masse de revenus d'activité dissimulés (de l'ordre de seulement 20 % lorsque l'on fait l'hypothèse que la fraude concerne uniquement des personnes se déclarant sans activité rémunérée) peut à première vue interpeller dans la mesure où des analyses par cas-types réalisées par la Cnaf et illustrant la sensibilité des montants de prestations versées aux revenus déclarés suggèrent plutôt des ratios voisins de 40 % dans la zone de dégressivité des prestations.

Il n'y a toutefois pas de contradiction entre ces chiffres car toutes les personnes déclarant des revenus d'activité nuls ou faibles ne se situent pas dans la zone de dégressivité des prestations. Prenons par exemple le cas d'une personne avec deux enfants à charge qui déclarerait des revenus d'activité nuls mais qui serait en couple avec une personne déclarant des revenus d'activité s'élevant à 2,5 Smic : même en déclarant des revenus d'activité nuls elle ne bénéficie que du montant minimal de prestations. Une éventuelle dissimulation de revenus de sa part ne se traduirait donc pas par un excès de prestations versées.

Pour illustrer ces effets, la Cnaf a fourni des détails sur les caractéristiques des populations sur lesquelles ont été effectuées les simulations de fraude par dissimulation de revenus d'activité (*Tableau 14*). On constate que la population des personnes sans activité déclarée (et qui ne bénéficient ni d'allocations chômage ni de pensions de retraite) est composée pour moins du quart par des adultes isolés (avec ou sans enfants) : plus des trois quarts font donc partie d'un ménage où il y au moins un autre adulte (susceptible d'avoir des revenus d'activité). En outre, seulement 28 % de

Tableau 14 : Caractéristiques des populations faisant l'objet des simulations

	Individus en âge de travailler (16-65 ans), ayant terminé leurs études initiales et…					
	...ne percevant ni revenus d'activité, ni allocations chômage, ni pensions de retraite		**...déclarant des revenus d'activité inférieurs à 1,5 Smic**		**...déclarant des revenus d'activité (tout niveau)**	
Type de dissimulation simulée	Dissimulation totale		Dissimulation partielle		Dissimulation partielle	
	Effectifs (en milliers)	***Répar-tition***	**Effectifs (en milliers)**	***Répar-tition***	**Effectifs (en milliers)**	***Répar-tition***
Configuration familiale						
Seul sans enfant	421	*12 %*	1 326	*14 %*	3 385	*15 %*
Seul avec enfant	398	*11 %*	745	*8 %*	1 387	*6 %*
Autre configuration familiale	2 763	*77 %*	7 095	*77 %*	17 826	*79 %*
Revenus déclarés du ménage						
Revenu déclaré nul	15	*0 %*	0	*0 %*	0	*0 %*
Inférieurs à 0,5 Smic	996	*28 %*	468	*5 %*	473	*2 %*
Entre 0,5 Smic et 1 Smic	365	*10 %*	670	*7 %*	671	*3 %*
Entre 1 Smic et 1,5 Smic	523	*15 %*	1 705	*19 %*	1 888	*8 %*
Entre 1,5 Smic et 2 Smic	445	*12 %*	905	*10 %*	2 269	*10 %*
Supérieurs à 2 Smic	1 237	*35 %*	5 418	*59 %*	17 297	*77 %*
TOTAL	3 582	*100 %*	9 166	*100 %*	22 958	*100 %*

Source : calculs Cnaf - Modèle Myriade

cette population vit dans un ménage avec des revenus déclarés (qu'il s'agisse de revenus d'activité ou d'autres types de revenus) inférieurs à 0,5 Smic et plus du tiers vit dans un ménage avec des revenus déclarés supérieurs à 2 Smic. Ces caractéristiques peuvent expliquer pourquoi le ratio prestations indues / activité dissimulée ne dépasse pas 21 % sur cette population.

La Cnaf a en outre effectué des simulations complémentaires sur une population plus restreinte, celle des individus en âge de travailler (16-65 ans) ayant terminé leurs études initiales, ne percevant ni allocations chômage ni pensions de retraite, et appartenant à un ménage ayant des revenus d'activité nuls. La différence avec la population précédemment analysée est que l'on exclut les individus vivant dans un ménage dont d'autres membres perçoivent des revenus d'activité. Sur cette nouvelle sous-population le ratio prestations indues / activité dissimulée s'établit cette fois à environ 37 %, soit un niveau très proche de ce que suggère l'analyse de la zone de dégressivité des prestations.

3.6. Les travaux de Pôle Emploi

Contrairement à l'Acoss, à la CCMSA ou à 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, notamment la non-déclaration d'une reprise d'activité au cours d'une période d'indemnisation ont toutefois été menées à bien.

3.6.1. Les spécificités de la fraude aux prestations d'assurance chômage

Pôle Emploi a notamment pour mission de verser des allocations aux personnes ayant perdu leur emploi. Le droit aux allocations chômage et le montant de celles-ci sont conditionnés par l'activité antérieure du bénéficiaire.

L'ouverture du droit et la détermination du montant de la prestation (allocation de retour à l'emploi - ARE) sont conditionnés par l'attestation délivrée par l'employeur à la fin du contrat de travail. Une forme de fraude consiste donc à obtenir le versement de prestations sur la foi d'attestations mensongères. Cette possibilité est facilitée par le fait que le versement de l'allocation n'est pas subordonné au versement effectif de cotisations par l'entreprise pour les périodes déclarées dans l'attestation. Le salarié est en effet réputé victime d'un non-paiement des cotisations et ne pas avoir à subir les conséquences (le principe vaut également pour l'assurance-vieillesse) : si Pôle Emploi détecte un tel cas de figure il peut signaler l'entreprise aux Urssaf mais pas suspendre le paiement de la partie indue de l'allocation, sauf si la complicité du salarié est prouvée. Des formes de fraude très organisées et professionnalisées (dans lesquelles l'entreprise ayant rempli l'attestation cesse son activité avant que le contrôle ait pu avoir lieu) se sont parfois développées.

Lorsque le schéma de fraude repose sur un travail effectif mais non déclaré, il s'agit de fraude aux cotisations liée à du travail dissimulé, phénomène qui rentre dans le champ de ce groupe de travail. En revanche, lorsque le schéma de fraude repose sur un travail purement fictif mais déclaré à Pôle Emploi à seule fin de bénéficier de prestations, il s'agit de fraude aux prestations et ce phénomène ne relève pas du champ de ce groupe de travail.

On ne dispose à ce jour d'aucune estimation publique sur la fréquence de ces différents cas (salariés que l'on indemnise et pour lesquels l'entreprise n'a pas cotisé, qu'il y ait eu ou non un travail effectif)

et des masses financières associées. La mise en œuvre de la DSN (déclaration sociale nominative) devrait toutefois faciliter les contrôles en permettant un repérage en temps réel de ces situations (le repérage par confrontation des déclarations à Pôle Emploi et de la déclaration annuelle de données sociales - DADS - ne pouvant s'effectuer que bien a posteriori). Potentiellement, le rapprochement des déclarations Pôle Emploi et DADS aurait pu être mené compte tenu de l'enjeu.

La fraude aux prestations peut également prendre la forme d'une non-déclaration d'une reprise d'activité, afin de continuer à bénéficier indûment de l'ARE. On notera toutefois que l'impact précis de tels comportements sur la chronique des revenus est difficile à apprécier : si la non-déclaration d'une reprise d'activité peut avoir pour conséquence un cumul indu avec les prestations, elle a aussi pour effet de ne pas ouvrir de nouveaux droits (chômage, vieillesse) auxquels le salarié pourrait prétendre en déclarant sa reprise d'activité. En 2014, environ 600 000 personnes cumulaient une prestation d'assurance chômage avec des revenus d'activité. La lutte contre la fraude à la non-déclaration d'une reprise d'activité passe par les rapprochements avec des sources externes, comme les déclarations préalables à l'embauche (DPAE). Pôle Emploi tire déjà parti de ces rapprochements pour détecter des comportements frauduleux.

La question de la fraude par non-déclaration d'une reprise d'activité devient plus aiguë avec le développement de l'économie collaborative, qui permet plus facilement de se constituer un complément de revenus de manière souvent assez informelle. La récente clarification opérée par le Bofip quant à ce qui doit être ou non déclaré au sein des revenus perçus dans le cadre de processus collaboratifs est essentielle pour permettre un contrôle pertinent de la fraude *via* la non-déclaration d'une activité réduite. Par ailleurs, l'économie collaborative permet aussi un traçage plus systématique des transactions (par exemple paiement *via* smartphone) de nature à faciliter le contrôle.

3.6.2. Les incitations financières à ne pas déclarer une reprise d'activité réduite

Historiquement, le régime d'assurance chômage a été conçu pour indemniser le chômage total. C'est le développement des situations d'activité réduite ou intermittente qui a nécessité une évolution des règles afin de permettre dans certaines conditions le maintien de l'allocation alors même que le bénéficiaire a retrouvé un emploi. En pratique, le bénéfice de la prestation peut être maintenu si deux conditions cumulatives sont vérifiées : le revenu tiré de l'activité réduite ne doit pas excéder 70 % du salaire de référence, et la durée travaillée ne doit pas excéder 110 heures par mois.

Pour autant, si le droit à la prestation peut être maintenu en cas d'activité réduite, son montant est minoré par rapport à la prestation due en l'absence d'activité réduite. Cette situation peut inciter certains bénéficiaires à ne pas déclarer leur reprise d'activité afin de continuer à percevoir la prestation complète.

Les analyses sur cas-types menées par Pôle Emploi dressent toutefois un tableau plus nuancé de ces incitations. À court terme, en effet, une activité réduite déclarée va bien souvent se traduire par un revenu global de l'allocataire plus faible que s'il ne déclare pas sa reprise d'activité. Mais la conclusion peut très bien s'inverser dans une perspective plus dynamique, tenant compte du rechargement des droits qui fait que la déclaration d'une activité réduite repousse la date de fin de droit à l'ARE.

Empiriquement, une étude menée par deux chercheurs (Gonthier et Le Barbanchon, 2016) aboutit à la conclusion que les comportements d'optimisation par les allocataires seraient limités. Si de tels comportements étaient répandus, on devrait en toute logique observer une discontinuité forte dans la distribution du ratio du salaire d'activité réduite sur le salaire de référence, avec un pic d'accumulation en dessous du seuil de 70 % et une « masse manquante » juste au-dessus du seuil. Le comportement d'optimisation se concrétiserait alors par un moindre recours à la reprise d'activité en cours d'indemnisation ou par une absence de déclaration de travail par les allocataires de l'Assurance chômage. Or l'examen du phénomène ne met pas en évidence un phénomène d'ampleur. Pour les chercheurs, ce résultat pourrait être justement lié au fait que les allocataires anticipent l'impact dynamique du rechargement des droits, ce qui les incite à déclarer leur reprise d'activité.

3.7. Les travaux sur la fraude à la CMU-C[49]

3.7.1. Les canaux de la fraude

Comme la plupart des prestations familiales (cf. *section 3.5*), la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) est versée sous conditions de ressources. Il en est de même pour l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS).

Tandis que la CMU-C offre la prise en charge de la part complémentaire des dépenses de santé (consultations, hospitalisations, médicaments, examens médicaux, etc.) à hauteur de 100 % des tarifs de responsabilité de la sécurité sociale, l'ACS consiste en une aide financière au paiement d'un contrat d'assurance maladie complémentaire de santé. L'ACS s'adresse aux personnes dont les ressources dépassent jusqu'à 35 % le plafond d'attribution de la CMU-C.

Plusieurs types de fraude peuvent être identifiés dans le cadre de l'octroi de la CMU-C ou de l'ACS : fraude à l'identité, fraude à la condition de stabilité de la résidence, fraude à la condition de régularité du séjour, fraude à la composition du foyer et fraude aux ressources. Cette dernière peut être notamment liée à la dissimulation de revenus d'activité, et en particulier de revenus perçus dans le cadre d'un travail dissimulé.

3.7.2. Les contrôles effectués par les CPAM

En matière de gestion des droits (lors de l'attribution ou lors du renouvellement), la CNAMTS relève quatre catégories de fraude :

- fraude non détectée,
- fraude détectée mais non stoppée,
- fraude stoppée,
- préjudice compensé par recouvrement effectif des indus.

En 2012, le montant moyen unitaire du préjudice brut subi au titre des fraudes à la condition de ressources sur le champ de la CMU-C a été évalué en 2012 à 677 euros sur un nombre de 740 fraudes détectées par les CPAM.

La confrontation des déclarations de ressources avec les données fiscales peut permettre aux CPAM de mieux apprécier la cohérence des déclarations des demandeurs sur leur résidence en France, sur

[49] Cette section s'appuie sur la note du Fonds CMU portée en *Annexe 5.5*.

la composition de leur foyer et sur le montant de leurs revenus déclarés. En revanche, la complétude et l'exactitude de l'ensemble des ressources n'est pas vérifiable et *a fortiori* les ressources procurées par le travail dissimulé, par définition non déclarées à l'administration fiscale.

Face à ces constats, la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2012 a conforté l'utilisation du droit de communication bancaire, qui constitue pour les CPAM un moyen d'investigation efficace sur la réalité des ressources déclarées par les assurés.

À partir des contrôles comportant une utilisation systématique du droit de communication des relevés de comptes bancaires auprès des établissements financiers effectués par trois CPAM, ces dernières ont détecté une fréquence d'anomalie supérieure à 10 % en 2012.

Au regard de ce taux, la CNAMTS a expérimenté l'exercice du droit de communication des relevés de comptes bancaires sur 10 % des demandes de renouvellement de la CMU-C reçues entre le 1er février 2014 et le 31 mai 2014 par quatre caisses de tailles et de zones géographiques différentes, ces demandes étant sélectionnées par voie d'un tirage aléatoire et n'étant pas liées à l'attribution du RSA socle (pour lequel il appartient aux CAF de procéder à la vérification).

Tels que communiqués par la CNAMTS à la Cour des comptes, les résultats de l'expérimentation ont conduit à constater une fréquence très élevée d'attributions irrégulières de la CMU-C. Ainsi, près d'un quart des dossiers étudiés (24,7 %) de titulaires de la CMU-C (non titulaires du RSA socle) comportaient des ressources supérieures au plafond de la CMU-C du fait d'une déclaration incomplète des ressources ou de la composition du foyer. Plus du dixième (13,1 %) comportaient des ressources excédant le plafond de l'ACS.

Toutefois, les ressources non déclarées identifiées par les contrôles portaient majoritairement sur des sommes versées par des membres de la famille ou par des proches. Par ailleurs, en raison de l'absence de représentativité statistique des quatre caisses retenues et de l'échantillon de dossiers contrôlés au niveau national, la CNAMTS a estimé qu'aucune conclusion nationale ne pouvait être tirée de cette expérimentation.

Consécutivement à ces premières actions de contrôle et en liaison avec ses autorités de tutelle, la CNAMTS a déployé, en janvier 2015, un plan national de sécurisation de l'attribution de la CMU-C visant à vérifier *a posteriori* 170 000 dossiers entre 2015 et 2016 et d'atteindre ainsi 10% du nombre d'accords CMUC.

3.7.3. Les contrôles effectués par les CAF

Selon la Drees[50], en 2012, 80 % des allocataires du RSA socle avaient recours à la CMU-C. Le nombre de bénéficiaires du RSA socle s'élevait fin décembre 2014 à 1,9 million de personnes[51]. Sur la base de l'évaluation 2012, les bénéficiaires de la CMU-C représenteraient donc environ 1,5 million de personnes, soit 30 % du nombre de bénéficiaires total de la CMU-C en 2014[52].

[50] Drees, enquête 2012 auprès des bénéficiaires de minima sociaux.

[51] Drees, *Minima sociaux et prestations sociales – ménages aux revenus modestes et redistribution* – édition 2016.

[52] Le Fonds CMU-C ne dispose pas de données nationales actualisées tous régimes confondus permettant de corroborer cette évaluation 2012. Les données disponibles concernent le RSI et la CCMSA pour lesquels les parts des bénéficiaires de la CMU-C également bénéficiaires du RSA s'élèvent respectivement à 59 % et 33,4 % en décembre 2012.

Sous cette hypothèse de 30 % de bénéficiaires du RSA socle parmi les bénéficiaires de la CMU-C, les prestations financées par le fonds pour cette catégorie de personnes représenteraient environ 650 millions d'euros en 2016.

Sous réserve que la demande en soit faite par les assurés, l'octroi du RSA peut donner lieu à l'ouverture par les CPAM de droits à une aide à une complémentaire santé sans contrôle complémentaire des ressources. Il appartient en effet aux CAF de s'assurer des ressources qui conditionnent le droit à cette prestation (cf. *section 3.5*). La fraude n'est caractérisée qu'à l'issue d'une analyse spécifique visant à prouver la matérialité et l'intentionnalité de la fraude.

3.8. Les travaux de la comptabilité nationale

3.8.1. Une démarche ancienne

La comptabilité nationale, qui s'est développée immédiatement après la fin de la seconde guerre mondiale, vise à rendre compte de l'ensemble des activités économiques sur un territoire et pendant une période donnés ainsi que des revenus générés par ces activités, indépendamment du caractère légal ou illégal, déclaré ou non déclaré, de ces activités et de ces revenus. Les comptables nationaux ont donc eu très tôt le souci d'évaluer la part de l'activité et des revenus qui échappait spontanément à certaines des sources qu'ils mobilisaient, notamment les sources de nature comptable ou fiscale.

Différentes approches peuvent toutefois être mobilisées pour s'efforcer d'arriver à une mesure exhaustive des activités et des revenus. Historiquement, les premières évaluations de l'activité non observée (notamment pour des raisons liées à la fraude) ont découlé de la confrontation des différentes « approches » du produit intérieur brut (PIB).

Comptablement, le PIB peut en effet être appréhendé indifféremment comme la somme des valeurs ajoutées de l'ensemble des branches d'activité (approche « production », qui correspond à une mesure de l'offre de biens et services), comme la somme des dépenses de consommation et d'investissement, des variations de stocks et du solde du commerce extérieur (approche « demande »), ou comme la somme des revenus primaires issus de la production domestique tels que rémunérations salariales, excédent brut d'exploitation des sociétés et revenu mixte des entrepreneurs individuels (approche « revenu »). Si ces trois approches sont comptablement équivalentes, leur estimation pratique repose sur des sources différentes qui ne sont pas affectées au même degré par les phénomènes de dissimulation d'activité. Les approches production et revenu sont, au moins en France, largement estimées sur la base de données comptables ou fiscales sur les entreprises (donc entachées naturellement d'un biais de sous-estimation lié aux situations de fraude), tandis que l'approche demande mobilise des sources de nature différente, notamment des enquêtes auprès des ménages ou bien des grandes enseignes de distribution. En règle générale l'approche demande est supérieure aux deux autres approches, et l'écart entre ces différentes approches peut à bon droit être imputé au moins en partie aux situations de dissimulation d'activité.

Cela étant, cette façon de procéder demeure fragile : les sources statistiques utilisées pour évaluer certaines composantes de l'approche demande (en particulier l'investissement) sont relativement imprécises. Il n'est pas évident non plus que les ménages, dans les enquêtes effectuées par l'Insee, déclarent bien l'intégralité de leurs dépenses, notamment lorsqu'ils se prêtent consciemment à des

transactions non déclarées. Rien ne garantit donc que l'approche demande fournisse spontanément une estimation du PIB incluant toute l'activité dissimulée.

À la fin des années 1990, les comptables nationaux français ont donc modifié leurs méthodes : plutôt que l'estimation concurrente et indépendante des trois approches, ils ont privilégié l'estimation du PIB issue des approches production et revenu à partir de données comptables et fiscales (l'approche demande étant ensuite calée sur cette estimation), moyennant bien évidemment des redressements au titre de l'activité dissimulée aux administrations, lesquels sont décrits dans la section suivante.

Ce choix, spécifique à la France, est lié au fait que toutes les entreprises situées en France, quelle que soit leur taille, ont l'obligation légale de fournir chaque année aux services fiscaux une comptabilité présentée sous un format unique, celui du plan comptable général (PCG). Dans les autres pays, l'exhaustivité est assurée par d'autres méthodes, comme la confrontation des estimations spontanées des trois approches du PIB, ou la confrontation des données d'emploi issues des interrogations directes des ménages (recensement ou enquêtes) et des données d'emploi issues des organismes collecteurs des cotisations sociales.

3.8.2. Les redressements au titre de l'économie non observée : de quoi parle-t-on ?

L'ensemble des redressements effectués par les comptables nationaux pour assurer l'exhaustivité du PIB aboutit à corriger à la hausse la valeur ajoutée (VA) d'un montant de 68,1 Md€ en 2010, soit 3,4 % du PIB (cf. *Annexe 5.6*).

Encore faut-il s'entendre sur la nature de ces redressements : ils ne coïncident pas avec l'ensemble de l'activité dissimulée aux pouvoirs publics, mais retracent seulement la part qui échappe aux sources (principalement données comptables ou d'enquêtes) mobilisées par les comptables nationaux. Le chiffre de 68,1 Md€ est donc contingent aux sources mobilisées.

Par exemple, l'estimation de la production et de la valeur ajoutée des producteurs privés repose pour une large part sur l'exploitation des liasses fiscales des entreprises, i.e. les comptes conformes au plan comptable général (PCG) déposés par les entreprises au fisc après la clôture de leur exercice. Par nature, ces sources ignorent l'activité dissimulée à des fins de fraude fiscale et il est donc indispensable d'effectuer des redressements en conséquence.

En revanche, il arrive que pour certaines activités les statisticiens privilégient aux sources fiscales des données d'enquêtes qu'ils jugent suffisamment précises pour délivrer une image raisonnablement exhaustive de la production. C'est le cas par exemple de l'agriculture et des propriétaires bailleurs (qui en comptabilité nationale produisent - au même titre d'ailleurs que les propriétaires occupants - un service de logement, même s'il ne met pas un jeu un réel « travail »), pour lesquelles sont privilégiées respectivement les enquêtes du service statistique du ministère de l'Agriculture et l'enquête nationale sur le logement. Le chiffre global de 68,1 Md€ de redressements sur la valeur ajoutée ne comprend donc aucune correction sur les champs de l'agriculture et des producteurs bailleurs. Cela ne signifie naturellement pas que la fraude sociale ou fiscale des exploitants agricoles ou des propriétaires bailleurs est inexistante : mais son estimation n'intéresse pas les comptables nationaux dans la mesure où ils n'utilisent pas les sources Urssaf ou DGFiP pour évaluer la production dans ces domaines d'activité.

Enfin, la fraude a été supposée inexistante dans certains secteurs aux activités très spécifiques : les administrations publiques (qui regroupent principalement l'État, les collectivités locales, les hôpitaux publics et les régimes d'assurance sociale), ainsi que les sociétés financières (banque et assurance principalement) où le degré de contrôle de l'activité par les régulateurs rend peu plausible une dissimulation importante d'activité.

3.8.3. 51,9 Md€ de redressements en 2010 sur la VA des entreprises déclarées

Les trois quarts du redressement total de 68,1 Md€, soit 51,9 Md€, portent sur les entreprises non financières ayant une existence légale, qui regroupent à la fois des sociétés constituées et des entrepreneurs individuels (EI). Pour évaluer l'activité dissimulée à des fins de fraude fiscale, l'approche retenue par les comptables nationaux repose sur l'extrapolation à l'ensemble des entreprises (contrôlées ou non) des redressements opérés par la DGFiP sur les comptes des entreprises ayant fait l'objet d'un contrôle.

L'enjeu est alors de corriger le biais de sélection lié au fait que le service du contrôle fiscal, afin de maximiser le rendement de son activité, cible les contrôles sur les entreprises qu'il juge le plus susceptibles de frauder, et pour des montants importants.

Une première manière de le faire est d'extrapoler le résultat des contrôles par règle de trois, non pas sur l'ensemble du champ, mais de manière séparée par strates d'entreprises croisant taille d'entreprise et secteur d'activité pour tenir compte du fait que les comportements de fraude sont selon toute vraisemblance d'une ampleur très variables selon la strate considérée (cf. *section 2.1.2.1*).

Cette première façon de procéder est toutefois fruste car la taille et le secteur d'activité ne sont certainement pas les seuls critères qui conduisent les services fiscaux à contrôler une entreprise plutôt qu'une autre. Une approche plus satisfaisante consiste à apparier le fichier des entreprises contrôlées avec le fichier recensant l'ensemble des entreprises, et à modéliser la probabilité pour une entreprise d'être contrôlée en fonction de caractéristiques observables pour l'ensemble des entreprises. L'extrapolation du résultat des contrôles peut alors être effectuée en tenant compte de la probabilité de contrôle ainsi évaluée pour chaque entreprise (cf. *section 2.1.2.2*). C'est cette approche qui a été retenue par les comptables nationaux (Louvot-Runavot, 2011) : la probabilité pour une entreprise d'être contrôlée a été modélisée en fonction de sa taille et de son secteur d'activité, mais aussi des valeurs prises par certains ratios comptables comme le taux de valeur ajoutée (ratio valeur ajoutée / chiffre d'affaires) ou le taux de marge (ratio excédent d'exploitation / valeur ajoutée). On constate empiriquement qu'au sein d'une strate taille * secteur d'activité donnée, les entreprises présentant des ratios comptables faibles sont davantage susceptibles d'être contrôlées.

Il faut toutefois garder à l'esprit que cette approche, si elle est plus satisfaisante que la simple stratification de l'échantillon par taille et secteur d'activité, ne corrige qu'imparfaitement le biais de sélection : on ne prend en effet en compte dans la modélisation de la probabilité de contrôle que les critères observables dans le fichier des entreprises utilisé. Or, il est extrêmement probable que les décisions des services fiscaux de procéder ou non à un contrôle sont motivées également par des informations non présentes dans les fichiers - par exemple les cas de dénonciation par des concurrents.

Enfin, les corrections appliquées par les comptables nationaux ne prennent en compte que les redressements fiscaux correspondant à des formes de fraude qui conduisent à fausser l'estimation de la VA. Or, en matière notamment d'impôt sur les sociétés, il existe des formes de fraude qui minorent le bénéfice imposable sans jouer sur la VA estimée, par exemple des dotations non justifiées aux provisions : les chiffres produits par la comptabilité nationale ne couvrent donc pas tous les cas de fraude fiscale. À noter toutefois que dans l'estimation publiée en 2011 les redressements pour fraude aux prix de transfert n'ont pas été retenus pour l'estimation des corrections statistiques à appliquer, alors que cette forme de fraude a bien pour effet de sous-estimer la VA[53]. Il serait souhaitable que lors d'une future réestimation des corrections pour fraude ce motif de redressement soit bien pris en compte.

Bien qu'entachées d'une incertitude difficilement quantifiable, les estimations ainsi obtenues sont à la base de la plus grosse part des corrections appliquées par les comptables nationaux. La méthode aboutit ainsi à une sous-estimation de 40,7 Md€ de la valeur ajoutée (hors taxes) des entreprises non financières en 2010 : 20 Md€ *via* dissimulation de chiffre d'affaires (comportement qui se traduit par du travail dissimulé) dont les 2/3 par des entrepreneurs individuels, et 20,7 Md€ *via* majoration indues des charges externes (comportement qui ne se traduit pas par du travail dissimulé) dont 1/3 par des entrepreneurs individuels. Lorsque l'on ajoute à ce montant de 40,7 Md€ la TVA éludée (« écart TVA » estimé en comptabilité nationale), on débouche sur une correction globale de 51,9 Md€ sur la valeur ajoutée des entreprises non financières pour l'année 2010. Ce chiffre de 40,7 Md€ correspond bien à une estimation de la VA ainsi dissimulée, et non au manque à gagner pour les finances publiques.

Cette correction globale est ventilée par secteurs d'activité en fonction des comportements de fraude estimés. Les secteurs les plus affectés sont par ordre décroissant la construction (4,3 Md€ de VA dissimulée), la santé humaine marchande (cliniques ou professions libérales, 2,9 Md€), le commerce de détail (2,8 Md€) et la restauration (2,4 Md€).

3.8.4. 16,2 Md€ de redressements en 2010 pour les autres formes de dissimulation d'activité

Les redressements au titre de l'économie non observée ne concernent pas que les entreprises non financières déclarées, mais ils reposent en général sur des bases empiriques plus fragiles.

- ***Les entreprises non financières sans existence légale***

Il s'agit là d'activités de nature clandestine, par des producteurs non répertoriés par les services fiscaux ou les organismes collecteurs de cotisations sociales. Les approches par extrapolation des résultats de contrôles fiscaux ou sociaux sont par construction inopérantes puisque les contrôles fiscaux ou sociaux sont généralement effectués sur une population d'entreprises répertoriées, qu'ils soient ciblés ou aléatoires : seuls les contrôles aléatoires lancés au cours des dernières années par l'Acoss dans la construction - où la cible du contrôle est un chantier et non une entreprise répertoriée - semblent à même d'identifier des cas d'activité clandestine.

[53] La fraude aux prix de transfert concerne des groupes dont les filiales se rendent les unes aux autres des services, et implantés sur différents pays ayant des taux d'imposition différents. Elle consiste à majorer indûment la valeur des services rendus aux filiales implantées dans des pays à forte imposition par les filiales implantées dans des pays à faible imposition, de manière à transférer la base taxable des pays à forte imposition vers les pays à faible imposition, et minorer ainsi l'impôt acquitté par l'ensemble du groupe. Cette pratique est illégale mais parfois difficile à prouver.

En l'état actuel des choses, les redressements effectués par la comptabilité nationale sont fondés sur des dires d'experts anciens, difficilement vérifiables. Le redressement global (1,4 Md€ en 2010) représente un peu plus de 1 % de la VA des entreprises non financières et est par convention ventilé par secteurs en fonction de la répartition sectorielle des entrepreneurs individuels déclarés. Les secteurs les plus fortement corrigés sont par ordre décroissant la construction (8,1 Md€ de VA dissimulée), l'enseignement marchand (cours particuliers, 1,7 Md€), le commerce et la réparation d'automobiles et de motocycles (1,4 Md€) ainsi que la programmation, le conseil et les autres activités informatiques (1,1 Md€). L'intégralité de ce redressement correspond à de la rémunération d'un travail dissimulé.

- ***La contrebande***

Les redressements sur la VA au titre de la contrebande correspondent aux marges commerciales réalisées par les contrebandiers (elles rémunèrent donc un travail dissimulé). Seule la contrebande de tabac a été retenue, le prix comparativement élevé du tabac en France ayant probablement favorisé le développement d'un marché de contrebande (*a contrario*, la contrebande d'alcool a été supposée négligeable compte tenu du prix comparativement bas de l'alcool en France). Les redressements opérés, estimés sur la base de données de l'Observatoire français des drogues et toxicomanies (OFDT) et de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), sont relativement faibles : +0,6 Md€ sur la VA en 2010.

- ***Le recours au travail dissimulé par les ménages***

Est ici visé le recours par les ménages à l'emploi, rémunéré de façon informelle, de personnes pour effectuer des travaux domestiques (en un sens large : travaux de ménage oud e repassage, mais aussi des activités relevant de l'action sociale comme la garde d'enfants ou l'aide aux personnes dépendantes). Les redressements (+ 2,2 Md€ de VA en 2010 qui correspond intégralement à de la rémunération d'un travail dissimulé) sont dans une large mesure effectués à dire d'expert (en l'absence de contrôles développés sur ce champ par les organismes sociaux et fiscaux) et donc difficilement vérifiables.

3.8.5. Une estimation sous-jacente d'un montant total de travail dissimulé d'environ 30 Md€ en 2010

Comme indiqué dans la section précédente, l'intégralité du redressement de 16,2 Md€ effectué sur les entités non déclarées, les ménages employeurs ou au titre de la contrebande correspondent à de la rémunération d'un travail dissimulé. En revanche, cette analyse n'est pas transposable aux 51,9 Md€ redressements portant sur la VA des entités déclarées.

D'une part, la dissimulation d'activité par majoration indue des charges n'est a priori pas associée à du travail dissimulé, et les 20,7 Md€ de correction sur la VA à ce titre n'ont donc pas de contrepartie en termes de rémunération de travail dissimulé. En revanche, la fraude de 20,0 Md€ par sous-estimation du chiffre d'affaires correspond à la dissimulation d'une production qui a mobilisé un travail dissimulé.

Par ailleurs, une partie de VA supplémentaire des entités déclarées générée par la fraude au chiffre d'affaires n'est pas captée par les salariés impliqués dans le processus de production (elle rémunère in fine les détenteurs du capital). Afin d'allouer cette VA supplémentaire entre rémunération du

travail et du capital, les comptables nationaux ont fait l'hypothèse que la part des salaires dans la VA non déclarée était la même que dans la VA déclarée.

Moyennant ces hypothèses, on peut estimer que la part de la rémunération de travail dissimulé dans les 68,1 Md€ de redressements effectués sur la VA totale est d'environ 30 Md€, dont 12 à 13 Md€ au titre de la fraude des entreprises déclarées. C'est ce dernier ordre de grandeur qui est a priori le plus comparable aux estimations du travail dissimulé émanant des contrôles effectués par les Urssaf.

Le *Tableau 15* synthétise l'ensemble des redressements effectués par les comptables nationaux.

Tableau 15 : Redressements effectués au titre de l'ENO en 2010

	Valeur ajoutée		Dont travail dissimulé, Md€
	Md€	% du PIB publié	
Activités dissimulées par les entreprises déclarées	**51,9**	**2,6**	**11 à 15**
- dont fraude sur la VA	40,7	2,0	
- dont écart TVA	11,2	0,6	
Activités générées par des entités économiques non déclarées	**16,2**	**0,8**	**16,2**
- dont activité dissimulée par des entreprises sans existence légale	13,4	0,7	13,4
- dont contrebande	0,6	0,0	0,6
- dont travail domestique dissimulé	2,2	0,1	2,2
Total	**68,1**	**3,4**	**27 à 31**

Source : Insee, Comptes nationaux, base 2010

3.8.6. Les améliorations souhaitables

Premièrement, le redressement effectué au titre de la VA dissimulée par des entreprises déclarées est fondé sur une analyse méticuleuse des résultats des contrôles DGFiP mais il demeure perfectible : la modalisation à partir de données comptables de la décision d'effectuer un contrôle ne permet en effet de neutraliser qu'une partie du biais de sélection, la décision de procéder ou non à un contrôle pouvant être motivée par des critères non observables dans les fichiers (comme le fait qu'une entreprise a été dénoncée comme fraudeuse).

De ce point de vue les contrôles aléatoires diligentés par l'Acoss présentent le grand intérêt de ne pas être exposés à un tel biais de sélection. Cela étant, les résultats de l'Acoss ne sont pas immédiatement utilisables par la comptabilité nationale dans la mesure où celle-ci vise la quantification de la valeur ajoutée dissimulée, et pas seulement du travail dissimulé. L'examen des estimations retenues par l'Acoss ne permet de fait pas d'étayer un diagnostic de surestimation ou de sous-estimation de la fraude par la comptabilité nationale, même si l'estimation de la comptabilité nationale du travail dissimulé apparaît un peu supérieure à celle de l'Acoss : les écarts constatés (cf. *section 3.10*) ne semblent guère significatifs compte tenu des limites de chacune des approches. Cela étant, ce résultat est en soi déjà rassurant : la relative proximité des évaluations suggère que l'estimation de la comptabilité nationale n'est pas entachée d'une erreur massive.

Pour aller plus loin sur ce champ de l'estimation de la VA dissimulée par des entreprises déclarées, il faudrait pouvoir se fonder sur le résultat de contrôles fiscaux aléatoires (voie dans laquelle la DGFiP ne s'est jusqu'à présent jamais engagée) ou bien, à défaut, sur l'extrapolation des résultats de contrôles fiscaux ciblés en modélisant plus précisément la décision de contrôle : c'est *a priori* la

DGFiP qui serait le plus à même de s'engager dans cette voie puisqu'elle connaît mieux les critères motivant la décision de contrôler ou pas une entreprise.

Deuxièmement, les redressements effectués par la comptabilité nationale au titre du travail clandestin (par des travailleurs indépendants non immatriculés) sont extrêmement fragiles puisqu'ils reposent sur de très anciennes estimations à dire d'expert. Pour améliorer ces estimations il faudrait pouvoir se fonder soit sur le résultat de contrôles que les organismes sociaux pourraient lancer sur cette population, soit sur des évaluations issues d'enquêtes auprès des ménages comme celle menée en 2015 par la DNLF (mais en enrichissant notamment le questionnaire pour avoir une meilleure idée des volumes d'heures de travail en jeu, cf. *sections 3.9 et 3.10*).

3.9. L'enquête auprès des ménages sur le travail dissimulé

3.9.1. Le contexte général

À l'instar des travaux menés à l'étranger[54], la DNLF et la DGE ont piloté conjointement en 2015 une enquête expérimentale auprès des ménages sur le travail dissimulé et la fraude. Première enquête de cette nature au niveau national, elle constitue une démarche innovante en France. Cette enquête « pilote » a été réalisée par le Crédoc afin d'appréhender les principaux comportements frauduleux et la perception des ménages quant aux phénomènes de fraude. À la demande de la DGE, elle comportait également un volet spécifique sur le secteur des services à la personne (cf. *section 4.1.2.3*).

Cette enquête 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). Elle permet, en outre, de valider la démarche en vue, par exemple, d'un éventuel déploiement à plus grande échelle.

3.9.2. La méthodologie

L'enquête a été réalisée en face-à-face en juin 2015, auprès d'un échantillon de 2 004 personnes de 18 ans et plus, vivant en France, représentatives de la population française, sélectionnées selon la méthode des quotas (région, taille d'agglomération, âge-sexe, professions et catégories socioprofessionnelles). Un redressement final est effectué pour assurer la représentativité de l'échantillon par rapport à la population nationale.

Le questionnaire a été élaboré de manière à garantir l'anonymat et la confidentialité des réponses. Les questions ont été posées dans un ordre facilitant la révélation de l'information : en utilisant notamment quelques questions introductives sur les comportements en général, puis dans l'entourage avant d'aborder la situation personnelle de l'interviewé.

Les enquêteurs sur le terrain ont témoigné du bon déroulement de l'enquête : les questions sur les comportements de fraude ne semblent pas avoir choqué, ni gêné les interviewés. Les taux de non réponse enregistrés s'avèrent très proches des questions portant sur d'autres sujets plus consensuels (autour de 3 %).

[54] Enquêtes conduites par de nombreux pays (i.e. Canada, Belgique, Allemagne, Danemark, Norvège), ainsi que par la Commission européenne.

L'enquête révèle des comportements de fraude cohérents avec d'autres travaux (Dares, Commission européenne, etc.). Les résultats sont riches en informations sur le type de travail effectué et cohérents entre eux.

Le choix d'interroger l'ensemble de la population adulte et non les seuls salariés s'avère pertinent dans la mesure où une part importante des fraudes a été révélée par des étudiants ou des personnes en situation de chômage.

Soixante-trois questions spécifiques relatives à la fraude ont été insérées dans l'enquête permanente du Crédoc sur les « Conditions de vie et aspirations » de la population[55]. Ces questions ont été regroupées selon trois items : le recours au travail dissimulé, la perception des risques encourus et l'acceptabilité de la fraude.

3.9.3. Les principaux résultats

- ***Le recours au travail dissimulé***

Lorsqu'on leur demande quelle proportion travaille selon eux de manière non déclarée, 70 % des personnes interrogées considèrent qu'au moins 20 % de leurs compatriotes travaillent de manière non déclarée (*Figure 10*). Mais, 51 % d'entre eux pensent que leur entourage n'est pas concerné.

Le travail dissimulé semble toucher toutes les catégories sociales et toutes les classes d'âge. Cependant, les hommes ainsi que les bas revenus sont plus représentés. Les retraités sont, en revanche, très peu représentés. 53 % des travailleurs dissimulés sont des salariés ou exercent pour leur propre compte, 21 % sont demandeurs d'emploi, 18,2 % sont étudiants et 7,8 % sont retraités ou personnes au foyer.

Figure 10 : « À votre avis, quelle est la proportion de personnes travaillant de manière non déclarée ? »

Source : DNLF-DGE-Crédoc, enquête « Conditions de vie et aspirations », juin 2015

Les secteurs les plus concernés (*Figure 11*) sont la **construction** (21 %), **l'hébergement - restauration** (20 %), ainsi que **les arts et spectacles** (9 %). Ces trois secteurs représentent la moitié du travail non déclaré.

[55] L'enquête « Conditions de vie et Aspirations » existe depuis 1978 et est menée 2 fois par an, en janvier (online) et juin (face-à-face) auprès d'un échantillon représentatif de la population française des 15 ans et plus. Elle interroge pour chaque vague entre 2 000 à 3 000 personnes.

Ce classement ne correspond pas à celui de l'emploi déclaré pour lequel ces trois secteurs ne couvrent que 14 % de la masse salariale du secteur privé (Acoss, 2016). Mais l'enquête s'étant déroulée sur le seul mois de juin 2015, elle estime de manière incomplète les travaux saisonniers[56].

Figure 11 : Secteur d'activité de l'activité non déclarée

Champ : a effectué une activité non déclarée le mois dernier
NB : Question ouverte recodée par l'enquêteur selon la NAF

Source : DNLF-DGE-Crédoc, enquête « Conditions de vie et aspirations », juin 2015

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** (*Figure 12*). L'emploi dissimulé s'apparente dans ce cas à un revenu d'appoint. Les personnes dont l'emploi dissimulé constitue un second emploi 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.

La rémunération horaire pour le travail dissimulé est en moyenne de 10€ de l'heure, c'est-à-dire supérieure au SMIC horaire[57] et très proche du salaire horaire déclaré net indiqué par l'enquête (11€)[58].

Figure 12 : « Exercez-vous… uniquement des heures déclarées, des heures non déclarées et non déclarées… ? »

Source : DNLF-DGE-Crédoc, enquête « Conditions de vie et aspirations », juin 2015

[56] La réalisation d'une enquête dont les interviews seraient réparties tout au long de l'année pourrait permettre de mieux apprécier le phénomène saisonnier, i.e. les « jobs d'été » et le travail saisonnier agricole, le pic d'activité commerciale des fêtes de fin d'année, les creux éventuels dans l'activité dissimulée, etc.

[57] Au 1er janvier 2015, le SMIC horaire était de 7,53€ net.

[58] Ce résultat est conforme aux travaux menés par la Direction générale du Trésor : DG Trésor (2016). « La politique de soutien aux services à la personne », *Lettre Trésor-Eco* n° 175.

Figure 13 : La perception de la gravité des comportements frauduleux

Question : Nous voudrions connaître votre avis sur certains comportements. Pour chacun d'entre eux, pouvez-vous me dire si vous les trouvez acceptables ou non, selon une échelle allant de 1 « Totalement inacceptable » à 10 « Totalement acceptable » ? – (en %) – Champ : ensemble de la population (2004 obs.)

Note : « Totalement inacceptable » correspond à la note 1, « Peu acceptable » regroupe les notes 2 à 4, « Toléré » les notes 5 à 9, « Totalement acceptable » correspond à la note 10.

Source : DNLF-DGE-Crédoc, enquête « Conditions de vie et aspirations », juin 2015

La première des motivations avancées pour justifier l'activité dissimulée est d'obtenir un complément de revenus et dans 43 % des cas, les travailleurs dissimulés déclarent ne pas avoir le choix.

Enfin, le travail non déclaré a été obtenu par le biais d'un proche ou d'une connaissance dans 78 % des cas. Le système de petites annonces ou d'offres sur Internet semble, quant à lui, très peu mobilisé.

- ***Les perceptions quant à la fraude et aux risques encourus***

L'enquête révèle que la non-déclaration du travail est un comportement toléré : **30 % des personnes interrogées pensent que le travail dissimulé est un comportement acceptable et 39 % qu'il est acceptable de faire travailler quelqu'un sans le déclarer** (*Figure 13*)**.**

Le travail dissimulé est ainsi mieux toléré par nos concitoyens que la perception indue de prestations sociales, qui apparaît comme un comportement totalement inacceptable par 74 % des personnes interrogées.

Une personne sur deux (52 %) juge la fraude fiscale totalement inacceptable. Toutefois, 78 % des personnes interrogées pensent que le niveau de prélèvements obligatoires est trop élevé et 73 % que cela incite à frauder.

Enfin, il a été demandé aux interviewés d'évaluer le risque de détection d'une activité non déclarée[59]. **Le travail dissimulé est perçu comme peu risqué pour près de 60 % des personnes interrogées.** Il est jugé moins risqué qu'une sous-déclaration des revenus aux autorités fiscales et qu'une fraude aux prestations sociales. De même, l'emploi d'une personne à domicile sans la

[59] Une note a ainsi été attribuée de 1 à 10, où 1 correspond à « aucune chance d'être repéré » et 10 à « forcément repéré ».

déclarer est jugé moins risqué que de ne pas déclarer l'ensemble de ses revenus aux autorités fiscales ou de percevoir indûment des prestations sociales.

- ***Enseignements***

L'enquête pilote sur les comportements de fraude a permis de mieux comprendre les comportements de fraude, ainsi que les motivations sous-jacentes, la perception des risques encourus et l'acceptation par la société des phénomènes de fraude. Elle a permis également de quantifier un phénomène qui, par nature, est difficile à appréhender.

Les appréhensions initiales que l'on pouvait avoir quant à la volonté des personnes interrogées de répondre au questionnaire ont pu être levées. Les réponses obtenues sont, par ailleurs, cohérentes et conformes aux résultats enregistrés dans d'autres travaux.

L'expérience conduite au travers de cette première enquête confirme l'intérêt de cette méthode directe et appelle au développement d'enquêtes régulières et de plus grande envergure pour suivre l'évolution des phénomènes de fraude.

Enfin, des recommandations en termes de politiques publiques et en termes d'évaluation de la fraude doivent pouvoir être produites grâce à cette approche. Dans cet objectif et afin d'approfondir ces premiers résultats, un contrat de recherche a été signé, en décembre 2016, par la DNLF avec un laboratoire du CNRS. Le rapport sera remis en juin 2017.

3.10. Éléments de synthèse

3.10.1. Les différentes estimations considérées

Les travaux des différentes administrations, exposés dans les sections précédentes, ne portent pas tous sur le même champ et la comparaison des résultats n'est donc pas immédiate. Nous essaierons ici d'illustrer en quoi les résultats des différentes estimations quant à l'importance quantitative de la fraude concordent ou diffèrent.

Afin de faciliter les comparaisons, les résultats sont présentés en proportion dans le *Tableau 16* : pour les organismes chargés du recouvrement (MSA et Acoss) on rapporte le manque à gagner imputable à la fraude à la masse de cotisations effectivement collectées, tandis que pour la comptabilité nationale on rapporte la part de la valeur ajoutée dissimulée assimilable à du travail dissimulé à la masse salariale comptabilisée.

Par ailleurs, toujours à des fins de comparaison, il est important de ne pas considérer l'ensemble des redressements effectués par la comptabilité nationale au titre de la fraude, mais de se limiter à la fraude des entreprises ayant une existence légale (les autres échappant pour l'essentiel aux contrôles diligentés par les organismes chargé du recouvrement). De même, il est plus pertinent, pour comparer les estimations de la comptabilité nationale à celles de l'Acoss, de les rapporter à la masse salariale versée par les seules entreprises à but lucratif (financières comme non financières), à l'exclusion donc de la masse salariale versée par les administrations publiques, les ménages purs ou les institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM).

L'exploitation des résultats issus de l'enquête DNLF suppose quant à elle de faire un certain nombre d'hypothèses.

Tableau 16 : Estimations de l'ampleur du travail dissimulé

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 plus	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.*

Selon l'enquête la proportion de personnes déclarant avoir effectué des heures non déclarées serait de 3,9 %, rapportée à l'ensemble des personnes de 18 ans et plus : soit environ 1,9 million de personnes. Parmi elles une bonne moitié (1 million) n'aurait effectué aucune heure déclarée, tandis que les autres (0,9 million) auraient effectué à la fois des heures non déclarées et des heures déclarées.

Il convient de noter que la population des personnes de 18 ans et plus comprend un grand nombre de personnes inactives, notamment toutes les personnes ayant cessé définitivement leur activité pour prendre leur retraite. Il peut donc être utile de rapporter cette population de 1,9 million de personnes plutôt à l'ensemble de la population en emploi au sens de la comptabilité nationale, estimée à environ 27 millions de personnes. Dans ce cas la proportion de personnes ayant effectué des heures non déclarées s'établit à 7,1 %.

Pour déboucher sur une estimation en termes de masse salariale dissimulée, il faut faire des hypothèses à la fois sur le taux horaire des heures non déclarées et sur le nombre d'heures non déclarées. L'enquête DNLF fournit une estimation moyenne du taux de rémunération des heures non déclarées (10€), mais ne donne pas d'information sur le nombre d'heures non déclarées effectuées. Supposons que les personnes n'ayant effectué que des heures non déclarées aient travaillé sur la base d'un temps complet (1 600 heures par an), et que les personnes ayant effectué à la fois des heures déclarées et non déclarées aient travaillé de façon non déclarée l'équivalent d'un quart de temps complet (400 heures par an). Avec ces hypothèses - très conventionnelles - la masse salariale dissimulée s'élève à 19,6 Md€ (16,0 Md€ pour les personnes n'effectuant que des heures non déclarées, 3,6 Md€ pour les autres), soit 2,3 % de la masse salariale totale perçue par les ménages estimée en comptabilité nationale. Ces résultats dépendent linéairement des hypothèses faites sur le nombre d'heures non déclarées.

3.10.2. Analyse comparative des estimations de l'Acoss et de la comptabilité nationale

On se concentre ici sur la seule dissimulation opérée par des entreprises ayant une existence légale. Les estimations fondées sur les contrôles aléatoires diligentés par l'Acoss peuvent être rapprochées de l'estimation effectuée sur ce champ par les comptables nationaux en extrapolant les résultats de contrôles ciblés *via* une modélisation de la probabilité de contrôle sur la base de caractéristiques observables des entreprises.

Globalement l'estimation du poids de l'activité dissimulée par les entreprises déclarées retenue par les comptes nationaux (entre 2,0 % et 2,7 %) est un peu supérieure à celle affichée par l'Acoss (entre 1,5 % et 1,9 %). On notera toutefois que la borne haute de l'estimation Acoss est comparable à la borne basse de l'estimation des comptes nationaux.

Ce constat doit être apprécié à l'aune des faiblesses de chacune des méthodes utilisées.

Les deux estimations sont exposées au biais de détection, i.e. le fait qu'une partie de la fraude des entreprises contrôlées peut échapper aux services chargés du contrôle : ceci induit un bais de sous-estimation dans les deux cas, mais *a priori* n'explique pas le fait que l'estimation Acoss soit un peu inférieure à celle des comptes nationaux.

Par ailleurs la modélisation du processus de contrôle retenue par les comptables nationaux ne permet que de diminuer l'impact du biais de sélection, dans la mesure où la décision de contrôler une entreprise plutôt qu'une autre peut être motivée par des variables non observables dans les fichiers utilisés. L'estimation des comptes nationaux comporte de ce fait un biais de surestimation dont il n'est pas possible de quantifier l'ampleur.

Inversement, l'estimation de l'Acoss est entachée de biais de sous-estimation évoqués dans la *section 3.2*, en particulier du fait d'un risque de sous-estimation des cas de sous-déclaration

(dissimulation partielle) : en effet les contrôles aléatoires LCTI sont axés principalement sur la dissimulation totale d'emploi salarié.

Enfin, il convient de noter que les taux Acoss, qui rapportent les cotisations éludées aux cotisations totales dues, sont calculés au numérateur comme au dénominateur après déduction des allégements généraux de cotisations sur les bas salaires. Dans l'hypothèse où les comportements de fraude seraient les mêmes d'un bout à l'autre de l'échelle des salaires, les taux Acoss peuvent bien s'interpréter en termes de proportion de la masse salariale dissimulée. En revanche, dans l'hypothèse où la fraude serait plus répandue sur les salaires les plus faibles (resp. les plus élevés), les taux Acoss sous-estimeraient (resp. surestimeraient) la proportion de la masse salariale qui est dissimulée.

Compte tenu de ces biais résiduels et de l'incertitude inhérente à ce genre d'exercice, les estimations de l'Acoss et des comptes nationaux paraissent compatibles. Les estimations de la CCMSA, fondées sur l'exploitation de contrôles ciblés par post-stratification (de ce fait exposés à un fort biais de sélection) donnent aussi des ordres de grandeur comparables (entre 1,4 % et 2,6 % selon que l'on retient l'estimation centrale ou la fourchette haute).

3.10.3. Analyse comparative des estimations de la comptabilité nationale et de celles issues de l'enquête DNLF

L'estimation de l'activité dissimulée sur la base des résultats de l'enquête de la DNLF repose sur les réponses des ménages interrogés et englobe tous les types de fraude au travail dissimulé : activité salariée dissimulée par des entreprises déclarées, mais aussi activité clandestine d'entrepreneurs individuels non immatriculés, emploi non déclaré de personnel de maison, etc. Les estimations fondées sur les résultats de l'enquête DNLF doivent donc être comparées à l'estimation globale de travail dissimulée retenue par les comptables nationaux, soit une fourchette allant de 3,2 % à 3,7 % de la masse salariale totale perçue par les ménages (telle qu'estimée en comptabilité nationale).

À cet égard l'estimation issue des résultats de l'enquête DNLF qui figure dans le *Tableau 16* (2,3 % de la masse salariale totale perçue par les ménages) est sensiblement plus basse que la fourchette retenue par les comptables nationaux. Là encore, ce constat de divergence doit être apprécié à l'aune des faiblesses de chacune des méthodes utilisées.

La méthode des comptes nationaux, outre les biais de détection et de sélection mentionnés dans la section précédente sur l'activité dissimulée par des entreprises déclarées, souffre d'une grande imprécision de la mesure de l'activité dissimulée par des entrepreneurs individuels non immatriculés : les estimations sont fondées sur des dires d'expert de la fin des années 1970 et reconduits d'année en année (en proportion de l'activité mesurée dans les secteurs d'activité concernés par ce type de fraude).

L'évaluation menée sur la base des données de l'enquête DNLF est très fragile dans la mesure où l'enquête ne donne pas d'information sur le nombre d'heures non déclarées. Il est difficile de dire s'il y a surestimation plutôt que sous-estimation ou bien l'inverse, même si les hypothèses retenues (un temps complet non déclaré pour les personnes n'ayant effectué aucune heure déclarée, un quart de temps complet pour les personnes ayant effectué à la fois des heures déclarées et des heures non déclarées) peuvent paraître assez élevées. Ainsi, si l'on retient comme hypothèse que les personnes ne déclarant aucune heure travaillent l'équivalent d'un mi-temps annuel (800 heures) plutôt qu'à temps complet, l'estimation se réduit à 1,4 %.

En revanche (cf. *Figure 12*) il convient de rappeler que si seulement 3,9 % des personnes interrogées dans l'enquête ont indiqué avoir effectué des heures non déclarées, 5,2 % des personnes interrogées ont refusé de répondre. Dans l'hypothèse où ces 5,2 % comporteraient une proportion importante de personnes ayant effectué des heures non déclarées (et qui n'auraient pas osé l'avouer lors de l'enquête), l'estimation retenue serait entachée d'un fort biais de sous-estimation de la fraude. Mais à stade aucun élément objectif ne permet d'étayer cette hypothèse.

3.11. Recommandations

3.11.1. Recommandations générales

Le groupe de travail 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 apparaît donc essentiel de trouver un cadre pour poursuivre la dynamique portée par le groupe de travail.

Recommandation 1

Développer une fonction d'observatoire du travail dissimulé au sein d'une instance rattachée au Premier Ministre, par exemple le Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS), avec l'appui d'un organisme fortement concerné par le sujet, qui associerait les 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.

Cette fonction d'observatoire permettrait d'une part de consolider périodiquement l'ensemble des travaux des différents organismes (cf. recommandation 2). D'autre part elle permettrait, en fédérant les différents organismes, d'améliorer la mesure des masses financières dissimulées et celle de leur impact sur les prestations dont l'octroi dépend des ressources, sur la base notamment des recommandations du présent rapport.

Le rapport découlant des travaux alimenterait la Commission nationale de lutte contre le travail illégal (CNLTI) et le Comité national de lutte contre la fraude (CNLF).

Pourraient en outre être engagées dans ce cadre une réflexion sur l'élaboration d'un compte satellite sur le thème du travail dissimulé et une autre sur l'évaluation macro du rétablissement des droits sociaux inhérents au travail dissimulé.

Afin de faire converger progressivement les méthodes d'estimation et d'obtenir une couverture la plus large possible, il importe que l'ensemble des administrations publie régulièrement des évaluations sur leur champ de compétence respectif.

Recommandation 2

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.).

Beaucoup de dispositifs nouveaux, qu'ils agissent sur les prélèvements sociaux et fiscaux, les prestations dues, les contraintes liées au respect du droit du travail, etc. sont susceptibles de modifier les termes des arbitrages amenant à déclarer ou à dissimuler son activité.

Recommandation 3

Tout dispositif (relatif à l'emploi par exemple) devrait être examiné au regard du risque de travail dissimulé et devrait donner lieu tant que possible à une estimation chiffrée de ce risque.

Certaines approches méthodologiques semblent plus fécondes que d'autres pour arriver à une estimation la plus fiable possible du travail dissimulé, et le présent rapport comporte plusieurs recommandations à cet égard. Pour autant, en l'état actuel de la connaissance, aucune méthode ne permet d'obtenir une estimation précise et incontestable de l'ampleur du phénomène. En outre, si les enquêtes statistiques peuvent paraître à ce jour moins fiables pour fournir des évaluations macroéconomiques, elles apportent en revanche davantage que les données issues des contrôles en termes de connaissance des publics concernés. Il importe donc que les utilisateurs puissent bien comprendre l'intérêt et les limites des diverses approches quantitatives du travail dissimulé, et que les différentes approches d'estimation continuent de faire l'objet d'approfondissements.

Recommandation 4

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.

Recommandation 5

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.

Les administrations ne disposent pas nécessairement des ressources disponibles, quantitativement comme qualitativement, pour pleinement exploiter la richesse des données mobilisables. Développer des travaux en collaboration avec les milieux de la recherche pourrait donc être très fructueux.

Recommandation 6

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, projets de collaboration avec les organismes concernés).

3.11.2. Recommandations sur la mise en œuvre des contrôles

Le recensement des travaux opéré dans la présente partie du rapport montre que les méthodes mises en œuvre en France s'appuient largement sur les résultats des contrôles menés par les différents corps d'inspecteurs et de contrôleurs. Ces méthodes sont confrontées au problème de correction du biais de sélection inhérent au ciblage des contrôles. En première approche, il convient d'exploiter les données issues des contrôles ciblés, en corrigeant le mieux possible le biais de sélection. Néanmoins, compte tenu des limites de l'approche par post-stratification et de la difficulté, souvent, de modéliser *a posteriori* le processus de ciblage, le développement de plans de contrôles adaptés apparaît dans bien des cas comme une solution appropriée. Ainsi, le groupe de travail recommande autant que possible la mise en œuvre de contrôles aléatoires[60] et/ou de contrôles issus de techniques de *datamining* modélisant en amont le processus de sélection.

Recommandation 7

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.

Recommandation 8

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).

Recommandation 9

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...).

Recommandation 10

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 (par construction identifiable).

[60] Les contrôles aléatoires étant par définition non ciblés, les résultats issus de ces contrôles sont globalement plus faibles que ceux obtenus habituellement par les inspecteurs. La mise en œuvre de plans de contrôles aléatoires implique donc un arbitrage global sur l'activité des corps de contrôle.

Les évaluations du travail dissimulé s'appuient en grande partie sur les résultats des contrôles d'entreprises connues des organismes en charge du recouvrement. Elles retracent donc imparfaitement la dissimulation d'activité associée aux entreprises non immatriculées. De même, comme le note l'Acoss, les contrôles aléatoires opérés par les Urssaf sont principalement axés sur la détection de la dissimulation totale d'emploi salarié ; la dissimulation partielle liée à la minoration d'heures est donc sous-estimée. Il existe donc des marges de progrès sur ces deux champs. Ainsi, s'agissant du travail partiellement dissimulé, il conviendrait de compléter les données remontées à l'issue des contrôles d'informations relatives à la minoration d'heures.

Recommandation 11

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

Recommandation 12

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

L'objectif primaire des contrôles n'étant pas de contribuer à l'évaluation du travail dissimulé ou, plus largement, de la fraude, il importe que cet objectif soit inscrit dans les conventions d'objectifs et de gestion (COG) des organismes du recouvrement[61]. Cet inscription permet en outre d'identifier ce type de contrôle comme partie intégrante de l'activité des inspecteurs.

Recommandation 13

Poursuivre ou engager l'inscription dans les COG des organismes du recouvrement la mise en œuvre de contrôles aléatoires et autres contrôles utiles pour la mesure du travail dissimulé et faire de cet objectif une mission à part entière des inspecteurs.

3.11.3. Recommandations sur le champ des prestations

La dissimulation d'activité peut avoir pour corollaire le versement indu de prestations versées sous conditions de ressources ou modulées en fonction des ressources. Pour précisément évaluer le montant de prestations indûment versées associé à un montant d'activité dissimulée donné, il est toutefois nécessaire de connaître précisément le profil des fraudeurs (notamment leur distribution par montant de revenu déclaré).

Recommandation 14

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. À ce titre, la Cnaf suivra avec attention les travaux des organismes en charge de la LCTI.

[61] La COG 2014-2017 de l'Acoss comporte l'action « 7.1.1.5 Maintenir les contrôles aléatoires assurant la mesure de la prévalence de la fraude et la couverture du territoire ». La COG 2016-2020 de la MSA dispose quant à elle de l'action « 27.1 Développer les études d'évaluation du montant de la fraude et l'amélioration des ciblages par *datamining* » ; elle ne mentionne toutefois pas explicitement la mise en œuvre de plans de contrôle dédiés à l'évaluation de la fraude.

En cas de demande d'indemnisation par un travailleur privé d'emploi, le bénéfice des prestations chômage est accordé sur la seule base de l'attestation d'emploi, sans vérification préalable que les périodes déclarées dans l'attestation d'emploi ont bien fait l'objet d'un versement de cotisations. Il serait utile de développer des travaux croisant DADS et attestations d'emplois pour mieux quantifier le phénomène.

Recommandation 15

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.

3.11.4. Recommandations relatives aux enquêtes statistiques

L'enquête menée par la DNLF en 2015 est riche d'enseignement, notamment sur le profil et les motivations des fraudeurs. L'estimation quantitative de la fraude qui en découle est toutefois imprécise du fait notamment du faible nombre de personnes interrogées. Ce type d'approche, nouveau en France, est néanmoins susceptible d'enrichir la connaissance tant quantitative que qualitative du phénomène. Cela suppose de pérenniser ce type de dispositif et de l'améliorer encore d'un point de vue méthodologique.

Recommandation 16

Systématiser 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.

Recommandation 17

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.

La fraude est inégalement répandue selon les secteurs d'activité et des éclairages sectoriels peuvent être bienvenus, comme dans le cas très particulier de l'emploi à domicile (fort subventionnement, faible degré de formalisation, exercice d'une activité au domicile de l'employeur). Cela suppose toutefois d'adapter le protocole d'enquête aux spécificités des secteurs concernés, en particulier en ajustant le questionnaire au contexte sectoriel en tenant compte de l'expertise des partenaires sociaux sur le domaine.

Recommandation 18

Mobiliser l'expertise des partenaires sociaux pour enrichir les questionnaires d'enquête, par exemple sur la problématique spécifique de l'emploi à domicile.

Les non-linéarités des barèmes tant de cotisations (allégements généraux sur les bas salaires) que de prestations (prestations versées sous conditions de ressources ou modulées en fonction des ressources versées par les CAF, CMU complémentaire…) font que l'analyse de l'impact de l'activité dissimulée sur le manque à gagner pour les finances publiques requiert une connaissance non seulement du volume total d'activité dissimulée, mais aussi des caractéristiques des publics concernés, notamment en termes de niveaux de rémunération.

Recommandation 19

Enrichir les travaux d'évaluation de la fraude par des analyses statistiques sur la dispersion du phénomène, notamment selon les niveaux de rémunération, et l'établissement de typologies de fraude. Ces analyses permettront en particulier de préciser le profil des ménages concernés par le travail dissimulé et ainsi améliorer les travaux tant sur le champ des prélèvements obligatoires que sur celui des prestations.

3.11.5. Recommandations relatives à la comptabilité nationale

Malgré les efforts faits par les comptables nationaux, les estimations de fraude qu'ils retiennent en se fondant sur l'analyse des résultats des contrôles fiscaux ne tiennent qu'imparfaitement compte du biais de sélection lié au fait que services fiscaux ciblent leurs contrôles sur les entreprises qu'ils jugent les plus susceptibles de frauder. Mieux identifier les critères motivant un contrôle fiscal (notamment si la DGFiP développe des contrôles fondés sur le *datamining*) permettrait d'obtenir des estimations plus fiables de la fraude sur le champ des entreprises déclarées.

Recommandation 20

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.

Parmi les redressements effectués par la comptabilité nationale pour tenir compte de l'activité dissimulée, ceux réalisés au titre des activités purement clandestines (i.e. par des entreprises non déclarées) ont des fondements particulièrement fragiles (dires d'experts anciens). Il conviendra que les comptables nationaux tirent le cas échéant parti des contrôles que les organismes sociaux développeraient sur ce champ, mais aussi des apports des enquêtes auprès des ménages comme celle menée en 2015 par la DNLF et la DGE.

Recommandation 21

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.

3.11.6. Recommandations relatives aux systèmes d'information

Les informations issues des systèmes de contrôle sont relativement pauvres s'agissant de la description des phénomènes de fraude, notamment quant au volume horaire que représente le travail dissimulé chez les salariés concernées. Un enrichissement des systèmes d'information avec ce type de variables améliorerait la connaissance statistique du phénomène.

Recommandation 22

Enrichir les remontées de données relatives au travail dissimulé, de données quantitatives sur le nombre de salariés et leur nombre d'heures (volume horaire/dissimulation partielle, ETP).

Recommandation 23

Assurer une meilleure articulation des systèmes « statistiques » des mesures de l'activité économiques et des systèmes de remontées de données relatives au travail dissimulé (nomenclature, périodicité, contrôle des données, période de contrôle/période de validité).

4. Les champs pour lesquels l'information reste encore très insuffisante

4.1. Les particuliers employeurs

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 du champ des cotisants, l'inviolabilité du domicile privé est un obstacle à un contrôle Urssaf chez les particuliers employeurs (cf. *section 4.1.1*). De ce fait, il n'existe pas d'évaluation du travail dissimulé chez les particuliers employeurs basée sur les résultats de contrôles Urssaf. Mais d'autres approches existent pour estimer le travail dissimulé dans le champ des services à la personne[62] (cf. *section 4.1.2*). Les travaux

[62] La notion de « services à la personne » est inscrite dans la loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne. Le décret du 26 décembre 2005 précise la liste des activités qui ouvrent droit pour les organismes du secteur et pour les particuliers employeurs qui recourent à ces services à des avantages fiscaux et sociaux. Ces activités s'inscrivent dans cinq grands types de services : les services à la famille (garde d'enfants, soutien scolaire…) ; les services associés à la promotion de la santé à domicile ou sur le lieu de travail (soins à domicile, soutien psychologique…) ; les services associés à la qualité de vie quotidienne à domicile (entretien de la maison, service informatique…) ou sur le lieu de travail (services de conciergerie…) ; les services

de la DG Trésor proposent une analyse révisée de l'impact du cadre socio fiscal dans le champ de l'emploi à domicile sur les finances publiques (cf. *section 4.1.3*).

4.1.1. Le contrôle Urssaf chez les particuliers employeurs

En droit français, c'est par le biais du respect de la vie privée que le domicile bénéficie d'une protection constitutionnelle[63]. L'article 9 du Code Civil énonce le principe selon lequel « chacun a droit au respect de sa vie privée ». La jurisprudence a précisé que le domicile relevait de la vie privée et devait à ce titre être protégé[64]. Ce droit est également protégé au niveau européen[65]. Selon le droit pénal, la violation du domicile est classée parmi les atteintes à la vie privée[66]. L'inviolabilité du domicile permet de protéger son occupant contre les intrusions illicites contre le gré de l'occupant de toute personne extérieure. Des « intrusions » au domicile sont possibles dans des cas limitatifs (perquisitions, arrestations, dans le cadre d'une instruction ou en cas de flagrant délit) ou bien en cas d'accord de la personne dont c'est le domicile privé. Ainsi, les visites domiciliaires des inspecteurs Urssaf chez les particuliers ne sont pas possibles sans accord du particulier employeur. Mais même avec un accord, les contrôleurs ne savent pas nécessairement qui ouvre la porte et donne accès au domicile (l'employeur, le salarié, l'enfant… ?). Ces particularités sont de nature à fragiliser la procédure du contrôle.

Pour l'Acoss, le contrôle à domicile des particuliers s'avère délicat. Néanmoins, une action pédagogique est souhaitable pour expliciter le fait que cette population n'est pas hors du champ du contrôle. En cas de suspicions de travail dissimulé, un échange à l'Urssaf dans le cadre de convocations est possible avec des déclarants suspectés de sous-déclarer les heures rémunérées à leur salarié.

Dans ce sens, et pour tenir compte de la singularité du statut de particulier employeur, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 a, entre autres, aménagé le dispositif de sanction de l'obstacle à contrôle Urssaf[67]. L'annexe 10 de la loi de financement de la sécurité sociale[68] clarifie le contrôle d'un particulier employeur :

« S'agissant plus spécifiquement du contrôle du recouvrement des cotisations dues par les particuliers employeurs, celui-ci doit s'effectuer dans le cadre spécifique lie aux droits relatifs au domicile privé. En effet, un particulier conserve le droit de ne pas donner accès à son domicile, hormis la présence

---

associés au logement et au cadre de vie (gardiennage, jardinage…) ; les services d'intermédiation (assistance juridique ponctuelle, assistance aux démarches administratives, etc.).

[63] Le respect de la vie privée figure en effet au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit : Article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789. Voir également : Conseil Constitutionnel 16.09.10 n°2010-25.

[64] Cass. Civ. 1er novembre 1990.

[65] L'article 8 de la convention européenne des droits de l'Homme :
« Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.
Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

[66] Article L226-4 du Code pénal.

[67] Article L 243-12-1 du Code de la sécurité sociale.

[68] PLFSS 2017, annexe 10 – fiches d'évaluation préalable des articles du projet de loi.

d'un officier de police judiciaire. La caractérisation de l'obstacle à contrôle ne peut donc reposer sur ce seul refus.

À cet effet, les organismes mettront en œuvre l'obstacle à ***contrôle à partir d'un faisceau d'indices, intégrant notamment, mais pas uniquement, l'accès au domicile****. Il apparaît ainsi légitime, s'agissant d'un employeur non professionnel, de débuter le contrôle par un courrier rappelant, d'une part, de manière générale l'état du droit et les obligations pesant sur le particulier employeur et lui demandant, d'autre part, de préciser sa situation au regard d'un potentiel emploi d'un salarié à son domicile.* ***La visite directe chez le particulier ne serait privilégiée dans une première approche que dans les cas de signalement par un tiers****, permettant à l'organisme d'établir une présomption forte de travail dissimulé. Dans ce cas particulier,* ***l'obstacle à contrôle pourra être constitué par le défaut de réponse du particulier aux différentes sollicitations de l'organisme****. Il est ainsi prévu une procédure graduée par envoi a minima de deux courriers après présentation au domicile, courriers rappelant les obligations du particulier employeur et les offres de service Cesu et Pajemploi à sa disposition et invitant le cas échéant à une présentation du particulier dans les locaux de l'Urssaf. Les courriers mentionneront également les conséquences pour le particulier d'un défaut de réponse, seul ce dernier pouvant alors être in fine constitutif d'un obstacle à contrôle.* ».

Les résultats de ces contrôles peuvent potentiellement contribuer à la mesure du travail dissimulé chez les particuliers employeurs.

4.1.2. Les estimations du travail dissimulé sur le champ des services à la personne et de l'emploi à domicile

4.1.2.1. L'estimation de la Dares par rapprochement de sources (approche indirecte)

La direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) du ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social propose une estimation du travail non déclaré dans le secteur des services à la personne à partir de deux enquêtes : l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) qui permet d'identifier les ménages qui déclarent à l'administration fiscale des dépenses pour l'emploi d'une personne à domicile[69] et l'enquête Budget de famille (BdF), qui renseigne sur les dépenses au titre de l'emploi d'un salarié à domicile, que l'emploi soit déclaré ou non. Le rapprochement des deux sources permet une estimation du travail non déclaré.

Cette estimation a ses limites, liées d'une part aux différentes périodes de référence des deux enquêtes (1 an pour ERFS et 2 mois pour BdF), et d'autre part, au comportement déclaratif des ménages : d'un côté, les personnes interrogées dans l'enquête BdF ne renseignent probablement pas toutes les dépenses associées au travail non déclaré ; d'un autre côté, toutes les dépenses ne sont pas déclarées dans ERFS, notamment lorsque le foyer ne remplit pas les conditions permettant de bénéficier de la réduction ou du crédit d'impôt (cas par exemple des inactifs non imposables).

En conséquence, mesurer le travail non déclaré à partir de l'écart entre les deux sources n'est pas entièrement satisfaisant. En revanche, ces enquêtes permettent d'estimer l'évolution du travail non déclaré en comparant l'évolution du taux de recours aux services à la personne en supposant les biais constants (cf. *Annexe 6.2*).

[69] Y compris les ménages qui recourent à un prestataire pour un emploi à domicile.

Ainsi, sous l'hypothèse que les biais sous-jacents à chacune des sources sont constants dans le temps et que l'évolution du taux de recours sur deux mois est le même que sur un an, on observe une progression importante du nombre de ménages utilisateurs de SAP entre 2005 et 2011, plus importante dans ERFS (+ 42 %) que dans l'enquête BdF (+ 36 %), ce qui suggère une légère hausse de la proportion du travail déclaré.

Selon cette méthode, on peut estimer (calcul à considérer avec précaution) la part du travail non déclaré est estimée à 28 % en 2005 et à 25 % en 2011. L'estimation pour 1996 est quant à elle de 50 %.

Il est à noter que l'enquête BdF est réalisée tous les 5 ans. Ainsi, les dernières estimations ne tiennent pas compte des mesures récentes, telles que les suppressions de l'abattement 15 points de cotisations sociales pour les particuliers employeurs non fragiles en 2011 et de la déclaration au forfait en 2013, et la création d'une réduction forfaitaire par heure de travail, qui, en modifiant le coût de l'emploi, ont pu avoir une incidence sur le volume d'heures déclarées. L'impact de ces mesures sur l'évolution du travail dissimulé devrait ressortir de l'exploitation des résultats de l'enquête 2016, qui ne sont pas encore disponibles.

4.1.2.2. L'estimation macroéconomique de l'Insee (approche indirecte)

L'estimation macroéconomique de l'activité dissimulée en comptabilité nationale (cf. *section 3.8.4*) couvre l'activité dissimulée des ménages en tant qu'employeurs[70]. Pour estimer la fraude des ménages employeurs, les comptables nationaux effectuent une correction au titre de cette activité. Il s'agit d'une estimation fragile (dire d'expert) qui évalue la dissimulation des activités des ménages employeurs à une valeur ajoutée de 2,2 milliards d'euros en 2010. Cette correction est appliquée à la masse salariale et à l'emploi salarié en ETP. En conséquence, on estime que le travail dissimulé de ces activités représente environ 180 000 ETP non déclarés.

La correction est modulée chaque année, à dire d'expert, en fonction de l'évolution de la réglementation. Ainsi, la suppression, en 2013, de la possibilité de déclarer les salariés à domicile au forfait (toutefois complétée de la mise en place d'un abattement forfaitaire de cotisations), s'est accompagnée d'une baisse importante du nombre d'heures déclarées par les particuliers employeurs et a amené les comptables nationaux à relever la correction, en faisant l'hypothèse qu'une partie des heures en question n'était désormais plus déclarée. En conséquence, la part de l'emploi non déclaré dans l'emploi total des ménages en tant que producteur des services domestiques est estimée à environ 52 % en 2013, contre environ 50,5 % en 2012 (*Figure 14*).

Figure 14 : Part de l'emploi non déclaré dans l'emploi total des ménages en tant que producteur de services domestiques

Source : Insee

[70] Les services domestiques et l'action sociale (garde d'enfants, aide aux personnes âgées dépendantes).

4.1.2.3. L'estimation de la DNLF et de la DGE (approche directe)

La délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF) et la Direction générale des entreprises (DGE) ont conduit la première enquête nationale pilote auprès des ménages en France sur la fraude et la perception des risques. Cette enquête a été réalisée en juin 2015 par le Crédoc auprès d'un échantillon de 2004 ménages (cf. *section 3.9*).

Le volet « services à la personne » de cette enquête donne des premiers résultats intéressants sur la fraude dans le champ, qui restent néanmoins fragiles au vu de la taille de l'échantillon.

27 % des travailleurs non déclarés exercent une activité dans les services à la personne (ménage, garde d'enfants à domicile, assistance aux personnes âgés…).

14,3 % des personnes interrogées ont indiqué avoir employé une personne à domicile le mois dernier dans des activités de ménage, de garde d'enfants, ou d'aide à domicile. 20 % ont admis avoir fraudé, soit en dissimulant une partie des heures effectuées, soit en dissimulant une partie des sommes versées.

Ce taux est proche de l'estimation obtenue par la Dares *via* une approche indirecte de rapprochement de sources (cf. *supra*) : 25 % des ménages utilisateurs auraient eu recours à des emplois non déclarés en 2011.

38 % des personnes ayant fraudé entre 2012 et 2015 indiquent l'avoir fait moins souvent que par le passé contre seulement 19 % affirmant le faire plus souvent. Ce recul de la fraude dans le secteur, conjugué au recul des heures déclarées, irait plutôt dans le sens d'un effet pro-cyclique du recours au travail dissimulé.

Le volume d'heures dissimulées représente au total 15,6 % des heures rémunérées : 3 % ont été réalisées en complément d'heures déclarées, 12,6 % se rapportent à un travail entièrement dissimulé.

La sous-déclaration concerne la garde d'enfants à domicile (42 %) davantage que l'aide à domicile (9 %) ou le ménage (13 %) mais cette répartition par domaine est à prendre avec précaution étant donné le faible nombre de répondants concerné.

Figure 15 : La part de fraudeurs parmi les employeurs de SAP (en %)

Champ : a eu recours à au moins une personne au cours du mois dernier (199 obs)

Source : DNLF-DGE-Crédoc, enquête « Conditions de vie et aspirations », juin 2015

S'agissant de la déclaration des heures rémunérées de services à la personne, il convient de noter que près de 16 % des personnes interrogées refusent de répondre ; 3 % ne déclarent qu'une partie des heures rémunérées et près de 13 % rémunèrent l'intégralité des heures sans les déclarer (*Figure 16*).

Figure 16 : La répartition des heures payées de services à la personne selon qu'elles sont ou non déclarées

Source : DNLF-DGE-Crédoc, enquête « Conditions de vie et aspirations », juin 2015

Par rapport aux approches indirectes appliquées par la Dares et par l'Insee, l'approche directe a l'avantage de fournir un éclairage sur le profil des particuliers ne déclarant pas leurs employés et les facteurs motivant la fraude.

Sur l'ensemble des services à la personne, **deux profils d'utilisateurs** se distinguent : d'un côté, les retraités qui déclarent principalement du ménage, du jardinage et de l'aide à domicile ; de l'autre des personnes actives de plus de 40 ans ayant recours à la garde d'enfants, et dans une moindre mesure au ménage et au bricolage. La fraude est plutôt le fait des classes moyennes supérieures (31 % des fraudeurs), ce qui correspond au profil des utilisateurs de SAP.

Les motivations de la non-déclaration sont en première ligne « rendre service à sa famille et/ou ses amis » (31 %) et la praticité (« moins de papiers ») pour 23 %. Seulement 14 % des personnes qui recourent aux services à domicile indiquent avoir reçu une aide publique et 16 % avoir bénéficié d'un avantage fiscal. Se pose donc la question de la connaissance du cadre socio-fiscal.

4.1.3. Le cadre socio-fiscal et l'impact sur le travail non déclaré et sur les finances publiques

Une publication récente de la Direction générale du Trésor propose une analyse de l'impact du cadre socio fiscal dans le champ des services à la personne[71]. L'emploi à domicile fait l'objet de deux logiques d'intervention publique. D'une part, la politique sociale qui a pour objectif de favoriser un accès universel aux services d'aide pour accompagner des personnes fragiles en visant la baisse du reste à charge, et d'autre part, la politique d'emploi qui vise le développement de l'emploi et la lutte contre le travail dissimulé en rapprochant le prix des services à la vie quotidienne au coût du travail non déclaré.

[71] A. Fourna, J.F.Lebrun, « La politique de soutien aux services à la personne », *Trésor-Eco* n° 175, DG Trésor, août 2016.

En France, les politiques publiques reposent à la fois sur des mesures d'offre (exonérations de cotisations sociales) et de demande (crédit/réduction d'impôt et aides directes comme par exemple l'APA et la PCH), et le cadre socio-fiscal est très instable. La comparaison des politiques menées dans les différents pays européens montre que le seul moyen efficace pour inciter à la déclaration des emplois à domicile est que le coût du travail déclaré n'excède pas le coût du travail non déclaré (à salaire net identique). En France, le reste à charge pour l'emploi d'un salarié à domicile est inférieur au salaire net, dès lors que le particulier employeur bénéficie d'un crédit d'impôt[72]. Le travail non déclaré est ainsi plus onéreux que le travail déclaré pour un particulier employeur (*Tableau 17*).

Tableau 17 : Cas type – particulier employeur non-fragile bénéficiant de l'exonération forfaitaire de 2 euros

Montant en euros

Salaire horaire net (10 % congés payés inclus) (1)	**8,13**	**10,00**	**11,00**	**12,00**
Cotisations salariales	2,51	3,09	3,41	3,72
Salaire brut	10,64	13,09	14,41	15,72
Cotisations patronales	4,42	5,43	7,97	6,51
Coût du travail avant exonération	**15,06**	**18,52**	**20,38**	**22,23**
Montant des cotisations exonérées	2,00	2,00	2,00	2,00
Coût du travail avant avantage fiscal	**13,06**	**16,52**	**18,38**	**20,23**
Coût après réduction d'impôt ou crédit d'impôt 50% en N+1 (2)	6,53	8,26	9,19	10,12
Différence entre travail dissimulé et coût après RU ou CI (2)/(1)-1	**-20%**	**-17%**	**-16%**	**-16%**

Source : Simulations sur le site du CNCesu. Traitement par l'Observatoire des emplois de la famille.

Comme la logique d'intervention dans les politiques d'emploi vise en France à annuler le coin fiscalo-social[73], le coût net pour les finances publiques est en fait proche de zéro. En revanche, sur le volet social (publics fragiles), il peut y avoir un coût net pour les finances publiques puisque le but est de réduire le reste à charge en annulant plus que le coin fiscalo-social. Le coût « classique » des politiques visant les services à la personne (dépenses sociales et fiscales ou autrement dit les niches sociales et fiscales) s'élève à 6,4 milliards d'euros en 2014. En ajoutant la réduction sur les bas salaires, le CICE et les aides directes (comme l'APA), on aboutit à un coût brut de 11,5 milliards d'euros. Compte tenu des recettes fiscales et sociales estimées à 8,7 milliards d'euros pour ces activités, le solde pour les finances publiques est déficitaire et s'élève à 2,7 milliards d'euros. Mais ce solde est différent selon les catégories d'activités : pour les services à la vie quotidienne, il est quasiment équilibré (+70 millions d'euros) alors que pour les services d'aides aux publics fragiles, il est déficitaire de 2,8 milliards d'euros (*Tableau 18*).

[72] Depuis 2017, le crédit d'impôt pour les ménages qui emploient une personne à domicile est applicable tous les foyers, qu'ils soient actifs ou retraités.

[73] Le coin fiscalo-social est un indicateur qui mesure le poids des prélèvements obligatoires assis sur un revenu donné, en général le salaire.

Tableau 18 : Coût et recettes par grandes catégories d'activités en 2014

En Md€	Toutes activités	Aides publics fragiles	Vie quotidienne
Coût brut	11,5	7,2	4,3
Exonérations, abattements et taux réduits	2,8	1,8	1
Aides directes (et autres aides)	5,1	4,6	0,5
Réduction/crédit d'IR	3,6	0,8	2,8
Recettes brutes	8,7	4,3	4,4
Solde pour les finances publiques	-2,7	-2,8	0,1
Pour mémoire, les niches fiscales et sociales	6,4	2,6	3,8

Source : Chevreux et Mathieu (2016)

4.2. Les travailleurs non salariés

Le Haut Conseil du financement de la protection sociale (2016) a récemment consacré un rapport aux non salariés. Il y décrit une population aux profils hétérogènes qui connaît de fortes mutations favorisées, notamment, par l'émergence de l'économie collaborative et la création du régime des auto-entrepreneurs. Ces évolutions font apparaître des risques de fraude qui rendent prégnant le besoin d'évaluation sur une population qui souffre déjà d'un déficit de mesure en la matière.

4.2.1. Une population aux profils variés et en mutation

En dépit de la recomposition très importante qu'a connue le travail non salarié sur longue période et des évolutions plus récentes (meilleures qualifications, accroissement de la pluriactivité, montée en puissance des activités sous forme sociétaire notamment dans l'agriculture), la grande hétérogénéité des profils sociodémographiques des travailleurs indépendants, liée notamment aux métiers exercés, demeure (HCFiPS, 2016). Les exploitants agricoles sont globalement plus âgés et moins diplômés que la moyenne des non-salariés, les artisans sont plus souvent employeurs, les commerçants sont davantage féminisés et composés à la fois de diplômés du supérieur et de non-diplômés, les professions libérales sont plus diplômées et affichent des profils différenciés entre les professions intermédiaires (plus féminisées) et les professions intellectuelles supérieures (plus âgées).

En outre, se développent de nouveaux profils d'indépendants qui renforcent l'hétérogénéité de la population des non-salariés. Cette évolution est liée notamment à l'essor de l'économie collaborative (cf. *section 4.3*) et à la création du régime de l'auto-entrepreneur.

Créé en 2009, le régime de l'auto-entrepreneur (micro-entrepreneur) a fortement contribué à renouveler la population des non-salariés. Fin 2015, l'Acoss dénombrait un million d'auto-entrepreneurs dont environ 620 000 avaient déclaré un chiffre d'affaires non nul sur le trimestre ; à comparer à environ 2 millions de non-salariés « classiques ». Il s'agit d'une population souvent pluriactive (33% des auto-entrepreneurs contre 10 % des non-salariés classiques en 2013[74]) et surreprésentée dans des secteurs d'activité tels que le commerce de détail sur marché, l'informatique, l'enseignement, les arts et spectacles[75].

[74] Omalek L. et Tellier S. (2016) « Revenus d'activité des non-salariés en 2013 : baisse prononcée dans la plupart des secteurs d'activité », *Insee Première*, n° 1604, juin.

[75] Borie et al. (2014) «Les auto-entrepreneurs en 2013 : leur nombre continue de progresser mais leur chiffre d'affaires moyen diminue », *Acoss Stat*, n° 202, décembre.

Ce nouveau contexte fait apparaître des risques de fraude particuliers (faiblesse des gains, plafond de revenu…) sur une population pour laquelle les travaux d'évaluation sont quasiment absents.

4.2.2. Un déficit d'évaluation

Bien que leur activité porte principalement sur les cotisants relevant du régime général, le réseau des Urssaf effectue régulièrement des contrôles LCTI à l'encontre des travailleurs indépendants. Les redressements opérés dans ces situations sont majoritairement motivés par l'absence de déclaration d'activité, la minoration d'activité/de chiffre d'affaires et par la requalification du travailleur indépendant, au regard des conditions d'exercice de son activité, en salarié.

Pour illustration, au titre de 2015, 614 des 5 610 actions ciblées LCTI ont été engagées à l'encontre de travailleurs indépendants. Ces actions ont permis le redressement de 11 millions de cotisations personnelles assises sur les revenus professionnels des travailleurs indépendants.

Côté MSA, sur les 803 actions de travail dissimulé ayant abouti à un redressement en 2015, 97 ont concerné des non-salariés.

Le nombre d'actions LCTI menées chaque année par les organismes du recouvrement est donc relativement limité au regard de la taille de la population concernée (de l'ordre de 3 millions). De plus le caractère ciblé de ces contrôles, qui plus est sur une population hétérogène (cf. *section 4.2.1*), ne permet pas d'envisager une évaluation rigoureuse du travail dissimulé.

On notera néanmoins que l'Acoss et les Urssaf ont engagé une série de contrôles aléatoires sur la population spécifique des auto(micro)-entrepreneurs, qui pourraient contribuer à une évaluation du travail dissimulé.

4.3. L'économie collaborative

Créées en 2008-2009, les entreprises Airbnb et Uber sont devenues en quelques années des *start-up* mondiales, symboles de l'essor d'une « nouvelle économie ». En moins d'une décennie, pas moins de 9 000 entreprises ont fleuri sur le marché mondial[76]. Elles sont toutefois régulièrement accusées de fonder leurs avantages compétitifs sur le contournement de la réglementation fiscale, sociale et professionnelle[77]. Les entreprises confrontées à leur essor dénoncent une concurrence déloyale, tandis que d'autres acteurs s'inquiètent que leur modèle productif ne menace le statut de salarié et, plus largement, notre modèle social. Dans ces conditions, il est fondé de 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. Nous ferons donc au préalable le point sur les contours et la taille de l'économie collaborative.

---

[76] Direction générale des entreprises, PICOM (Nomadeis, TNS Sofres), *Consommation collaborative : perceptions, motivations et pratiques des Français*, ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, novembre 2014.

[77] Cf. en France l'interdiction d'Uberpop en septembre 2015, le procès Heetch dont le jugement a été rendu le 2 mars 2016, ou encore les controverses autour des activités de Uber et Airbnb dans plusieurs villes/pays du monde.

4.3.1. Économie collaborative : de quoi parle-t-on ?

4.3.1.1. Un nouveau modèle productif

Il n'existe pas de définition officielle et consensuelle de l'économie collaborative, mais plutôt de multiples tentatives, propositions de dénomination et d'appréhension de manière empirique du phénomène. Plusieurs expressions sont successivement apparues dans la littérature économique et le débat public pour désigner les nouveaux modes de production et de consommation qui se développent *via* des entreprises comme Uber, Blablacar ou Airbnb : économie du partage (*sharing economy*), *peer-to-peer economy*, économie collaborative, *gig economy* (« économie des petits boulots »). Qu'est-ce qui rapproche les entreprises ciblées par cette terminologie ? Elles ne constituent pas un nouveau secteur d'activité mais introduisent de nouveaux modes de production et de consommation dans plusieurs secteurs classiques – transport de voyageurs, hébergement, financement de l'économie, restauration…. Leur modèle économique repose sur une externalisation de la production et des risques associés auprès d'un grand nombre de producteurs indépendants. L'activité de l'entreprise est réduite à un noyau dur : elle met en relation, *via* une plateforme, un grand nombre d'offreurs et de demandeurs (relation de « pair à pair »), assure la centralisation et la transparence de l'information, garantit la sécurité et la qualité des transactions (rôle de « tiers de confiance » – Amar et Viossat, 2016), mais elle ne produit pas les biens et services échangés. Les producteurs ne sont pas nécessairement des professionnels mais peuvent être aussi des particuliers, ce qui a pour conséquence que producteurs et consommateurs ont des rôles interchangeables.

Ce modèle productif remet en cause les statuts et relations de l'économie marchande construits tout au long du XXe siècle : l'opposition entre travailleurs indépendants et salariés, la relation de subordination entre employeur et salarié, la distinction entre consommateur et producteur.

4.3.1.2. Une nébuleuse hétérogène

L'écosystème des plateformes collaboratives regroupe des structures productives très diverses, que ce soit du point de vue de leur positionnement vis-à-vis de la logique marchande, ou selon d'autres critères tels que le type de produit échangé, le rôle joué par la plateforme ou encore l'échelle de l'échange.

Nicolas Amar et Louis-Charles Viossat (Igas, 2016) replacent les plateformes collaboratives dans l'espace plus large des plateformes digitales et isolent les plateformes d'emploi, *via* lesquelles sont échangés des biens et services produits en partie au moins par des travailleurs collaboratifs (*Figure 17*). Ils distinguent 7 catégories de plateformes d'emploi[78]:

- les **plateformes de partage**, sur lesquelles des particuliers mutualisent l'usage d'un actif (ex. : BlablaCar, Drivy, AirBnB) ;

[78] Le *crowdfunding* et les plateformes de connaissance partagée sont ainsi exclues des plateformes d'emploi. La typologie a surtout pour finalité de cibler les plateformes les plus concernées par des enjeux de régulation publique, touchant en particulier à la protection sociale et au droit du travail. Ce ciblage peut être discuté dans la mesure où il est parfois difficile de savoir si un travailleur collaboratif s'implique ou pas dans la production d'un bien ou un service.

Figure 17 : L'espace des plateformes collaboratives selon l'IGAS (2016)

Source : d'après Igas (2016)

- les **opérateurs de services organisés,** qui fournissent des prestations standardisées délivrées par des professionnels (ex. : Uber) ;

- les **plateformes de *jobbing*** qui permettent aux particuliers de bénéficier de services à domicile (ex : SuperMano) ;

- les **coopératives électroniques** qui déclinent les modes de production, de consommation et de distribution collaboratifs de l'économie sociale et solidaire (ex. : La Ruche Qui Dit Oui !) ;

- les **places de marché** qui sont des plateformes de (re)vente de biens physiques, neufs ou d'occasion (ex. : Price Minister, Etsy) ;

- les **plateformes de *freelances*** qui apparient une offre et une demande de prestations de services à haute valeur ajoutée (ex. : Hopwork) ;

- les **plateformes de micro-travail** qui mettent en relation, principalement sur le plan international, une offre et une demande de micro-tâches dématérialisées (ex. : Amazon Mechanical Turk).

Une plateforme comme Leboncoin est mixte, associant ventes d'objets d'occasion, hébergement, locations, cours particuliers, etc.

4.3.2. Un phénomène encore mal mesuré

L'économie collaborative est difficile à saisir pour les systèmes statistiques. Dans le cas de la France, les bases de la comptabilité nationale ne permettent pas d'isoler facilement les données concernant les plateformes collaboratives. Elles ne correspondent à aucun code d'identification dans la classification sectorielle des entreprises (code APE) et toutes ne sont pas classées parmi les portails Internet. Les bases fiscales ne fournissent pas plus d'information : les transactions électroniques sont

soumises à la TVA sans particularité et les revenus des « collaborateurs », lorsqu'ils sont déclarés, sont noyés dans le revenu imposable global des ménages. Les prélèvements sociaux ne permettent pas non plus d'identifier ces revenus (Amar et Viossat, 2016).

4.3.2.1. Les tendances du travail indépendant et de la pluriactivité ne permettent pas encore de conclure à un essor massif de l'économie collaborative

Malgré ces difficultés, plusieurs études ont cherché à mesurer l'ampleur de l'économie collaborative. Les activités concernées s'exerçant fréquemment sous un statut d'indépendant isolé et constituant souvent des activités d'appoint, la mesure des travailleurs indépendants n'employant aucun salarié, ainsi que des travailleurs pluriactifs, constitue une première voie d'entrée dans la mesure du phénomène. L'observation de l'évolution du travail indépendant ne donne pas de résultats probants : aux États-Unis, la part du travail indépendant dans l'emploi total décroît légèrement depuis 2005 et se maintient entre 10 % et 12 % depuis 2000. En Europe, la part du travail indépendant sans salarié augmente légèrement dans certains pays mais la dynamique est antérieure à l'essor de l'économie collaborative (France, Royaume-Uni). Pour ce qui est de la pluriactivité, sa part est stable aux États-Unis depuis 2011, après une période de baisse. Dans plusieurs pays européens, une légère inflexion dans les tendances apparaît toutefois sur la période très récente et est donc plus à même de correspondre aux transformations qui entourent l'économie collaborative : le recul de la pluriactivité s'est interrompu en Espagne et en Italie tandis que sa progression s'accélère en France et en Allemagne. Plus précisément, l'augmentation du nombre de pluriactifs dont le second emploi est un emploi d'indépendant sans salarié a progressé plus vite que l'ensemble des pluriactifs au Royaume-Uni, en Espagne et en France, la tendance étant pour cette dernière particulièrement marquée. À ce stade, il serait toutefois imprudent d'en tirer des conclusions : la catégorie des indépendants est hétérogène (professions libérales, commerçants, auto-entrepreneurs…) ; les pluriactifs, qui restent par ailleurs très minoritaires (entre 1 et 5 % des actifs occupés), recouvrent également des situations variées. On ne peut donc isoler avec ces données des transformations correspondant à l'essor de l'économie collaborative. On peut néanmoins en conclure que nous sommes encore loin d'une société d'indépendants précaires cumulant plusieurs « petits boulots ».

4.3.2.2. Les enquêtes directes permettent de mieux cerner le phénomène

Les enquêtes directes sur l'économie collaborative font mieux apparaître l'essor du phénomène. Les chiffres avancés doivent toutefois être comparés avec une grande prudence car les champs retenus varient fortement d'une étude à l'autre (*Tableau 19*). Certaines études considèrent l'ensemble des plateformes numériques mettant en relation les offreurs et les demandeurs de biens ou services (ce que Amar et Viossat (Igas, 2016) nomment les « plateformes d'emploi »). Les plateformes de financement participatif (*crowdfunding*) et de partage d'actifs immatériels comme la connaissance y sont exclues du champ. D'autres (Huws et Joyce, 2016[79] ; Katz et Krueger, 2016[80] ; Hall et Krueger[81], 2015) ne s'intéressent qu'aux plateformes sur lesquelles s'échangent des services directs aux

[79] Huws Ursula et S. Joyce Simon (2016), *Crowd working survey*, Fondation for European Progressive Studies/University of Herdfordshire/Europa Global Union.

[80] Katz Lawrence F. et Krueger Alan B. (2016), «The Rise and Nature of Alternative Work Arrangements in the United States, 1995-2015», *NBER Working Paper* No. 22667, septembre.

[81] Hall Jonathan et Krueger Alan B. (2015), «An Analysis of Labor Market for Uber's Driver-Partners in the United State»s, *Working Papers*, Princeton University, janvier.

personnes, généralement associées aux termes de *crowdworking* ou« plateformes de travail » (*labor platforms*) : les plateformes de (re)vente de biens, neufs ou d'occasion, ou encore de location d'actifs tels qu'un appartement (Airbnb) ou une voiture (Drivy) sont alors exclues.

David Ménascé (2015) estime le nombre de personnes proposant leurs services sur les plateformes d'échanges de biens et services en France à 200 000 environ (0,7 % de la population active), mais d'après l'estimation de l'Igas (2016) du volume d'affaires des plateformes, ce chiffre serait sous-estimé. L'Igas estime qu'Airbnb, Uber et Hopwork totaliseraient à eux seuls environ 174 000 travailleurs collaboratifs, dont 140 000 hôtes Airbnb. Aux États-Unis, Harris et Krueger (2015)[82] estiment à une fourchette allant de 0,4 % à 1,3 % la proportion d'actifs américains travaillant *via* des plateformes de travail en ligne. Katz et Krueger (2016) estiment cette proportion à 0,5 %[83]. Farell et Greig (2016a, 2016b)[84], à partir des rémunérations d'un échantillon aléatoire de 1 million de clients de JP Morgan Chase évaluent la participation aux plateformes de biens et services en septembre 2015 à 1 %, soit dix fois plus qu'en 2012 (*Tableau 19*). Les taux de croissance des participants et des rémunérations totales sur un mois donné en glissement annuel sont très importants au cours de la période étudiée, notamment pour les plateformes de travail (supérieurs à 300 % entre octobre 2013 et novembre 2014 pour la participation, et presque toujours supérieurs à 400 % pour les rémunérations).

Les chercheurs britanniques Huws et Joyce (2016) ont supervisé une enquête sur l'économie collaborative dans plusieurs pays européens. En limitant le champ aux plateformes de travail, ils trouvent des ordres de grandeurs très significativement supérieurs : 21 % des adultes interrogés dans le cadre de leur enquête au Royaume-Uni (24 % des femmes et 33 % des 25-34 ans) auraient cherché à travailler *via* des plateformes de travail en ligne l'année précédant l'enquête. 11 % en auraient trouvé et une proportion importante d'entre eux (24 %) en retireraient plus de la moitié de leurs revenus. En Autriche, la part des *crowdworkers* (réguliers et occasionnels) atteindraient même selon cette enquête près d'un quart de la population active. Les personnes travaillant *via* les plateformes au moins une fois par mois sont toutefois moins nombreux (entre 4 et 9 %). Toutefois, bien que les auteurs ne considèrent dans cette enquête que les plateformes de travail en ligne, ils n'excluent pas celles qui fonctionnent selon le principe du partage de frais, à l'instar de Blablacar : la question de savoir si le covoiturage est un travail rémunéré ou une activité non marchande est laissée à l'appréciation des sondés.

Il est difficile de comparer rigoureusement les résultats de ces enquêtes. Outre les écarts dans le champ des activités retenues, les périodes de référence de l'activité ne sont pas les mêmes (un mois pour Farell et Greig, deux mois pour Katz et Krueger, une année ou bien chaque mois ou semaine sur une année pour Huws et Joyce). Enfin, les méthodes de sondage sont différentes : les enquêtes de Huws et Joyce ont concerné des effectifs restreints (1 000 à 2 000 personnes, et même de l'ordre de 400 pour certaines questions, contre 1 million de personnes pour Farell et Greig) et peuvent comporter un biais lié à l'administration du questionnaire, effectuée *via* Internet sur une période de

[82] Harris Seth D., Krueger Alan B. (2015), «A proposal for Modernizing Labor Laws for Twenty-First-Century Work: The 'Independent Worker'», *Working Paper*, The Hamilton project, décembre.

[83] Cette estimation repose sur un champ comparable à celle de Harris et Krueger (2015) pour les activités retenues, mais la méthodologie est différente (cf. *Tableau 16*).

[84] - Farell Diana, Greig Fiona (2016a), «Paycheks, Paydays and the Online Platform Economy», *JP Morgan Chase & Co. Institute*, février.
- Farell Diana, Greig Fiona(2016b), «The Online Platform Economy: What is the Growth Trajectory?», *JP Morgan Chase & Co. Institute*, mars.

Tableau 19 : Résultats comparatifs des principales estimations de la taille de l'économie collaborative

Étude	Indicateurs chiffrés	Période de référence	Champ géo-graphique	Champ des activités	Méthodologie
Katz et Krueger (2016)	0,5 % *(a)*	2 mois de réf.	États-Unis	Plateformes de travail	Sondage de 6 028 personnes (3844 réponses) issues de l'échantillon représentatif de la population américaine. Biais d'interprétation (*)
Harris et Krueger (2015)	0,4 – 1,3 % *(a)*		États-Unis	Plateformes de travail	Extrapolation à partir des requêtes Google, calibrée sur le cas de Uber (lien entre nombre de chauffeurs et requêtes Google pour Uber).
Farell et Greig (2016a, 2016b)	1 % *(a)* 0,4 % *(a)* 0,6 % *(a)*	1 mois de réf. sept. 2015	États-Unis	50 plateformes d'emploi . Plateformes de travail. Plateformes de capital.	Échantillon aléatoire d'un million de clients de JP Morgan Chase (paiements électroniques en direction des plateformes).
Huws et Joyce (2016)	11 à 24 % *(a)* 2-3 % *(c)*	1 an 2015	Plusieurs pays européens	Plateformes de travail. NB. Partage de frais non exclu (**).	Sondage *via* Internet Échantillon représentatif d'env. 2000 personnes Biais d'interprétation (**).
Igas (2016)	0,7 % *(a)* 1,8-7 Md€ *(b)*	2015	France	Plateformes d'emploi. (travail +capital)	Données Insee relatives à une liste de plateformes identifiées en 2014. Estimation d'une commission moyenne sur les transactions.
DGE, PICOM (2014)	5,2 % *(c)* 12 % (25-34 ans) (c)	-	France	Economie collaborative au sens large (y.c. *crowdfunding* et structures collaboratives non numériques).	Sondage. Échantillon représentatif d'env. 2000 personnes.
PwC (2015)	335 Md$ *(b)*	Prévision pour 2025	Monde	Plateformes digitales au sens large (cf. note 1)	Sondage auprès de 1000 consommateurs américains.

a. Part de la population active ayant travaillé *via* une plateforme collaborative au cours d'une période donnée (en %)
b. Volume d'affaires des plateformes
c. Part des individus gagnant plus de 50 % de leurs revenus *via* des plateformes collaboratives

(*) Cette estimation est dérivée d'une catégorie plus large répondant de façon affirmative à la question suivante : «*On either your main job or a secondary job, do you direct selling to customers?*». On demande ensuite à cette population s'ils travaillent *via* un intermédiaire, puis *via* un intermédiaire en ligne. L'expression « *direct selling* » peut être sujette à des interprétations différentes de la part des répondants (la présence d'un intermédiaire peut entraîner une réponse négative à la question).

(**) Le champ retenu est celui des plateformes de travail en ligne. Le travail doit être rémunéré, donc seules les activités marchandes sont prises en compte. Néanmoins, l'inclusion du partage de frais est laissée à l'appréciation des sondés, selon qu'ils considèrent l'activité comme source de rémunération ou pas.

temps restreinte (moins d'une semaine). Il est possible que les personnes les plus « connectées » et les plus intéressées par le sujet – et donc les plus susceptibles de participer activement à l'économie collaborative – soient surreprésentées parmi les répondants.

4.3.2.3. De premières évaluations de l'Insee sur les hébergements touristiques

L'Insee a publié en février 2017 de toutes premières évaluations des nuitées en hébergements touristiques proposés par des particuliers *via* des plateformes Internet (Franceschi, 2017), fondé sur l'interrogation de plateformes Internet sur les transactions conclues par leur intermédiaire.

L'échantillon de plateformes Internet a été établi en collaboration avec l'Union nationale pour la promotion de la location de vacances (UNPLV) et Gîtes de France et couvre les principales plateformes ; il est très largement représentatif. Dans ces plateformes, on ne suit que l'activité de location de logements de particuliers. La couverture de cet échantillon pourrait être encore complétée. En effet, les données agrégées de certaines enseignes ne sont pas encore disponibles ou ne peuvent pas donner lieu à une estimation des nuits effectivement réalisées.

Ces centrales ont deux modes principaux de commercialisation. Le principal concerne les logements effectivement facturés par la centrale et pour lesquels le suivi est donc certain. Le deuxième mode concerne les mises en relation entre propriétaires et clients potentiels. Pour les réseaux concernés, cette dernière composante est retraitée par chaque enseigne en appliquant un coefficient de concrétisation (de 3 % à 12 %) qu'elle réestime régulièrement par sondage. La part des nuitées estimées est non seulement minoritaire, mais nettement décroissante dans le temps. L'incertitude liée à l'estimation de cette proportion a donc un impact assez limité sur les résultats.

Les données mensuelles collectées auprès de ces enseignes sont ensuite agrégées ; elles permettent de calculer la fréquentation des logements et de la ventiler selon l'origine de la clientèle (résidents/étrangers) ou l'emplacement du logement (Île-de-France/province).

Au-delà d'une meilleure connaissance quantitative du phénomène des locations entre particuliers *via* Internet (ce mode de fréquentation représente ainsi 16 % du total des nuitées passées par des touristes), cette démarche a permis de nuancer substantiellement le diagnostic sur l'évolution conjoncturelle de la fréquentation d'hébergements touristiques en France (*Tableau 20*). Alors que la seule prise en compte des logements professionnels indique un repli de la fréquentation entre 2015 et 2016 (- 1,3 %), l'ajout des logements particuliers loués *via* des plateformes donne une fréquentation toujours en hausse (+ 2,6 %). Le recul de la fréquentation étrangère, amorcé depuis les attentats de 2015, serait en outre atténué par la prise en compte des locations entre particuliers *via* les plateformes (- 3,9 % entre 2015 et 2016 au lieu de - 5,2 %).

Tableau 20 : Fréquentation des hébergements touristiques en millions de nuits * voyageurs

Période	Logements professionnels	Logements particuliers des plateformes	Total
2015	406,4	58,9	465,3
2016	401,0	76,5	477,5
Évolution	- 1,3 %	+ 29,9 %	+ 2,6 %

Sources : Insee, enquêtes de fréquentation des hôtels, campings et AHCT (autres hébergements collectifs touristiques) et estimations sur données d'enseignes (adhérentes à l'UNPLV ou à Gîtes de France)

Pour autant, le champ couvert par cette opération pilote reste perfectible, il pourrait notamment être élargi en intégrant d'autres plateformes ainsi que les flux directs (hors plateformes) entre propriétaires et touristes, ou *via* des intermédiaires « traditionnels » comme les agences immobilières ou les offices de tourisme. Ces intégrations conduiraient à relever les niveaux. Elles

réduiraient sans doute les taux de croissance globaux, en raison des substitutions intervenues entre flux directs et flux *via* les plateformes. Enfin, il est vraisemblable que ces flux hors plateformes deviennent de plus en plus minoritaires. À l'intérieur du champ actuel des plateformes, la connaissance de l'offre reste délicate. Elle évolue constamment tant en matière d'intégration de nouveaux logements que de dates de disponibilité. C'est le cas surtout pour les logements résidentiels ouverts au tourisme pour quelques semaines de vacances seulement. Par ailleurs, il n'est pas possible de retraiter les doubles comptes constitués par des logements offerts sur plusieurs plateformes, voire également *via* d'autres canaux.

4.3.3. Économie collaborative et risques de travail dissimulé

4.3.3.1. Des risques de fraude accrus

Au-delà des ambigüités réglementaires, courantes dès lors que se développent de nouvelles activités, plusieurs caractéristiques de l'économie collaborative accroissent les risques de fraude, que celle-ci concerne le travail et/ou le paiement des prélèvements obligatoires.

- ***Le brouillage de la frontière entre professionnels et particuliers***

L'économie collaborative encourage la production par des particuliers, sans toutefois exclure les professionnels. Les deux catégories se retrouvent donc côte à côte sur les plateformes, et il est d'autant plus difficile de les distinguer que le caractère professionnel d'une activité, s'il apparaît dans différentes branches du droit (droit fiscal, droit social, droit du travail, code du commerce…), ne fait pas l'objet d'une définition légale unifiée. La reconnaissance de ce caractère professionnel a pourtant des implications en matière de fiscalité – tous les revenus sont imposables mais selon différents régimes – et en matière sociale – immatriculation, exigence de qualification pour certaines professions, affiliation à un régime de sécurité sociale, assujettissement aux prélèvements sociaux. Le brouillage de la frontière constitue donc un risque important en matière de contournement – intentionnel ou non – des règles sociales et fiscales. Ce contournement des règles peut se recouper avec des situations de travail dissimulé, notamment en cas d'absence d'immatriculation à un registre professionnel et/ou d'affiliation à un régime de sécurité sociale.

- ***Le brouillage des frontières entre activités marchandes et non marchandes***

Les plateformes collaboratives brouillent également les frontières entre les activités marchandes et non marchandes. Certaines plateformes développent des services consistant à partager des frais entre particuliers, sans générer de profit. La distinction entre partage de frais et profit revêt une importance : le premier n'est pas, contrairement au second, soumis au prélèvement fiscal ; de la même façon, l'activité, selon qu'elle est associée au premier ou au second, sera considérée ou pas comme du travail « marchand », avec des obligations sociales différentes. Or, la distinction entre partage de frais et profit peut s'avérer difficile. Sont parfois réunis sous une même plateforme les deux types d'activité. Si le site Blablacar affirme dans sa charte de fonctionnement que l'activité de covoiturage qu'il organise correspond à un partage de frais et doit donc être facturée selon des règles précises, d'autres plates-formes, comme SuperMarmite (préparation de repas) laissent les offreurs libres de fixer les prix, en mentionnant toutefois les différences entre activité lucrative et non lucrative ainsi que les obligations qui en découlent. En pratique, la distinction s'avère parfois peu opérationnelle : par exemple, comment déterminer si la revente d'objets d'occasion sur Leboncoin permet au vendeur de réaliser un profit ? Est-ce que la location d'un appartement ne relève pas en partie du partage des frais fixes ? Ce problème est antérieur à l'économie collaborative mais se pose

avec elle à une échelle beaucoup plus grande. Il concerne particulièrement la question du travail dissimulé.

- ***Une économie « informelle »***

De façon plus générale, l'économie collaborative développe une économie que l'on peut qualifier d'« informelle », ce qui accroît les risques de contournement des règles sans intentionnalité reconnue : les transactions se déroulent la plupart du temps dans un cadre informel (domicile, espace public…), éloigné de celui dans lequel se pratique habituellement le travail ; la pratique « récréative » des activités est souvent mise en avant par les plateformes à travers les valeurs de convivialité et de partage. Ces éléments accroissent la probabilité que les activités ne soient pas identifiées à du travail par ceux qui les pratiquent. Le contournement des règles n'est alors pas intentionnel mais relève d'un hiatus entre le cadre informel de l'économie collaborative et les représentations collectives en matière et travail et d'emploi.

- ***Des caractéristiques qui accroissent les intentions de fraude***

D'autres caractéristiques de l'économie collaborative facilitent les comportements de fraude et accroissent donc les intentions de fraude :

- les transactions, très nombreuses, portent souvent sur des montants faibles, et concernent potentiellement un très grand nombre de personnes, certaines n'effectuant que des transactions ponctuelles ;

- jusqu'à la fin 2016, les plateformes avaient très peu d'obligations quant à la transmission de données aux administrations sur les transactions passant par elles. Les documents relatifs au budget 2016 comportent toutefois des dispositions sur ce sujet (cf. *infra*) ;

- de nombreuses plateformes permettent aux usagers l'anonymat ;

- certaines plateformes et prestations sont localisées ou s'effectuent hors du territoire.

Ajoutons, enfin, que l'économie collaborative se développe particulièrement dans des secteurs déjà plus exposés que d'autres à la fraude, tels que la vente d'occasion, les services à la personne et les locations meublées.

En même temps, l'enregistrement électronique des transactions sur la grande majorité des plateformes – Leboncoin fait office d'exception – offre des possibilités de contrôle.

4.3.3.2. Quelques clarifications et avancées réglementaires récentes

- ***Sur le partage de frais***

L'administration fiscale a clarifié en 2016 la notion de partage de frais dans le cadre d'une activité de co-consommation (ex. : covoiturage) en précisant les conditions dans lesquelles l'exonération à ce titre pouvait être appliquée (*Encadré 6*).

Encadré 6 : La clarification de la notion de partage de frais

Première condition : revenus perçus dans le cadre d'une "co-consommation" entre particuliers

Les revenus réalisés par un particulier au titre du partage de frais qui peuvent bénéficier de l'exonération sont ceux perçus dans le cadre d'une "co-consommation", c'est-à-dire d'une prestation de service dont bénéficie également le particulier qui la propose, et non pas seulement les personnes avec lesquelles les frais sont répartis.

N'entrent pas dans le champ de la "co-consommation" et donc de l'exonération, les revenus qui sont perçus par des personnes morales, ni les revenus qui sont perçus par des personnes physiques dans le cadre de leur entreprise ou en lien direct avec leur activité professionnelle.

Ne bénéficient pas non plus de cette exonération les revenus tirés par un contribuable de la location d'un élément de son patrimoine personnel comme, par exemple, la location de son véhicule de tourisme ou la location, saisonnière ou non, de sa résidence principale ou secondaire.

Deuxième condition : nature et montant des frais

Les revenus réalisés par un particulier au titre du partage de frais qui peuvent bénéficier de l'exonération s'entendent des revenus, perçus dans le cadre d'une "co-consommation", qui n'excèdent pas le montant des coûts directs engagés à l'occasion de la prestation objet du partage de frais, part du contribuable non comprise.

Cette condition relative au montant perçu doit être appréciée strictement : le montant perçu ne doit couvrir que les frais supportés à l'occasion du service rendu, à l'exclusion de tous les frais non directement imputables à la prestation en question, notamment les frais liés à l'acquisition, l'entretien ou l'utilisation personnelle du ou des bien(s), support(s) de la prestation de service partagée.

En outre, les frais partagés ne doivent pas inclure la part de la personne qui propose le service. En effet, les notions de partage de frais et de "co-consommation" supposent que cette personne supporte personnellement sa propre quote-part de frais et ne bénéficie d'aucune forme de rémunération, directe ou indirecte, au titre de la prestation qu'il rend et dont il bénéficie en même temps. En d'autres termes, le contribuable qui propose une prestation dont il partage les frais compte pour une personne dans le calcul des frais à partager.

Lorsque le revenu réalisé excède le montant du partage de frais, il est imposable au premier euro.

[Activités concernées]

Peuvent notamment bénéficier de la présente exonération les revenus tirés du partage de frais dans le cadre des activités suivantes, qu'elles soient ou non réalisées par l'intermédiaire de plates-formes Internet :

- co-voiturage ;
- sorties de plaisance en mer ;
- organisation de repas (ou "co-cooking").

Source : DGFIP, Bulletin officiel des finances publiques-impôts

- ***Sur le caractère professionnel des activités de location de biens***

Le PLFSS 2016 a clarifié les règles applicables aux activités de location de biens entre particuliers en retenant comme critères à la fois la régularité de la location et un seuil de recettes annuelles (*Encadré 7*). Une disposition oblige également les plateformes à informer leurs utilisateurs des règles sociales et fiscales applicables.

Encadré 7 : Les règles sociales applicables aux activités de location de biens entre particuliers

« Le projet de loi de financement de la sécurité sociale [2016] prévoit […] que la location régulière de logements meublés pour de courtes durées à destination d'une clientèle de passage, et incluant des services indissociables de la mise à disposition du logement constitue une activité professionnelle. Pour ces activités, le seuil [de recettes annuelles] sera fixé au même niveau […] que celui qui est retenu pour appliquer le régime fiscal des loueurs en meublé (soit 23 000 euros de recettes annuelles). En deçà, les activités de locations restent considérées comme des revenus du patrimoine et assujettis aux prélèvements sociaux sur le capital dans les mêmes conditions que l'impôt sur le revenu.

Selon la même logique, un seuil d'affiliation pour des activités de locations de biens (voiture, notamment), sera quant à lui fixé, par voie réglementaire, à un niveau qui pourra être de 10 % du plafond annuel de la sécurité sociale de recettes ou de chiffres d'affaires (soit 3 860 euros) ».

Source : PLFSS 2016. Dossier de presse

- ***Sur l'implication des plateformes collaboratives dans le processus de collecte de l'impôt***

Les députés ont voté le 14 décembre 2015 l'obligation pour les plateformes d'informer leurs usagers des sommes à déclarer. La transmission automatisée par les plateformes aux services fiscaux des revenus des particuliers collaborateurs entrera quant à elle en vigueur au 1er janvier 2019[85]. Ces dispositions ne concernent pas directement le travail dissimulé mais les informations collectées par l'administration fiscale peuvent donner les moyens de mieux contrôler les activités de l'économie collaborative.

Au vu des résultats des études disponibles, 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. L'enregistrement électronique des transactions sur les plateformes offre par ailleurs des possibilités de contrôle.

4.4. Le travail détaché et la pluriactivité

4.4.1. La difficile mesure du travail dissimulé dans le cadre des prestations internationales

De manière générale, compte tenu du caractère occulte de l'objet étudié, la mesure du travail dissimulé est par nature difficile à appréhender. Celle liée au détachement ou à la pluriactivité est encore plus complexe, notamment pour deux raisons. 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.

[85] Loi de finances rectificative pour 2016.

4.4.1.1. Un cadre juridique et des procédures complexes

S'agissant des contrôles opérés par les Urssaf, les investigations menées par les inspecteurs du recouvrement dans le cadre du détachement consistent à :

- vérifier l'existence d'un formulaire A1 et l'authenticité des documents présentés (utilisation notamment de la base Sirdar du Cleiss) ;
- vérifier l'existence juridique de l'entreprise étrangère (utilisation des bases Ellipro et Orbis, saisine du bureau de liaison concerné) ;
- vérifier la situation du travailleur au regard de la législation sociale (conditions de détachement, délivrance d'un certificat A1, modalités d'exercice de l'activité professionnelle, matérialité du lien de subordination, activité substantielle de l'entreprise, etc.).

L'inspecteur constitue ainsi un faisceau d'indices à partir duquel il fonde son intime conviction. La caractérisation de la fraude est compliquée par le fait que les formulaires A1 peuvent être communiqués à tout moment, y compris après l'opération de contrôle (jurisprudence de la CJUE). L'employeur doit en revanche faire avant le début de l'activité une déclaration préalable de détachement, à l'inspection du travail du lieu de réalisation de la prestation.

Si l'inspecteur Urssaf conclut à l'irrégularité du détachement, il engage alors une demande de retrait du formulaire A1. La procédure est la suivante :

1) l'Urssaf envoie un courrier circonstancié aux autorités étrangères, qui ont 3 mois pour répondre (délai renouvelable une fois). C'est la 1ère phase de dialogue ;

2) si la réponse des autorités étrangères ne satisfait pas l'Urssaf, l'État (Direction de la sécurité sociale - DSS) peut entamer une 2e phase de dialogue, ou bien saisir la commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale, qui dispose de 6 mois pour concilier les points de vue.

En vertu du principe de coopération loyale, l'affiliation au régime visé par le formulaire est présumée régulière. Le certificat lie les institutions et les juridictions du pays d'emploi tant qu'il n'a pas été retiré ou déclaré invalide par l'institution qui l'a délivré.

La procédure peut donc être longue. Il n'est pas rare qu'elle atteigne 2 ans alors que les missions de détachement ont une durée moyenne de l'ordre de 2 mois. Le caractère imprécis du règlement européen donnant lieu à interprétation, les divergences d'appréciation des faits et de leur analyse, l'ancienneté des faits – de nature à faire obstacle au rétablissement rétroactif de la législation applicable au regard des prestations et des cotisations – conduisent souvent à l'absence d'aboutissement des demandes.

Au regard de l'évaluation du travail dissimulé, se pose la question de déterminer à partir de quel moment on peut considérer qu'il y a « travail dissimulé ». En effet, en l'absence de reconnaissance d'une situation par l'institution émettrice, on ne peut considérer le travail dissimulé ou la fraude à l'assujettissement à la sécurité sociale française comme établie et indiscutable, tout comme on ne peut tenir pour certain le montant du préjudice invoqué.

4.4.1.2. Des données limitées

- ***Le suivi du travail détaché et de la pluriactivité***

Avant de chercher à mesurer la fraude au détachement ou à la pluriactivité, il convient de s'intéresser au suivi statistique lui-même. À ce titre, deux sources de données peuvent principalement être mobilisées : les déclarations préalables au détachement, collectées par la Direction générale du travail, et les formulaires A1, recensés dans la base Sirdar du Centre de liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (Cleiss) et qui font également l'objet d'une collecte statistique annuelle par la Commission européenne auprès de l'ensemble des États membres. Ces deux sources fournissent des résultats qu'il n'est pas évident de réconcilier, notamment en raison d'une non exhaustivité manifeste (cf. *sections 1.2.2.2* et *1.2.2.4*).

- ***Le suivi de la fraude au détachement ou à la pluriactivité***

La mesure de la fraude nécessite de disposer d'informations sur les cas de fraude détectés. Or il n'existe pas aujourd'hui de suivi global de la fraude au détachement ou à la pluriactivité.

La fraude transnationale selon les Urssaf

Les redressements opérés par les Urssaf au titre de la fraude au détachement ou à la pluriactivité sont quant à eux identifiés par deux chefs de redressement LCTI relatifs à la mobilité internationale. Selon l'Acoss, en 2015, parmi les 5 610 contrôles ciblés de LCTI, 48 ont donné lieu à tel un redressement, pour un montant de 16,3 M€, soit un peu moins de 4 % du montant total des redressements réalisés par les Urssaf au titre de la LCTI en 2015.

Il convient toutefois de signaler que :

- ces informations englobent tout ce qui est lié à la fraude transnationale et ne permettent donc pas d'identifier, par exemple, la fraude au détachement (même si elle en représente une très large majorité) ;
- le système d'information ne permet d'identifier la fraude transnationale que lorsque l'action donne lieu à un redressement car il existe un chef de redressement associé ;
- le principe même de la non-conformité de la législation appliquée aux travailleurs (et donc la pertinence du redressement) peut être contesté par l'institution étrangère à laquelle ces derniers sont affiliés, étant rappelé que les formulaires A1 émis par celle-ci sont opposables tant qu'ils n'ont pas été retirés.

Les sanctions prononcées dans le cadre des inspections du travail

Différentes lois[86] ont récemment renforcé l'arsenal juridique pour sanctionner les fraudes au détachement. En particulier :

- le défaut de déclaration préalable de détachement est, en vertu de l'article L.1264-1 du Code du travail, passible d'une amende administrative de 2 000 € au plus par salarié détaché (4000 € en cas de réitération sous un an), avec un plafond de 500 000 euros ;

[86] Loi du 10 juillet 2014 visant à lutter contre la concurrence sociale déloyale « loi Savary »), loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances (« loi Macron »), loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels (« loi El Khomri », dite « loi travail »).

- le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordres s'expose aux mêmes sanctions administratives s'il fait défaut à son obligation de vigilance. En outre, à défaut de s'être vu remis par le prestataire une copie de la DPD, le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre est dans l'obligation de transmettre lui-même une DPD subsidiaire (*via* le portail Sipsi à compter d'avril 2017).

Entre juillet 2015 et décembre 2016, 1037 amendes administratives ont été prononcées pour un montant de 5,4 millions d'euros et une trentaine de chantiers ont été arrêtés. 60 % de ces amendes ont été notifiées aux prestataires, le reste aux donneurs d'ordres et, dans une moindre mesure, aux maîtres d'ouvrage.

4.4.2. La problématique de l'évaluation

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 DPD *via* Sipsi, et les possibilités de croisement avec la base Sirdar, voire la base TTC des Douanes[87], offrent des opportunités d'analyses statistiques (cf. *Recommandation 35*). Ces sources présentent chacune leur spécificité et s'appuient sur un cadre d'analyse qui leur est propre, se recouvrant seulement en partie. Ainsi les notions de détachement en droit du travail (source DPD) et en droit de la sécurité sociale (source Sirdar) ne sont pas strictement identiques. Les déclarations européennes de services (source TTC) apportent une dimension financière qui fait défaut aux bases travail et sécurité sociale mais recouvrent une réalité plus large : une prestation de service transnationale déclarée pour la TVA s'accompagne souvent mais pas systématiquement du détachement de salariés.

Le croisement de ces sources permettrait de consolider l'analyse du détachement et de son évolution, en associant à la mesure du nombre de prestations et de salariés détachés une estimation des flux financiers associés (i.e. évaluer la part et la progression du détachement dans les coûts de main d'œuvre d'un secteur d'activité).

Dans un premier temps, il apparaît utile de mener une étude permettant d'apprécier la couverture de chacune des sources, mesurer les écarts entre les trois sources et vérifier si ces écarts sont similaires ou très différents d'un secteur à l'autre.

Le croisement pourrait aussi être mobilisé pour le ciblage du risque et l'évaluation de la fraude (cf. *Recommandation 34*). Ces deux objectifs ne sont d'ailleurs pas indépendants l'un de l'autre si l'on retient une méthodologie d'évaluation économétrique basée sur les contrôles ciblés et intégrant la modélisation du processus de ciblage (cf. *section 2.1.2.2*). On peut aussi, par exemple, envisager des plans de contrôles aléatoires visant les prestations de services internationales, stratifiés selon que le prestataire et/ou le donneur d'ordres est référencé dans Sipsi ou dans Sirdar.

[87] Cette base est issue des déclarations européennes de service pour le recouvrement de la TVA intra-communautaire. Elle répertorie les contrats de prestations de service internationales (PSI) et l'identité des contractants.

Aujourd'hui, si les bases Sirdar et Sipsi sont interrogeables, séparément, par les agents du recouvrement dans le cadre de leurs investigations, il n'est en revanche pas prévu que les bases de données soient mises à disposition des organismes pour une exploitation de type *datamining*. Sur ce point, le système Limosa, qui intègre les déclarations de détachement au système déclaratif de la sécurité sociale, apparaît plus efficient (cf. *Recommandation 35* et *Recommandation 36*).

S'agissant de l'un des secteurs qui ont le plus recours au détachement, il convient de signaler la généralisation courant 2017 de la carte d'identification des salariés du BTP, dite « carte BTP ». Cette carte devient ainsi obligatoire pour toute personne travaillant sur un chantier et devra être présentée aux agents de contrôle. Elle s'adresse à 4 populations :

- les salariés d'entreprise établie en France qui a une activité de BTP sur un chantier en France ;
- les salariés d'ETT ;
- les salariés d'entreprises étrangères intervenant en France ;
- les salariés d'ETT étrangères intervenant en France.

Il apparaît essentiel que ce dispositif puisse faire l'objet d'un suivi statistique (cf. *Recommandation 40*). Ici encore, le croisement avec les bases Sipsi et Sirdar semble souhaitable.

4.5. Recommandations

4.5.1. Recommandations relatives au champ des particuliers employeurs

L'enquête DNLF/DGE a montré l'intérêt de cette approche pour améliorer la compréhension des phénomènes de fraude dans le secteur des services à la personne. Il importe de reproduire régulièrement cette expérience sur un périmètre large.

Recommandation 24

Augmenter la récurrence et élargir le périmètre de l'enquête statistique DNLF/DGE afin d'enrichir la connaissance du travail dissimulé dans ses composantes totale et partielle, sur le champ des services à la personne, et plus particulièrement sur celui des particuliers employeurs.

À l'occasion de la mise en œuvre par les Urssaf d'actions spécifiques sur les particuliers employeurs, il apparaît essentiel de mener des travaux statistiques de type *datamining* sur cette population.

Recommandation 25

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

Les travaux de la Dares apportent de premiers éléments sur l'ampleur du travail dissimulé dans le secteur des services à la personne. Ils ne distinguent toutefois pas les différentes composantes de ce secteur, ce qui rend difficile l'évaluation de l'impact des mesures destinées à des catégories spécifiques de particuliers employeurs.

Recommandation 26

Prendre en compte les différents profils des particuliers employeurs pour mieux connaître l'impact des dispositifs censés lutter contre le travail dissimulé.

Les activités donnant accès au Cesu déclaratif sont très hétérogènes (plus de 20 activités). Or, selon l'enquête DNLF/DGE, certaines d'entre elles sont susceptibles d'être plus concernées par le travail dissimulé. De plus, outre son intérêt pour le suivi statistique, cette information permettrait de mieux cibler les contrôles Urssaf sur les déclarants susceptibles de sous-déclarer les heures rémunérées.

Recommandation 27

Ajouter l'activité exercée par le salarié dans la déclaration Cesu.

4.5.2. Recommandations relatives au champ des travailleurs non salariés

L'évaluation du travail dissimulé présente de fortes lacunes sur le champ des travailleurs non salariés. Le développement des contrôles Urssaf sur ce champ est l'occasion d'appliquer à cette population spécifique les recommandations formulées dans la section 3.11.2, notamment la mise en œuvre de contrôles aléatoires.

Recommandation 28

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

La dissimulation d'activité étant une composante essentielle du travail dissimulé des non salariés, il importe de développer des méthodes pour mieux appréhender la population des travailleurs indépendants non immatriculés.

Recommandation 29

Développer des méthodes de contrôle permettant de cerner le phénomène de travail dissimulé par des travailleurs indépendants non immatriculés (activité totalement dissimulée), en ciblant le cas échéant des secteurs d'activité où le phénomène est probablement plus développé.

La requalification du travail indépendant en travail salarié illustre la frontière parfois floue existant entre ces deux statuts. Il convient de pouvoir l'apprécier quantitativement.

Recommandation 30

Développer les analyses statistiques sur les situations de requalification de travail indépendant en travail salarié.

4.5.3. Recommandations relatives au champ de l'économie collaborative

Le groupe de travail relaie les deux recommandations de nature statistique formulées par Amar et Viossat (2016) dans leur rapport sur « les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale ». L'économie collaborative est un phénomène récent et en plein développement. Il importe que les questionnaires d'enquête s'adaptent pour permettre une meilleure appréhension statistique du phénomène. Mais une meilleure connaissance statistique de l'économie collaborative repose aussi sur une mobilisation accrue des traces numériques laissées par les transactions en ligne, ce qui suppose de mettre en œuvre des techniques de type *big data*.

Recommandation 31

Mettre en œuvre les propositions du Cnis d'ajouter à l'enquête Sine sur les micro-entrepreneurs une question sur l'utilisation des plateformes d'emploi et explorer la piste du *big data* pour enrichir la connaissance des travailleurs collaboratifs**.**

Recommandation 32

En partenariat avec les plateformes collaboratives, **construire les outils statistiques permettant de retracer de façon aussi fine que possible le travail collaboratif.**

Les entreprises de l'économie collaborative font l'objet, comme les autres, de contrôles par les organismes du recouvrement. Afin de pouvoir mieux mesurer les enjeux en matière de travail dissimulé sur ce champ, il importe qu'elles soient prises en compte dans les contrôles dédiés à l'évaluation de la fraude.

Recommandation 33

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.

4.5.4. Recommandations relatives au champ du travail détaché

Compte tenu de la spécificité de la fraude au travail détaché, et de sa place dans le débat public, il convient de mettre en œuvre des travaux d'évaluation et d'analyses statistiques sur ce thème. Il est en particulier recommandé de mettre en œuvre des contrôles dédiés à cette fin, et d'exploiter autant que possible les sources de données disponibles.

Recommandation 34

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).

Recommandation 35

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.

Même s'il a fait l'objet de récentes évolutions, le système déclaratif du travail détaché ne semble pas efficient, notamment dans un objectif d'exploitation des informations à des fins de lutte contre la fraude et, de façon connexe, à des fins d'évaluation. La déclaration sociale nominative (DSN), qui vise à unifier et simplifier les déclarations sociales (y compris DMMO/EMMO et attestations Pôle emploi), et dont les données sont exploitées par les différents opérateurs concernés, pourrait être un support pertinent pour les déclarations de travail détaché. En outre, pour la vérification du respect du noyau dur du droit du travail (temps de travail et salaire minimum en particulier), il conviendrait de soumettre les salariés détachés aux mêmes obligations déclaratives que les autres salariés du secteur privé. La mise en œuvre d'un tel système déclaratif devrait bien entendu faire l'objet d'échanges avec la Commission européenne au regard de la réglementation et des expériences existantes (cf. *Limosa*).

Recommandation 36

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).

Recommandation 37

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.

L'amélioration de la connaissance de la fraude au détachement et à la pluriactivité dans le cadre des prestations de services internationales passe aussi par des ajustements dans les systèmes d'information existants.

Recommandation 38

Enrichir les systèmes d'information des organismes du recouvrement de manière à pouvoir estimer la fraude au travail détaché et à la pluriactivité. Il s'agit notamment de :

1) préciser les motifs de redressement dans le cadre des PSI (faux détachement...) ;

2) identifier les contrôles de salariés détachés ne donnant pas lieu à redressement.

Recommandation 39

Pour les données relatives au travail détaché **obtenir que les déclarations des entreprises de travail temporaire puissent être ventilées par secteurs d'entreprises qui ont recours au détachement**.

La mise en œuvre d'un outil tel que la « carte BTP » doit s'accompagner d'un dispositif de suivi statistique.

Recommandation 40

Faire un suivi statistique de la « carte BTP ».

4.5.5. Recommandations diverses

À ce jour, la connaissance des conditions de travail des travailleurs dissimulés demeure pour le moins embryonnaire. Des enquêtes auprès des ménages du type de celle menée en 2015 par la DNLF et la DGE pourraient être utilement mobilisées pour remédier à cet état de fait.

Recommandation 41

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

Références bibliographiques

Adair Philippe (2009) « Économie non observée et emploi informel dans les pays de l'Union européenne. Une comparaison des estimations et des déterminants », *Revue Économique*, vol. 60.

Agence centrale des organismes de sécurité sociale (2016), « Le contrôle et la lutte contre la fraude au prélèvement social », Rapport d'activité thématique, juin.

Agence centrale des organismes de sécurité sociale (2016), « Évaluation de l'évasion sociale : une estimation basée sur les contrôles aléatoires », *Note Acoss*, avril.

Amar N., Viossat L.-Ch. (2016), *Les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale*, rapport de l'Igas n° 2015-121R.

Benoteau Isabelle, Goin Aurélie (2014), « Les services à la personne. Qui y recourt ? Et à quel coût ? », *Dares analyses* n° 063.

Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (2016), « Lutte contre la fraude et le travail dissimulé - Bilan 2015 de mise en œuvre du plan institutionnel », décembre.

Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (2015), « L'estimation des fraudes et irrégularités aux cotisations sociales des employeurs de main d'œuvre relevant du régime agricole », décembre.

Centre de liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (2016), « Rapport statistique – exercice 2015 ».

Centre de liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (2016), « Guide la détermination de la législation sociale applicable », septembre.

Chevreux M. et R. Mathieu (2016), « Concurrence sociale des travailleurs détachés en France : fausses évidences et réalités », *Trésor-Éco* n° 171, juin.

Commission européenne (2016), «Posting of workers – report on A1 portable documents issued in 2015», décembre.

Commission nationale de lutte contre le travail illégal (2016), « Plan national de lutte contre le travail illégal 2016-2018 », mai.

Conseil économique, social et environnemental (2015), « Les travailleurs détachés », septembre.

Délégation nationale à la lutte contre la fraude (2014), « Bilan 2013 de la lutte contre la fraude », novembre.

Direction générale du travail (2017), « L'analyse de la verbalisation du travail illégal en 2015 », juin.

Direction générale du travail (2016a), « L'action de l'inspection du travail contre les fraudes au détachement transnational (juillet 2015-mars 2016) ».

Direction générale du travail (2016b), « L'inspection du travail en 2014 », février.

Flipo Anne (1998), « Aspects redistributifs des mesures incitatives au développement des emplois familiaux en France », *in* Méhaut P., Mossé P., *Les politiques sociales catégorielles – Fondements, portée et limites*, tome 2, Paris, L'Harmattan.

Flipo A., Olier L. (1998), « Faut-il subventionner les services à domicile? », *Économie et Statistique* n° 316-317.

Franceschi Paul (2017), « Les logements touristiques de particuliers proposés par Internet », *Insee Analyses* n° 33, février.

Haget Raphaël, Montel Olivia (2015), « Les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail en 2013 », *Dares Analyses* n° 087, encadré p. 12.

Haut Conseil du financement de la protection sociale (2016), « Rapport sur la protection sociale des non salariés et son financement », octobre.

Insee (2014), « L'évaluation macroéconomique de l'économie non observée », *Fiche méthodologique de la base 2010 des comptes nationaux*, mai.

Joubert Nadia (2003), « Offre individuelle de travail au noir : approche micro-économétrique », Thèse de doctorat.

Lebrun Jean-François, Fourna Alain (2016), « La politique de soutien aux services à la personne », *Trésor Éco* n° 175, août.

Louvot-Runavot C. (2011), « L'évaluation de l'activité dissimulée des entreprises sur la base des contrôles fiscaux et son insertion dans les comptes nationaux », Insee, Document de travail G2011/09, mai.

Marbot Claire (2008), « En France, qui recourt aux services à domicile ? », *France portrait social*, Insee.

Ménascé David (2015) « La France du Bon Coin. Le micro-entrepreneuriat à l'heure de l'économie collaborative », Institut de l'entreprise, septembre.

Pauchet Marianne (2003), « Évaluation de l'économie souterraine – recensement des études », *Acoss Stat* n° 8, septembre.

Annexe 1 : Mandat et composition du travail

Mandat du groupe de travail

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

Version validée par le Bureau du Cnis du 30 septembre 2015

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[88]. 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

[88] 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.

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 »[89]. Son rapport final sera remis à l'automne 2016.

Composition du groupe de travail

Président :	Alain Gubian, Acoss
Rapporteurs :	Cyrille Hagneré, Acoss
	Ronan Mahieu, Insee
Membres du groupe :	Philippe Adair, Université Paris-Est Créteil Val de Marne
	Laetitia Assali, Fédération française du bâtiment / Medef
	Audrey Basly, Medef
	Jennifer Bouaziz / Benoît Favier, DSS
	Cécile Chantel, Cnaf
	Philippe Dingeon, DGT
	Gérard Forgeot, DGFiP
	Olivier Gateau, CFDT
	Sophie Gourvenec, U2P
	Céline Grislain-Letrémy, Drees
	Mélanie Gromer, Fepem
	Jean-Marie Guerra / Nathalie Caperaa-Di Pastena, Acoss
	Nadia Joubert, DNLF
	Olivia Montel, Dares
	Alain Pelc, CCMSA
	Christine Rigodanzo, DNLF
	Amandine Schreiber, Insee
	Michael Wicke, CGT

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

Annexe 2 : Auditions du groupe de travail

1. Le cadre juridique du travail dissimulé (Philippe Dingeon, DGT)
2. Travail dissimulé : des définitions juridiques aux réalités économiques et sociales (Ch. Rigodanzo, DNLF)
3. Politiques de contrôle en matière de travail dissimulé en Urssaf (Jean-Marie Guerra, Acoss)
4. Politiques de contrôle en matière de travail dissimulé (Roxane Evraert, CCMSA)
5. La notion d'« emploi informel » dans l'enquête emploi (O. Montel, Dares)
6. L'économie non observée selon l'OCDE (R. Mahieu, Insee)
7. Méthodes et travaux d'évaluation statistique de l'économie non-déclarée (N. Joubert, DNLF)
8. Estimation de la fraude sociale à partir des travaux de l'Acoss (Cyrille Hagneré, Acoss)
9. Les redressements effectués par la comptabilité nationale pour prendre en compte la production dissimulée à des fins de fraude (Ronan Mahieu, Insee)
10. Évaluation de la fraude sur le champ MSA (Alain Pelc, CCMSA)
11. Première synthèse sur les méthodes et les résultats (Nadia Joubert, DNLF)
12. Le travail détaché (Philippe Dingeon et Sylvain Yaghlekdjian, DG Travail ; Colonel Yannick Herry, Office central de lutte contre le travail illégal)
13. La fraude aux prestations familiales (Aude Cournée, Stéphane Donné - Cnaf)
14. Mesure de la fraude et méthode d'estimation du manque à gagner en matière de TVA (Gradzig El Karoui et Brice Lepetit, DGFiP)
15. Le détachement : point de vue de l'Acoss/Urssaf (Jean-Marie Guerra, Acoss)
16. La fraude aux prestations de services internationales (Christine Labat, DSS)
17. Le détachement dans le secteur du bâtiment (Laetitia Assali, FFB/Medef)
18. La fraude aux prestations chômage (Stéphane Ducatez, Pascale Mertz et Jean-Louis Tauzin, Pôle Emploi)
19. Les actions de la Fepem pour lutter contre le travail dissimulé ; la question des contrôles au domicile des particuliers (Marie Béatrice Levaux, Fepem)
20. Les évolutions récentes de l'activité de l'emploi à domicile (Mélanie Gromer, Fepem)
21. Le cadre socio-fiscal et les objectifs de la politique d'emploi et de la politique sociale concernant les services à la personne (Jean-François Lebrun, DG Trésor)
22. Le travail non-déclaré dans les services à la personne : méthodologie et résultats 2011 (Olivia Montel, Dares)
23. Présentation des résultats du volet Services à la personne de l'enquête Crédoc sur le travail dissimulé (Nadia Joubert, DNLF)
24. Estimation du travail dissimulé dans le champ d'activité des ménages en tant qu'employeurs : méthode et résultats (Ronan Mahieu, Insee)
25. Les contrôles sur pièces des particuliers employeurs avec convocation en Urssaf (Jean-Marie Guerra, Acoss)
26. Mesure de la prostitution (Phiplippe Adair, Upec)
27. Économie collaborative et travail dissimulé (Olivia Montel, Dares)
28. Les plateformes collaboratives (Nicolas Amar et Louis-Charles Viossat, Igas)
29. Protection sociale des non-salariés et son financement (Sylvie Le Minez, HCFiPS)
30. Méthodologie et résultats de l'enquête DNLF (Nadia Joubert, DNLF)
31. Le travail détaché (Dominique Libault, EN3S)
32. Le travail détaché (Philippe Sanson, Cleiss)
33. Simulation de l'impact du travail dissimulé sur les prestations familiales (Guillaume Berthoin, Adélaïde Favrat, Vincent Lignon, Cnaf)

Annexe 3 : Compléments sur le détachement et la pluriactivité

A3.1. Législation sociale applicable dans le cadre de la pluriactivité

Cas de pluriactivité salariée

Situations de pluriactivité Salariée	Etat d'affiliation	Références du texte
La personne exerce une partie substantielle de son activité dans l'État membre de résidence (au moins 25 % du temps de travail ou de la rémunération).	L'affiliation s'effectue dans l'État membre de résidence	art. 13 (1), a du Règlement n°883/2004
A défaut d'activité substantielle du salarié dans l'Etat de résidence : → l'intéressé est salarié d'un seul employeur)	L'affiliation s'effectue dans l'Etat où se trouve le siège social ou le siège d'exploitation de l'entreprise ou de l'employeur,	art. 13, (1), b, i) du Règlement n°883/2004
A défaut d'activité substantielle du salarié dans l'Etat de résidence : → l'intéressé est salarié de deux ou plusieurs employeurs qui ont leur siège dans un seul Etat membre	L'affiliation s'effectue dans l'Etat où les entreprises ou les employeurs ont leur siège social ou leur siège d'exploitation	art. 13, (1), b, ii), du Règlement n°883/2004
A défaut d'activité substantielle du salarié dans l'Etat de résidence : L'intéressé est salarié par deux ou plusieurs employeurs dans au moins deux Etats différents dont l'un est l'Etat de résidence	L'affiliation s'effectue dans l'Etat autre que l'Etat de résidence, où l'entreprise ou l'employeur a son siège social(1) ou son siège d'exploitation	art. 13, (1), b, iii) du Règlement n°883/2004
A défaut d'activité substantielle du salarié dans l'Etat de résidence : L'intéressé est salarié de deux ou plusieurs employeurs dont deux au moins ont leur siège social ou leur siège d'exploitation dans différents Etats membres autres que celui de la résidence	L'affiliation s'effectue dans l'Etat de résidence(2)	art. 13, (1) b, iv), du Règlement n°883/2004
(1) Les notions de siège social ou siège d'exploitation s'entendent comme le lieu où sont adoptées les décisions essentielles à la bonne marche de l'entreprise et où sont exercées les fonctions d'administration centrale de cette dernière (art.14 (5bis) du Règlement d'application).		
(2) Le terme «résidence» désigne le lieu où une personne réside habituellement (article 11 du Règlement (CE) n°987/2009). Etant précisé que le terme «séjour» signifie le séjour temporaire.		

Cas de pluriactivité non salariée

Situations de pluriactivité non salariée	Etat d'affiliation	Références du texte
L'intéressé exerce une partie substantielle de son activité dans le pays de résidence (au moins 25 % du chiffre d'affaires, du temps de travail, du nombre de services prestés et/ou du revenu)	L'affiliation s'effectue dans l'Etat membre de résidence	art. 13, (2), a) du règlement n°883/2004
A défaut d'activité substantielle dans l'Etat de résidence : →	L'affiliation s'effectue dans l'Etat membre où se situe le centre des intérêts des activités de l'intéressé	art. 13 (2) b) du, règlement n°883/2004

Cas de pluriactivité salariée et non salariée

Situations de pluriactivité Salariée et non salariée	Etat d'affiliation	Références du texte
L'intéressé exerce une activité salariée et non salariée dans deux ou plusieurs Etat membres	L'affiliation s'effectue dans l'état membre où l'intéressé exerce son activité salariée	art. 13, § 3, Rglt. n°883/2004

A3.2. Questionnaire relatif à une demande formulaire A1 à la Sécurité sociale française

Cerfa
n° 11559*03

questionnaire pour le maintien au régime français de sécurité sociale d'un travailleur salarié détaché hors du territoire français

(articles L. 761-1 et 2 du Code de la sécurité sociale)

questionnaire à compléter par l'employeur qui l'adresse à l'organisme d'assurance maladie correspondant au siège de l'entreprise

LE(LA) SALARIÉ(E)

nom
(nom de famille (de naissance) suivi du nom d'usage (facultatif et s'il y a lieu))

prénom(s) *(dans l'ordre de l'état-civil)*

nationalité

n° d'immatriculation | date de naissance

• **adresse en France**

n°, voie, rue ...

code postal | commune

• **adresse dans le pays de détachement** *(si elle est connue)*

n°, voie, rue ...

code postal | commune : | pays :

date d'embauche | profession :

L'EMPLOYEUR

raison sociale

adresse

code postal | commune : | pays :

téléphone : | fax : | courriel :

code NAF (activité) : | n° siret

nombre de salariés de l'entreprise : | nombre de salariés détachés :

exercez-vous normalement une activité substantielle en France *(activités autres que celle de simple gestion administrative)* ? oui ☑ non ☐

LE DÉTACHEMENT

État vers lequel le salarié est détaché :

durée prévisible du détachement ❶ : du | au

nature précise du travail à accomplir :

• **l'entreprise d'accueil** *(si le travailleur n'a pas d'entreprise d'accueil dans le pays de détachement, indiquez son adresse personnelle et/ou son lieu d'activité)*

raison sociale

adresse

pays :

n° d'identification (s'il est connu) | S'il n'existe pas de «raison sociale» dans le pays de détachement, cochez cette case ☐

• **autres renseignements concernant le détachement**

pendant le détachement, les salaires et cotisations sont-ils versés par vous ? oui ☑ non ☐

le travailleur était-il, avant son départ, assuré d'un régime de sécurité sociale français ? oui ☐ non ☐

si le travailleur a été précédemment détaché avec maintien au régime français de sécurité sociale auprès de la même entreprise, préciser la période du détachement : du | au

si le travailleur remplace un autre agent de l'entreprise précédemment détaché auprès de la même entreprise et revenu en France à l'expiration de la période de détachement, préciser cette période : du | au

❶ **en cas de prolongation du détachement, vérifiez auprès de l'organisme d'assurance maladie les formalités à accomplir en fonction du pays de détachement**

ATTESTATION SUR L'HONNEUR DE L'EMPLOYEUR

Je déclare exacts les renseignements ci-dessus.
Fait à _____ le

Nom et prénom du signataire : | Signature :

Qualité du signataire :

Coordonnées de l'employeur

La loi rend passible d'amende et/ou emprisonnement quiconque se rend coupable de fraudes ou de fausses déclarations en vue d'obtenir ou de tenter d'obtenir des avantages indus (art. 313-1 à 313-3, 433-19, 441-6 et 441-7 du Code pénal)

En outre, l'inexactitude, le caractère incomplet des déclarations ou l'absence de déclaration d'un changement de situation dans le but d'obtenir le versement de prestations indues, peuvent faire l'objet d'une pénalité financière en application de l'article L. 162-1-14 du Code de la sécurité sociale.

Les informations figurant sur ce questionnaire sont destinées à votre organisme d'assurance maladie aux fins de contrôle. En application de la loi du 6 janvier 1978 modifiée, relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, vous pouvez obtenir la communication des informations vous concernant et, le cas échéant, leur rectification en vous adressant à votre organisme d'assurance maladie

S3208b

A3.3. Déclaration préalable au détachement (version en vigueur depuis le 15/06/2016)

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTERE EN CHARGE DU TRAVAIL

DECLARATION PREALABLE DE DETACHEMENT
Posting of worker's declaration
(Hors mobilité intragroupe et travail temporaire)
(Excepting intragroup mobility and temporary work)

DÉTACHEMENT TRANSNATIONAL DE TRAVAILLEURS PAR UN EMPLOYEUR ÉTABLI HORS DE FRANCE DANS LE CADRE DE L'EXÉCUTION D'UNE PRESTATION DE SERVICES INTERNATIONALE OU D'UNE OPÉRATION POUR SON PROPRE COMPTE (1)

TRANSNATIONAL POSTING OF WORKERS BY EMPLOYERS BASED OUTSIDE FRANCE IN THE FRAMEWORK OF THE PROVISION OF SERVICES, OR OF AN OPERATION ON THEIR OWN BEHALF (1)

cerfa
N° 15420*01

Modèle 1

A remplir par l'entreprise prestataire (employeur)
To be filled by the employer

Article R.1263-3 du code du travail

Veuillez remplir toutes les rubriques
Please complete all headings

ENTREPRISE ÉTRANGÈRE (EMPLOYEUR) ***Foreign compagny (employer)***

Nom ou raison sociale : _____
Business name :

Adresse complète dans le pays d'établissement (n°, voie, ville et pays): _____
Full address in country of establishment (number, street, postal code, town and country):

_____

_____

_____

N° de téléphone : _____ **N° de télécopie :** _____
Telephone number: *Fax number:*

Courriel : _____
Email :

Forme juridique : _____
Legal status :

Immatriculation ou enregistrement de l'employeur à un registre professionnel dans le pays d'établissement (ou références équivalentes) :
Registration number of employer in country of establishment, or other equivalent references :

Registre professionnel (ou équivalent) : _____
Professional Register, Trade Register or equivalent :

Références de l'immatriculation ou de l'enregistrement : _____
Registration references :

Activité principale (cocher la case correspondante) :
Main activity :

☐ Agriculture *Agriculture sector*
☐ Bâtiment et Travaux Publics *Building and Public works sector*
☐ Hôtels Cafés Restaurants *Hotel/café/restaurant sector*
☐ Tour opérateur *Tour operator*
☐ Industrie *Industry sector*
☐ Spectacle *Show and entertainment sector*
☐ Autre activité (préciser) : _____ *Other activity*

NOM(S) DU/DES ORGANISME(S) DE RECOUVREMENT DES COTISATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE ***Name(s) of body/bodies collecting social security contributions***

_____

_____

cerfa N° 15420*01 – Modèle 1 1 / 4

DIRIGEANT(S) DE L'ENTREPRISE ÉTRANGÈRE ***Directors(s)***

Identité du dirigeant de l'entreprise :
Identity of the company's director:

Nom : _____ **Prénom:** _____
Name: *First name:*

Date de naissance : _____ **Lieu de naissance** (ville et pays) : _____
Date of birth : *Place of birth (town and country) :*

Le cas échéant, identité des autres dirigeants : _____
Identity of others directors, where applicable :

REPRÉSENTANT EN FRANCE DE L'ENTREPRISE ÉTRANGÈRE ***Foreign company's representative in France***

Identité du représentant en France pour la durée de la prestation :
Identity of representative in France for the period of the service :

Nom ou raison sociale (le cas échéant) : _____
Name or Business name (where appropriate) :

Prénom : _____
First name :

Date de naissance : _____ **Lieu de naissance** (ville et pays) : _____
Date of birth : *Place of birth (town and country):*

Adresse complète postale en France (n°, voie, code postal et ville) : _____
Full address in France (number, street, postal code, town):

_____

_____

_____

N° de téléphone : _____ **N° de télécopie :** _____
Telephone number: *Fax number:*

Courriel : _____
Email :

DONNEUR D'ORDRE/ COCONTRACTANT/ CLIENT ***Principal / co-contractor / customer***

En cas d'opération pour le propre compte de l'employeur, renseigner les informations relatives à l'employeur */ In the event of an operation on the employer's own behalf, please provide the information concerning the employer*

Nom ou raison sociale : _____
Business name :

Adresse complète (n°, voie, code postal, ville et pays) : _____
Full address (number, street, postal code, town and country) :

_____

_____

_____

Courriel : _____
Email :

Activité principale :
Main activity :

☐ Agriculture
Agriculture sector

☐ Bâtiment et Travaux Publics
Building and Public works sector

☐ Hôtels Cafés Restaurants
Hotel/café/restaurant sector

☐ Tour opérateur
Tour operator

☐ Industrie
Industry sector

☐ Spectacle
Show and entertainment sector

☐ Autre activité (préciser) : _____
Other activity

Numéro d'identification SIRET (si entreprise française) : _____
SIRET Number (french company) :

PRESTATION *Service*

Activité principale exercée dans le cadre de la prestation en France :
Main activity carried out in France in the framework of the provision of services :

☐ Agriculture
Agriculture sector

☐ Bâtiment et Travaux Publics
Building and Public works sector

☐ Hôtels Cafés Restaurants
Hotel/café/restaurant sector

☐ Tour opérateur
Tour operator

☐ Industrie
Industry sector

☐ Spectacle
Show and entertainment sector

☐ Autre activité (préciser) : _____
Other activity

Lieu(x) de la prestation en France, adresse(s) complète(s) (du chantier, de l'entreprise) : _____
Place(s) of service performance in France, full address(es) (of the site / company):

_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____

Date du début de la prestation : _____
Date of start of service in France :

Date de fin prévisible : _____
Foreseeable End date of service :

Utilisation de matériel ou procédé dangereux : ☐ Oui *Yes* ☐ Non *No*
Use of dangerous materials or procedures:

Si oui, lesquels : _____
If yes, which :

HORAIRES ET REPOS *Working hours and time off*

Horaire de début de travail : _____
Work start time :

Horaire de fin de travail : _____
Work end time :

Nombre de jours de repos par semaine : _____
Number of days off per week :

HÉBERGEMENT COLLECTIF (LE CAS ÉCHÉANT) *Collective Lodging (where appropriate)*

Adresse(s) complète(s) (n°, voie, code postal, ville et pays) : _____
Full address(es) (number, street, postal code, town and country) :

_____
_____
_____
_____
_____
_____

cerfa N° 15420*01 – Modèle 1 3 / 4

FRAIS DE VOYAGE, DE NOURRITURE ET, LE CAS ECHEANT, D'HEBERGEMENT ENGAGÉES DU FAIT DU DÉTACHEMENT ***Travel, Meals and Lodging expenses of the workers***

Frais de voyage (cocher la case correspondante) :
Travel costs (check the relevant box) :

☐ Prise en charge directe par l'employeur
Directly paid by the employer :

☐ Remboursement des frais avancés par le travailleur — Préciser son montant (en euros) : _____
Reimbursement of expenses advanced by the workers : — *Specify the amount of the reimbursement, in € :*

☐ Versement d'une somme forfaitaire — Préciser son montant (en euros) : _____
Lump-Sum payement : — *Specify the amount of the lump-sum, in € :*

Frais de nourriture (cocher la case correspondante) :
Meals expenses (check the relevant box) :

☐ Prise en charge directe par l'employeur
Directly paid by the employer :

☐ Remboursement des frais avancés par le travailleur — Préciser son montant (en euros) : _____
Reimbursement of expenses advanced by the workers : — *Specify the amount of the reimbursement, in € :*

☐ Versement d'une somme forfaitaire — Préciser son montant (en euros) : _____
Lump-Sum payement : — *Specify the amount of the lump-sum, in € :*

Le cas échéant, frais d'hébergement (cocher la case correspondante) :
Lodging expenses (check the relevant box) :

☐ Prise en charge directe par l'employeur
Directly paid by the employer :

☐ Remboursement des frais avancés par le travailleur — Préciser son montant (en euros) : _____
Reimbursement of expenses advanced by the workers : — *Specify the amount of the reimbursement, in € :*

☐ Versement d'une somme forfaitaire — Préciser son montant (en euros) : _____
Lump-Sum payement : — *Specify the amount of the lump-sum, in € :*

Fait à _____ **le** _____
Signed in ***, on***

Signature et cachet de l'employeur :
Employer's signature and stamp

(1) Le formulaire de déclaration préalable doit être transmis ***avant le début du détachement****, en langue française, via le site de déclaration en ligne sur Internet du ministère chargé du travail, par lettre recommandée avec avis de réception, par télécopie ou par transmission électronique, à l'unité départementale du lieu où s'effectue la prestation ou du premier lieu de l'activité si la prestation se poursuit dans d'autres lieux (adresse disponible sur le site www.direccte.gouv.fr).*

(1) The prior declaration form must be transmitted, ***before start of posting of workers****, in the French language, on the Internet site of the French labour Ministry, by recorded delivery, by fax, or by email, to the departmental unit of the French labour department responsible for the place where the service is to be performed (addresses available on www.direccte.gouv.fr), or for the first place of activity if the service is to be performed in more than one place.*

Annexe 1
Appendix 1

INFORMATIONS RELATIVES AUX SALARIES DETACHES
Informations on posted workers

A remplir par l'entreprise étrangère (employeur)
To be filled by the employer

Article R.1263-3 du code du travail

Cette annexe doit être complétée par l'employeur **pour chacun des salariés** qu'il souhaite détacher en France, qu'ils soient ressortissants de l'Union européenne ou d'un Etat tiers.
The employer must complete this appendix for each workers posted in France, whether they are Community or third-country nationals.

Nom : _____ Prénom: _____
Name: *First name:*

Date de naissance : _____ Lieu de naissance (ville et pays) : _____
Date of birth : *Place of birth (town and country) :*

Nationalité : _____
Nationality :

Adresse de résidence habituelle : _____
Address of ordinary residence :

_____

_____

Date de signature du contrat de travail : _____
Date of signature of work contract :

Date du début du détachement : _____
Start date for the current posting :

Date de fin de détachement prévisible : _____
End date for the current posting :

Emploi occupé en France : _____
Post occupied in France / Job held in France :

Réalisation par le salarié de travaux de bâtiment ou de travaux publics (1) (cocher la case correspondante) :
Employee works in building sector or public works sector (1) (check the relevant box) :

☐ Oui *Yes* ☐ Non *No*

Qualification professionnelle : _____
Professional qualification :

(facultatif) Intitulé de la convention collective applicable : _____
(non-mandatory) Name of the relevant collective agreement :

_____

(facultatif) Position du salarié dans la classification conventionnelle (ou coefficient) : _____
(non-mandatory) Position or coefficient, in the conventional classification, of the workers

Rémunération brute mensuelle en France (€), ou équivalente si le détachement est inférieur à un mois :
Gross monthly salary in France, in €, or equivalent if the posting lasts less than a month:

_____

(1) Si le salarié réalise des travaux de bâtiment ou de travaux publics, une carte d'identification professionnelle lui sera délivrée par l'Union des caisses de France Congés Intempéries BTP.
(1) If the employee works in the building or public works sector, s/he will be issued a professional ID card by the Union des caisses de France Congés Intempéries BTP (Association of funds compensating leave on account of bad weather in the construction sector).

cerfa N° 15420*01 – Modèle 1 – Annexe 1

Annexe 4 : Compléments sur les principaux acteurs de la lutte contre le travail dissimulé

DGT

A4.1. L'inspection du travail et la lutte contre le travail illégal

DGT - mars 2017

I- L'INSPECTION DU TRAVAIL

Le système d'inspection du travail comprend les services déconcentrés de l'inspection du travail et la Direction générale du travail.

Sous l'autorité de la Direction générale du travail (DGT), les actions d'inspection de la législation du travail sont confiées à des services régionaux :

- les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) ;
- et, outremer, à des Directions des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Dieccte).

Le système d'inspection du travail est généraliste. Les agents de contrôle ont compétence pour veiller à l'application de l'ensemble du code du travail.

1. La nouvelle organisation territoriale de l'inspection du travail

La réforme de l'inspection du travail mise en œuvre au 1er janvier 2015 vise à accroître la capacité du système français d'inspection à connaître et à analyser les évolutions du monde du travail, à en percevoir les dérives, à apporter des réponses qui ne soient pas mises en œuvre seulement dans un cadre individuel. La complexification grandissante des situations dépasse désormais les possibilités de prise en charge par une section d'inspection ; et le caractère territorialisé de l'organisation des contrôles trouve également ses limites face à l'action de réseaux nationaux voire transnationaux. Une politique du travail mieux intégrée est ainsi apparue nécessaire, combinant des actions individuelles, mais aussi davantage d'actions collectives menées sur l'ensemble du territoire jusqu'au niveau national et même européen s'agissant du contrôle du respect des dispositions relatives au détachement de travailleurs au sein de l'Union européenne.

Les trois échelons du nouveau système d'inspection du travail sont désormais :

- l'échelon territorial de proximité, l'unité de contrôle (UC), composée de plusieurs sections auxquelles seront affectés les agents de contrôle. Ces unités de contrôle sont regroupées dans les unités départementales dirigées par un responsable (RUD) qui assurera la coordination des UC et leur lien avec les autres services notamment ceux en charge de l'emploi et des mutations économiques ;

- l'échelon régional, la Direccte, qui est pourvue d'une unité régionale d'appui et de contrôle en matière de travail illégal. Le Direccte, assisté de son chef du pôle travail, assure le pilotage stratégique de la politique du travail régionale ;

- l'échelon central, la Direction générale du travail, en charge de la définition de la politique du travail et auquel est attaché un groupe national de contrôle, d'appui et de veille.

L'UC réunit 8 à 12 agents dans un collectif de travail plus étoffé et plus porteur, sous l'autorité d'un responsable, le responsable de l'unité de contrôle (RUC), auquel sont confiées des fonctions d'animation et de pilotage au plus près des réalités du secteur territorial.

La nouvelle organisation comprend 232 unités de contrôle (dont vingt-huit régionales) et 2 200 sections (une par agent de contrôle).

Le regroupement des sections en unités de contrôle vise à :
- renforcer la position et la compétence de l'agent face à ses interlocuteurs ;
- augmenter la cohérence des interventions et favoriser l'homogénéité de l'action de l'inspection du travail sur le territoire ;
- réduire l'isolement des agents en les intégrant dans un collectif plus large, l'unité de contrôle
- favoriser les échanges entre pairs, conforter et sécuriser les agents dans leurs actions.

2. L'unité régionale d'appui et de contrôle en matière de lutte contre le travail illégal

il est créée, dans chaque Direccte, une unité d'appui et de contrôle spécialisée et dédiée à la lutte contre le travail illégal et intervenant en sus des actions menées au niveau territorial. Le développement des fraudes à la loi et notamment le détournement des règles du détachement dans le cadre des prestations de service internationales justifient la mobilisation au niveau régional d'une équipe plus particulièrement en charge de ces procédures complexes. Cette organisation a contribué à doubler le nombre d'agents consacrés spécifiquement à la lutte contre le travail illégal. Ces dispositions visent à renforcer l'appui dont les agents de contrôle peuvent bénéficier dans ce domaine et à permettre le traitement de situations qui dépassent le cadre géographique de la section ou de l'unité de contrôle, nécessitant une coordination ou l'intervention de renfort dans les situations de fraude organisée.

3. Le groupe national de contrôle, d'appui et de veille

Un groupe national de veille, d'appui et de contrôle (GNVAC) est créé visant à prendre en charge la coordination des actions qui nécessitent un pilotage national. Ce groupe intervient de sa propre initiative ou en appui des unités de proximité ou régionales. Son activité est principalement consacrée à la lutte contre le travail illégal et les fraudes au détachement.

Ainsi, comme tous les grands services de contrôle (Douanes, impôts, concurrence et consommation...), l'inspection du travail dispose aujourd'hui de moyens permettant de coordonner et de mener des investigations et des contrôles, de centraliser et de partager des données utiles sur les entreprises qui interviennent sur l'ensemble du territoire national.

4. La mobilisation des services de contrôle de l'inspection du travail en matière de fraude au détachement

Fruit notamment de la dynamique engendrée par le plan « 500 chantiers » (suivi renforcé de certains chantiers de BTP, lancé en février 2015), un objectif de 1000 interventions par mois (tous secteurs confondus) a été fixé par la DGT en juillet 2015 puis 1500 en 2017. Le niveau de mobilisation s'est ainsi fortement accru pour atteindre une moyenne de 1300 interventions par mois en 2016-2017. La

lutte contre les fraudes au détachement est devenue durant cette période l'une des toutes premières priorités de l'inspection du travail (de l'ordre de 20 % du total des interventions tous secteurs et thématiques confondus au niveau national).

Et encore, le nombre d'interventions sur le terrain ne reflète-t-il que très partiellement l'étendue du travail réalisé par les services du ministère du travail. Chaque intervention est en effet suivie de vérifications longues et difficiles : il s'agit d'obtenir des entreprises des documents rarement tenus à disposition sur place (décompte du temps de travail, bulletins de paie, documents contractuels et comptables…), parfois de les traduire, de les analyser et de les comparer aux constats effectués, de recouper les informations venant d'autres régions et d'autres services sur des prestataires très mobiles. Les enquêtes sur les montages les plus complexes peuvent ainsi mobiliser pendant plusieurs mois des dizaines d'agents de l'inspection du travail : des unités de contrôle en département en passant par les unités régionales d'appui et de contrôle spécialisées sur le travail illégal (URACTI), jusqu'au groupe national de veille, d'appui et de contrôle (GNVAC) et la saisine éventuelle du bureau de liaison pour les échanges avec les homologues européens.

Cette politique poursuit deux grands objectifs opérationnels :

- d'une part, vérifier, en lien avec les autres services chargés de la lutte contre le travail illégal (gendarmerie/police, services des impôts, organismes de sécurité sociale) que l'entreprise ne se prévaut pas de manière abusive du régime du détachement alors que la réalité de son activité en France devrait la conduire à s'y établir socialement et fiscalement ;
- d'autre part, s'assurer que les droits des salariés détachés au regard de la réglementation européenne et française (salaires minima, durée du travail, santé et sécurité au travail, conditions d'hébergement…) sont effectivement respectés.

L'ensemble des cas de détachement (prestation de service, travail temporaire, intra-groupe, prestation pour compte propre) fait l'objet de contrôles et de constats de situations frauduleuses. Même le détachement intra-groupe encore anodin il y a une dizaine d'années fait désormais l'objet d'une surveillance en raison des détournements constatés. Toutefois, il ressort des remontées qualitatives des Direccte, que le détachement dans le cadre du travail temporaire représente la principale source de difficulté (dans le BTP et dans l'agriculture en particulier).

II- LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL

Les orientations de la politique de lutte contre le travail illégal de la DGT s'inscrivent dans les orientations du plan national de lutte contre le travail illégal 2016-2018.

Le plan vise 3 objectifs principaux.

1) La cible principale du plan est plus que jamais la lutte contre les fraudes complexes de travail illégal. L'État doit concentrer ses efforts et son énergie aux fraudes complexes et particulièrement les fraudes aux règles du détachement ; Il s'agit de lutter contre les montages destinés à faire écran à des pratiques abusives et à combattre les fraudes à l'établissement. Une liste de secteurs particulièrement concernés par ce type de fraudes permet de favoriser ce ciblage. Sont visées également les recours abusifs au travail temporaire et au prêt illicite de main d'œuvre et le détournement du détachement intra groupe.

2) Cependant le plan ne néglige pas les autres formes de travail illégal comme le recours aux faux statuts (recours abusif à des statuts particuliers : gérants, auto entrepreneurs, intermittents du spectacle, faux travailleurs indépendants, abus de stagiaires et bénévoles), les plateformes numériques qui tout en correspondant à des attentes des citoyens, peuvent conduire au développement de nouvelles formes de travail dissimulé et la lutte contre les conditions indignes de travail et d'hébergement dont sont victimes particulièrement des salariés étrangers employés dans des filières.

3) Le plan préconise de développer une véritable stratégie concertée de prévention et d'intervention**.** Face à des fraudes complexes, présentes sur de nombreux territoires et très évolutives, l'action isolée d'un agent de contrôle, quelles que soient ses compétences, n'est pas la réponse adaptée. Une approche stratégique doit être menée sur des dossiers bien choisis, des secteurs ciblés, des situations ou territoires déterminés.

Le plan prévoit des moyens nouveaux pour y parvenir : le partage de bases de données attendu pour 2017, une intervention plus offensive en direction des maîtres d'ouvrage et donneurs d'ordre et tout bénéficiaire final des opérations frauduleuses ainsi que des stratégies de sanctions adaptées aux situations de fraudes complexes qui visent l'arrêt de la fraude (fermeture administrative par le Préfet, suspension de la prestation de service par le Direccte, retrait des exonérations de cotisations sociales, sanctions administratives, fiscales ou sociales, actions auprès des Maîtres d 'ouvrage ou des donneurs d'ordre.

Enfin, l'Europe est devenue un échelon incontournable en matière de lutte contre le travail illégal. Le plan prévoit de développer de différentes manières la coopération opérationnelle sur des dossiers ou des secteurs ou des parties de territoires.

Les modalités de mise en œuvre

Les nouveaux dispositifs mis en place par les lois récentes seront complétés prochainement par d'autres qui permettront de mieux identifier les salariés dans le bâtiment et les travaux publics avec la carte d'identification professionnelle ou encore dans les chantiers forestiers (baisse du seuil de déclaration des chantiers). Un accès élargi aux bases de données permettra de mieux cibler les contrôles.

Le plan prévoit une nouvelle gouvernance de la politique de lutte contre le travail illégal. Au niveau national, une nouvelle instance nationale de pilotage est créée pour mieux piloter la mise en œuvre et le suivi du PNLTI entre les principales administrations ou organismes intervenant sur ce champ.
Au niveau régional, une note d'orientation du préfet de région relative à la lutte contre le travail illégal définira dans chaque région et pour la durée du plan national les axes stratégiques de l'action des services de contrôle en croisant les secteurs à prioriser et les thématiques de contrôle.

Les objectifs

Des objectifs ambitieux ont été fixés aux services de contrôle. C'est ainsi que les contrôles conjoints entre les différents services seront encore intensifiés, avec des objectifs ambitieux : 25 % d'interventions conjointes sur l'ensemble, 50 % dans les secteurs prioritaires (bâtiment, agriculture, transports, HCR, services aux entreprises et spectacle).

La DGT a demandé à chaque Direccte de s'engager dans une démarche stratégique dans le but de faire cesser les opérations frauduleuses de détachement. L'efficacité de la lutte contre la fraude à la prestation de service internationale nécessite des unités de contrôle et des URACTI une activité de contrôle soutenue et permanente. C'est pourquoi il est demandé 1500 interventions mensuelles tout au long de l'année 2017.

Les contrôles

Le système d'inspection du travail est mobilisé sur les contrôles de travail illégal.

Les 2 200 agents de contrôle sont compétents pour effectuer ces contrôles et relever les infractions de travail illégal par procès-verbal ou proposer aux Direccte de suspendre une prestation de service. Ils peuvent procéder seuls ou de leur propre initiative. Ils peuvent aussi solliciter l'appui de l'unité régionale d'appui et de contrôle de lutte contre le travail illégal composé d'agents dédiés au contrôle des opérations les plus complexes. Cette unité peut aussi intervenir de sa propre initiative ou avec l'appui du groupe national de veille, d'appui et de contrôle. Ce groupe est chargé des enquêtes de grande envergure ou qui dépassent le ressort de la Direccte.

Le choix des contrôles se fait en fonction de différents critères :

- les secteurs prioritaires du plan d'action régional ou national,
- les ciblages d'intervention décidés en Codaf,
- les ciblages au regard de critères locaux ou de croisement de données,
- les déclarations de détachement reçues,
- les signalements reçus par les autres services de contrôle, les agents de contrôle au gré de leurs interventions, les accidents du travail, les usagers…

Les contrôles de l'inspection du travail font l'objet d'une saisie dans le système d'information de la DGT (WIKI'T) comme toutes les interventions en entreprise ou sur chantier. Ce SI permet d'entrer les courriers et pièces utiles (PV) relatifs aux contrôles et ces données sont accessibles aux agents intéressés sur l'ensemble du territoire.
Les procès-verbaux sont saisis dans la base Tadees qui enregistre les procédures pénales en matière de travail illégal de tous les services concernés.

Tous les 15 jours, les Direccte remontent une analyse qualitative des actions significatives de contrôle et chaque mois adressent à la DGT un bilan des sanctions administratives engagées en matière de fraude au détachement (amendes administratives, suspensions de prestations de service, fermeture temporaire préfectorale).

III- RÉSULTATS DE L'ACTIVITÉ DE L'INSPECTION DU TRAVAIL EN 2015

Nombre total d'interventions : 201 586
51 %
43 %
6%
Contrôles
103 659
Enquêtes
86 479
Réunions en entreprises
11 448
Ces interventions ont-elles généré une suite ?
oui
non
83%
17%
Nombre de suites à interventions : 167 422
(dont 19 non qualifiées)
Nombre d'interventions sans suite : 34 164
Ces suites à intervention constatent-elles au moins un manquement à la réglementation ?
oui
non
77%
23%
Nombre de suites à interventions constatant un ou plusieurs manquements : 128 872
Nombre de suites à interventions ne constatant pas de manquement : 38 531
71%
Lettres d'observations
119 272
2%
Arrêts de travaux ou d'activité 3 973
2%
Procès verbaux
2 785
1%
Mises en demeure
2 444
0%
Signalements
373
0%
Sanctions administratives
16
0%
Référés
9
Décisions
32 057
19%
Avis
3 670
2%
Rapports
2 311
1%
Demandes de vérification
493
0%

Source : DGT

N.B. : 2% des 642 062 références n'ont pu être reliées à un thème. Par ailleurs les références à des textes portant sur les seuils d'effectif, la compétence des services ou l'obstacle au contrôle, réunies dans le grand tableau en annexe sous l'appellation « Calcul d'effectif ; compétence & système d'inspection », ne font pas l'objet d'une analyse dans cette partie du rapport.

Source : DGT

A4.2. Le contrôle en matière de travail dissimulé dans la branche recouvrement (Acoss-Urssaf)

Acoss / Dirrec / département Lcti

février 2017

I. Les finalités et stratégies globales du contrôle

Le contrôle constitue l'action majeure de sécurisation et de couverture du risque d'irrégularités déclaratives, fortuites ou intentionnelles. Il s'agit de garantir le financement de la Sécurité sociale par l'engagement, auprès des employeurs et des travailleurs indépendants, d'actions de vérification a posteriori dont les modalités opérationnelles diffèrent en fonction des risques identifiés.

Dans tous les cas, le contrôle vise deux objectifs : lutter contre l'absence de déclaration, d'une part, et s'assurer de l'exactitude et de l'exhaustivité des informations, d'autre part.

En outre, dans une économie où les diverses cotisations et contributions constituent une composante importante des coûts de production des entreprises, l'activité de contrôle contribue à garantir l'égalité de traitement entre les cotisants et les conditions d'une réelle concurrence.

Enfin, elle permet de préserver les salariés et les employeurs dans la plénitude de leurs droits.

La politique de contrôle s'inscrit dans le cadre d'un exercice délicat alternant des postures de sécurisation/prévention et de répression/sanction, selon que l'action a vocation à corriger une simple erreur ou irrégularité, ou à intervenir dans des situations de fraude/d'infraction de travail dissimulé présumée.

Dans tous les cas, toute procédure de contrôle reste attachée au respect du droit des cotisants dans le cadre d'une procédure contradictoire prévue par la réglementation.
La stratégie globale du contrôle s'inscrit en conséquence dans les finalités des activités des services contrôle. Elle repose sur quatre axes majeurs :

- assurer un niveau de présence sur l'ensemble du territoire ;
- assurer une présence auprès de l'ensemble des catégories de cotisants ;
- choisir l'action la plus adaptée au risque présenté par l'entreprise ;
- en s'appuyant sur les moyens disponibles.

Au-delà des finalités du contrôle, le haut niveau de présence auprès des cotisants positionne la branche du Recouvrement comme le contrôleur de référence dans la sphère économique et sociale et auprès des pouvoirs publics. Il favorise également le respect des règles par les cotisants conscients de la probabilité de faire l'objet d'un contrôle.

Mesuré par le taux de couverture du fichier, ce niveau de présence auprès de l'ensemble des cotisants revêt une importance particulière dans le cadre de la maitrise des risques et de la certification des comptes. Cette exigence contribue également à améliorer la capacité de la branche à mesurer le risque associé à chaque catégorie de cotisant.

Il est ainsi possible d'adapter le niveau de vérification à la situation de l'entreprise en choisissant le type d'actions le plus pertinent et d'ajuster les moyens à engager. Cette compétence de la branche dans la sélection des entreprises est notamment mesurée par le taux de redressement (pour les contrôle comptable d'assiette) et la fréquence des redressements (pour les contrôles comptables d'assiette et contrôle LCTI).

Il existe en effet plusieurs types d'actions de contrôle dont le contenu répond à la situation du cotisant et plus spécifiquement à la notion de risque engendré :

- les contrôles sur pièces sont réservés aux très petites entreprises jugées à moindre risque :
- au-delà de cette approche du risque déclaratif, les contrôles comptables d'assiette (vérification complète de la situation) sont engagés pour les entreprises présentant un risque d'erreur plus élevé ;
- les actions ciblées de lutte contre le travail dissimulé sont mises en œuvre vis-à-vis des entreprises pour lesquelles il existe un risque de non-déclaration ou de sous-déclaration volontaire ;
- des opérations de prévention et de lutte contre la fraude, non ciblées, sont également organisées à des fins dissuasives ;
- enfin dans une dimension de prévention et de sécurisation des acteurs, la branche a développé une assistance et une offre de service prenant la forme d'un contrôle « à blanc », pour les entreprises ayant moins de un an d'existence. L'entreprise peut ainsi se mettre en conformité postérieurement à cette visite.

La branche du Recouvrement s'attache également à harmoniser les pratiques de planification et de vérification afin de répondre à la fois à l'objectif d'équité de traitement des entreprises et à celui de maitrise des activités.

II. Les acteurs du contrôle

La communauté des acteurs du contrôle réunit sous l'autorité du directeur régional de l'Urssaf ou de la CGSS le pilote régional du contrôle, les responsables des services contrôles, les inspecteurs du recouvrement, contrôleurs du recouvrement et assistants contrôle.

La branche recouvrement compte 1 500 postes d'inspecteurs et 200 postes de contrôleurs du recouvrement. Les inspecteurs et contrôleurs du recouvrement sont des personnels agréés et assermentés.

Le développement de la lutte contre le travail dissimulé a requis une approche spécialisée des organisations et des équipes se traduisant par un management et des moyens dédiés (12 % des effectifs inspecteurs recouvrement).

Étant précisé qu'en matière de lutte contre la fraude, les inspecteurs de la branche Recouvrement sont uniquement compétents pour verbaliser les infractions de travail dissimulé, au titre desquelles sont démontrées la matérialité des faits et la caractérisation de l'intentionnalité de l'auteur des faits.

La sélection des candidats aux métiers de contrôle est pilotée au niveau national et les modalités mises en œuvre sont proches des pratiques d'un « assessment center ». L'évaluation des potentiels détenus par les candidats se fait par des tests et des mises en situation.

La formation initiale des métiers de contrôle est composée d'un socle commun d'enseignement, pour les inspecteurs et les contrôleurs, ce qui permet d'assurer aux acteurs du contrôle de l'assiette sociale une approche harmonisée de leurs métiers.

Elle se déroule en alternance et les parcours sont individualisés en fonction des acquis des stagiaires (internes, externes, filières d'études…). Certains modules de formation se réalisent par le biais du *e-learning*.

Les évolutions réglementaires, méthodologiques et techniques nécessitent des accompagnements qui se traduisent notamment par des modules de perfectionnement. Ainsi le catalogue des perfectionnements contient près de 80 modules destinés aux inspecteurs et contrôleurs du recouvrement.

Les managers contrôle (au nombre de 130) bénéficient lors de leur prise de fonction d'un dispositif d'accompagnement basé sur une complémentarité entre, le suivi de modules de formation et la mise en œuvre d'actions de terrain.

Enfin, un dispositif d'accompagnement des pilotes régionaux du contrôle a été élaboré et déployé en 2013 et 2014.Il a été reconduit en 2015 à l'occasion de la prise de fonction de nouveaux pilotes.

III. Les politiques nationales de lutte contre le travail illégal

Le travail illégal fragilise les fondements de l'économie et du modèle social. À ce titre, les feuilles de route dressées successivement par le gouvernement sont venues confirmer la volonté publique de renforcer la lutte contre le travail illégal sous ses aspects les plus diversifiés :

- l'évasion de recettes sociales et fiscales ;
- la concurrence déloyale à l'égard des entreprises respectant la réglementation applicable ;
- la privation des droits sociaux des salariés non réglementairement protégés ;
- l'émergence de phénomènes de précarité ;
- le développement d'une dimension internationale de la fraude, notamment relevée sur le champ des prestations de services transnationales et des situations de détachements de travailleurs.

La politique de la branche s'adosse en conséquence aux orientations fixées en la matière par les pouvoirs publics.

Ainsi, le plan national de lutte contre le travail illégal (PNLTI) présenté lors de la CNLTI du 30 mai 2016, fonde pour la nouvelle période triennale — 2016/2018 — l'action des pouvoirs publics sur trois principaux objectifs:

- rechercher une plus grande efficacité au niveau européen dans la lutte contre la fraude au détachement en faisant évoluer le cadre normatif et en développant des coopérations opérationnelles entre les États membres ;

- centrer le plan d'action sur la lutte contre les fraudes les plus complexes notamment en matière de détachement, sans pour autant négliger les autres formes de travail illégal (ex : recours aux faux statuts, bénévolat) et les fraudes émergentes liées à l'économie numérique ;
- développer une stratégie de contrôle concertée d'intervention et de prévention sur des cibles présentant des enjeux partagés par les différents partenaires.

Lors du comité national de lutte contre la fraude du 14 septembre 2016, ont été présentés les grands axes stratégiques du nouveau plan national de coordination de lutte contre la fraude 2016/2018. Étant précisé que quatre d'entre eux concernent plus spécifiquement la branche recouvrement ; soit :

- l'adaptation des processus de contrôle aux mobilités internationales notamment en favorisant l'exploitation les données issues de l'échange automatique d'informations (ex : lutte contre la fraude au détachement, lutte contre la fraude à la TVA intra communautaire…) et en renforçant la coopération au niveau européen ;
- l'optimisation de la gestion et la sécurisation de l'information numérique notamment dans le cadre du partage des données et l'échange d'informations entre les partenaires impliquées dans la lutte contre la fraude et l'approfondissement des méthodes de *datamining* ;
- le développement de cartographies des risques destinées à améliorer la connaissance des phénomènes des fraudes, évaluer les probabilités d'occurrence d'un risque et ainsi adapter les pratiques de contrôle ;
- l'amélioration des techniques d'investigation et l'effectivité des sanctions et du recouvrement.

La convention d'objectif et de gestion 2014/2017, tend à maintenir les priorités contractuelles précédemment déterminées et pérenniser son positionnement majeur au sein des politiques publiques de lutte contre la fraude afin d'en optimiser les bénéfices.

La période conventionnelle a ainsi pour objet de renforcer l'efficacité de la mission en améliorant les modalités de ciblage des actions, le perfectionnement des méthodes d'investigation et de détection des risques. L'approfondissement des méthodes de lutte contre la fraude trouve notamment appui sur le déploiement de nouvelles normes professionnelles et une approche transversale de la fraude sociale à la faveur d'une mobilisation d'expertises partenariales attestées. À l'identique, le rôle central de la branche au sein du dispositif interministériel est conjointement maintenu par la consolidation des relations partenariales existantes et la définition de nouvelles coopérations.

IV. Le dispositif interministériel de lutte contre la fraude

La branche Recouvrement s'est inscrite depuis l'origine dans le dispositif interministériel de lutte contre la fraude pour en devenir un interlocuteur privilégié, réelle force de proposition quant à la définition des stratégies et objectifs à poursuivre. Au regard des préconisations ministérielles formulées à l'occasion des plans nationaux successifs et des nouvelles exigences contractuelles, le renforcement des synergies partenariales entre les organismes, administrations partenaires et

pouvoirs publics demeure la réponse la plus adaptée pour détecter et traiter l'émergence de systèmes élaborés de fraude, en lien avec l'économie souterraine voire la criminalité.

Il est à noter que les partenariats visent autant la coopération dans l'action que la mise en commun des expertises et l'apprentissage des pratiques de chacun des acteurs impliqués.

La coordination de la lutte contre la fraude s'établit sous un pilotage national soutenu par des engagements forts de l'État. Elle vise à répondre aux problématiques d'évasion fiscale et sociale, de concurrence déloyale, du travail illégal et de fraude aux prestations sociales.

Pour mémoire, le Comité national de lutte contre la fraude, présidé par M. le Premier Ministre, est chargé d'orienter la politique du gouvernement en matière de lutte contre les fraudes aux finances publiques. Ce comité peut être réuni pour examiner les seules questions relatives au travail illégal : il prend alors dans cette configuration le nom de Commission nationale de lutte contre le travail illégal (CNLCTI).

La DNLF a, depuis sa création en 2008, pour rôle central de coordonner au niveau national les actions interministérielles de la lutte contre la fraude aux finances publiques. Un plan national de coordination de lutte contre la fraude reprenant les grandes orientations défini en CNLTI, est désormais arrêté pour 3 ans par ladite délégation (voir *supra*).

Les Urssaf et CGSS maintiennent leur participation active au sein des Comités opérationnels départementaux anti-fraude (Codaf). Ceux-ci jouent un rôle central notamment dans les situations où des actions requièrent la mobilisation de plusieurs partenaires institutionnels. Ils favorisent, en outre, la multiplication des échanges, accélérant le mouvement de décloisonnement des administrations et organismes. Pour mémoire, conformément au schéma territorial de lutte contre la fraude réglementaire, ces comités opèrent dans chaque département suivant deux modalités :

- la formation plénière, conjointement présidée par le préfet et par le procureur de la République, est à visée stratégique. Elle décline localement les axes majeurs et sectoriels en matière de lutte contre le travail illégal arrêtés au-niveau national, de même que les axes fondamentaux de la lutte contre les fraudes fiscales, douanières et sociales portant préjudice aux finances publiques. Elle conserve également toute latitude pour mener les opérations jugées nécessaires ou opportunes en fonction du contexte local ;

  - la formation restreinte, réunie sous l'autorité du procureur de la République territorialement compétent, est davantage opérationnelle et axée sur la mise en œuvre des actions judiciaires.

La coopération s'appuie également sur la déclinaison de conventions bilatérales de partenariat visant à formaliser et renforcer les échanges d'informations entre les différents partenaires ou à définir des plans d'actions communs ou encadrer la mise à disposition d'inspecteurs du recouvrement dans des administrations partenaires (tels l'OCLTI et les services fiscaux de Tracfin).

V. Les orientations de lutte contre le travail dissimulé dans la branche recouvrement

La mission de lutte contre la fraude procède pour rappel du double objectif de couvrir le risque de fraude,

- en ciblant plus spécifiquement les entreprises présentant un profil de risque de dévoiement,

- en assurant, dans le même temps et à titre dissuasif, une présence régulière et organisée auprès de l'ensemble des entreprises et secteurs professionnels en vue de prévenir les pratiques élusives de cotisations et contributions sociales.

Il est à noter que ces deux axes stratégiques sont respectivement tracés et évalués dans le SI de la branche par les actions de contrôle ciblées régime général (« actions 130 ») et travail indépendants (« actions 131 ») et par les actions de prévention (« actions 132 »).

La politique déployée par la branche en la matière a ainsi pour ambition de répondre de manière équilibrée aux exigences d'un renforcement de l'efficacité financière des actions engagées mesurée à l'aune des résultats financiers des organismes du recouvrement et d'une présence tangible des corps de contrôle des Urssaf sur des champs diversifiés de fraude et/ou du territoire.

Au-delà d'une dynamique d'identification de risques émergents de fraude et de stratégies préventives efficientes, le réseau des Urssaf se doit également d'ajuster son action de lutte contre le travail dissimulé aux phénomènes de fraude décelés, lesquels recouvrent schématiquement trois réalités :

- la fraude de faible intensité, notamment liée aux activités saisonnières, détournements de l'entraide familiale ou du bénévolat, dévoiements du statut de l'auto- entrepreneur,
- les situations usuelles de travail dissimulé dont l'infraction caractérisée relève de la minoration d'heures, la dissimulation partielle ou totale d'activité et/ou d'emploi de salarié,
- la fraude majeure pouvant, par la complexité du mécanisme, être liée à des enjeux financiers élevés et/ou une dimension internationale.

Au titre de 2017 et sur le fondement des politiques publiques définies, la branche du recouvrement articule notamment son action de lutte contre la fraude autour des axes opérationnels et stratégiques ci-dessous présentés.

1. Les plans de contrôle nationaux

- Plan expérimental *datamining* LCTI

  7 actions COG CCA et LCTI sont intégrées dans un projet conduit conjointement par la Dirres (départements contrôle/LCTI/MOA) et la Disep (Direction des statistiques) : les travaux visent sur le versant LCTI à améliorer la sélection des entreprises à contrôler et à mieux détecter les situations constitutives de travail dissimulées.

  Les services statistiques ont ainsi défini un plan de contrôle LCTI sur la base d'un modèle prédictif du risque de travail dissimulé dans les entreprises. Ce modèle présente notamment la caractéristique d'attribuer un score à chaque entreprise, c'est-à-dire une probabilité de frauder.

  Le plan sera déployé au 1er trimestre 2017 : les contrôles associés seront conduits sur le 1er semestre 2017.

  À l'appui de l'analyse/bilan du plan expérimental, d'éventuels ajustements des modalités de ciblage seront effectués puis un nouveau plan national pourra être lancé. À terme, dans le cadre de la sélection des entreprises à contrôler, il s'agira de mettre à la disposition des Urssaf, un catalogue de critères de risque pertinents.

- Plan national d'action de contrôles LCTI aléatoires

  Le plan national d'action de contrôles LCTI aléatoires a pour objet d'enrichir les travaux relatifs à l'évaluation de la fraude conduits par les services statistiques : en 2017, seront intégrées au plan national de contrôle les entreprises exerçant leur activité dans les secteurs des cafés et des restaurants. En effet, ce secteur d'activité évalué en 2006, doit faire l'objet d'une nouvelle estimation à l'aune des nouvelles méthodes (statistiques et contrôle) retenues en matière de contrôle aléatoires. Par ailleurs, ce secteur est inscrit dans le PNLTI comme secteur à risque.

  Une nouvelle lettre collective diffusera en 2017 le plan national, l'échantillon d'entreprise à contrôler et la méthodologie associée.

- Stratégie de contrôle des particuliers employeurs

  La stratégie de la branche en la matière repose sur des modalités de sélection des particuliers employeurs à contrôler et une procédure de contrôle adaptée à la population visée quelles que soient les modalités de détection. Pour rappel, les contrôles ne peuvent, de par les textes, être conduits au domicile privé des particuliers.

  En outre, ce type de contrôle n'est pas tracé dans l'actuel SI. En revanche, en 2018, les développements des outils de la fonction contrôle devraient permettre la prise en charge des actions à destinations des particuliers employeurs.

  La stratégie de la branche repose sur 3 axes :

  - le plan triennal Paje sous l'égide de la DSS et en lien avec le centre national Pajemploi ;
  - le plan Cesu en lien avec le centre national Cesu ;
  - un plan *datamining* défini conjointement avec la Disep.

  En 2017, seront poursuivis les contrôles initiés en 2016 dans le cadre du plan Paje 2016/2018 en lien avec la DSS : un premier bilan sera effectué au titre de la période. À titre d'information, ce plan repose sur le contrôle de situations d'absence de déclaration de salariés signalées par le centre national.

  Un nouveau plan Cesu sera déployé en 2017 par voie de lettre collective au réseau : la détection de situation de travail dissimulé en lien avec le Centre national est l'objectif de ce nouveau plan.

  Enfin, des travaux seront engagés avec les services statistiques en vue d'élaborer un plan expérimental *Datamining*: il s'agira d'identifier des critères de risque destinés à sélectionner les particuliers employeurs à contrôler au regard de leur profil de risque.

- Plan national de contrôle Micro-entrepreneurs

  Ce plan de contrôle aléatoire, conduit dans la branche à la demande des pouvoirs publics depuis 2011, vise à affiner les typologies de fraude / de dévoiement du dispositif (dissimulation partielle/totale d'activité et donneur d'ordre unique) : à l'appui du bilan des précédentes campagnes, est défini, et programmé en 2017, un plan national de

contrôles des micro-entrepreneurs, ciblés sur des secteurs d'activité potentiellement à risque. La définition des secteurs d'activité, des critères de sélection et de l'échantillon de la population à contrôler est effectuée avec les services statistiques.

Une nouvelle lettre collective présentant le plan de contrôle et guide méthodologique associé sera diffusée au réseau.

2. Les secteurs d'activité à risque

Les secteurs devant faire l'objet de vigilance sont successivement listés par les plans nationaux des services de l'État.

- Secteur du BTP

  Des actions préventives sont prévues à destination des chantiers de construction d'envergure.

  Par ailleurs, les actions de contrôle porteront prioritairement sur les secteurs de la construction du bâtiment, maçonnerie, gros œuvre et plâtrerie pour les entreprises ayant une ancienneté de 5 ans au plus et un effectif compris entre 5 et 19 salariés : à titre de précisions, ces critères de sélection avaient été déterminés à l'appui de l'analyse de la Disep des résultats du plan aléatoire BTP mené en 2013.

- Secteur des Hôtels-Cafés-Restaurants

  Outre le plan aléatoire LCTI 2017, il est préconisé des actions de contrôle sur ce secteur d'activité, notamment dans le cadre des opérations estivales menées régionalement

- Secteur du gardiennage et de la sécurité

  Les activités de sécurité privée demeurent un secteur d'activité à risque dans les plans nationaux successivement diffusés. La branche inscrit donc son action dans cet axe stratégique en invitant les corps de contrôle à s'appuyer sur la méthodologie de contrôle diffusée dans la branche depuis 2014.

  En lien notamment avec le PANC 2016/2017, les services de contrôles LCTI seront mobilisés dans le cadre du contrôle d'une entreprise majeure de gardiennage, nationalement implantée. Ces opérations de contrôle en 2017 se fonderont sur les informations recueillies lors de contrôles comptables d'assiette conduits en 2016.

- Entreprises de travail temporaire

  Les actions seront notamment circonscrites au périmètre des entreprises de taille moyenne, nouvellement immatriculées (depuis moins de deux ans) et présentant, cumulativement ou non, les critères de risque suivants :

  - une absence de garantie financière ou son dépôt auprès d'une entreprise étrangère,
  - un comportement déclaratif atypique ou des anomalies déclaratives récurrentes,
  - l'identification d'une seule et unique adresse pour plusieurs entreprises de travail temporaire.

  Les contrôles s'appuieront utilement sur la méthodologie diffusée dans le cadre du programme annuel de travail des RRLCTI

3. La fraude transnationale

Axe majeur des pouvoirs publics et de la branche, il se décline en 2017 sous 4 types d'actions.

- Portage de la problématique des A1 dans les instances interministérielles

  Sera ainsi favorisé au sein des différents organismes interministériels en lien avec les instances européennes (ex : travaux du REIF, plateforme européenne sur le travail dissimulé) le portage de la problématique des A1 voire la proposition de modifications de la réglementation européenne.

- Renforcement de l'efficacité des contrôles

  Le respect des procédures de retrait des formulaires A1 sera réaffirmé dans le cadre des investigations menées en matière de contrôle des situations de détachement.

  En outre, la branche s'attachera en lien avec les partenaires institutionnels à renforcer et sécuriser l'argumentaire juridique développé à l'appui des demandes de retrait de formulaires A1 : à cet effet, un groupe de travail national (DSS, Cleiss, DGT et Acoss) pourrait permettre la diffusion d'argumentaires « type » associés à des situations de détachement communément observées.

  Sera mise en œuvre la mesure de la LFSS 2017 instaurant une pénalité en cas de non production des formulaires A1 lors d'un contrôle.

  L'action en matière de contrôle de prestations de services internationale devra utilement s'appuyer, à des fins d'homogénéisation des pratiques et de sécurisations des procédures sur la lettre collective relative au détachement : celle-ci porte notamment un rappel des réglementations européennes en la matière, les modalités opérationnelles de contrôle et la doctrine de branche définie.

  Les contrôles devront s'adosser au référentiel Assure LCTI dédié à la PSI, déployé depuis janvier 2016 et qui formalise les procédures de contrôle et supervision des procédures.

  L'accompagnement des inspecteurs du recouvrement sera enfin assuré par la dispense du module de perfectionnement national « travailleurs migrants ».

- Soutien des partenariats

  Sera confortée plus particulièrement la coopération avec le Cleiss par l'optimisation des accès à la base Sirdar et la plateforme de traduction, appuis essentiels dans la procédure de retrait des formulaires A1. Le Cleiss pourra soutenir les organismes de recouvrement en termes de formation et /ou transferts d'expertises.

  Un renforcement du partenariat avec les services du travail sera recherché notamment au travers d'échanges d'informations sur des cibles communes de contrôle, la mutualisation des expertises. Par ailleurs, le développement des accès de la base de déclaration préalable de détachement (Sipsi) en consultation et requêtage afin d'appuyer le ciblage et le contrôle sera envisagé conformément aux axes du PNTI 016/2018. À compter d'avril 2017, la participation de la caisse nationale aux travaux de la DGT quant à l'expression de besoins des partenaires permettra de définir lesdites conditions d'accès.

La branche étudiera en lien avec les tutelles et au regard des axes du PNLF 2016/2018, l'opportunité d'accéder aux informations détenues dans la base TTC (TVA intracommunautaire) gérée par les services des douanes.

En lien avec les services de l'État, la branche tendra à s'impliquer dans le déploiement de relations bilatérale avec les États membres Notamment seront renforcées les relations partenariales avec les États ayant conclus une convention bilatérale (échanges d'informations/contrôles conjoints) ex : convention de SS avec, la Belgique, le Luxembourg et depuis 2016, le Portugal

Par ailleurs des travaux spécifiques seront conduits avec l'ONSS dans le cadre de la Convention Franco/belge : développement d'outils de ciblage, mise en œuvre des échanges et d'exploitation de données entre l'ONSS, l'Acoss et les Urssaf Nord Pas de Calais et Lorraine.

- Suivi des situations de détachement

La branche du recouvrement a formalisé le suivi des demandes de retrait de formulaire A1 tel que porté par la Cog 2014/2017. Outre un recensement quantitatif des demandes de retrait des formulaires A1, un bilan qualitatif (entreprises concernées, secteurs professionnels, enjeux financiers etc.) pourra être effectué à destination de la DSS.

Il s'agira également de fiabiliser le suivi de l'activité LCTI sur le versant PSI en recourant au chef de redressement spécifique 409 (cf. *infra*).

4. Fraude émergente : fraude Internet

- Étude et prospective

La stratégie de la branche se fondera légitimement sur les travaux nationaux (DNLF) quant à l'identification des personnes/activités sur Internet et la définition du cadre juridique des investigations réalisées sur Internet.

En parallèle, il conviendra de développer, en lien avec le réseau des Urssaf, une réelle méthodologie de contrôle adaptée aux situations nouvellement détectées.

Des travaux en lien avec la DGT pourront également être engagés sous le prisme des modifications des relations de travail induites (ex salariat) par le développement de l'économie numérique :

- Mise en œuvre du droit de communication non nominatif

Le droit de communication non nominatif, porté par décret sera expérimenté par la branche.

Afin de bénéficier de l'expérience développée par les services fiscaux, dotés depuis la loi de finance de 2016 d'un tel droit de communication, est engagée une démarche de coordination avec les services fiscaux visant à éviter que des contribuables ne soient sollicités de façon trop rapprochée.

Par ailleurs, l'expérimentation du droit de communication conduit par l'Acoss en lien avec la CN2I sur 3 plateformes pré identifiées se poursuivra : il s'agira plus spécifiquement d'exploiter des fichiers transmis par les plateformes, d'analyser les risques potentiels d'évasion sociale et de conduire des contrôles des personnes. Ces contrôles supposent pour les investigations en amont, les compétences de la CN2I.

Ces actions spécifiques s'effectueront en cohérence avec la mesure de la LFSS 2017 (art. 18) qui introduit des conditions d'assujettissement et modalités de déclarations des TI recourant à une plateforme numérique.

5. Veiller à la qualité de l'enregistrement des données LCTI

La mission de suivi des activités LCTI et de pilotage du réseau des Urssaf et CGSS suppose une mesure normalisée et fiabilisée des résultats des contrôles LCTI. C'est la raison pour laquelle la branche s'attache à rappeler la nécessité de respecter le référentiel d'enregistrement des données du contrôle et de la LCTI (lettre collective Acoss – 2013- 000019 du 16 avril 2013) : cette instruction au réseau vise à s'assurer de la qualité des données du SI et de l'homogénéité des résultats / pratiques d'enregistrement des données de la LCTI conformément aux préconisations de la Cour des comptes.

VI. La mesure de l'activité de lutte contre le travail dissimulé dans la branche du recouvrement

1. Le contexte de la mesure de l'activité LCTI

La mesure de l'activité LCTI et l'évaluation de la performance s'inscrit dans le cadre des missions de pilotage dévolues à la Caisse nationale. Étant précisé que ces missions s'effectuent dans le cadre des organisations et gouvernances mises en œuvre dès 2010, soit :

- en région, la concentration des ressources managériales stratégiques du contrôle et LCTI autour du pilote régional du contrôle qui représente la région au sein de l'Instance nationale du contrôle (INC). Celui-ci, sous l'égide du directeur régional, suit la réalisation du plan régional et l'activité de contrôle. Il prend les mesures d'adéquation charges-ressources associées ;
- au niveau national, la rénovation de la gouvernance du contrôle matérialisée par la création de l'Instance nationale du contrôle (INC) qui assure le pilotage des activités liées aux politiques de contrôle et de lutte contre la fraude au sein du réseau. Elle est le lieu privilégié d'échanges notamment sur l'activité contrôle et LCTI, de diffusion des bonnes pratiques et de définition de plans d'actions stratégiques. Elle réunit les pilotes régionaux sur la base d'une fréquence bimestrielle ;
- au niveau de l'Acoss, pour chaque région, un suivi et un accompagnement personnalisé sont assurés par un interlocuteur privilégié CCA et LCTI désignés au sein de la Dirrec.

Concrètement, l'analyse des résultats nationaux ou régionaux en matière de LCTI sont réalisées par les directions métiers du contrôle en lien avec les services statistiques, selon une temporalité variable selon la nature de la demande initiale :

- de manière récurrente, régulière et annuellement dans le cadre du rapport thématique, de l'élaboration des divers des bilans fraude à destination des services de l'État (DSS, DGT…) ou pour appuyer les EAEA des directeurs d'Urssaf régionales conduits par le directeur de l'Acoss ;
- de manière infra annuelle, en appui des échanges avec les Urssaf sur les activités LCTI en INC ou dans le cadre de l'accompagnement des régions, des audits réalisés en Urssaf, des bilatérales organisées lors des comités de suivi CGSS, etc.

2. Les moyens mis à la disposition de la mesure de l'activité LCTI

- Le recueil d'information

Les résultats de l'activité LCTI sont consolidés et synthétisés sur la base des données issues de Sideral (anciennement Pleiade), entrepôt de données issu du système d'information de la branche du recouvrement.

L'entrepôt Sideral, qui constitue l'essentiel du système décisionnel de la branche, vise 3 principaux objectifs :

- le suivi et le pilotage national de l'activité de la branche du Recouvrement ;
- la production de statistiques pour l'analyse économique et financière, aux niveau local et national, à des fins, notamment, de diffusion et d'évaluation des politiques publiques ;
- une meilleure connaissance des cotisants.

Pour le contrôle et la LCTI, les outils dédiés sont en cours d'évolutions tant sur le versant pilotage de la fonction (Spoc) que sur celui de la réalisation du contrôle (ORC). Ces évolutions techniques induisent sur le champ statistique quelques adaptations nécessaires. En effet, les saisies opérées par les acteurs du contrôle dans les outils de la fonction contrôle, à chacune des étapes de la procédure, permettent de tracer les actions mais également d'enrichir de façon fine les données disponibles.

Les données statistiques sont en conséquence largement automatisées. Leur qualité dépend de fait da la fiabilité des informations saisies.

De manière marginale, certaines informations LCTI, non tracées dans le SI (ex : demande de retrait de formulaires A1, solidarité financière) sont remontées par les Urssaf dans le cadre d'enquête spécifiques *a minima* une fois par an.

À des fins de pilotage et de suivi, les résultats de l'activité contrôle et LCTI sont diffusées par les services statistiques de la Disep, *via* un tableau de bord mensuel Contrôle national et régional : outre l'activité, les performances financières et les évolutions associées, sont présentés les indicateurs suivis dans le cadre de la COG et pour lesquels une cible est assignée, des indicateurs d'éclairage permettant d'affiner l'analyse.

- La nature des données disponibles

L'analyse des résultats régionaux en vue de la mesure de la performance des organismes passe par une normalisation et une fiabilisation de l'enregistrement des données du contrôle. Ainsi, des travaux réalisés en 2011 et 2012 ont abouti à l'élaboration d'un référentiel d'enregistrement des données du contrôle et de la LCTI ; l'objectif de ces guides étant d'harmoniser les informations issues du contrôle.

Le référentiel d'enregistrement des données du contrôle et de la LCTI s'appuie sur les principes régissant le système d'information de la branche. Dans le cadre de la rénovation de la gestion de la fonction contrôle, celui-ci fera donc l'objet d'une mise à jour.

Plus précisément, il précise aux Urssaf :

- les définitions des types d'actions et leurs contenus au regard des missions confiées aux réalisateurs ;

- les définitions des temps d'activité pris en compte par type d'action et par mission dévolue aux acteurs du contrôle
- les définitions des divers autres temps de travail des acteurs du contrôle ;
- les modalités de supervision de l'enregistrement des données de contrôle.

Le tableau 1 recense les actions relevant du domaine de la LCTI.

Tableau 1 : actions de contrôle LCTI

Actions de contrôle	Définition
130 – Travail dissimulé RG	Action menée à partir d'un élément déclencheur sur une personne juridique employeur. Elle est engagée dès qu'une information reçue ou une recherche laisse présumer l'existence d'une infraction de travail dissimulé telle que définie par les articles L.8221-1 et suivants du code du travail. Cette action peut donner lieu ou non à l'établissement d'un procès verbal destiné au procureur. Elle peut donner lieu ou non à un redressement. Cette action peut être menée conjointement avec des partenaires.
131 – Travail dissimulé TI	Action menée à partir d'un élément déclencheur qui laisse présumer l'existence d'une dissimulation d'activité par une personne physique non employeur. Elle peut donner lieu à l'établissement d'un procès-verbal de travail dissimulé. Si, lors d'une action de travail dissimulé TI, l'inspecteur constate la présence de salariés non déclarés, alors l'action d'origine se cumule avec une action de travail dissimulé régime général.
132 – Prévention, recherche travail dissimulé	Action de vérification sur place exclusivement, sans présomption de travail dissimulé. Exemple : activités saisonnières, interventions sur grands chantiers ou à l'occasion de manifestations commerciales, culturelles, sportives ou autres…Sont également répertoriées sous ce code, les opérations de contrôle aléatoires Disep. L'action ne peut pas générer de redressement. Elle doit donc être clôturée en 130 en cas chiffrage pour le RG.
133 – Exploitation PV partenaire-LCTD	Chiffrage direct des cotisations sans investigation complémentaire en entreprise à partir de la procédure établie par les partenaires. Éventuelle mise en oeuvre de la solidarité financière. L'exploitation des PV des partenaires peut également s'effectuer par les inspecteurs du recouvrement au moyen d'une action 130 aux modalités de traitement appropriées des investigations complémentaires notamment (convocation employeur, visite en entreprise ? auditions des salariés etc.) sont requises;

Il convient de préciser que les redressements de cotisations et contributions sociales doivent être motivés par un chef de redressement. Ainsi a été créée dans la branche, une bibliothèque des motifs de redressements qui recense l'ensemble des motifs utilisés par les Inspecteurs et contrôleurs du recouvrement dans le cadre de leurs vérifications. Elle est intégrée dans l'outil du contrôle et les motifs s'insèrent automatiquement dans la lettre d'observation à la demande de l'agent chargé du contrôle. Elle est composée de 8 parties :

- gestion des situations spécifiques,
- assiette des cotisations erronée,
- taux des cotisations erroné,
- mesures dérogatoires en faveur de l'emploi,

- rémunérations non soumises à cotisations (motifs LCTI),
- frais professionnels ou déductions non justifiées,
- cas particuliers de calcul de cotisations,
- cotisations, contributions, pénalités ou versements annexes,
- contrôles spécifiques.

Celle-ci est régulièrement mise à jour au regard des évolutions juridiques.

Pour la LCTI, les redressements sont ventilés sous les codifications suivantes.

Tableau 2 : les chefs de redressement LCTI

Code	Chef de redressement
3A2	DÉDUCTION FORFAITAIRE DE COTISATIONS PATRONALES
369	RÉDUCTION FILLON
371	ZFU
373	ZFU/ZRU ASSOCIATIONS
375	OUTREMER : LOPOM
376	OUTREMER : LODEOM
377	BASSIN D'EMPLOI À REDYNAMISER (BER)
382	AIDE À DOMICILE
391	ANNULATION EXO SUITE À CONSTAT COMPLICITÉ TRAVAIL DISSIMULÉ (DO)
3	**MESURES DÉROGATOIRES EN FAVEUR DE L'EMPLOI**
4F1	DISSIMULATION EMPLOI SALARIÉ - ABSENCE DPAE ET/OU BP - AVEC VERBAL.
4F2	DISSIMULATION EMPLOI SALARIÉ - MINORATION D'HEURES - AVEC VERBAL.
4F7	DISSIMULATION D'EMPL. SALARIÉ - ABS. DÉCLAR. SOCIALE - AVEC VERBAL.
4F9	DISSIMULATION EMPLOI SALARIÉ - MOBILITÉ INTERNATIONALE - AVEC VERBALISATION
401	DISSIMULATION EMPLOI SALARIÉ - ABSENCE DPAE ET/OU BP - AVEC VERBAL.
402	DISSIMULATION D'EMPLOI SALARIÉ : MINOR. DES HEURES DÉCL. AVEC VERBAL.
403	DISSIMULATION EMPLOI SALARIÉ - ABSENCE DPAE ET/OU BP - SANS VERBAL.
404	DISSIMULATION D'EMPLOI SALARIÉ : MINOR. DES HEURES DÉCL. SANS VERBAL.
405	DISSIMULATION D'ACTIVITÉ PAR DÉFAUT D'IMMATRICULATION AVEC VERBAL.
407	DISSIMULATION D'EMPL. SALARIÉ - ABS. DÉCLAR. SOCIALE - AVEC VERBAL.
408	DISSIMULATION D'EMPL. SALARIÉ - ABS. DÉCLAR. SOCIALE - SANS VERBAL.
409	DISSIMUL. D'EMPL. - ABS DÉCL. SOC - AVEC VERBAL - MOBILITÉ INTERNAT.
4	**RÉMUNÉRATIONS NON SOUMISES À COTISATIONS**
614	T.I. - R.S.I.
621	T.I. - HORS R.S.I. - REVENUS NON DÉCLARÉS, AVEC VERBALISATION
622	T.I. - HORS R.S.I. - REVENUS NON DÉCLARÉS, SANS VERBALISATION
623	T.I. - R.S.I. - REVENUS NON DÉCLARÉS, AVEC VERBALISATION
624	T.I. - R.S.I. - REVENUS NON DÉCLARÉS, SANS VERBALISATION
629	FRAUDE TRANSNATIONALE TI
63	EMPLOYEURS GENS DE MAISON
6	**CAS PARTICULIERS DE CALCUL DE COTISATIONS**

Source : Acoss

Par ailleurs, dans le cadre de la COG, des objectifs sont assignés à la branche recouvrement. Ceux-ci font l'objet d'une déclinaison par région dans le cadre du contrat pluriannuel de gestion. Leur atteinte est mesurée à l'appui des d'indicateurs nationalement définis. À cet effet, des fiches sont par indicateurs sont élaborées à l'aune de chacune des COG.

Au titre de la période contractuelle 2014/2017, deux indicateurs spécifiques LCTI ont fait l'objet d'une définition. Pour l'un d'entre eux, une cible chiffrée a été assignée (*Tableau 3*).

Tableau 3 : les indicateurs Cog relatifs à la LCTI

Indicateurs	Définition	Modalité de calcul	Cible fin de Cog
Montant des redressements LCTI	Indicateur d'efficacité de lutte contre la fraude. Permet de mesurer les montants redressés dans le cadre de la lutte contre le travail illégal	Montant des redressements notifiés aux employeurs au titre des actions 130, 131 et 133 + montant des redressements effectués lors des contrôles comptables d'assiette au titre de la dissimulation de salariés ou dissimulation d'activité (chefs de redressements n° 401 à 408), par année civile.	350 millions d'euros
Fréquence des redressements LCTI	Indicateur d'efficacité des ciblages des contrôles LCTI menés par la branche. Rapporte le nombre de contrôle LCTI avec redressements aux nombre de contrôle LCTI.	nombre d'actions LCTI (130,131) avec redressement sur cotisations sociales / nombre d'actions LCTI (130,131) total, par année civile.	Aucune Indicateur de suivi

Source : Acoss

3. L'analyse de l'activité LCTI de la branche Recouvrement

Données LCTI 2016- France entière- Source Acoss-Urssaf - résultats N vus à fin février N+1

- <u>Activité</u>

Le nombre global d'actions LCTI s'établit sur l'ensemble de l'exercice 2016 à 59 967, soit 2,9 % de moins qu'en 2015.

Cette diminution résulte pour l'essentiel de la baisse du nombre d'actions de prévention (53 007, soit - 2,8%) qui totalisent 88 % de l'activité globale LCTI, et dans une moindre mesure, des actions de type 133 issues de l'exploitation des PV partenaires (1 235, soit - 24,2 %).

Les actions ciblées (5725) sont quant à elles en hausse de 2,0 % : celles du régime général (4 939) sont relativement stables (- 1,1 %) tandis que celles engagées sur le champ des travailleurs indépendant (786) augmentent sensiblement de 28 % en un an.

Il est à noter que ces évolutions tranchent avec celles observées les années précédentes : sur les actions de types 130 et 131, une baisse de leur nombre était usuellement observée alors que les opérations préventives enregistraient une progression conséquente. Elles attestent de la volonté de la branche recouvrement :

- de maintenir une présence des corps de contrôle sur le territoire / les différents segments de cotisant à titre préventif,
- tout en orientant sa stratégie de contrôle sur le ciblage des risques et la sélection pertinente des entreprises à contrôler. En témoignent les résultats financiers notamment enregistrés sur les contrôles ciblés.

En 2016, près des deux-tiers des contrôles ciblés régime général se concentrent dans la construction (27,6 %, *Tableau 4*), l'hébergement-restauration (21,7 %) et le commerce de détail (14,5 %). Les actions de prévention sont quant à elles davantage réparties, les secteurs de la construction et de l'hébergement-restauration étant proportionnellement moins concernées.

Tableau 4 : répartition sectorielle des actions ciblées et de prévention en 2015 et 2016

	actions de contrôles ciblées (130,131)				actions de prévention (132)			
	nombre 2015	nombre 2016	% 2016	Évolution 2015-2016 (%)	nombre 2015	nombre 2016	% 2016	Évolution 2015-2016 (%)
Industrie	156	174	3,0	12	2 060	2 112	4,0	3
Construction	1 449	1 581	27,6	9	10 041	10 142	19,1	1
Commerce de gros	163	150	2,6	-8	1 598	1 381	2,6	-14
Commerce de détail alimentaire	485	520	9,1	7	4 264	3 617	6,8	-15
Commerce de détail non alimentaire	269	307	5,4	14	10 418	9 859	18,6	-5
Commerce et réparation d'automobiles et de motocycle	175	160	2,8	-9	734	668	1,3	-9
Transports terrestres, par conduites, par eau, aérien	186	247	4,3	33	1 921	1 959	3,7	2
Hébergement-restauration	1 365	1 240	21,7	-9	6 623	5 595	10,6	-16
Activités juridiques, comptables et de conseil en gestion	95	116	2,0	22	3 390	3 047	5,7	-10
Activités scientifiques et techniques + entreposage	87	93	1,6	7	1 431	1 640	3,1	15
Services administratifs	252	210	3,7	-17	1 182	1 386	2,6	17
Éducation + santé + action sociale	118	148	2,6	25	1 607	1 813	3,4	13
Coiffure et soins du corps	199	232	4,1	17	2 179	2 630	5,0	21
Autres	611	547	9,6	-10	7 070	7 158	13,5	1
Total	**5 610**	**5 725**	**100,0**	**2,0**	**54 518**	**53 007**	**100,0**	**-2,8**

Source : Acoss-Urssaf

- Résultats financiers

La branche recouvrement affiche en 2016, comme les années précédentes, d'excellentes performances financières.

En franche progression de 20 % par rapport à 2015, le montant national de redressement LCTI s'établit à titre provisoire à 554 519 830 en fin d'exercice.

En termes d'objectif contractuel, les montants enregistrés au cours de la période se révèlent largement supérieurs (de + 211,7 millions d'euros) à la cible COG fixée pour mémoire à 342,75 millions d'euros.

Les redressements opérés sont logiquement quasi-exclusivement générés par les actions ciblées de type 130 et 131 : 523,3 millions d'euros ont en effet été enregistrés à ce titre soit 94 % des résultats globaux. Les seules actions ciblées à l'encontre des entreprises et employeurs relevant du régime général génèrent 507,7 millions d'euros de redressements.

Il convient par ailleurs de préciser que les 149 plus gros redressements LCTI recensés nationalement au titre de 2016, soit 3 % des contrôles LCTI ciblés sur les entreprises du RG, totalisent 50 % des 507,7 millions d'euros redressés sur ce champ. Et moins de 11 % des contrôles concentrent 80 % des redressements (*Figure 1*).

Une lecture affinée de ces dossiers à enjeux financiers majeurs, laisse apparaitre que :

- 3 dossiers totalisent à eux seuls, 25,9 millions d'euros, soit un peu plus de 5 % des redressements ;
- 113 dossiers sont supérieurs à 1 millions d'euros, 39 supérieurs à 2 millions d'euros, et 17 supérieurs à 3 millions d'euros.

Figure 1 : concentration des redressements LCTI

Source :Acoss-Urssaf (actions 130)

Il est à noter que les montants des redressements forfaitaires (33,9 millions d'euros) sont en sensible diminution sur l'année (- 12,9 %). Ce constat atteste d'un recours maîtrisé à ce dispositif et d'une utilisation accrue du chiffrage au réel dans le cadre des investigations. Cette tendance à la baisse est également à rapprocher de celle observée sur le nombre d'actions issues de l'exploitation des PV partenaires pour lesquelles le redressement forfaitaire demeure le mode de chiffrage le plus usuel.

Tableau 5 : montants et fréquence de redressement LCTI par secteur en 2015 et 2016

	Montant des redressements (M€)			Évolution 2015-2016 (%)	Montant moyen de redressement (x1000)	Fréquence de redressement (%)	
	2015	2016	% 2016		2016	2015	2016
Industrie	12,1	23,4	4,2	94	120,5	85,3	90,8
Construction	205,0	283,8	51,2	38	156,1	89,9	92,5
Commerce de gros	11,2	9,7	1,8	-13	62,0	84,7	86,7
Commerce de détail alimentaire	10,5	13,2	2,4	25	23,5	87,0	84,0
Commerce de détail non alimentaire	6,1	13,4	2,4	120	40,1	85,5	85,7
Commerce et réparation d'automobiles et de motocycle	4,0	5,1	0,9	29	28,3	84,6	88,1
Transports terrestres, par conduites, par eau, aérien	33,1	22,6	4,1	-32	76,9	91,4	86,6
HCR	26,0	23,2	4,2	-11	16,3	84,9	83,1
Activités juridiques, comptables et de conseil en gestion	8,9	4,7	0,9	-47	41,3	82,1	89,7
Activités scientifiques et techniques + entreposage	19,8	21,8	3,9	10	216,2	86,2	89,2
Services administratifs	64,1	61,3	11,1	-4	289,3	89,3	88,1
Éducation + santé + action sociale	5,2	8,5	1,5	63	49,0	89,0	85,8
Coiffure et soins du corps	3,7	5,2	0,9	41	21,5	93,5	89,2
Autres	52,9	58,4	10,5	10	85,2	84,6	89,8
Total	462,5	554,5	100,0	20	85,4	87,1	87,9

Source : Acoss-Urssaf

Tableau 6 : montants et fréquence de redressement LCTI par taille d'entreprise en 2015 et 2016

	Nombre d'actions ciblées		Montant des redressements (M€)			Évolution	Montant moyen de redressement (x1000)	Fréquence de redressement (%)	
	2015	2016	2015	2016	% 2016	2015-2016 (%)	2016	2015	2016
0 à 9 salariés	4 921	4 906	329,7	366,2	66,0	11	65,2	87,7	88,7
10 à 19	384	424	68,5	61,1	11,0	-11	130,1	85,2	84,7
20 à 49	176	234	26,1	55,1	9,9	111	221,4	84,1	81,6
50 à 99	59	83	9,5	26,7	4,8	181	334,0	76,3	79,5
100 à 249	38	35	12,8	15,4	2,8	21	467,8	81,6	82,9
250 à 499	14	20	4,5	5,1	0,9	14	204,3	71,4	95,0
500 et plus	18	23	11,4	24,8	4,5	117	1 238,8	72,2	73,9
Total	5 610	5 725	462,5	554,5	100,0	20	85,4	87,1	87,9

Source : Acoss-Urssaf

La fréquence des redressements LCTI demeure stable (+0,8 point) par rapport à l'année précédente. Cet indicateur de suivi permet de mesurer la pertinence du ciblage des actions ciblées LCTI : 88 % des actions LCTI aboutissent à une régularisation financière. Ce taux est assez peu variable selon le secteur d'activité (*Tableau 5*) ; il l'est un peu plus selon la taille de l'entreprise (*Tableau 6*).

En 2016, les contrôles LCTI dans le secteur de la construction ont généré plus de la moitié du montant total de redressements (*Tableau 5*). Les services administratifs, qui comprennent notamment les activités de sécurité privée, totalisent quant à eux 11 % des redressements.

85,7 % des contrôles ciblés portent sur des entreprises de moins de 10 salariés (TPE). Ces entreprises rassemblent les deux tiers des redressements (*Tableau 6*). Le montant moyen de redressement est dans cette catégorie de 65 200 € en 2016. Il atteint son maximum dans les entreprises de plus de 500 salariés, où il s'élève à 1,2 millions d'euros. Cette catégorie d'entreprises concerne seulement 23 contrôles ciblés LCTI, soit 0,4 % des contrôles, et concentre 4,5 % des montants redressés.

- <u>Dispositif de sanctions financières</u>

Les projets législatifs et réglementaires sont venus successivement enrichir le corpus juridique de la lutte contre la fraude. Ces mesures procèdent en effet de la volonté des pouvoirs publics de renforcer les actions de contrôle en favorisant, dans les situations frauduleuses constatées, la mise en œuvre de dispositifs de sanctions financières (annulations d'exonération et majorations complémentaires de redressement de 25 % et 40 %) dissuasives et efficaces.

Le montant des annulations d'exonérations (42,5 millions d'euros) en franche progression sur un an (+ 46 %), représente 8 % des redressements LCTI.

En nette augmentation de près de 42 % en un an, les majorations complémentaires de redressement ont généré 101,7 millions d'euros sur la période. Leur part au regard des montants de redressements LCTI s'élève ainsi à 18 %.

La mise en œuvre des dispositifs de sanctions financières parait être totalement appréhendée par les corps de contrôle LCTI.

Globalement, en 2016, les dispositifs d'annulation d'exonération et de majoration de redressement complémentaire totalisent 144,1 millions d'euros. Le dispositif de sanction financière influe ainsi sensiblement sur les résultats financiers régionaux, mais il est à noter que sans ces montants le réseau des Urssaf aurait tout de même très largement atteint son objectif contractuel (342,7 millions d'euros).

santé
famille
retraite
services

CCMSA/DAMR - avril 2017

A4.3. La politique de contrôle externe des cotisations et de lutte contre le travail illégal et dissimulé de la MSA

Le rôle du guichet unique MSA positionne les caisses de MSA tout à la fois en qualité d'organismes de recouvrement des cotisations sociales et d'organismes gestionnaires des prestations et droits sociaux des salariés en non-salariés agricoles.

Ainsi, la politique de contrôle externe en MSA couvre les domaines suivants :

- branche recouvrement (affiliation, assiette de cotisations sur salaires et des revenus des non-salariés et lutte contre le travail dissimulé) ;
- branche famille (prestations familiales, aides au logement et minima sociaux) ;
- branche vieillesse (pensions de retraite des salariés et non-salariés, pensions de réversion, cessation d'activité et allocation de solidarité aux personnes âgées « FSV ») ;
- branche maladie (arrêt de travail, CMU-C, invalidité…) ;
- branche risques professionnels (AT, ATEXA, MP…).

Une politique institutionnelle de contrôle externe établit les principes et modalités de pilotage régissant l'action des caisses de MSA en matière de contrôles externes et de lutte contre le travail illégal. Elle inscrit également le cadre par lequel le régime agricole est en mesure de justifier, auprès des Pouvoirs publics, de la bonne exécution de la mission de contrôle qui compte parmi les obligations de service public à l'égard de ses ressortissants cotisants et allocataires.

La présente note concerne l'action de la MSA en matière de contrôle des cotisations et de lutte contre le travail illégal (LCTI) au travers de la présentation :

- des éléments structurant la politique institutionnelle de contrôle de la MSA concernant sa mission de recouvrement de cotisations sociales (I),
- des actions institutionnelles spécifiquement ciblées sur la lutte contre le travail illégal (II),
- de l'architecture globale et des données permettant de suivre et piloter l'activité du contrôle (III).

I- Présentation générale des éléments structurant de la politique institutionnelle de contrôle (PIC) en MSA relative sa mission de recouvrement des cotisations sociales

En matière de contrôle et de lutte contre la fraude relative à l'activité de recouvrement des cotisations sociales, la politique institutionnelle de contrôle vise :

- l'affirmation de priorités institutionnelles en matière de contrôle ;
- la segmentation des entreprises (contrôle comptable d'assiette) ;
- le renforcement de la place de l'analyse des risques pour un meilleur ciblage notamment en matière de LCTI et de la lutte contre la fraude aux cotisations.

1) Les actions à caractère prioritaire

La politique institutionnelle de contrôle externe est déclinée chaque année au travers d'instructions produites par la CCMSA affichant **les actions à caractère prioritaire devant être obligatoirement pris en compte dans les plans de contrôle externe soumis à validation à la CCMSA**.

S'agissant de la thématique liée à la LCTI, ces actions reposent, principalement sur des requêtes et outils de ciblage et sur une analyse locale du risque, prenant en compte les spécificités des territoires de la caisse.

2) Les contrôles d'assiette des entreprises structurée autour d'une segmentation du portefeuille d'entreprises cotisantes

L'ensemble des structures employeurs de main d'œuvre du régime agricole sont organisées autour de **3 segments d'entreprises. L'équilibre en matière de contrôle sur ces 3 segments** s'appuie sur un niveau de suivi différencié pour chacun d'eux :

- le segment I qui concerne les entreprises de services, présentes sur l'ensemble du territoire, représentant un enjeu politique et exerçant pour la plupart une activité soumise à la concurrence, en tout ou partie. Chaque année les caisses de MSA se voient attribuer par la CCMSA et sur la base de leurs propositions, les entreprises de ce segment qu'elles seront amenées à contrôler dans le courant de l'année suivante ;
- le segment II regroupant les entreprises en LUCEA (lieu unique pour les cotisations des entreprises agricoles, pendant du VLU au régime social agricole), qui n'appartiennent pas au segment I. Les caisses de MSA déterminent, à leur niveau et sous la supervision a priori de la CCMSA, quelles entreprises en LUCEA donnent lieu annuellement à contrôle ;
- le segment III qui est quant à lui relatif aux autres entreprises relevant du périmètre géographique des caisses et ne relevant pas des deux segments d'entreprises visés ci-dessus. En dernier lieu, pour les entreprises du segment III, les prévisions de contrôles s'appuient sur une analyse de risques locale explicite et formalisée permettant ainsi de préciser les motivations des ciblages.

3) Un pilotage renforcé

Les caisses de MSA sont mobilisées pour l'atteinte des objectifs de la COG dans le cadre d'un renforcement du pilotage maintenu par la CCMSA. **Tous les objectifs COG en matière de contrôle externe et LCFTI ont ainsi été atteints en 2015**.

Divers dispositifs concourent au pilotage de l'activité :

- une instance institutionnelle dédiée à la maitrise des risques qui porte notamment les sujets relatifs au contrôle externe, à la lutte contre la fraude et le travail illégal. L'ensemble des 5 régions institutionnelles y sont représentées avec la participation pour chacune d'elle d'un directeur et d'un agent comptable de caisse ;
- l'instruction et la validation annuelle de chaque plan de contrôle externe des caisses de MSA par la CCMSA ;
- la journée nationale d'information sur le contrôle externe et la lutte contre la fraude et le travail illégal qui réunit l'ensemble des caisses de MSA pour échanger notamment sur les priorités de l'année à venir, identifier de nouvelles thématiques rencontrées par les contrôleurs externes ;

- les *reportings* réguliers qui sont effectués pour informer le réseau des résultats des indicateurs COG et l'atteinte des objectifs ;
- l'accès pour les caisses et la CCMSA à l'observatoire du contrôle (cf. ci-dessous).

II- Politique de contrôle MSA en matière de lutte contre le travail illégal et dissimulé (LCTI)

La MSA, en sa qualité d'organisme de recouvrement, engage des actions de prévention, de détection et de sanction en vue de limiter les risques de recours au travail dissimulé.

Ces actions concourent à garantir le bon recouvrement des fonds publics qui sont confiés au régime agricole, au respect d'une saine concurrence entre les entreprises et à la bonne ouverture des droits sociaux des salariés. Il s'agit là d'une préoccupation majeure des pouvoirs publics.

La stratégie et l'action de la MSA s'articule donc à plein avec les objectifs des pouvoirs publics figurant dans :

- le plan national de lutte contre le travail illégal (**PNLTI**) 2016-2018 ;
- les orientations annuelles définies au sein de la Commission nationale de lutte contre le travail illégal ;
- la convention nationale de partenariat relative à la LCTI en agriculture : **CNLTI-A** (signée le 24/02/2014, devenue caduque au 31/12/2015 et dont le renouvellement pour la période 2016-2018 est en cours dans le cadre du nouveau PNLTI) ;
- le plan national de coordination de la lutte contre la fraude aux finances publiques (**PNLF**) 2016-2018, adopté par le Comité national de lutte contre la fraude (CNLF) du 14 septembre 2016.

Pour sa part, la CCMSA assure le pilotage de cette déclinaison des objectifs LCTI prioritaires des Pouvoirs publics en MSA :

- la CCMSA valide, depuis 2010, les plans de contrôle des caisses de MSA et peut enjoindre les caisses à ajouter des actions de contrôle ;
- les instructions CCMSA prévoient des actions prioritaires obligatoires de contrôle LCTI.

Aux côtés de ces éléments du socle national, les caisses de MSA assurent également un pilotage local de leurs actions LCTI sur la base de l'analyse de risques conduites par chacune d'elles.

Cette politique (locale et nationale) LCTI en MSA s'organise selon les trois axes suivants :

- **la prévention :** dispositif de sensibilisation des employeurs et exploitants au respect du droit applicable et aux sanctions prévues en cas de non-respect ;
- **la détection** : mesures destinées à cibler et organiser le contrôle des employeurs ou exploitants ne respectant pas la réglementation ou qui la détournent de son objet ;
- **la sanction** : application des dispositions prévues par les textes en matière de sanctions des situations de travail dissimulé/illégal ou de fraudes aux cotisations.

1) Les actions de prévention

La prévention du recours au travail dissimulé en agriculture passe nécessairement par une bonne information des employeurs/exploitants agricoles, de la clientèle privée/des collectivités territoriales, des élèves/formateurs, des filières, etc. sur :

- les **enjeux inhérents** au travail illégal et à la fraude aux cotisations ;
- les **différents dispositifs légaux** et le cadre dans lequel chacun peut être mobilisé ;
- les **sanctions encourues** en cas de non-respect de la réglementation.

Ainsi, les caisses de MSA s'attachent à travailler avec l'ensemble des professionnels agricoles et leurs partenaires locaux à la sensibilisation et la prévention du recours au travail illégal et à la fraude aux cotisations.

Cette préoccupation commune se traduit notamment par :

- **des campagnes institutionnelles de communication** visant à sensibiliser les cotisants aux risques encourus en cas de non-respect des obligations en matière de déclarations sociales ;
- l'impulsion, par les caisses de MSA, de **réunions d'information à l'occasion des temps forts de l'activité agricole** (vendanges, ramassage des fruits et légumes, etc.) ;
- l'implication des caisses MSA dans la déclinaison locale du PNLTI 2016-2018 et **de la CNLTI-A (convention nationale de lutte contre le travail illégal en agriculture)** par les pouvoirs publics, les partenaires sociaux représentatifs des salariés et des organisations professionnelles, ainsi que par la MSA. Cette convention avait pour objectif de mobiliser les parties signataires autour d'actions communes en matière de prévention, d'information, de mobilisation des moyens de sanctions disponibles pour les cas le nécessitant et de la mise en œuvre des actions opérationnelles en découlant au plan local (conventions locales de partenariats LCTI, etc.).

À noter : l'organisation mutualiste de la MSA facilite le déploiement de ces actions de communication et la présence des MSA au plus près des adhérents.

2) Les actions de détection

En matière de détection, l'action des MSA vise à identifier les diverses situations de travail dissimulé (détachement et situations plus « classiques » de travail dissimulé) en s'appuyant au maximum sur des outils de ciblage adaptés.

a) Les situations de fraude au détachement (prestation de service internationale)

Depuis plusieurs années, les pouvoirs publics et le régime agricole se mobilisent pour encadrer et contrôler le dispositif de détachement de salariés et de prestations de services internationales.

Le plan national de lutte contre le travail illégal (PNLTI) 2016-2018 a pour ambition majeure de renforcer et d'amplifier les actions permettant de répondre au développement et à la complexité croissante des fraudes au détachement de salariés. **À ce titre, l'agriculture et la forêt, le travail temporaire, les industries agroalimentaires des viandes et les activités évènementielles (foires et salons) font notamment partie des secteurs prioritaires**.

b) Les situations plus « classiques » de dissimulation d'activité ou d'emploi salarié

Il s'agit des situations à contrôler, autres que le détachement, reposant sur des mécanismes plus classiques de dissimulation d'emploi salarié ou d'activité non salariée.

Il est à noter que la MSA a pour préoccupation constante de parvenir à un ciblage toujours plus fin de ces situations.

Concrètement, sont ici concernées les situations de :

- **recours à de faux statuts en vue d'éluder une déclaration d'emploi salarié ou d'activité non salariée** (faux statuts de bénévoles, de stagiaires, d'entraide, etc.). Sur ce point, il est à noter que le plan national de lutte contre le travail illégal 2016-2018 reconduit les priorités issues du précédent Plan 2013-2015 en matière de lutte contre les formes de travail illégal que constitue la lutte contre le recours abusif à certains statuts ; sont visés notamment les situations d'entraide/bénévolat et notamment le recours frauduleux au ***woofing*** ;
- **sous-déclaration d'heures de travail pour un salarié**. Le contrôle de ces situations figure parmi les actions prioritaires de contrôle LCTI figurant au sein des plans de contrôle externe des caisses de MSA ;
- **absence intentionnelle de déclarations sociales relatives aux salaires (DTS) ;**
- **sous-déclaration de chiffre d'affaire pour un non salarié agricole (NSA)**.

c) Les outils et leviers mobilisables par les caisses de MSA et/ou pour le compte des autres corps de contrôle partenaires en matière de LCTI

Pour la bonne mise en œuvre de leurs actions de détection et de ciblage des contrôles, en plus des outils spécifiques à telle ou telle cible, les caisses de MSA s'appuient sur **la dynamique partenariale,** au sein de laquelle la MSA s'inscrit pleinement.

Les instructions institutionnelles concernant les plans de contrôles MSA soulignent l'importance de **participer aux séances restreintes et plénières des Codaf**.

De même, les caisses de MSA sont invitées à inscrire leurs actions LCTI dans le cadre :

- de la **coopération spécifique Direccte/Urssaf/MSA** (cf. instruction commune DGT-DNLF-MSA-Acoss du 29 mars 2013). Il est à noter que le Plan national de lutte contre le travail illégal 2016-2018 prévoit la poursuite au niveau régional de cette coopération opérationnelle mise en place entre l'inspection du travail, les Urssaf et les caisses de MSA, au travers de la signature de conventions ;
- des **conventions régionales de déclinaison de la CNLTI-A** pour les MSA concernées.

3) Les sanctions du travail illégal et dissimulé et les atouts du guichet unique

Dès lors qu'une situation de travail dissimulé a pu être caractérisée par une caisse de MSA, plusieurs leviers de sanctions doivent être mobilisés :

- **à l'encontre de l'employeur (ou du donneur d'ordre)** ayant eu recours au travail dissimulé : mise en œuvre des sanctions administratives du travail dissimulé ;

- **à l'encontre du salarié dissimulé lui-même** : l'organisation en **Guichet Unique** MSA, permet en effet d'exploiter toutes les situations avérées de travail illégal au regard de leurs conséquences sur les éventuelles prestations sociales perçues par le travailleur concerné.

Dès lors, les échanges d'informations intervenant entre les différents services techniques des caisses de MSA permettent de tirer pleinement les conséquences des contrôles conduits par les agents de contrôle MSA, notamment en matière de travail dissimulé, au plan du rétablissement des droits sociaux des salariés dissimulés ou de la remise en cause de certaines prestations dues sous conditions de ressources (prestations familiales notamment) ou compensant une suspension d'activité professionnelle (indemnités journalières liées aux arrêts maladie ou d'accident du travail).

Enfin, l'on peut relever que cette organisation en guichet unique revêt en caractère d'autant plus décisif que la loi de financement pour la sécurité sociale pour 2015 prévoit désormais expressément un principe d'automaticité de l'actualisation des droits des salariés au titre de l'assurance vieillesse suite au redressement de cotisations sociales opéré dans le cadre de contrôle comptable d'assiette ou de contrôle lié au travail dissimulé.

De même, les caisses portent particulièrement leur attention quant à la bonne exploitation des PV partenaires et la transmission des PV et signalements MSA à ces mêmes partenaires.

4) Données chiffrées en matière de LCTI

Participation aux Codaf et répartition des actions en matière de LCTI

Les agents de contrôle de la MSA sont aujourd'hui pleinement impliqués dans le dispositif de prévention et de lutte contre le travail illégal aux côtés, le cas échéant, des autres corps de contrôle compétents :

La MSA a participé à 371 réunions des Codaf en 2015, contre 329 au titre de l'année 2014 et 357 en 2013.

Répartition des actions en 2015

Source : CCMSA

En 2015, les actions de contrôle se sont réparties de la façon suivante selon qu'elles ont été menées par les seuls agents de la MSA, de concert avec la Direccte ou dans le cadre d'actions concertées :

- 43 % MSA (48 % en 2014),
- 23 % MSA/Direccte (25 % en 2014),
- 33 % Actions concertées MSA/Autres corps de contrôle (25 % en 2014),
- 1 % Après réception de PV d'autres organismes (2 % en 2014)

Nombre de contrôle LCTI et nombre total de contrôle CCA
(en cot AS et NSA – hors contrôles parcellaires et affiliation)

Source : CCMSA

Nombre de procès-verbaux de travail dissimulé

PV TID	PV établis par la MSA seule	PV Co signés	PV établis par un autre corps de contrôle avec participation des agents MSA à l'opération	**TOTAL PV MSA**	PV partenaires transmis à la MSA
2011	222	40	70	**332**	114
2012	292	74	102	**605**	137
2013	200	39	71	**310**	127
2014	228	66	70	**364**	113
2015	212	44	55	**311**	82

Source : CCMSA

311 procès-verbaux relevant une infraction de travail dissimulé ont été établis en 2015 (364 en 2014). La constatation des situations de travail dissimulé par dissimulation totale ou partielle d'activité et/ou de salariés, donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal (PV), qui est signé par les seuls agents MSA (**212** PV en 2015 et 228 en 2014) ou cosigné ou établi exclusivement par le ou les corps de contrôle habilités (**44** PV cosignés par les agents MSA en 2015, 66 en 2014 et **55** PV établis par les autres corps de contrôle avec participation des agents MSA à l'opération en 2015, 70 en 2014) qui ont relevé les infractions. Il est transmis directement au procureur de la République afin que l'auteur de l'infraction soit poursuivi. Lors de contrôles réalisés en collaboration avec d'autres corps

de contrôle compétents en matière de lutte contre le travail illégal, les contrôleurs MSA n'établissent pas systématiquement le procès-verbal.

Par ailleurs, **82** PV de travail dissimulé établis par d'autres corps de contrôle ont été transmis à la MSA (113 en 2014).

Les redressements opérés en LCTI

Montant des redressements TID en cot NSA et en cot SA

Source : CCMSA

Rapporté au total des cotisations émises, le taux de redressement en travail illégal est de 0,18 % en 2015, contre 0,13 % en 2014, 0,09 % en 2013, 0,08 % en 2012 et 0,07 % en 2011.

Montant des redressements pour les contrôles CCA AS et NSA (hors contrôles parcellaires et affiliation)

Source : CCMSA

Nombre de salariés concernés par les redressements

Source : CCMSA

Les sanctions administratives

Montant des redressements forfaitaires et des mesures de suppression des exonérations

Source : CCMSA

Nombre de redressements forfaitaires et des mesures de suppression des exonérations

Source : CCMSA

III - Architecture et nature des données liées au contrôle en MSA

1) La manière dont remonte l'information et l'exploitation statistique des données

L'Observatoire national du contrôle est alimenté par flux mensuels automatisés et les données sont disponibles par le biais de cubes et de rapports.

L'Observatoire national du contrôle recense l'ensemble des contrôles et des anomalies (une anomalie correspond à un contrôle ayant pour résultat soit un redressement de cotisations, soit une régularisation sans redressement) relevées par les agents de contrôle pour chaque caisse et pour les domaines :

- cotisations (affiliation, assiette salaire employeur, cotisations des non-salariés agricoles, et parcellaire) ;
- travail illégal et dissimulé ;
- prestations (famille, vieillesse, maladie, risques professionnels).

Ces flux mensuels sont générés à la suite de l'alimentation de l'outil de contrôle externe nommé « J84 » permettant aux contrôleurs du réseau MSA d'enregistrer leurs contrôles, de leur création à leur clôture.

Les données remontées dans l'Observatoire du contrôle sont consultables par l'ensemble des caisses de MSA ainsi que pour la CCMSA sur habilitation. **Chaque flux transmis contient plusieurs enregistrements qui sont par la suite agrégés dans un SID** (système d'information décisionnel) pour une restitution dans l'observatoire du contrôle.

L'outil poste de contrôle (J84 + SID contrôle) permet d'assurer le pilotage, la gestion et le suivi des contrôles des cotisations et des prestations par la CCMSA.

Pour les contrôles relevant du TID, une partie des données est saisie dans J84 et remontée dans le SID. Subsistent des données qui ne sont pas automatisées et dont la remontée s'effectue par une enquête annuelle, laquelle englobe des données relatives à la fraude aux cotisations et aux prestations.

2) Descriptif des flux à destination de l'observatoire du contrôle

Chaque flux est composé de divers éléments, appelés « articles », qui composent les enregistrements d'un contrôle :

3) Descriptif des données

Article 10 :

- Données de la Table des demandes : A2530
- Données de la Table des obstacles : A2643
- Données GE

Nom de la donnée	longueur	Valeur ou Format
Année de validité de la demande de contrôle	9(04)	format SSAA
Numéro de série de la demande de contrôle	9(06)	valeur comprise entre 1 et 999999 attribuée en MSA
Numéro de département Insee (correspond au SIT)	X(03)	Département valeurs : De '01' à '95' et 2A, 2B... (voir REI central)
Numéro de l'adhérent	X(13)	NIL (02,,,) ou n° entrep MSA(EN,,,,)
Code législation CS (cotisations AS) CN (cotisations NS)	X(02)	Valeurs possibles : voir TPL : TA15050
Date de la création de la demande de contrôle (elle correspond à la date du jour de la création)	9(08)	format SSAAMMJJ

Nom de la donnée	longueur	Valeur ou Format
Type de demande géré dans une table nationale TA09550 (demande d'enquête classique ou suite travail illégal/dissimule)	X(01)	Valeurs possibles : voir TPL : TA09550
Date de clôture de la demande	9(08)	format SSAAMMJJ
Motif de la demande de clôture	X(02)	Valeurs possibles : voir TPL : TA16720
Motif de la demande d'enquête. (Il s'agit de texte libre rempli par l'émetteur évoquant l'objectif de la demande)	X(80)	
Numéro de l'agent qui est à l'origine de la clôture	X(07)	correspond au login de connexion du contrôleur (non obligatoire PdCU)
Nombre de salariés de l'entreprise	9(04)	Donnée Obligatoire
Objet de la demande d'enquête	X(03)	Valeurs possibles : TB03750 Voir la règle RCJ8412 lien avec autre TPL)
Numéro de l'agent qui a créé la demande d'enquête	X(07)	correspond au login de connexion du contrôleur
Date de réception du Procès-Verbal (PV dressé par la MSA ou par un tiers)	9(08)	format SSAAMMJJ (non obligatoire PdCU)
Date du dressement du Procès-Verbal (établi par la MSA ou par un tiers)	9(08)	format SSAAMMJJ (non obligatoire PdCU)
date demande d'info supplémentaire au service technique (dans le cas ou le motif de la demande de contrôle n'est pas assez explicite)	9(08)	format SSAAMMJJ (non obligatoire PdCU)
Date de prise en charge de la demande d'enquête (constat qu'elle est recevable)	9(08)	format SSAAMMJJ (non obligatoire PdCU)
Top position "contrôle à priori" ou "contrôle à posteriori"	X(01)	Valeurs possibles : voir TPL : TA09560
Date de publication du rapport de contrôle (lorsque le contrôleur a rédigé son résultat de contrôle)	9(08)	format SSAAMMJJ (non obligatoire PdCU)
Top résultat contrôle	X(01)	(voir TA09570 conséquence du contrôle)
Date de Mouvement d'émission	9(08)	format SSAAMMJJ (non obligatoire PdCU)
Top envoi du DFC	X(01)	'O' pour OUI ; 'N' pour NON (non obligatoire PdCU)
Date d'envoi du DFC	9(08)	format SSAAMMJJ (non obligatoire PdCU)
Date de retour de l'A-R du DFC	9(08)	format SSAAMMJJ (non obligatoire PdCU)
Top envoi avec A-R ou non du DFC	X(01)	'O' pour A-R non réclamé ;' ' pour A-R réclamé (non obligatoire PdCU)
Top de la décision de la mise en demeure (élaboration ou non)	X(01)	'O' pour MED traitée ; 'N' pour PAS DE MED À FAIRE ; ' ' pour EN ATTENTE DE DÉCISION (non obligatoire PdCU)
référence de la procédure mise en demeure	X(07)	(non obligatoire PdCU)
date du procès-verbal pour Obstacle/outrage/opposition	9(08)	format SSAAMMJJ (non obligatoire PdCU)
date du procès-verbal pour outrage	9(08)	format SSAAMMJJ (non obligatoire PdCU)
date du procès-verbal pour **infraction à la législation sociale**	9(08)	format SSAAMMJJ (non obligatoire PdCU)
Date dépôt de plainte	9(08)	format SSAAMMJJ (non obligatoire PdCU)
Date de constitutions de partie civile	9(08)	format SSAAMMJJ (non obligatoire PdCU)
Donnée GE :Code NAF	X(05)	Valeurs possibles : voir TPL : TA15840 (non obligatoire PdCU)
Donnée GE :Code ATEXA Département de lien Donnée GE :NDPT-LIN	X(02) X(03)	Valeurs possibles : voir TPL : TA64840 (non obligatoire PdCU) **Obligatoire TA87100**
Forme Juridique de l'entreprise contrôlée (code sociétaire) Donnée GE : CFRMCATJUR	X(4)	Forme Juridique de l'entreprise contrôlée (code sociétaire) Valeurs possibles : voir TPL : TA76560 (non obligatoire PdCU)
Code origine de la demande	X(01)	Voir TPL : TA34230 avec « 0 » devant la valeur
date d'envoi du procès-verbal	9(08)	format SSAAMMJJ (non obligatoire PdCU)

Article 11 :

- Données de la Table des contrôleurs : A2534

Nom de la zone	longueur	valeur ou format
Année de validité de la demande de contrôle	9(04)	format SSAA
Numéro de série de la demande de contrôle	9(06)	valeur comprise entre 1 et 999999 attribuée en MSA
Numéro de département Insee (correspond au SIT)	X(03)	Département valeurs : De '01' à '95' et 2A, 2B…. (voir REI central)
numéro de l'agent contrôleur	X(07)	correspond au login de connexion des contrôleurs affectés

Article 12 :

- Données de la Table des passages : A2535

Nom de la zone	longueur	valeur ou format
Année de validité de la demande de contrôle	9(04)	format SSAA
Numéro de série de la demande de contrôle	9(06)	valeur comprise entre 1 et 999999 attribuée en MSA
Numéro de département Insee (correspond au SIT)	X(03)	Département valeurs : De '01' à '95' et 2A, 2B… (voir REI central)
Numéro d'ordre de l'avis de passage	9(02)	valeur comprise entre 1 et 99 attribuée en MSA
Top contrôle inopiné	X(01)	O : inopiné N: non inopiné
Date de l'avis de passage	9(08)	format SSAAMMJJ
date d'envoi de l'avis de passage	9(08)	format SSAAMMJJ
date de retour de l'A-R de l'avis de passage	9(08)	format SSAAMMJJ
Top envoi avec A-R ou non de l'avis de passage	X(01)	O pour A-R réclamé, N pour A-R non réclamé, Sinon espace

Article 13 :

- Données de la Table des validités : A2532
- Données de la Table des créances : A2549

Nom de la zone	Longueur	valeur ou format
Année de validité de la demande de contrôle	9(04)	format SSAA
Numéro de série de la demande de contrôle	9(06)	valeur comprise entre 1 et 999999 attribuée en MSA
Numéro de département Insee (correspond au SIT)	X(03)	Département valeurs : De '01' à '95' et 2A, 2B... (voir REI central)
numéro sous débiteur	X(13)	NIL (02,,,) ou n° entrep MSA (EN…) ou n° établiss MSA (ET…)
code BT APE d'activité	9(4)	Valeurs possibles : voir TPL : TA72340
numéro de rang d'une unité de gestion	9(02)	
numéro d'identification primaire d'un tiers	X(08)	
Groupe de créances	X(02)	Valeurs possibles : voir TPL : TA15050
Période de la validité de la créance	X(05)	Période de validité de la créance pour CN 4 car année : SSAA CS 5 car année + 1car n° trimestre SSAAT
Code partage de la validité de la créance	X(01)	Valeurs possibles : voir TPL : TA41660
Montant de l'assiette de cotisation avant le	9(12)	**en centimes d'euros dont 2 décimales**

Nom de la zone	Longueur	valeur ou format
redressement		
Montant de l'assiette de cotisation après le redressement	9(12)	**en centimes d'euros dont 2 décimales**
Montant des cotisations après le redressement (cotisations légales et conventionnelles)	9(12)	**en centimes d'euros dont 2 décimales** (Σ des VCOT-APSRDR-A2549)
Signe de VMNT-RDRMAJ-A2532	X(01)	**Valeur '+' ou '-'**
Montant du redressement qui correspond au delta entre le montant avant et après (cotisations légales et conventionnelles).	9(12)	**en centimes d'euros dont 2 décimales** (Σ des VCOT-APSRDR-A2549) – (Σ des VCOT-AVTRDR-A2549) **signe externalisé**
Nombre de salariés rectifiés	9(04)	valeur 0 si aucun
Type de créances rectifiées	X(05)	Valeurs possibles : voir TPL : TVJ0020
Type de cotisations légales **CTYPLEGCRC**	**X(01)**	**Valeur "L" pour légale et "C" pour conventionnelle (table de valeur associée TVJ0490)**
Montant de cotisation avant le redressement (cotisations légales)	9(12)	**en centimes d'euros dont 2 décimales** **toujours positif**
Montant de cotisation après le redressement (cotisations légales)	9(12)	**en centimes d'euros dont 2 décimales** **toujours positif**
Code partenaire (en liaison avec code créance) **LPNR**	X(02)	**Exemple : AGRICA, Unédic , VIVEA, FAFVEA…** voir TPL TA79040 si ctyplegcrc = 'c'

Article 14 :

- Données de la Table des validités : A2644

Nom de la zone	longueur	valeur ou format
Année de validité de la demande de contrôle	9(04)	format SSAA
Numéro de série de la demande de contrôle	9(06)	valeur comprise entre 1 et 999999 attribuée en MSA
Numéro de département Insee (correspond au SIT)	X(03)	Département valeurs : De '01' à '95' et 2A, 2B…. (voir REI central)
Code motif du redressement (motifs décrits dans une table nationale TA09670)	X(03)	Valeurs possibles : voir TPL : TA09670

Article 15 :

- Données de la Table TID : A2406

Nom de la zone	Longueur	valeur ou format
Année de validité de la demande de contrôle	9(04)	format SSAA
Numéro de série de la demande de contrôle	9(06)	valeur comprise entre 1 et 999999 attribuée en MSA
Numéro de département Insee (correspond au SIT)	X(03)	Département valeurs : De '01' à '95' et 2A, 2B... (voir REI central)
Nombre de salariés / apprentis déclarés	9(04)	
Nombre de salariés / apprentis non déclarés	9(04)	
Nombre de salariés / apprentis régularisés	9(04)	
Nombre de stagiaires déclarés	9(04)	
Nombre de stagiaires non déclarés	9(04)	
Nombre de stagiaires régularisés	9(04)	

Article 16 :

- Données de la Table Poste de contrôle universel : A2530

Nom de la zone	Longueur	valeur ou format
Année de validité de la demande de contrôle	9(04)	format SSAA
Numéro de série de la demande de contrôle	9(06)	valeur comprise entre 1 et 999999 attribuée en MSA
Numéro de département Insee (correspond au SIT)	X(03)	Département valeurs : De '01' à '95' et 2A, 2B… (voir REI central)
Nature de la demande	9(02)	Valeurs possibles : Nouvelle TPL TB03490
Incidence financière	X(03)	Valeurs possibles : OUI NON
Montant Incidence financière Cf valeur ou format	9(12)	en centimes d'euros dont 2 décimales - **Nouvelle donnée Montant de l'incidence financière pour les contrôles hors Cotisations : VINCFNC_A2530** - **Somme des VMNT_RDRMAJ_A2532 pour les Cotisations (attention plusieurs articles 13 possibles pour les Cotisations)**
Signe du Montant de l'incidence financière	X(01)	**Valeur '+' ou '-'**
Type de Montant de l'incidence financière	9(02)	TPL TB03500

Article 17 :

- Données de la Table Mouvements Prestations : A2530

Nom de la zone	Longueur	valeur ou format
Année de validité de la demande de contrôle	9(04)	format SSAA
Numéro de série de la demande de contrôle	9(06)	valeur comprise entre 1 et 999999 attribuée en MSA
Numéro de département Insee (correspond au SIT)	X(03)	Département valeurs : De '01' à '95' et 2A, 2B… (voir REI central)
Code prestation	9(04)	Valeurs possibles : TPL TB06400
Incidence financière	9(12)	en centimes d'euros dont 2 décimales
Signe du montant de l'incidence	X(01)	**Valeur '+' ou '-'**
zone PdCU : CAVGIMPCTL-A2928	X(03)	Valeurs possibles : TPL TB07150

<u>Remarques</u> :

En cotisation et prestation, il n'y a pas d'article 14, motif de redressement, associé à un contrôle ayant pour résultat RAS.

L'article 17 n'existe que pour les prestations.

L'article 15 n'est présent que pour les contrôles travail illégal dissimulé (TID).

En recouvrement, il n'y a que les articles 10 et 16.

L'article 13 n'existe que pour les contrôles cotisation.

Ces données transmises par flux au niveau du SID national permettent de calculer et restituer des indicateurs dans l'observatoire du contrôle.

Ces indicateurs permettent de suivre et piloter l'activité du contrôle externe, notamment dans l'atteinte des objectifs COG assignés par les pouvoirs publics.

Ces indicateurs de mesure sont ventilables pour l'ensemble des indicateurs restitués par caisse et par période (année, semestre, trimestre et mois).

4) Indicateurs restitués

Pour les indicateurs relatifs aux contrôles de cotisations, chaque type de contrôle de cotisations est restitué dans un cube distinct (contrôles comptables d'assiette salaire employeur, cotisations NSA, affiliation, parcellaire). Ils sont ventilables également par type de cotisations (légales ou conventionnelles), par type d'entreprises (Entreprises individuelles ou sociétés) pour les contrôles comptables de salariés et contrôles d'affiliation, par type de régime d'imposition (forfait ou réel) pour les contrôles de non-salariés.

Les principaux indicateurs restitués sont les suivants :

- nombre de contrôles ;
- nombre d'anomalies ;
- nombre de redressements ;
- nombre de salariés concernés ;
- montant redressement négatif en cotisations ;
- montant de redressement positif en cotisations ;
- montant global redressement en cotisations (indicateur COG) ;
- montant des cotisations contrôlées ;
- taux de couverture du fichier en nombre ;
- taux de couverture du fichier en montant (indicateur COG) ;
- taux de redressement en nombre ;
- taux de redressement en montant.

Pour les indicateurs relatifs aux contrôles de prestations, chaque branche est restituée dans un cube distinct (famille, santé, risque professionnel et vieillesse). Ils sont ventilables également par type de législation (salarié ou non-salarié), par prestations impactées par le contrôle, par résultat de contrôle et par motif de « redressement ».

Les principaux indicateurs restitués sont les suivants :

- nombre de contrôles ;
- nombre d'anomalies ;
- montant redressement négatif (indu) ;
- montant de redressement positif (rappel) ;
- montant total des redressements.

En ce qui concerne les données du travail illégal et dissimulé, les principaux indicateurs restitués de manière automatisée dans l'observatoire du contrôle sont les suivants :

- nombre de contrôles ;
- nombre d'entreprises ou sociétés contrôlées : correspond à l'indicateur « nombre de contrôles » ;

- nombre de salariés déclarés concernés par les contrôles : sont comptabilisés les salariés, apprentis et stagiaires déclarés concernés ;
- nombre de salariés non déclarés concernés par les contrôles : sont comptabilisés les salariés, apprentis et stagiaires non déclarés ;
- nombre de salariés régularisés concernés par les contrôles : sont comptabilisés les salariés, apprentis et stagiaires régularisés ;
- nombre d'infractions : contrôles TID ayant donnés un résultat autre que RAS. Le terme « infraction » est considéré comme étant équivalent au terme « anomalie » ;
- nombre d'entreprises ou sociétés en infraction : correspond à l'indicateur « nombre d'infractions » ;
- nombre de redressements : le calcul du nombre de redressement se fait en fonction de la présence d'un montant de redressement différent de zéro dans l'enregistrement des validités ;
- montant des redressements cotisation légale : montant en valeurs absolues additionnés (positif + négatif) ;
- montant des redressements cotisation conventionnelle : montant en valeurs absolues additionnés (positif + négatif) ;
- nombre d'entreprises ou sociétés en redressement : correspond à l'indicateur « nombre de redressements » ;
- nombre de procédures établies : sont comptabilisées les demandes ayant :
    - soit une date de création de PV renseignée (différente de 00000000),
    - soit un code origine demande = '04' Procès-verbal MSA ou = '05' Procès-verbal transmis par un tiers.

Les indicateurs TID et fraude aux cotisations remontés par l'enquête annuelle (gestion par fichier excel) sont les suivants.

<u>INDICATEURS D'ACTIVITÉ</u> :

- nombre total d'entreprises ou de NSA contrôlées dans le cadre de la lutte contre le travail illégal ;
- nombre total de contrôles antifraude aux cotisations.

<u>INDICATEURS DE RÉSULTAT</u> :

- montant total des redressements fraude aux cotisations ;
- montant total des redressements travail illégal dont majorations 25 et 40 % ;
- montant total des redressements travail illégal hors majorations 25 et 40 % ;
- montant total des redressements fraude cotisations et travail illégal ;
- nombre total de contrôles donnant lieu à redressement LCTI (y compris exploitation de PV transmis) ;
- nombre total de fraudes détectées en cotisations ;
- nombre des PV établis par la MSA seule dans le cadre de la lutte contre le travail illégal ;
- sanctions financières en TID ;
- nombre total de sanctions financières (annulation d'exonération et majorations complémentaires pour travail illégal) ;
- montant total de sanctions financières suite à annulation d'exonération et majoration complémentaire pour travail illégal ;
- nombre total de redressements forfaitaires ;
- montant total des redressements forfaitaires ;
- nombre de donneurs d'ordre privés mis en cause ou de sociétés mère/holding du groupe d'appartenance de la société verbalisée pour travail dissimulé ;
- nombre de donneurs d'ordre publics mis en cause.

5) Les améliorations récentes apportées dans nos codifications

Dans une démarche d'amélioration de la qualité de la donnée remontée ainsi que dans le but de contribuer à une meilleure compréhension de la cause des redressements durant un contrôle, il a été noté que les motifs de redressements proposés identifient plutôt une conséquence de redressement plutôt qu'une réelle cause, certains étant même parfois désuets. Aussi, il a été décidé de revoir l'ensemble des 55 motifs de redressements proposés pour les contrôles de cotisations des salariés et pour les contrôles de travail illégal et de les faire évoluer. Ainsi, ce sont désormais 33 motifs de redressements qui seront proposés pour ces contrôles, répartis dans 9 familles de motifs de redressements :

N°	Grandes causes ou Famille de redressement	Détail des motifs de redressements
1	Absence de déclaration	Avantage en nature Primes et indemnités Rappels de salaires suite à décisions de justice Autre
2	Sous déclaration	Avantage en nature Primes et indemnités Non-respect de l'assiette minimum SMIC/minimum conventionnel Mesures pour l'emploi : non- respect des conditions réglementaires Rappels de salaires suite à décisions justice Autre
3	Requalification positive en éléments de salaires	Frais professionnels Avantage en nature Primes et indemnités Décisions de justice Autre
4	Requalification négative en éléments de salaires	Frais professionnels Avantage en nature Primes et indemnités Décisions de justices Autre
5	Absence ou défaut de comptabilité	Absence de comptabilité ou comptabilité mal tenue Autre
6	Erreur de paramétrage de l'entreprise	Anticipation de l'environnement DSN Taux de cotisations AT erroné Taux de cotisations erronés Autre
7	Décisions de justice	Jugement prud'homal Jugement Administratif - TASS - Cour d'Appel - Cour de Cassation Autre
8	Travail illégal et dissimulé	PV reçu par les partenaires PV ayant pour origine la MSA Absence déclaration Sous déclaration Utilisation faux statut Dissimulation d'activité Autre
9	Défaut d'information - Fautes caisses	Anomalie outil(s) Erreur de saisie Non réception de DSN Autre

L’architecture informatique de l’outil J84 telle que conçue actuellement ne permet pas de proposer cette nouvelle liste dès à présent. Afin de faire évoluer cette architecture, il faut effectuer ce travail de refonte des motifs de redressements pour les autres types de contrôles (contrôles des non-salariés, du parcellaire, d’affiliation et des prestations). Ce chantier est actuellement en cours.

A4.4. Organisation du contrôle fiscal à la DGFiP et lutte contre le travail dissimulé

1- Présentation de la mission de contrôle fiscal

Ultime garant du civisme fiscal, le contrôle fiscal a vocation à appréhender l'ensemble des manquements à la législation fiscale. Il a pour objectif de recouvrer les droits éludés, sanctionner les pratiques illégales et dissuader toute velléité de fraude, tout en opérant une distinction entre les contribuables, selon qu'ils agissent de bonne foi ou de manière délibérée. Il s'inscrit dans un cadre précis visant à faire respecter les droits et les garanties des contribuables, et concerne tous les impôts.

► *Le contrôle fiscal poursuit plusieurs finalités destinées à consolider son efficacité et favoriser son acceptabilité*

La première finalité est budgétaire et vise à recouvrer avec rapidité et efficacité l'impôt, en appréhendant l'ensemble des comportements contraires à la législation fiscale (erreurs ou fraudes) qui ont pour objet ou pour effet d'éluder ou de minorer l'impôt.

La deuxième finalité est répressive et sanctionne sur le plan financier voire sur le plan pénal les comportements frauduleux, qu'il s'agisse de défaillances déclaratives caractérisées ou de défaut de paiement.

La troisième est dissuasive, l'exercice de la mission sur place, mais aussi du bureau, permet d'assurer la présence de l'administration pour consolider le civisme fiscal de tous les contribuables.

Pour assurer ces trois finalités, le contrôle fiscal s'organise dans le cadre d'une stratégie globale visant à assurer une présence proportionnée sur tous les impôts, tous les types de contribuables et de fraudes, **en fonction des enjeux et des risques**.

► *L'exercice de la mission prend plusieurs formes*

Elle englobe la recherche du renseignement fiscal (en amont du contrôle sur place), le contrôle des dossiers des particuliers (un contrôle essentiellement du bureau), le contrôle des dossiers des professionnels (avec une complémentarité entre le contrôle du bureau et celui réalisé sur place), les problématiques liées à la fiscalité internationale, le contrôle de la fiscalité patrimoniale (fiscalité immobilière ; fiscalité des actes – donation, succession ; contrôle de l'ISF) et enfin les propositions de poursuites pénales.

Elle concerne tous les impôts, y compris les taxes annexes et la redevance audiovisuelle et s'inscrit dans un cadre juridique organisé par la loi (mise en œuvre des procédures, respect des garanties du contribuable, nombreux recours dont le recours hiérarchique et l'interlocution départementale…). Elle s'adapte également aux évolutions technologiques (contrôle des comptabilités informatisées, du commerce sur Internet…).

Cette mission est exercée par des services différents avec chacun un rôle spécifique, certaines structures étant dédiées par exemple à la recherche du renseignement fiscal (brigades de contrôle et

de recherche) au contrôle sur place des entreprises (brigades de vérification générale), ou encore au contrôle des particuliers (pôles de contrôle des revenus/patrimoine). Mais le contrôle peut également être réalisé par des structures ayant d'autres missions (pôles de contrôle et d'expertise, services des impôts des entreprises, services des impôts des particuliers).

Les méthodes utilisées par les agents de l'administration fiscale pour déceler la fraude fiscale et programmer les contrôles fiscaux (en contrôles sur place ou du bureau) sont issues de différentes sources : **la recherche**, **l'événementiel**, **l'analyse-risque** et **l'analyse prédictive**.

Dans sa mise en œuvre, le contrôle fiscal opère une distinction entre les contribuables selon qu'ils sont ou non de bonne foi.

En ce qui concerne la lutte contre la fraude, la priorité est donnée à la répression de la fraude la plus grave, qui peut aboutir à des poursuites pénales (il s'agit par exemple de domiciliation fiscale à l'étranger fictive ; d'avoirs à l'étranger non déclarés ; d'activités occultes ; de carrousels TVA…).

En outre, la priorité en matière de lutte contre la fraude vise également les paradis fiscaux et les montages complexes et abusifs mis en œuvre pour échapper à l'impôt.

► *L'organisation de la mission*

Elle se structure autour de **3 niveaux de contrôle** (national, interrégional et départemental), complémentaires en fonction du tissu fiscal des entreprises et qui nécessitent une approche de la vérification et des compétences techniques différenciées.

Pour le contrôle externe, le découpage de compétence est le suivant :

⇨ **les grandes entreprises et les grands groupes** sont contrôlés par les brigades de la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) ;

⇨ **les entreprises de taille intermédiaire** (chiffre d'affaires compris entre 1,5 et 152,4 M€ pour les entreprises de ventes ou entre 0,5 et 76,2 M€ pour les prestataires de service) sont contrôlées par les brigades de vérification des directions spécialisés à compétence interrégionale (Dircofi) ;

⇨ **les petites entreprises** sont contrôlées par les brigades de vérification ou par les pôles de contrôle et d'expertise des directions départementales des finances publiques.

En ce qui concerne **les particuliers**, les contrôles sont réalisés principalement du bureau par les directions départementales mais peuvent également, en fonction du niveau et de la complexité du revenu, être effectués par les brigades de la Direction nationale de vérification des situations fiscales, compétente sur l'ensemble du territoire ou des directions spécialisées au niveau régional.

La recherche du renseignement contribue à la programmation des contrôles fiscaux et s'organise également au niveau national, interrégional et départemental. La Direction nationale d'enquêtes fiscales (DNEF) est chargée au plan national de la recherche et de l'exploitation fiscale des renseignements permettant de lutter contre les fraudes les plus graves. Elle a en charge la détection des procédés de fraude et la conduite des opérations de recherche et d'enquête en vue notamment de proposer des contrôles fiscaux aux autres services de la DGFiP.

Au niveau départemental, les services de recherche sont organisés en brigades de contrôle et de recherche (BCR) dont l'animation est assurée au niveau régional par les directions spécialisées (présence d'un expert recherche dans chaque Dircofi).

2- La transversalité de la lutte contre la fraude

►*Le cadre juridique de l'action de la DGFiP en matière de travail dissimulé*

Les infractions constitutives de travail illégal sont recherchées et constatées par les corps de contrôle mentionnés à l'article L. 8271-1-2 du code du travail, dans la limite de leurs compétences respectives en la matière (article L. 8271-1 du même code).

À cet égard, les agents de la DGFiP sont compétents pour ce qui concerne la lutte contre le travail dissimulé et le marchandage, infractions constitutives du travail illégal (articles L. 8271-7 et L. 8271-14 du code du travail et L. 10 A du livre des procédures fiscales). Ces infractions sont constatées au moyen de procès-verbaux transmis au procureur de la République (articles L. 8271-8 et L. 8271-14 du code du travail).

Les agents de la DGFiP peuvent également être requis par l'autorité judiciaire, en tant que personnes qualifiées, sur le fondement des dispositions des articles 60, 77-1 et 81 du code de procédure pénale.

Par ailleurs, la loi institue un mécanisme de levée de secret professionnel entre les différents corps de contrôle mentionnés à l'article L. 8271-1-2 du code du travail (articles L. 8271-2 du code du travail et L. 134 du livre des procédures fiscales). Dès lors, les agents de la DGFiP peuvent non seulement communiquer aux autres corps de contrôle mentionnés à l'article L. 8271-1-2 du code du travail, tous les documents et les renseignements utiles à l'accomplissement de leur mission de lutte contre le travail illégal mais aussi obtenir communication, de ces mêmes informations, par ces mêmes corps.

En outre, toute personne doit vérifier, lors de la conclusion d'un contrat que son cocontractant s'acquitte de certaines formalités. Si la vérification n'est pas effectuée, le donneur d'ordre est tenu solidairement au paiement de certaines sommes, dont les impôts et taxes font partie, avec celui qui a fait l'objet d'un procès verbal pour délit de travail dissimulé (articles 1724 *quater* du code général des impôts et L. 8222-2 du code du travail).

L'engagement de la solidarité financière du donneur d'ordre est subordonné à la réunion de plusieurs conditions :

- le constat par procès-verbal d'une infraction de travail dissimulé ;
- l'existence de relations contractuelles entre le donneur d'ordre et l'auteur du travail dissimulé ;
- le montant de la prestation, qui doit être égal ou supérieur au seuil prévu par l'article R. 8222-1, soit 5 000 euros.

La responsabilité solidaire du donneur d'ordre est, par ailleurs, limitée à la fraction des sommes dues par l'auteur du travail dissimulé qui correspondent aux prestations réalisées pour lui, proportionnellement à leur valeur.

Enfin, la constatation d'une infraction de travail dissimulé figure également au rang des faits constitutifs de flagrance fiscale, dans les conditions prévues par les dispositions de l'article L. 16 BA du livre des procédures fiscales.

► *Le cadre opérationnel de l'action de la DGFiP*

La lutte contre le travail dissimulé n'est pas le cœur de métier des agents de la DGFiP dont l'action répressive se concentre, nécessairement, sur la fraude fiscale.

Les agents qui, dans les faits, sont le plus à même de constater des infractions de travail dissimulé sont, principalement, ceux des brigades de contrôle et de recherche (BCR) et les vérificateurs, lors des interventions sur place au sein des entreprises contrôlées. La Direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) et le Service du contrôle fiscal de la Direction générale leur apportent expertise et soutien juridique.

L'action de la DGFiP est, dans ces conditions, principalement orientée vers la coopération et la mutualisation. Les agents collaborent, ainsi, avec l'ensemble des organismes sociaux.

Il convient toutefois de signaler, plus particulièrement, la convention conclue le 16 décembre 2011 entre la DGFiP et l'Acoss définissant les modalités de coopération entre les Urssaf régionales et les DIRCOFI. Dans ce cadre, ont été instaurés, de part et d'autre, des « référents fraude » chargés d'apporter leur soutien technique aux équipes opérationnelles, de favoriser les liaisons entre elles et de jouer un rôle de veille et d'alerte sur l'émergence de nouveaux comportements frauduleux.

La DGFiP participe, en outre, aux actions des comités opérationnels départementaux anti-fraude (Codaf).

Leur objectif est d'améliorer la connaissance réciproque entre les services, de réaliser des signalements entre administrations partenaires et de mener des opérations conjointes ou concertées (actions de terrain conduites par au moins deux membres du Codaf), de proposer des formations et de partager les expériences afin d'améliorer l'efficacité de la lutte contre toutes les fraudes. Les agents de la DGFiP exercent les fonctions de secrétaires permanents des Codaf dans environ 40 % des cas. À ce titre, ils prennent en charge le traitement statistique des procès-verbaux relatifs aux infractions de travail illégal.

A4.5. Le Cleiss et la lutte contre le travail illégal et la fraude

C'est à l'occasion de l'accomplissement de ses missions (I) que le Cleiss est progressivement intervenu en matière de lutte contre le travail illégal (LCTI) par la mise en place d'outils et d'échanges avec d'autres acteurs en la matière (II), intervention qui est amenée à se développer (III).

Il concourt à la lutte contre la fraude en matière de prestation de manière indirecte (IV).

Enfin, il faut prendre en compte deux types d'évolutions prévisibles (V).

I. Les missions du Cleiss

L'article premier alinéa 2 point b) du règlement d'application 987/2009 du règlement 883/2004 définit l'organisme de liaison comme :

« toute entité désignée par l'autorité compétente d'un État membre pour une ou plusieurs branches de sécurité sociale visées à l'article 3 du règlement de base, pour répondre aux demandes de renseignements et d'assistance aux fins de l'application du règlement de base et du règlement d'application et chargée d'accomplir les tâches qui lui incombent en vertu du titre IV du règlement d'application ».

Le Cleiss a été désigné comme organisme de liaison ; cette fonction de liaison a été introduite dans la liste des missions confiées au Cleiss par les articles L.767-1 et R.767-2 du Code de la sécurité Sociale.

Il est, notamment, prévu par ces dispositions que le Cleiss assure le rôle d'organisme de liaison entre les institutions de sécurité sociale françaises et les institutions de sécurité sociale étrangères pour l'application des règlements européens et des accords internationaux de sécurité sociale.

Il est plus spécifiquement indiqué que le Cleiss a pour missions de contribuer à la mise en œuvre des règlements et accords susmentionnés par les institutions françaises de sécurité sociale en assistant celles-ci pour l'instruction des dossiers individuels.

Il est l'organisme compétent pour instruire et traiter, d'une part, les demandes d'accords dérogatoires tels que visés à l'article 16 du règlement (CE) 883/2004 et, d'autre part, les demandes de prolongation de détachement ou dérogatoires en application des accords bilatéraux de sécurité sociale auxquels la France est partie.

Le Cleiss dispose, aux titres de ces missions, d'une base de données développée en interne, dénommée Sirdar. Cette base Sirdar est alimentée par les documents portables A1 ou formulaires E101 établis par les organismes étrangers de sécurité sociale. Par notes à la Commission CA.SS.TM 264/04 et A.C. 054/16, le ministère français, chargé de la Sécurité sociale, a désigné expressément le Cleiss comme organisme compétent pour recevoir de la part de chaque État membre les documents

portables A1 établis sur la base de l'article 15 du règlement précité afin de développer une base la plus complète possible.

C'est à l'occasion de l'exercice de ces missions que le Cleiss est amené à intervenir en matière de LCTI, son rôle en la matière étant en constante progression. .

Par ailleurs, pour tout ce qui concerne les données relatives à la protection sociale et à la mobilité internationale, le Cleiss est chargé « de collecter, pour toutes les branches de la sécurité sociale, les données statistiques et financières sur la mise en œuvre des règlements et accords internationaux et d'établir un rapport annuel. »

II. Le rôle du Cleiss en matière de LCTI

L'action du Cleiss en matière de LCTI se fonde sur les informations qui lui parviennent à l'occasion de l'exercice de ses missions (A), action qui a récemment été officialisée (B). Pour renforcer son action, Il a été décidé en 2015 de créer au sein du Cleiss une équipe dédiée uniquement à la lutte contre la fraude

A. Traitement de l'information

Le Cleiss, en tant qu'organisme de liaison, est amené à recevoir diverses informations dont le traitement peut amener à mettre en évidence des erreurs/abus dans l'application des règlements européens et des accords internationaux en matière de sécurité sociale et plus spécifiquement en matière de détachement et de pluriactivité.

Ce peut être notamment le cas lors de l'instruction des demandes d'accords dérogatoires aux fins de maintien au régime de sécurité sociale de l'État d'envoi de certains salariés en situation de détachement ou de pluriactivité. Les vérifications alors menées sont susceptibles de faire apparaître une anomalie qui, après analyse, est transmise aux corps de contrôle français aux fins d'enquête. Les vérifications opérées par le Cleiss peuvent également porter sur les situations des détachements initiaux et de pluriactivité.

La base Sirdar, susmentionnées constitue l'outil privilégié pour opérer ces vérifications. Cette base est aujourd'hui accessible aux corps de contrôle français compétents en matière de LCTI et, notamment, les Direccte, les Urssaf et l'OCLTI, qui peuvent procéder à des contrôles de situation en rapport avec les enquêtes en cours.

Le Cleiss procède également, de façon croissante, à l'exploitation des données contenues dans la base, notamment au travers de requêtes multicritères, aux fins de vérification de la bonne application des règlements européens ce qui peut être à l'origine de signalements de situations douteuses aux corps de contrôle. Il publie des données relatives aux détachements « sortants », i.e. de salariés français par des entreprises françaises, depuis de longues années ; depuis deux ans il publie des statistiques sur les détachements « entrants » sur le territoire français.

B. Le Cleiss, nouvel acteur de la LCTI

Le rôle du Cleiss en matière de LCTI s'est donc progressivement développé dans le cadre de l'accomplissement de ses missions comme ci-dessus rappelées.

La direction de la sécurité sociale a demandé à l'Acoss d'informer le Cleiss de toute demande de retrait de formulaire A1 que les URSSSAF ont pu adresser aux organismes étrangers ayant délivré ces formulaires ; cette compétence appartient aux URSSSAF ou, dans leur champ respectif de compétences, aux caisses de la MSA et du RSI, et non au Cleiss.

Le Cleiss participe aux réunions des instances de suivi des dossiers de fraude en raison de ses compétences juridiques ; ces réunions réunissent toutes les administrations compétentes en la matière. Il assure d'ores et déjà un suivi de toutes les situations signalées par les corps de contrôle.

III. De nouvelles perspectives en matière de LCTI

Avec l'adoption de l'article L8271-5-1 du Code de Travail, le Cleiss est devenu, au niveau central, un acteur de la lutte contre le travail illégal et peut, désormais, participer pleinement aux échanges des corps de contrôle en la matière.

Par ailleurs, l'article 27 de la loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale pour 2017, a inséré dans le Code de la sécurité sociale un article L114-15-1.

Cet article prévoit que les travailleurs salariés ou non-salariés qui exercent une activité en France tout en relevant de la législation de sécurité sociale d'un État autre que la France ou, à défaut, leur employeur ou son représentant en France doivent tenir à la disposition des agents de contrôle français le formulaire concernant la législation de sécurité sociale applicable prévu par les règlements européens et les conventions internationales en vigueur portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. Le défaut de production de ce document, lors du contrôle, entraîne l'application d'une pénalité qui est fixée pour chaque travailleur concerné à hauteur du plafond mensuel de sécurité sociale en vigueur. Ce montant est doublé en cas de nouveau manquement constaté dans un délai de deux ans à compter de la notification de la pénalité concernant un précédent manquement. La pénalité n'est pas applicable en cas de production, lors du contrôle, d'un justificatif attestant du dépôt de la demande d'obtention du formulaire susmentionné, suivie de la production, dans un délai de deux mois à compter du contrôle, du formulaire délivré à la suite de cette demande. Ces dispositions entreront en vigueur à compter du 1er avril 2017.

L'alimentation régulière de la base Sirdar prend d'autant plus d'importance au regard de ces nouveaux dispositifs. Pour cette raison, le Cleiss et la Direction de la sécurité sociale œuvrent pour obtenir de la part des organismes étrangers un envoi plus systématique de leurs formulaires de détachement, notamment par voie dématérialisée.

De même, le rôle d'organisme de liaison du Cleiss a permis de mettre en évidence la nécessité de coordonner les différentes actions des corps de contrôle. En effet, il est apparu que l'efficacité des actions est limitée par l'absence de partage des informations, par l'absence de retour d'expérience

et par une absence de liens entre les actions de terrain et les priorités que les directions centrales ont pu fixer dans la lutte contre le travail illégal.

Au vu de ce constat, le Cleiss a proposé à toutes les administrations compétentes de mettre en place une plateforme d'échanges accessible et alimentée par le Cleiss et par les différents corps de contrôle. Cette plateforme porte sur les situations de travailleurs et sociétés qui ne semblent pas être en conformité avec les dispositions européennes et internationales de sécurité sociale. Elle comportera aussi un volet centre de ressources et d'appui juridiques.

La phase de définition des fonctionnalités de cette plateforme est achevée après un travail collectif avec les administrations concernées ; le Cleiss, après avoir pris l'attache de la Cnil, a saisi celle-ci d'une demande d'autorisation fin décembre 2016. Cette plateforme va être développée par le Cleiss en 2017 avec l'objectif de la rendre opérationnelle fin 2017.

IV. La lutte contre la fraude en matière de prestation

Son rôle est en la matière plus limitée que dans le champ de la législation applicable. En effet, il appartient à chaque organisme de sécurité sociale versant des prestations de s'assurer du bien fondé d'un tel versement. Dans certains cas, il importe de vérifier qu'une personne ne relève pas d'une affiliation de sécurité sociale dans un autre État ; il est ainsi pour la prime d'activité. C'est la raison pour laquelle le Cleiss a accordé aux CAF un droit d''accès à la base Sirdar, répondant en cela positivement à une demande de la Cnaf. Il peut en être aussi le cas pour les remboursements de soins de santé et des accès ont été accordés aussi à des CPAM pour qu'elles puissent procéder à des vérifications. Ces accès ayant été opérés en 2015, il est sans doute encore trop tôt pour évaluer le bénéfice que ces caisses ont pu en tirer ; à ce stade, le Cleiss connaît seulement le nombre de connections réalisées par tous les organismes ayant un code d'accès mais il n'a pas eu d'informations en provenance de ces organismes.

NB : Le Cleiss n'est pas compétent en tant que tel pour procéder au recouvrement des créances liées à des fraudes ou erreurs en matière d'affiliation d'un assuré et en matière de prestations indument versées. Il s'agit d'une question complexe sur laquelle il peut toutefois être amené à intervenir en qualité d'organisme de liaison ou en qualité d'expert. De ce fait, il ne dispose pas de données chiffrées sur le montant des créances dont les organismes de sécurité sociale auraient pu obtenir le remboursement dans ce cadre précis.

V. Les évolutions prévisibles

Ces évolutions portent sur les outils d'information et sur les modifications possibles des règlements européens.

A) Le projet EESSI et la législation applicable

Sans rentrer dans les détails techniques, il faut savoir qu'il existe un grand projet européen tendant à la mise en place d'un système d'échanges dématérialisés de toutes les informations nécessaires aux traitements des droits relevant de la protection sociale liés à la mobilité et établis par les règlements européens de coordination des régimes de sécurité sociale. Dans ce vaste projet, figurent bien les échanges relatifs à la législation applicable. Il est prévu que ce projet entre en application en juillet 2019. Il est à espérer que tous les États respectent ce calendrier car cela pourra permettre de résoudre des difficultés récurrentes pour la récupération des informations en la matière.

B) Les projets d'évolutions des règlements européens

Il est sans doute encore prématuré de vouloir augurer des évolutions en la matière, aussi bien dans le champ du droit du travail que dans celui du droit de la sécurité sociale. À ce stade, il faut relever que la Commission qui a formulé des propositions précises de modifications des règlements dans le champ de la sécurité sociale, envisage un renforcement des obligations des 32 États assujettis à leur application en matière de coopération et d'échanges d'informations sur la législation applicable et en matière de recouvrement.

Annexe 5 : Compléments sur les travaux d'évaluation

A5.1. L'évaluation de l'Acoss

DIRECTION DE LA STATISTIQUE,
DES ETUDES ET DE LA PREVISION

Département Risques Recherche
Evaluation et Publications (DRREP)

Le 24 mars 2016

Note d'étude et résultats

Évaluation de l'évasion sociale

Une estimation basée sur les contrôles aléatoires

Cette note propose une estimation du manque à gagner de cotisations et contributions sociales à partir des résultats de contrôles aléatoires opérés par les Urssaf, tant sur le champ de la lutte contre le travail dissimulé que sur celui des contrôles comptables d'assiette. Cette méthode présente l'avantage de corriger en amont le principal biais sous-jacent à ce type d'évaluation, à savoir le biais de sélection qui peut s'avérer particulièrement fort. Elle apparaît de ce point de vue nettement plus fiable que la méthode de post-stratification utilisée notamment pour les évaluations publiées par le Conseil des prélèvements obligatoires dans son rapport de 2007, et, plus récemment, par la Cour des comptes dans son rapport 2014 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale. *In fine*, l'estimation obtenue à partir des contrôles aléatoires est comprise entre **6,1 et 7,4 Md€**. Ce montant est de 3 à 4 fois moindre que celui estimé par post-stratification, mais apparaît toutefois comme un minorant compte tenu des limites méthodologiques identifiées. Cette évaluation sera mise à jour chaque fois que de nouvelles informations issues de nouvelles campagnes de contrôles aléatoires seront disponibles.

Introduction : que mesure-t-on ?

L'évaluation de l'évasion sociale proposée ici, comme celle publiée par la Cour des comptes (cf. *partie 1*), repose sur une extrapolation des résultats issus de contrôles effectués par les inspecteurs des Urssaf. Ceux-ci procèdent principalement à deux types de contrôle :

- le contrôle comptable d'assiette (CCA), qui est un examen planifié et contradictoire de l'ensemble de la situation de l'entreprise au regard de la législation sociale ;
- le contrôle de lutte contre le travail illégal (LCTI), qui consiste à déceler le travail dissimulé, plus particulièrement dans le cadre d'actions inopinées.

Si les redressements liés au travail dissimulé (dont quelques-uns sont réalisés lors de CCA) peuvent être directement assimilés à de la fraude, les redressements issus d'un CCA (hors travail dissimulé) ont quant à eux un caractère plus ambigu ; ils sont en effet très souvent le résultat de simples erreurs déclaratives ou d'interprétations erronées de la part des employeurs. D'ailleurs, les CCA peuvent donner lieu non seulement à des redressements en faveur de la sécurité sociale mais aussi à des restitutions en faveur des cotisants. Par exemple, en 2012, 11 % des montants régularisés (redressements + restitutions) correspondaient à des restitutions. Aussi, en l'absence d'information sur l'intentionnalité de fraude dans les irrégularités constatées, le terme de « fraude » apparaît-il inapproprié ; on lui préféra donc celui de **« manque à gagner »**.

Néanmoins, quel que soit le terme retenu, il convient de signaler que le montant estimé ne peut être assimilé à une « cagnotte » directement comparable au niveau des déficits publics. En effet, d'une part, une partie des activités dissimulées, et donc des revenus générés, n'existerait probablement pas si la fraude était impraticable. D'autre part, à supposer que l'on puisse recouvrer l'ensemble des cotisations dissimulées, ce supplément de recettes ferait probablement l'objet d'arbitrages quant à son utilisation (réduction des déficits, allégement des prélèvements, investissements…), remettant en cause les équilibres que l'on pourrait considérer toutes choses égales par ailleurs.

In fine, pour des raisons propres à l'organisation du contrôle par les Urssaf et aux méthodes d'exploitation de leurs résultats, l'évaluation du manque à gagner se décompose en deux estimations distinctes :

- une estimation de la fraude liée au travail dissimulé, qui repose sur une extrapolation des résultats des contrôles LCTI, et qui constitue l'essentiel de la fraude,
- une estimation du manque à gagner hors travail dissimulé, qui repose sur une extrapolation des résultats des CCA (qu'ils soient en faveur des Urssaf ou des entreprises, qu'il s'agisse de fraude ou non).

Cette note rappelle dans une première partie les évaluations déjà publiées, la méthodologie sur laquelle elles s'appuient et les principales limites sous-jacentes. La deuxième partie propose une évaluation alternative de la fraude liée au travail dissimulé, basée sur les résultats de contrôles aléatoires LCTI. Enfin, la troisième et dernière partie fournit une évaluation de l'évasion sociale incluant une estimation du manque à gagner hors travail dissimulé, elle aussi basée sur les résultats de contrôles aléatoires.

1. Les évaluations rendues publiques sont fortement biaisées

Compte tenu du caractère occulte de l'objet étudié, la mesure de l'évasion sociale notamment celle liée au travail dissimulé, est par nature difficile à appréhender. Peu d'évaluations existent sur le sujet et celles qui ont été publiées présentent d'importantes limites. On notera d'ailleurs que face à ce

constat le Conseil national de l'information statistique (Cnis) s'est récemment emparé du sujet en lançant un groupe de travail sur « la mesure du travail dissimulé et ses impacts pour les finances publiques »[90].

1.1. Les évaluations existantes

Dans son rapport publié en 2007, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO)[91] proposait une évaluation globale de la fraude aux prélèvements obligatoires incluant une estimation de la fraude sociale. Celle-ci reposait sur l'application d'une méthode d'extrapolation, dite de « post-stratification », des résultats des contrôles opérés en 2004 par les Urssaf. À la demande de la Délégation nationale de lutte contre la fraude (DNLF), puis de la Cour des comptes, l'Acoss a reconduit les calculs correspondant à cette démarche à partir des données 2008, 2009 et 2012.

Les résultats 2012, qui ont été publiés par la Cour des comptes[92], font état d'un taux de cotisations et contributions éludées d'environ 7 % (ratio entre le montant des cotisations éludées et le montant total des cotisations déclarées et éludées[93]), soit un montant de manque à gagner de l'ordre de 19 Md€ pour ce qui concerne le champ des cotisations et contributions recouvrées par les Urssaf hors assurance chômage et de 22,5 Md€ si l'on inclut les contributions d'assurance chômage et les cotisations de retraite complémentaire[94] (*Tableau 1*).

Tableau 1 : évaluation par post-stratification des cotisations et contributions sociales éludées [95]

Champ : établissements contrôlables selon les Urssaf	2004 (CPO)	2008	2009	2012 (CC)
Champ Urssaf hors assurance chômage				
Montant du manque à gagner (Md€) et taux de cotisations et contributions éludées	**6,6 à 11,7**	**10,5 à 15,4 (4,6 % à 6,7 %)**	**12,9 à 15,9 (5,8 % à 7,1 %)**	**16,8 à 20,8 (6,3 % à 7,7 %)**
dont : Travail dissimulé	5,1 à 10,2	9,8 à 14,1 (4,3 % à 6,1 %)	11,7 à 14,2 (5,3 % à 6,4 %)	15,4 à 19,1 (5,8 % à 7,1 %)
Hors travail dissimulé	1,5	0,7 à 1,3 (0,3 % à 0,6 %)	1,2 à 1,6 (0,6 % à 0,8 %)	1,4 à 1,7 (0,6 % à 0,7 %)
Champ large : y c. Assurance chômage et Agirc-Arcco				
Montant du manque à gagner (Md€)	**8,0 à 14,2**	**12,7 à 18,5**	**15,5 à 19,0**	**20,1 à 24,9**
dont : Travail dissimulé	6,2 à 12,4	11,7 à 16,9	14,0 à 17,1	18,5 à 22,9
Hors travail dissimulé	1,8	1,0 à 1,6	1,5 à 2,0	1,6 à 2,0

Source : Acoss-Urssaf

[90] Un groupe de travail sur le travail dissimulé et ses impacts sur les finances publiques, présidé par Alain Gubian, a été lancé fin 2015.

[91] CPO, « La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle », *La documentation française*, mars 2007.

[92] Chapitre IV du « Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale » (septembre 2014).

[93] Cette définition diffère de celle retenue dans le rapport 2014 de la Cour des comptes, à savoir le rapport entre les cotisations éludées et les cotisations déclarées.

[94] L'extrapolation au champ incluant les contributions d'assurance chômage et les cotisations de retraite complémentaire reprend l'hypothèse (trop basse) du CPO 2007, à savoir que les cotisations correspondantes représentent 20% des autres cotisations.

[95] Les intervalles de confiance à 95 % rendent compte de l'imprécision liée à la taille des populations étudiées. En revanche, ils n'intègrent pas les limites de la méthode en termes de correction des biais.

Encadré 1 : La méthode par post-stratification

Afin d'évaluer les cotisations sociales éludées, il importe de disposer d'un échantillon d'entreprises contrôlées représentatif des entreprises françaises. Or, compte tenu de la disparité des risques de fraude au sein des entreprises, les inspecteurs ont tendance, dans un objectif d'efficacité, à cibler les entreprises qui présentent des risques accrus au regard de différents critères. Ces critères peuvent être observables comme c'est le cas pour la plupart des contrôles comptables d'assiette ciblés, ou inobservables, comme c'est notamment le cas des contrôles LCTI réalisés sur la base de signalements. Ainsi, une évaluation basée sur une simple extrapolation des résultats du contrôle souffre inévitablement d'un **biais de sélection** qui a tendance à surestimer la fraude. Toute méthode d'évaluation de la fraude doit donc chercher à corriger ce biais.

Pour rendre les redressements des entreprises contrôlées plus représentatifs, la population des entreprises contrôlées est divisée en strates construites à partir de critères supposés pertinents pour le ciblage des entreprises. L'évaluation consiste alors à effectuer une extrapolation des résultats pour chacune des strates. En principe, plus les strates sont nombreuses, plus on peut affiner le chiffrage. Toutefois, **chaque strate doit contenir un nombre d'observations suffisamment élevé pour garantir la précision des résultats**.

1.2. Les principales limites de l'évaluation de la fraude basée sur les contrôles ciblés

1.2.2.1 Un biais de sélection qui a tendance à surestimer la fraude

L'efficacité de la post-stratification dépend de la capacité à décomposer de façon pertinente la population étudiée (cf. *Encadré 1*). Malheureusement, compte tenu du nombre limité de contrôles ciblés, notamment en LCTI (environ 6 000 à 7 000 observations exploitables par an), les possibilités de stratification sont faibles. En l'occurrence, s'agissant de l'évaluation de la fraude liée au travail dissimulé, seules 2 variables de stratification ont pu être retenues : la taille et le secteur. Sur le champ hors travail dissimulé, le nombre plus élevé de contrôles autorise une strate supplémentaire : l'ancienneté de l'entreprise. Il en résulte que **le biais de sélection ne peut être corrigé que partiellement,** notamment pour l'évaluation issue des contrôles LCTI.

Or, selon les résultats enregistrés dans le système d'information de la branche du Recouvrement, les contrôles LCTI opérés par les Urssaf sont de mieux en mieux ciblés : 80 % d'entre eux ont conduit à un redressement en 2012, contre seulement 22 % en 2004 (*Graphique 1*). **Le biais de sélection a donc eu tendance à augmenter avec le temps**.

Graphique 1 : évolution de la fréquence et du montant moyen des redressements LCTI

Source : Urssaf jusqu'en 2007, Acoss/Pleiade depuis 2008 (actions LCTI 130-131)

La qualité du ciblage a eu aussi pour conséquence de faire progresser le montant de fraude détectée (*i.e.* les redressements). Ainsi, compte tenu de la forte corrélation entre montant de fraude détecté et montant de fraude estimé (*Graphique 2*), il est très probable que **l'augmentation du montant de**

Source : Urssaf jusqu'en 2007, Acoss/Pleiade depuis 2008 (actions LCTI 130-131)

1.2.2. Un biais de détection qui a tendance à sous-estimer la fraude

Si la correction du biais de sélection constitue l'enjeu majeur en matière d'évaluation de la fraude, il convient de mentionner un autre biais potentiel qui a quant à lui tendance à sous-estimer la fraude. Il s'agit du biais de détection. Ce biais résulte de l'incapacité de détecter l'ensemble des situations frauduleuses. Il peut se traduire de deux manières :

- lors d'un contrôle, certains éléments peuvent échapper à l'inspecteur ;
- il existe des secteurs ou des espaces géographiques où les activités dissimulées sont particulièrement difficiles à repérer et échappent de ce fait aux contrôles.

Néanmoins, la politique nationale de professionnalisation des ressources dédiées à la lutte contre la fraude tend à limiter ce biais.

2. Une estimation alternative de la fraude liée au travail illégal

2.1. Une démarche innovante : les contrôles aléatoires

L'Acoss et les Urssaf se sont engagées dès 2004 dans une démarche de contrôles aléatoires. Cette méthode permet de traiter en amont le problème de biais de sélection en assurant la représentativité des contrôles dès leur mise en œuvre.

Après une expérimentation menée en 2004 sur 3 zones géographiques, l'ensemble des Urssaf a été mobilisé en 2005 pour réaliser des contrôles aléatoires sur le secteur des hôtels, cafés et restaurants (HCR). Cette démarche a ensuite été reproduite en 2008, 2009 et 2010 sur les secteurs du commerce de détail. En 2011 et 2012, afin de disposer d'une appréciation plus globale de la fraude, les contrôles aléatoires ont été étendus à l'ensemble des secteurs d'activité à l'exception de certains secteurs nécessitant une méthodologie spécifique (*Encadré 2*), tels que le BTP, contrôlé en 2013, et le secteur des transports, contrôlé en 2015 et 2016.

Encadré 2 : précisions sur la méthodologie des contrôles aléatoires

Les opérations de contrôle aléatoire portent sur des établissements de 50 salariés au plus, de façon à permettre la réalisation de contrôles inopinés par un nombre d'inspecteurs restreint. Jusqu'en 2010, compte tenu de la spécificité sectorielle des contrôles, la sélection aléatoire des établissements était réalisée sur le terrain par les inspecteurs eux-mêmes, l'Acoss fournissant simplement une liste de communes et un nombre de contrôles à réaliser dans chacune d'entre elles.

En 2011 et 2012, les contrôles ont concerné un ensemble large de secteurs, excluant toutefois les secteurs nécessitant une méthodologie particulière, notamment ceux dans lesquels l'activité des salariés n'est pas exercée sur le site de l'entreprise (*liste ci-dessous*). Compte tenu de la diversité des secteurs contrôlés, la méthodologie a dû être adaptée : une liste d'établissements tirée préalablement dans le fichier des entreprises cotisant au régime général fut fournie aux inspecteurs.

Secteurs exclus des contrôles aléatoires 2011-2012 (nomenclature NAF)

- 01-03 : Agriculture, chasse, pêche, Sylviculture et exploitation forestière
- 05-08 : Industrie extractive
- 41-43 : Construction
- 49-51 : Transports terrestres, par conduites, par eau, aérien
- 53 : Activités de poste et de courrier
- 59.11A,11C : Production de films ou de programmes pour la télévision ou pour le cinéma
- 59.20Z : Enregistrement sonore et édition musicale
- 78.20Z : Activités des agences de travail temporaire
- 81 : Services relatifs aux bâtiments et aménagement paysager
- 84 : Administration publique et défense ; sécurité sociale obligatoire
- 85.10Z-42Z : Enseignement pré-primaire, primaire, secondaire et post-secondaire
- 94.11Z-92Z : Services fournis par des organisations associatives, sauf « Autres organisations fonctionnant par adhésion volontaire (94.99Z) »
- 97-99 : Services des ménages en tant qu'employeurs et services extraterritoriaux

En 2013, les contrôles aléatoires ont porté sur le secteur de la construction. Une méthodologie proche de celle appliquée avant 2011 a été retenue, avec néanmoins une différence essentielle : le « point d'entrée » des contrôles était le chantier et non l'établissement.

En 2014, c'est le secteur du gardiennage qui a été visé. Le nombre relativement limité d'entreprises dans ce secteur ne permettant pas d'envisager une sélection aléatoire sur le terrain, un échantillon d'entreprises a été préalablement tiré. Par ailleurs, la répartition des lieux de travail des salariés n'étant pas connue *a priori*, la méthodologie du contrôle a dû être adaptée. Ainsi, alors que les années précédentes la détection de la fraude reposait principalement sur des cas de flagrants délits de travail dissimulé constatés sur le lieu de travail des salariés, les investigations des inspecteurs ont en 2014 principalement reposé sur des contrôles de cohérence entre les informations issues des obligations déclaratives sociales et fiscales et d'autres sources d'informations directement collectées au siège de l'entreprise (factures, etc.). La singularité de cette méthodologie n'est pas neutre en termes de mesure de la fraude. En effet, si elle ne permet pas, sauf exception, le flagrant délit, elle favorise en revanche la détection de cas de fraude plus « subtils » telles que la minoration des heures déclarées.

2.2. Les résultats déjà publiés portent sur la part d'établissements en situation de fraude et celle des salariés en situation de travail dissimulé

Les résultats des contrôles aléatoires sont publiés chaque année dans le rapport d'activité thématique de l'Acoss portant sur la LCTI[96]. Les analyses statistiques qui y sont présentées permettent d'évaluer la part des établissements en situation de fraude et la part de salariés en situation de travail dissimulé (*Tableau 2*). Ces informations fournissent également des éclairages sur

[96] www.acoss.fr. Rubrique L'Acoss et les Urssaf / Documents de référence / Contrôle et lutte contre la fraude.

les caractéristiques de l'entreprise, de l'exploitant et des salariés qui favorisent les comportements frauduleux. Ils mettent notamment en évidence des différences sectorielles notables (*Tableau 3*).

Tableau 2 : résultats des contrôles aléatoires menés par les Urssaf

	2005	2008	2009-2010	2011-2012				2013	2014
Secteur :	**HCR**	**Com. détail Alimentaire**	**Com. détail non Alimentaire**	**Tous secteurs**	**dont HCR**	**dont Com. détail alimentaire**	**dont Com. détail non alimentaire**	**BTP**	**Gardien-nage**
Nombre de Contrôles	**2 301**	**3 933**	**8 095**	**8 466**	995	584	1 258	**2 605**	**563**
Nombre de salariés contrôlés	**7 030**	**8 473**	**14 229**	**33 108**	3 013	1 677	3 005	**5 132**	**383**
Fréquence de Redressement (%)	**10,1**	**4,8**	**2,8**	**1,7**	5,6	4,1	1,2	**10,1**	**23,4**
Taux d'établissements en fraude (%)	29,5(*)	28,3(*)	**8,6**	**6,2**	12,3	10,3	5,3	**13,7**	**29,0**
Taux de salariés dissimulés (%)	11,9(*)	9,3(*)	**3,7**	**2,0**	5,1	4,6	1,4	**8,0**	1,3(*)

(*) Compte tenu des évolutions méthodologiques, le taux d'établissements en situation de fraude et le taux de salariés dissimulés mesurés en 2005 et 2008 ne sont pas comparables avec ceux mesurés à partir de 2009. De même, en 2014, la méthodologie retenue, peu axée sur l'audition des salariés (cf. Encadré 2*), ne permet pas de calculer un taux de salariés dissimulés pertinent.*

Source : Acoss / contrôles aléatoires Urssaf

Ces résultats fournissent une évaluation de la fraude en termes de dénombrement. **L'enjeu est de pouvoir produire une évaluation du montant de la fraude sociale** associée au travail dissimulé de façon à obtenir une estimation alternative à celle issue de la méthode par post-stratification.

2.3. Une tentative d'estimation du montant de fraude à partir des contrôles aléatoires LCTI

La méthode retenue consiste à estimer, par secteur, un montant de cotisations éludées à partir du taux de salariés dissimulés du secteur. Notons N_S le nombre de salariés, W_S le salaire moyen par tête et θ_S le taux de cotisations du secteur *S.* En utilisant l'exposant *d* pour ce qui relève du travail dissimulé et *o* pour ce qui a trait au travail déclaré (observé), le montant de cotisations éludées du secteur *S* s'écrit :

$$M_S = N_S^d \times W_S^d \times \theta_S^d = \frac{\partial_S}{1-\partial_S} \times N_S^o \times W_S^d \times \theta_S^d$$

où ∂_S est le taux de salariés dissimulés dans le secteur *S*.

En posant l'hypothèse (probablement forte mais néanmoins raisonnable) que le profil moyen des salariés dissimulés est le même que le celui des salariés déclarés, on peut alors appliquer le salaire moyen par tête (W_S^o) et le taux de cotisations (θ_S^o) observés dans le secteur. La sensibilité des résultats à cette hypothèse est analysée dans la section 2.4. On a alors :

$$\begin{aligned} M_S &= \frac{\partial_S}{1-\partial_S} \times N_S^o \times W_S^o \times \theta_S^o \\ &= \frac{\partial_S}{1-\partial_S} \times N_S^o \times \frac{\textit{masse salariale déclarée dans le } \text{secteur } S}{N_S^o} \times \frac{\textit{cotisations déclarées dans le } \text{secteur } S}{\textit{masse salariale déclarée dans le } \text{secteur } S} \\ &= \frac{\partial_S}{1-\partial_S} \times \textit{cotisations déclarées dans le } \text{secteur } S \end{aligned}$$

Et le taux de fraude sectoriel est *in fine* égal au taux de dissimulation des salariés dans le secteur :

$$\tau_S = \frac{M_S}{M_S + cotisations\ déclarées\ dans\ le\ \text{secteur}\ S} = \delta_S$$

Le tableau 3 présente, pour l'année 2012, les résultats sur le champ des contrôles aléatoires, à savoir les établissements de moins de 50 salariés appartenant à un secteur contrôlé aléatoirement lors des campagnes 2011, 2012 et 2013.

Sur ce champ, le taux de fraude total est estimé à 2,3 %, soit un montant de fraude sur le périmètre des Urssaf de 2,40 Md€ (2,05 Md€ si l'on exclut les cotisations d'assurance chômage)[97].

Tableau 3 : estimation de la fraude liée au travail dissimulé sur le champ des contrôles aléatoires (étab. <50 salariés)

Champ : établissements de moins de 50 salariés dans les secteurs ayant fait l'objet de contrôles aléatoires entre 2011 et 2013 (secteur privé). montants en M€	Ctrl. aléa. 2011-2012 + 2013 (BTP)		BRC 2012			Estimation 2012		
	Nombre de salariés contrôlés	Taux de dissimu-lation (%)	Cotisations champ Urssaf hors AC		Cotisations champ Urssaf y c. AC	Taux de fraude (%)	Montant de fraude hors AC	Montant de fraude y c. AC
A01 – Industrie	5 513	0,7	10 845	(12,9 %)	12 787	0,7	81	93
A02 - Commerce de gros	2 633	1,1	8 108	(9,7 %)	9 608	1,1	97	112
A03 - Commerce de détail alimentaire	1 677	5,0	2 867	(3,4 %)	3 476	5,0	155	184
A04 - Commerce de détail non alimentaire	3 005	1,5	6 167	(7,3 %)	7 396	1,5	93	109
A05 - Commerce et réparation d'auto. et de moto.	1 708	1,4	2 917	(3,5 %)	3 474	1,4	42	49
A06 - HCR	3 013	5,2	5 549	(6,6 %)	6 726	5,2	315	372
A07 - Information et communication	711	0,9	3 744	(4,5 %)	4 422	0,9	36	41
A08 - Activités financières et d'assurance	977	0,5	6 261	(7,6 %)	7 418	0,5	30	34
A09 - Activités immobilières	683	2,1	1 714	(2,0 %)	2 018	2,1	38	43
A10 - Activités juridiques, comptables et de conseil en gestion	1 845	2,0	4 851	(5,8 %)	5 814	2,0	102	118
A11 - Activités scientifiques et techniques + entreposage	1 668	0,8	5 642	(6,7 %)	6 691	0,8	46	53
A12 - Services administratifs	940	0,5	4 007	(4,8 %)	4 804	0,5	22	26
A13 - Education + santé + action sociale	1 998	1,0	7 313	(8,7 %)	8 767	1,0	78	91
A14 - Arts, spectacles et activités récréatives	210	2,3	1 422	(1,7 %)	1 655	2,3	34	38
A15- Coiffure et soins du corps	620	3,8	546	(0,6 %)	673	3,8	22	26
A16 - Autres activités de services	775	1,8	2 170	(2,6 %)	2 582	1,8	40	47
S01 - Construction de bâtiments, génie civil, terrassement, forage	733	9,4	2 317	(2,8 %)	2 739	9,4	247	285
S02 - Installation (Électrique, Eau, Gaz, etc.)	906	3,1	2 406	(2,9 %)	2 853	3,1	79	91
S03 - Travaux de finition	1 428	10,5	2 545	(3,0 %)	3 012	10,5	305	353
S04 - Autres travaux de construction spécialisés	2 065	7,2	2 477	(2,9 %)	2 914	7,2	195	225
TOTAL champ des contrôles aléatoires	**33 108**		**83 867**	(100,0%)	**99 828**	**2,3(*)**	**2 057**	**2 390**

(*) Le taux de fraude total est égal au rapport entre la somme des montants de fraude sectoriels, d'une part, et l'agrégation de cette somme avec le montant de cotisations total, d'autre part.
AC : assurance chômage *Source : contrôles aléatoires LCTI 2011-2013, BRC 2012, calculs de l'auteur*

Le champ du tableau 3 est toutefois relativement limité puisqu'il ne couvre que 42 % des cotisations du secteur privé. On peut en effet décomposer l'ensemble du secteur privé comme suit :

- champ des contrôles aléatoires : 99,8 Md€ de cotisations Urssaf (42,3 %) ;

[97] Le champ hors assurance chômage permet la comparaison avec les évaluations par post-stratification. En effet, hormis celle portant sur 2012, ces évaluations ont été réalisées avant que les Urssaf ne recouvrent les cotisations d'assurance chômage.

- établissements de plus de 50 salariés dont le secteur d'activité est couvert par les contrôles aléatoires : 114,3 Md€ de cotisations Urssaf (48,5 %) ;
- secteurs exclus des contrôles aléatoires (toutes tailles) : 21,5 Md€ de cotisations Urssaf (9,2 %).

Il importe donc de poser des hypothèses afin d'extrapoler l'estimation sur l'ensemble du champ privé.

S'agissant de la prise en compte des établissements de plus de 50 salariés, il convient de s'interroger sur le niveau du taux de dissimulation dans ces établissements relativement à celui qui prévaut dans les établissements de plus petite taille. Il est communément admis que le travail dissimulé concerne avant tout les petites entreprises. Toutefois, l'analyse statistique des contrôles aléatoires ne permet pas de mettre clairement en évidence, pour les établissements de moins de 50 salariés, une relation strictement décroissante du taux de dissimulation en fonction de la taille de l'établissement. Nous allons donc retenir ici l'hypothèse selon laquelle le taux de dissimulation des établissements de plus de 50 salariés est égal à 80 % de celui des établissements de moins de 50 salariés. Ce taux correspond au ratio des taux de redressement respectivement enregistrés sur ces deux champs en 2012 dans le cadre des contrôles comptables d'assiette (86 % hors redressements sur mesures dérogatoires en faveur de l'emploi). La section 2.4 présente une analyse de la sensibilité des résultats à cette hypothèse.

Le tableau 4 fournit ainsi une estimation de la fraude dans les secteurs concernés par les contrôles aléatoires entre 2011 et 2013 (91 % des cotisations du secteur privé).

Tableau 4 : estimation de la fraude liée au travail dissimulé sur le champ des secteurs contrôlés aléatoirement

Champ : établissements de toute taille appartenant aux secteurs ayant fait l'objet de contrôles aléatoires entre 2011 et 2013 (secteur privé). montants en M€	BRC 2012			Estimation 2012		
	Cotisations champ Urssaf			Taux de fraude (%)	Montant de fraude	
	hors AC		y c. AC		hors AC	y c. AC
A01 – Industrie	43 722	(23,5 %)	49 992	0,6	271	310
A02 - Commerce de gros	14 021	(7,5 %)	16 129	1,1	150	172
A03 - Commerce de détail alimentaire	6 496	(3,5 %)	7 643	4,5	303	357
A04 - Commerce de détail non alimentaire	8 202	(4,4 %)	9 569	1,4	116	135
A05 - Commerce et réparation d'auto. et de moto.	3 974	(2,1 %)	4 611	1,3	54	62
A06 - HCR	7 127	(3,8 %)	8 384	5,0	377	444
A07 - Information et communication	13 038	(7,0 %)	14 838	0,8	104	118
A08 - Activités financières et d'assurance	14 701	(7,9 %)	16 659	0,4	60	69
A09 - Activités immobilières	2 911	(1,6 %)	3 284	1,9	57	65
A10 - Activités juridiques, comptables et de conseil en gestion	9 651	(5,2 %)	11 060	1,8	176	202
A11 - Activités scientifiques et techniques + entreposage	14 246	(7,6 %)	16 178	0,7	99	112
A12 - Services administratifs	9 370	(5,0 %)	10 950	0,5	44	52
A13 - Éducation + santé + action sociale	16 502	(8,9 %)	19 177	0,9	152	177
A14 - Arts, spectacles et activités récréatives	2 851	(1,5 %)	3 213	2,0	59	67
A15- Coiffure et soins du corps	600	(0,3 %)	726	3,7	23	28
A16 - Autres activités de services	3 994	(2,1 %)	4 604	1,6	66	76
S01 - Construction de bâtiments, génie civil, terrassement, forage	5 048	(2,7 %)	5 794	8,4	464	532
S02 - Installation (Électrique, Eau, Gaz, etc.)	3 975	(2,1 %)	4 577	2,9	117	135
S03 - Travaux de finition	2 870	(1,5 %)	3 325	10,3	330	382
S04 - Autres travaux de construction spécialisés	2 987	(1,6 %)	3 443	6,9	223	257
TOTAL champ des secteurs contrôlés aléatoirement	**186 287**	(100,0%)	**214 155**	**1,7**	**3 244**	**3 751**

AC : assurance chômage *Source : contrôles aléatoires LCTI 2011-2013, BRC 2012, calculs de l'auteur*

Sur ce champ, le taux de fraude est estimé à 1,7 %. On remarquera qu'il est nettement inférieur au taux estimé sur le périmètre des établissements de moins de 50 salariés (2,3 %). Au-delà des effets de l'hypothèse posée *supra* sur le taux de dissimulation, ce résultat traduit un effet de structure : les taux de fraude sectoriels les plus élevés (HCR, BTP notamment) concernent davantage les établissements de plus petite taille. En euros, le montant de fraude serait de l'ordre de 3,75 Md€ (3,24 Md€ hors assurance chômage).

S'agissant des secteurs non contrôlés aléatoirement entre 2011 et 2013, qui représentent 9 % des cotisations du secteur privé, leur prise en compte peut être en première approximation appréhendée en appliquant le taux de fraude moyen constaté dans les autres secteurs (1,7 %). **On estime alors le montant total de fraude sur le secteur privé à 4,12 Md€ (3,57 Md€ hors assurance chômage).**

Ces estimations étant basées sur un échantillon, des intervalles de confiance (à 95 %) peuvent être calculés (par une méthode dite de « bootstrap »[98]) afin de rendre compte de l'imprécision liée à l'échantillonnage. Ces intervalles ne rendent en revanche pas compte des limites méthodologiques décrites plus bas dans la section 2.4. On aboutit alors aux résultats suivants :

Estimation de la fraude sociale liée au travail dissimulée sur le champ des employeurs du secteur privé

- un taux de fraude de l'ordre de **1,5 % à 1,9 %,**
- un montant de cotisations et contributions éludées de l'ordre de **3,7 à 4,6 Md€** sur le champ des prélèvements recouvrés par les Urssaf (3,2 à 4,0 Md€ hors contributions d'assurance chômage).

2.4. L'estimation réalisée à partir des contrôles aléatoires LCTI reste imparfaite

L'estimation opérée à partir des contrôles aléatoires LCTI n'est pas dépourvue de limites. Celles-ci peuvent induire une sous-estimation (↘) ou une surestimation (↗) du montant de cotisations éludées. Néanmoins, dans la mesure où elle gomme le problème prégnant du biais de sélection, **l'évaluation issue des contrôles aléatoires apparaît, de fait, nettement plus satisfaisante que celle basée sur la méthode de post-stratification, d'autant que certaines des limites listées ci-après concernent aussi cette dernière**, en partie (point 5) ou en totalité (points 6,7 et 8).

► 1- Le champ des contrôles aléatoires couvre moins de 50 % du secteur privé (↘ ou ↗)

Une partie non négligeable de l'extrapolation au champ complet repose sur des hypothèses qui peuvent être jugées arbitraires :

- le taux de dissimulation des établissements de plus de 50 salariés est égal à 80 % de celui des établissements de moindre taille. Toutes choses égales par ailleurs, un taux égal à 50 % diminuerait de 13,8 % l'estimation de la fraude (3,56 Md€ contre 4,12 Md€). Un taux de 100 % l'augmenterait de 9,6 % (4,52 Md€) ;
- le taux de dissimulation des secteurs exclus des contrôles aléatoires est en moyenne le même que celui enregistré dans les secteurs contrôlés. Toutes choses égales par ailleurs, une hypothèse selon laquelle ce taux serait deux fois plus élevé conduirait à une évaluation de 4,51 Md€, soit 9,4 % de plus que le montant estimé.

[98] La méthode du « bootstrap », également utilisée pour la détermination des intervalles de confiance des évaluations par post-stratification, consiste à reproduire l'estimation sur une série d'échantillons alternatifs. Ceux-ci sont tirés aléatoirement avec remise dans l'échantillon de référence ; ils ont la même taille que celui-ci. Les intervalles de confiance sont ici issus d'un tirage de 200 échantillons. Ils sont obtenus en excluant les 5 résultats les plus bas et les 5 résultats les plus élevés.

► 2- 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 (↗)

Il est communément admis que le travail dissimulé concerne avant tout des activités peu qualifiées. En conséquence, la rémunération des salariés dissimulés est probablement inférieure au salaire moyen par tête observé sur l'ensemble des établissements. Il en est de même pour le taux de cotisations applicable en raison des dispositifs d'exonération, qui concernent davantage les salaires les plus faibles. En retenant pour chaque secteur le salaire et le taux de cotisation moyens des établissements dont le salaire moyen par tête est inférieur au SMPT médian du secteur, on aboutit, toutes choses égales par ailleurs, à un montant de fraude estimé de 3,10 Md€ (y c. AC), soit 25,0 % de moins que l'estimation de référence.

► 3- La gestion de la liste des établissements à contrôler peut induire un biais à la baisse ou à la hausse (↘ **ou** ↗)

Pour la réalisation des contrôles aléatoires en 2011 et 2012, chaque Urssaf disposait d'une liste principale d'établissements et d'une liste secondaire. Cette dernière devait permettre le « remplacement » des établissements de la liste principale qui s'avéraient non contrôlables. Cette décision d'exclusion étant laissée à l'appréciation de l'inspecteur, il est par exemple possible que certains contrôles n'aient pas été réalisés en raison de la situation particulière de l'établissement qui aurait nécessité une logistique adaptée (cas par exemple d'un établissement situé dans un quartier jugé à risque). Ce biais peut *a priori* jouer à la baisse comme à la hausse sur l'évaluation.

► 4- Les contrôles aléatoires LCTI sous estiment la dissimulation partielle (↘)

Les contrôles aléatoires sont principalement axés sur la détection de la dissimulation totale d'emploi salarié. Or, une partie du travail dissimulé se caractérise par des sous-déclarations (dissimulation partielle). En 2012, celles-ci représentaient près de 17 % des montants redressés par les Urssaf dans le cadre des contrôles ciblés de LCTI.

► 5- Les activités totalement dissimulées ne sont quasiment pas prises en compte (↘)

Les établissements contrôlés en 2011 et 2012 ont été tirés dans le fichier des établissements disposant d'un compte employeur (cf. *Encadré 2*). Ainsi, par définition, cette méthodologie exclut la détection d'activités totalement dissimulées (absence d'immatriculation). En 2012, la dissimulation d'activité représentait plus de 17 % des montants redressés dans le cadre des contrôles LCTI ciblés.

► 6- Il existe un biais de détection qui a tendance à tirer l'estimation à la baisse (↘)

Plusieurs facteurs peuvent contribuer à ce que certaines situations frauduleuses échappent à l'inspection. Par exemple, certaines activités frauduleuses sont exercées en dehors des plages horaires habituellement utilisées pour la réalisation des contrôles aléatoires (dimanche et nuit notamment). Il peut par ailleurs exister des situations litigieuses, telles que la fausse entraide familiale ou le faux bénévolat, qu'il est parfois difficile de caractériser comme du travail illégal.

► 7- Les phénomènes de concentration d'activités frauduleuses sont sous-estimés (↘)

Les phénomènes de fraude peuvent être très concentrés. Si les concentrations sectorielles sont *a priori* plutôt bien appréhendées par les contrôles aléatoires, les concentrations géographiques sont en revanche mal prises en compte. En effet, le nombre limité de contrôles ne permet pas, par exemple, de rendre compte d'un regroupement d'activités frauduleuses dans une zone ou un quartier particulier. Statistiquement, il conviendrait de surpondérer les établissements contrôlés dans ce type de zone. Mais à défaut d'information sur la répartition géographique des risques chaque établissement est pondéré de la même manière.

► 8- L'estimation ne porte pas sur toutes les catégories de cotisants (➘)

Plusieurs catégories sont en dehors du champ des contrôles aléatoires :

- le secteur public, qui représente 125 Md€ d'assiette salariale (déplafonnée) en 2012, à comparer à 515 Md€ dans le secteur privé ;
- les travailleurs indépendants qui n'ont pas de compte employeur. Sur ce champ, la fraude peut consister en la dissimulation de la propre activité du travailleur non salarié (allant jusqu'à l'absence d'immatriculation) ou en la dissimulation d'un employé. Sur plus de 3 millions de travailleurs indépendants déclarés, les deux tiers n'ont pas de compte employeur ;
- les particuliers employeurs, qu'il s'agisse de recours récurrent (ménage, garde d'enfant...) ou de recours ponctuel (travaux de rénovation par exemple) à un employé. En 2012, on dénombrait 3,6 millions de comptes employeurs pour une masse salariale nette déclarée de 9,1 Md€.

Ces deux dernières catégories ne sont d'ailleurs pas indépendantes l'une de l'autre, la première pouvant exercer une activité pour la seconde.

3. Une évaluation du manque à gagner total

3.1. Estimation du manque à gagner hors travail illégal

Depuis 2011, la branche du recouvrement réalise chaque année un plan de contrôles comptables d'assiettes (CCA) aléatoires. Les résultats de cette opération peuvent être mobilisés pour évaluer le manque à gagner hors travail illégal.

Le plan aléatoire CCA porte chaque année sur environ 7 000 entreprises de moins de 250 salariés, soit environ 10 % des CCA annuels. L'échantillon des contrôles aléatoires est tiré pour chaque région sur la population des entreprises de moins de 250 salariés. Il est stratifié selon la taille de l'entreprise (0 à 4, 5 à 9 et plus de 10). Le manque à gagner est estimé par extrapolation des résultats du contrôle de l'échantillon à laquelle s'ajoutent les résultats des contrôles des entreprises de plus de 250 salariés (827 millions d'euros de redressement et 101 millions d'euros de restitution)[99].

Le montant estimé du manque à gagner hors travail dissimulé est compris entre 1,5 et 1,7 Md€ sur le champ des prélèvements recouvrés par les Urssaf (1,3 à 1,5 Md€ hors cotisations assurance chômage).

Tableau 5 : évaluation du manque à gagner en matière de cotisations sociales hors travail illégal à partir des résultats des CCA aléatoires

	Estimation 2012	
en milliards d'euros	hors AC	yc AC
Redressements	1,68 à 1,85	1,87 à 2,07
Restitutions	-0,39 à -0,35	-0,41 à -0,37
Manque à gagner	**1,29 à 1,50**	**1,46 à 1,70**

Source : contrôles aléatoires CCA 2012, calculs de l'auteur

[99] Dans la mesure où les entreprises de plus de 250 salariés font l'objet de contrôles réguliers (tous les 4 ou 5 ans) et concertés qui ne peuvent dépendre de choix aléatoires, les résultats des contrôles réalisés les 5 dernières années sur ces entreprises sont directement intégrés à l'évaluation.

3.2. Le manque à gagner total serait de l'ordre de 5,2 à 6,3 Md€ sur le champ des cotisations et contributions recouvrées par les Urssaf

Le tableau 6 synthétise l'ensemble des estimations issues des contrôles aléatoires et de la méthode de post-stratification. Il convient de signaler que les estimations par post-stratification présentées dans ce tableau diffèrent de celles publiées par la Cour des comptes. Ces dernières portent en effet sur un champ plus large, celui de l'ensemble des entreprises contrôlables. Elles incluent ainsi le secteur public, contrairement aux résultats du tableau 6 qui portent, eux, uniquement sur le secteur privé. Par conséquent, sur le périmètre des cotisations et contributions Urssaf hors AC, les montants de manque à gagner estimés par post-stratification sont ici un peu plus faibles que ceux publiés par la Cour des Comptes. Par ailleurs, le coefficient de passage au champ large a ici été revalorisé, celui sous-jacent à l'évaluation publiée par la Cour des comptes (et à celle du rapport du CPO 2007) apparaissant sous-estimé (1,2 alors qu'il est plutôt de l'ordre de 1,35 pour un salaire égal au plafond de la sécurité sociale). Les estimations par post-stratification sur le champ large sont donc ici plus élevées que celles présentées dans le rapport de la Cour des comptes. De même, le taux de fraude est plus élevé du fait que le secteur public (ici exclu) est en moyenne moins sujet aux pratiques frauduleuses que le secteur privé.

Tableau 6 : évaluation du manque à gagner en matière de cotisations sociales dans le secteur privé en 2012

6-a - En montant

en milliards d'euros	Estimation par contrôles aléatoires			Estimation par post-stratification		
	Cotisations et contributions Urssaf hors AC	Cotisations et contributions Urssaf y c. AC	Champ large (y compris cotis. retraite compl.)	Cotisations et contributions Urssaf hors AC	Cotisations et contributions Urssaf y c. AC	Champ large (y compris cotis. retraite compl.)
Travail dissimulé	**3,2 à 4,0**	**3,7 à 4,6**	**4,4 à 5,5**	**14,9 à 18,3** (15,4 à 19,1)*	**17,1 à 20,9**	**20,2 à 24,7** (18,5 à 22,9)*
Hors travail dissimulé	**1,3 à 1,5**	**1,5 à 1,7**	**1,8 à 2,0**	**1,3 à 1,7** (1,4 à 1,7)*	**1,5 à 1,9**	**1,8 à 2,2** (1,6 à 2,0)*
dont Redressements	1,7 à 1,8	1,9 à 2,0	2,2 à 2,4	1,7 à 2,0	1,9 à 2,2	2,2 à 2,5
dont Restitutions	-0,39 à -0,34	-0,41 à -0,36	-0,44 à -0,38	-0,35 à -0,31	-0,36 à -0,33	-0,39 à -0,35
Manque à gagner total	**4,5 à 5,5**	**5,2 à 6,3**	**6,1 à 7,4**	**16,3 à 19,9** (16,8 à 20,8)*	**18,6 à 22,8**	**21,9 à 26,9** (20,1 à 24,9)*

6-b - En taux (rapport entre le montant éludé et la somme des montants déclaré et éludé)

	Estimation par contrôles aléatoires	Estimation par post-stratification
Travail dissimulé	**1,5 à 1,9 %**	**6,7 à 8,1 %** (5,8 à 7,1 %)*
Hors travail dissimulé	**0,6 à 0,7 %**	**0,6 à 0,8 %** (0,6 à 0,7%)*
dont Redressements	0,8 à 0,9 %	0,8 à 0,9 %
dont Restitutions	-0,2 %	-0,2 à -0,1 %
Manque à gagner total	**2,2 à 2,6 %**	**7,3 à 8,7 %** (6,3 à 7,7 %)*

** Rappel des résultats sur le champ du rapport de la Cour des comptes 2014.*

*** On considère ici que les cotisations de retraite complémentaire représentent 18,0 % des cotisations recouvrées par l'Urssaf. Les contributions d'assurance chômage représentent quant à elles environ 14,5 % des cotisations et contributions Urssaf hors AC. Néanmoins, s'agissant de l'estimation « hors travail illégal », ces taux ne sont appliqués que sur 81 % des redressements et 34 % des restitutions puisque, en 2012, respectivement 19 % et 66 % de ces redressements concernent des exonérations de cotisations sociales qui se limitent au champ des cotisations de sécurité sociale* stricto sensu.

Sur le champ du travail dissimulé, le montant de fraude estimé *via* les contrôles aléatoires est nettement plus faible que celui estimé par post-stratification : selon les intervalles de confiance, le rapport entre les deux évaluations est compris entre 3,7 et 5,7.

Les montants estimés sur le champ hors travail dissimulé à partir des résultats des CCA aléatoires ne sont pas significativement différents de ceux issus de la méthode de post-stratification (chevauchement des intervalles de confiance). Ce résultat indique que, sur ce champ, la post-stratification corrige le biais de sélection de façon plutôt satisfaisante. La méthode par contrôles aléatoires permet néanmoins d'obtenir des résultats plus précis, les intervalles de confiance étant plus resserrés.

En définitive, l'estimation du manque à gagner total sur le champ des employeurs du secteur privé est comprise **entre 5,2 et 6,3 Md€** pour ce – qui concerne les cotisations et contributions recouvrées par les Urssaf. Sur le champ large, incluant les cotisations de retraite complémentaire, l'estimation est comprise entre **6,1 et 7,4 Md€, soit 2,9 à 4,4 fois moins que le montant évalué par la méthode par post-stratification. Le taux de manque à gagner est ainsi compris entre 2,2 et 2,6 %** (contre 7,3 à 8,7 % selon la méthode par post-stratification).

En conclusion, la méthode par post-stratification sous-jacente à l'évaluation reprise par la Cour des comptes aboutit à un montant de manque à gagner qui apparaît nettement surestimé en raison d'un biais de sélection résiduel important. De ce point de vue, l'estimation par contrôles aléatoires est plus satisfaisante. Toutefois, celle-ci souffre de plusieurs limites – qui concernent également pour nombre d'entre elles la méthode par post-stratification – qui conduisent à penser qu'elle constitue quand même un minorant du montant de manque à gagner en matière de cotisations et contributions sociales. Au final, ces résultats encouragent à poursuivre les travaux afin d'actualiser les estimations, élargir leur champ et tenter d'évaluer les effets des différents biais d'estimation restants.

A5.2. L'évaluation de la CCMSA[100]

Direction des Études, des Répertoires et des Statistiques

Direction de l'audit et de la maîtrise des risques

Décembre 2015

L'ESTIMATION DES FRAUDES ET IRRÉGULARITÉS AUX COTISATIONS SOCIALES DES EMPLOYEURS DE MAIN-D'OEUVRE RELEVANT DU RÉGIME AGRICOLE (MSA)

Résumé

Cette étude a pour objet d'estimer le montant des cotisations sur salaires éludées pour le régime des salariés agricoles à partir des données recueillies dans le cadre des contrôles comptables d'assiettes ou des actions de lutte contre le travail illégal ou dissimulé. Le caractère non aléatoire de ces contrôles a nécessité le développement d'une méthode originale d'estimation. Sur cette base, le montant des cotisations légales éludées recouvrables au régime agricole est estimé à près de 135 millions dont 87,5 millions au titre du contrôle comptable d'assiette et 57,2 millions d'euros au titre du travail illégal ou dissimulé (année 2011). Cette estimation est cohérente avec les engagements COG de la MSA avec un objectif conduisant à contrôler chaque année 7 à 8 % des cotisations relatives à l'emploi salarié. En effet, les contrôles réalisés en 2014 (avec un taux de couverture constaté de 9,90 %) ont permis de produire 20,6 millions de redressements positifs de cotisations légales et conventionnelles liées à l'emploi salarié suite à un constat de travail illégal, de fraude ou d'irrégularité.

La fraude est estimée à 67 millions d'euros au titre du contrôle comptable d'assiette conduisant à des constats d'irrégularité si l'ensemble des entreprises étaient contrôlées

Concernant les contrôles comptables d'assiettes, il faut ajouter à ces éléments, les redressements caractérisés comme fraudes qui représentent 30 % des redressements positifs (estimation sur la base de l'année 2013).

La fraude est estimée à 45 millions d'euros au titre de la lutte contre le travail illégal pour une année de validité si l'ensemble des entreprises étaient contrôlées

Pour le travail illégal et dissimulé, il convient d'ajouter les redressements relatifs à des périodes antérieures aux trois années courantes qui représentent environ 28 % des montants retranscrits au titre de ces trois années.

Au total, 135 millions d'euros

Au total, le montant des cotisations légales éludées recouvrables au régime agricole pourrait être estimé à près de 135 millions dont 87,5 millions au titre du contrôle comptable d'assiette et 57,2 millions d'euros au titre du travail illégal ou dissimulé (année 2011).

[100] Ce document reproduit l'étude de la CCMSA, hors annexes, disponible sur www.msa.fr.

INTRODUCTION

La MSA, comme tous les organismes de protection sociale, est activement engagée dans la lutte contre la fraude et le travail illégal. Du fait de son organisation en guichet unique, les actions de lutte contre la fraude et le travail illégal couvrent tant le champ des prestations versées au titre des différentes branches de la sécurité sociale (assurance-maladie, allocations et prestations familiales, retraites...) que l'émission et l'encaissement des cotisations sociales auprès des non-salariés agricoles et des entreprises employeuses de main d'œuvre relevant du régime agricole.

Le bilan de la lutte contre la fraude et le travail illégal publié par la MSA au titre de l'année 2013 (CCMSA : Direction de l'audit et de la maitrise des risques, 2014) fait état d'un montant de 22,5 millions d'euros détectés dans le cadre de la lutte contre la fraude en 2013 dont 58 % au titre des fraudes et abus relatifs à des redressements de cotisations ou au travail illégal tant pour le régime des non-salariés agricoles que pour celui des salariés agricoles, et cela tant pour les cotisations légales que conventionnelles.

Tableau 1
MONTANTS DES PREJUDICES DETECTES DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE EN 2013 (EN MILLIONS D'EUROS)

Domaine	Montants
Santé	4,1 M€
Famille	2,4 M€
Retraite	2.9 M€
Cotisations et travail dissimulé	13,1 M€
Total	22.5 M€

Source : (CCMSA : Direction de l'Audit et de la Maitrise des Risques, 2014)

De façon plus détaillée, les montants de préjudice détectés dans le cadre des actions de contrôle de cotisations et des actions de lutte contre le travail dissimulé ou illégal, réalisées en 2013, se répartissent entre 4,3 millions d'euros de fraude constatée dans le domaine des cotisations, ces redressements pouvant porter sur plusieurs années de validité - 1,5 million d'euros pour le régime des non-salariés agricoles et 2,8 millions d'euros pour le régime des salariés agricoles -, et 8,7 millions d'euros au titre des actions contre le travail illégal pris dans son assertion large - dont 0,5 million pour les actions concernant le régime des non-salariés agricoles et 8,2 millions d'euros au titre de celles concernant le régime des salariés agricoles.

En complément, les actions des contrôles ont permis également de procéder à des redressements non frauduleux à hauteur de 3,0 millions d'euros sur les cotisations émises auprès des non-salariés agricoles et 9,5 millions d'euros sur les cotisations légales et conventionnelles relevant du régime des salariés agricoles. (CCMSA : Direction de l'audit et de la maitrise des risques, novembre 2014).

Respectivement pour l'année 2011 et 2012, ces montants s'élevaient à 3,2 et 3,8 millions pour la fraude constatée dans le domaine des cotisations (dont 65 % concernant le régime des salariés agricoles), et à 6,4 et 7,4 millions concernant les actions menées dans le cadre de la lutte contre le

travail illégal (dont 95% concernant le régime des salariés agricoles) (CCMSA : Direction de l'audit et de la maitrise des risques, novembre 2013).

Pour l'année 2013, ce sont au total 25,6 millions d'euros de cotisations qui ont été appelés par les caisses de MSA pour faire suite à l'action des contrôleurs et l'établissement d'un constat de fraude ou de situation de travail dissimulé ou d'un constat d'irrégularité.

Tableau 2
VENTILATION DES COTISATIONS APPELEES PAR TYPE DE REDRESSEMENT ET PAR REGIME EN 2013 (EN MILLIONS D'EUROS)

	Contrôle comptable d'assiette	Contrôle comptable d'assiette		TCID	TCID		Total
Millions d'euros	NSA	SA	Ensemble	NSA	SA	Ensemble	
Préjudice frauduleux	1,5	2,8	4,3	0,5	8,2	8,7	13,1
Préjudice non frauduleux	3,0	9,5	12,4				12,4
Ensemble	4,5	12,3	16,8	0,5	8,2	8,7	25,6

Globalement, rapportée au total des cotisations émises, la fraude aux cotisations (salariés et non-salariés) représente un taux de 0,043 % en 2013 (0,041 % en 2012). Il est à noter qu'entre 2012 et 2013, le montant total des redressements de cotisations au titre du travail dissimulé a progressé de près de 18% et celui des fraudes aux cotisations détectées de 13%, tous régimes agricoles confondus.

Pour la même année 2013, l'ensemble des redressements de cotisations (25,6 millions) représente 0,083 % des cotisations.

Dans son rapport annuel thématique consacré à la sécurité sociale, la Cour des comptes fait état d'un montant total de manque à gagner compris entre 17 et 21 milliards d'euros au titre des cotisations sociales éludées[101] dans le champ des cotisations de sécurité sociale pour seulement 1,224 milliard d'euros de redressements (nets) soit 5,9 % à 7,3 % du montant estimé des cotisations éludées dans le champ de la sécurité sociale (Cour des comptes, 2014).

Une façon simple voire simpliste pour estimer le montant des cotisations éludées pour les entreprises relevant du régime agricole serait de rapporter la part des entreprises relevant du régime agricole dans la masse salariale totale du secteur privé - soit 3,4 % (Acoss, 2014) au montant total des cotisations sociales éludées tant au titre du travail dissimulé que hors travail dissimulé.

Or procéder de cette façon serait méconnaitre les particularités et la diversité du régime agricole qui couvre un champ diversifié d'entreprises- les entreprises affiliées au régime agricole exerçant leur activité notamment dans les secteurs de l'agriculture, de l'industrie agroalimentaire, du commerce

[101] La Cour des comptes ne propose pas de définition précise des « cotisations éludées » mais dans le contexte du rapport, il est possible de les interpréter comme *« le manque à gagner, lié à la fraude proprement dite (essentiellement au travail dissimulé) et aux irrégularités (sans intention de fraude)* »

de gros, des activités financières (banques et assurances) et des services relatifs aux aménagement paysager. Mais également le fait que les cotisations sont calculées, à la différence des entreprises relevant des Urssaf, directement par les caisses de MSA à partir des éléments de salaires déclarés. (CRPM, 2014)

Par ailleurs, il est nécessaire de rappeler que quelles que soient les méthodes et la précaution prise, les estimations statistiques relatives au montant des fraudes restent par nature imprécises, et ont donc pour objectifs princeps des ordres de grandeur.

Dans un rapport de 2007, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a présenté différentes approches pour estimer la fraude aux cotisations sociales ainsi que leurs inconvénients et limites (Conseil des prélèvements obligatoires, 2007).

De façon synthétique, le CPO distingue deux types d'approches :

- les méthodes d'estimation « directes » ou « microéconomiques » qui cherchent à quantifier le phénomène directement à partir d'éléments disponibles (chiffres de l'administration fiscale, réalisation d'enquêtes…),
- les méthodes d'estimation « indirectes » ou macroéconomiques qui s'appuient sur des données intermédiaires, des hypothèses et des modèles macroéconomiques et qui sont surtout valables pour quantifier l'économie souterraine dans son ensemble et non pas la fraude,

en précisant d'emblée que les méthodes directes fournissent les approches les plus solides.

Pour ce qui est des méthodes directes toujours suivant le CPO, quatre principales techniques d'estimation sont à retenir :

- *« une méthode fondée sur des questionnaires soumis à un panel d'individus ;*
- *une méthode fondée sur l'extrapolation des résultats des contrôles fiscaux*[102] *;*
- *une méthode fondée sur l'analyse des incohérences statistiques des comptes nationaux ;*
- *une quatrième méthode fondée sur les activités criminelles et l'évaluation des prix et quantités de ces dernières. »*

Notamment, concernant les méthodes fondées sur l'extrapolation des résultats des contrôles fiscaux, le CPO mentionne que *« cette méthode consiste à évaluer l'ampleur de l'économie informelle à partir de la différence entre les revenus déclarés aux autorités fiscales et ce qui est mesuré par des contrôles sélectifs. Les résultats du contrôle fiscal et des contrôles en matière de cotisations sociales permettent ainsi de déterminer un niveau de sous-déclaration ou de fraude qui est ensuite appliqué à l'ensemble de l'économie.*

Cette technique est utilisée dans de nombreux pays. En France, les sources fiscales sont notamment utilisées pour ajuster le calcul de la production et de la valeur ajoutée dans les comptes nationaux (cf. infra). Elle apparaît particulièrement adaptée pour mesurer la fraude sur les prélèvements obligatoires, même si elle est plus fruste pour mesurer l'économie informelle dans son ensemble et connaît certaines limites. »

[102] Pour ce qui est des fraudes aux cotisations sociales, ce sont bien sûr les contrôles opérés par les organismes de recouvrement.

Toutefois, cette méthode qui peut également être appliquée aux contrôles réalisés par les organismes en charge de l'encaissement des cotisations sociales dont la MSA « pose deux difficultés dont les effets jouent sur l'estimation de la fraude en sens contraire. D'abord, les contrôles ne sont pas menés de façon aléatoire mais sont généralement ciblés de façon à ce que les contrôles aient le plus de chance de saisir les fraudeurs. Ceci aboutit donc à une surreprésentation des fraudeurs dans l'échantillon et donc, après extrapolation, un risque de surestimation de la fraude. Ce biais peut être évité si une partie des contrôles est choisie de façon aléatoire. D'autre part, les résultats de contrôles donnent une indication sur le niveau de fraude des personnes qui déclarent leur activité mais ces contrôles ne dévoilent qu'une partie des montants éludés et prennent imparfaitement en compte la fraude des redevables non déclarés. » (Conseil des prélèvements obligatoires, 2007).

Il est à noter que compte tenu de la spécificité du rattachement des salariés au régime agricole, ce dernier biais devrait jouer moins que pour d'autres secteurs de l'économie. En effet, comme le stipule l'article L.722-20 du Code rural et de la pêche maritime, sont rattachés au régime des salariés agricoles notamment les salariés occupés aux activités ou dans les entreprises ou établissements définis à l'article L. 722-1 du Code rural et de la pêche maritime[103] (CRPM, 2014) ou de toute société ou groupement détenu majoritairement par ceux-ci. Or, pour l'essentiel il s'agit d'entreprises ou d'établissements détenus par un non-salarié agricole lui-même susceptible d'être contrôlé par les services de la MSA. Ainsi, on peut donc considérer que le nombre d'entreprises qui ne seraient pas connues de la MSA, bien que susceptibles de relever de son champ, reste marginal. Ces entreprises ne pourraient relever que de secteurs à la périphérie de l'activité agricole.

Il est proposé dans la présente étude d'estimer le montant total des redressements positifs sur les seules cotisations légales, ou « cotisations éludées », suivant le terme utilisé au sein du rapport de la Cour des comptes (Cour des comptes, 2014) , que celles-ci proviennent d'abus, d'erreur, d'omission volontaire ou involontaire , ou de fraude caractérisée ou non[104], à partir des résultats des contrôles effectués par les caisses de MSA dans le cadre des contrôles comptables d'assiette (CCA) ou de la lutte contre le travail illégal (LCTI) et cela pour l'ensemble des secteurs d'activité agricole de 2011.

L'année 2011 est retenue comme référence car les contrôleurs ont la possibilité, lors des opérations de contrôle comptable d'assiette, d'opérer des redressements sur les cotisations de l'année en cours

[103] Article L 722.1 du Code rural : Le régime de protection sociale des non-salariés des professions agricoles est applicable aux personnes non salariées occupées aux activités ou dans les exploitations, entreprises ou établissements énumérés ci-dessous :

1° exploitations de culture et d'élevage de quelque nature qu'elles soient, exploitations de dressage, d'entraînement, haras ainsi qu'établissements de toute nature dirigés par l'exploitant agricole en vue de la transformation, du conditionnement et de la commercialisation des produits agricoles lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production, ou structures d'accueil touristique, précisées par décret, situées sur l'exploitation ou dans les locaux de celle-ci, notamment d'hébergement et de restauration ;

2° entreprises de travaux agricoles définis à l'article L. 722-2 ;

3° travaux forestiers et entreprises de travaux forestiers définis à l'article L. 722-3 ;

4° établissements de conchyliculture et de pisciculture et établissements assimilés ainsi qu'activités de pêche maritime à pied professionnelle telle que définie par décret, sauf pour les personnes qui relèvent du régime social des marins ;

5° activité exercée en qualité de non- salariés par les mandataires des sociétés ou caisses locales d'assurances mutuelles agricoles dans les conditions prévues par décret.

[104] La distinction parfois délicate entre ces différentes notions fait l'objet d'un encadré spécifique en page 126 du rapport de la Cour des comptes (Cour des comptes, 2014).

et des trois années précédentes. (La période de redressement est étendue à 20 ans dans le cadre de la lutte contre le travail illégal et dissimulé).

Les remontées statistiques relatives aux contrôles effectuées en 2014, 2013, 2012 et 2011 permettent donc d'avoir une vision assez exhaustive du montant des redressements portant sur les émissions de cotisations de l'année 2011.

L'estimation sera réalisée à partir d'une méthode de type directe élaborée par la CCMSA en vue de corriger le biais lié aux contrôles eux-mêmes.

LES DONNÉES

Population de référence

La population de référence est constituée des 188 031 entreprises agricoles qui seront caractérisées à partir des données administratives nécessaires à l'émission de cotisations par les caisses de MSA et notamment : masse salariale, assiette de cotisation et cotisations de sécurité sociales émises. Ces données sont enregistrées et centralisées après anonymisation dans les fichiers statistiques de la caisse centrale de MSA pour l'année 2011[105].

Afin d'augmenter la précision des estimations, cette population a été répartie en quatre strates conformes aux grands secteurs d'activité agricole suivants :

− la « production agricole », secteur regroupant les entreprises actives dans l'agriculture, la sylviculture et la pisciculture ;

− la « transformation » : outre les entreprises relevant du secteur des industries agroalimentaires, ce secteur regroupe aussi celles qui ont une activité de commerce de gros (voire de détail) en prolongement de l'acte de transformation ;

− le « tertiaire » : ce secteur regroupe les entreprises du secteur financier et assurantiel agricole, les caisses de MSA, ainsi que les fédérations professionnelles agricoles et les chambres d'agriculture ;

− un secteur « Divers » avec notamment les entreprises paysagistes relevant du régime agricole, les gardes chasses et gardes forestiers, les centres équestres et d'une façon générale toutes les entreprises agricoles actives dans les services à la personne.

Toutefois, il est à noter que si cette terminologie est couramment utilisée dans les publications statistiques de la Mutualité sociale agricole relatives aux entreprises relevant du régime agricole, la répartition des entreprises par grands secteurs retenue dans la présente étude n'a pas été établie suivant les mêmes principes. En effet, habituellement la répartition des entreprises se fait suivant une nomenclature propre au régime agricole, correspondant aux codes retenus pour la tarification des accidents du travail (code AT prépondérant) (CCMSA : Direction des études, des répertoires et

[105] Fichier Sisal. Les données d'emploi des salariés agricoles ont fait l'objet d'une labellisation par l'Autorité de la statistique publique (Avis no 2013-03 de l'Autorité de la statistique publique en date du 4 juin 2013).

des statistiques, 2013); or pour établir les résultats statistiques des contrôles, l'activité des entreprises est codifiée suivant la Nomenclature d'activités française (NAF) (Insee)[106].

Tableau 3
CARACTERISTIQUES DES GRANDS SECTEURS D'ACTIVITE AGRICOLE (ANNEE 2012)

Année 2011	Production	Transformation	Tertiaire	Divers	Ensemble
Nombre d'entreprises	141 336	9 666	5 052	31 977	188 031
Assiette de cotisation					
Masse salariale	5 622 634 822 €	3 629 976 103 €	5 967 603 711 €	2 875 833 369 €	18 096 048 005 €
Cotisations totales	2 026 820 094 €	1 293 918 556 €	2 053 399 804 €	1 015 216 709 €	6 389 355 163 €

Source : Sisal 2012, exploitation CCMSA

Échantillon de contrôle

L'échantillon de contrôle est constitué des 11 626 entreprises enregistrées dans nos fichiers en 2011, et qui ont été contrôlées en 2012, 2013 ou 2014.

Les investigations qui ont été menées par les agents des caisses de la MSA sont relatives au contrôle comptable d'assiettes (6 421 entreprises) et à la lutte du travail illégal – LCTI (5 205 entreprises).

Les données statistiques recueillies dans le cadre de ces contrôles sont présentées en Annexe 4[107].

Les entreprises de l'échantillon sont réparties entre les quatre grands secteurs d'activité agricole suivant le code NAF mentionné par les contrôleurs. [cf. *Tableau 4*]

Toutefois, comme le rappelle la Cour des comptes : « À cet égard, on ne peut se contenter d'une simple extrapolation des résultats de ces contrôles. En effet, dans un souci d'efficacité, les organismes compétents tendent à les concentrer sur les agents économiques les plus susceptibles de frauder ou de le faire pour les montants les plus importants. » (Cour des comptes, 2014). De même pour ce qui est des entreprises relevant du régime agricole, ces entreprises ont été sélectionnées d'une part à cause de leur possible propension à dissimuler voire à frauder, d'autre part sur des suspicions d'origines diverses.

Le constat du caractère non aléatoire de notre échantillon de contrôle, peut-être simplement réalisé au regard de la distribution des entreprises relevant du régime agricole et de celle de l'échantillon de contrôle. [cf .*Tableau 5*, *Tableau 6*, *Tableau 7* et *Tableau 8*]

[106] Cf. Annexe 3 du document disponible sur www.msa.fr.

[107] Cf. document disponible sur www.msa.fr.

Tableau 4

CARACTERISTIQUES EMPIRIQUES DE L'ECHANTILLON DE CONTROLE PAR GRANDS SECTEURS D'ACTIVITE (PERIODE DE VALIDITE 2011)

	PRODUCTION		TRANSFORMATION		TERTIAIRE		DIVERS		ENSEMBLE	
	CCA	LCTI	CCA	LCTI	CCA		CCA	LCTI	CCA	LCTI
Cotisations légales avant redressement	**202 036 108 €**	**342 091 344 €**	**382 005 264 €**	**112 096 821 €**	**330 996 313 €**	**Cotisations légales avant redressement**	**202 036 108 €**	**342 091 344 €**	**382 005 264 €**	**112 096 821 €**
Assiette de cotisation	**200 848 583 €**	**295 678 465 €**	**306 730 725 €**	**78 816 797 €**	**358 336 618 €**	**Assiette de cotisation**	**200 848 583 €**	**295 678 465 €**	**306 730 725 €**	**78 816 797 €**
Nombre d'entreprises	**4 464**	**4 347**	**476**	**142**	**196**	**Nombre d'entreprises**	**4 464**	**4 347**	**476**	**142**
Assiette moyenne	**44 993 €**	**68 020 €**	**644 392 €**	**555 050 €**	**1 828 248 €**	**Assiette moyenne**	**44 993 €**	**68 020 €**	**644 392 €**	**555 050 €**
Montant des redressements positifs	7 805 422 €	5 310 606 €	2 994 590 €	298 333 €	1 518 141 €	Montant des redressements positifs	7 805 422 €	5 310 606 €	2 994 590 €	298 333 €

Source : CCMSA, exploitation du fichier des contrôles par période de validité

Remarque : les montants présentés dans ce tableau ne sont pas directement comparables aux montants présentés dans l'introduction. En effet dans le rapport (CCMSA : Direction de l'Audit et de la Maitrise des Risques, 2014), les résultats sont présentés en date de contrôle alors que dans le tableau 3 ils sont présentés en date de validité, c'est-à-dire la période effective de l'activité de l'entreprise, pour pouvoir être comparés à l'activité économique de l'ensemble des entreprises relevant du régime agricole, Cf. Annexe 1.

Tableau 5

DISTRIBUTION COMPAREE DES ASSIETTES DE COTISATIONS(*) ENTRE LA POPULATION DES ENTREPRISES ET L'ECHANTILLON DE CONTROLE (CONTROLE CCA) (MONTANTS EN EUROS, ANNEE DE VALIDITE 2011)

	PRODUCTION			TRANSFORMATION			TERTIAIRE			DIVERS		
Déciles	Population (1)	Echantillon (2)	(2) / (1)	Population (1)	Echantillon (2)	(2) / (1)	Population (1)	Echantillon (2)	(2) / (1)	Population (1)	Echantillon (2)	(2) / (1)
D1	997 €	90 €	0,1	2 060 €	1 959 €	1,0	7 346 €	8 270 €	1,1	1 373 €	270 €	0,2
D2	2 472 €	1 371 €	0,6	8 437 €	11 430 €	1,4	18 404 €	20 257 €	1,1	4 295 €	4 337 €	1,0
D3	4 758 €	3 374 €	0,7	18 585 €	24 964 €	1,3	28 295 €	37 287 €	1,3	9 048 €	11 205 €	1,2
D4	8 081 €	5 941 €	0,7	28 559 €	44 707 €	1,6	45 834 €	61 182 €	1,3	15 842 €	18 795 €	1,2
D5	12 080 €	9 563 €	0,8	46 488 €	66 381 €	1,4	72 742 €	113 168 €	1,6	20 853 €	28 937 €	1,4
D6	18 023 €	15 134 €	0,8	73 749 €	125 074 €	1,7	115 020 €	258 702 €	2,2	29 518 €	46 304 €	1,6
D7	24 704 €	21 599 €	0,9	125 022 €	245 476 €	2,0	191 396 €	440 998 €	2,3	46 615 €	75 308 €	1,6
D8	39 415 €	37 558 €	1,0	239 200 €	593 876 €	2,5	341 781 €	1 332 319 €	3,9	79 194 €	136 618 €	1,7
D9	76 889 €	82 916 €	1,1	584 204 €	1 342 778 €	2,3	935 944 €	3 181 178 €	3,4	183 295 €	310 859 €	1,7

Source : calcul CCMSA (*) pour l'échantillon il s'agit de l'assiette de cotisation avant redressement

Tableau 6

DISTRIBUTION COMPAREE DES ASSIETTES DE COTISATIONS(*) ENTRE LA POPULATION DES ENTREPRISES ET L'ECHANTILLON DE CONTROLE (CONTROLE CCA) (MONTANTS EN EUROS, ANNEE DE VALIDITE 2011)

	PRODUCTION			TRANSFORMATION			TERTIAIRE			DIVERS		
Déciles	Population (1)	Echantillon (2)	(2) / (1)	Population (1)	Echantillon (2)	(2) / (1)	Population (1)	Echantillon (2)	(2) / (1)	Population (1)	Echantillon (2)	(2) / (1)
D1	997 €	862 €	0,9	2 060 €	4 105 €	2,0	7 346 €	13 107 €	1,8	1 373 €	2 720 €	2,0
D2	2 472 €	2 492 €	1,0	8 437 €	14 035 €	1,7	18 404 €	20 400 €	1,1	4 295 €	7 110 €	1,7
D3	4 758 €	4 537 €	1,0	18 585 €	26 946 €	1,4	28 295 €	38 020 €	1,3	9 048 €	14 065 €	1,6
D4	8 081 €	7 425 €	0,9	28 559 €	45 846 €	1,6	45 834 €	63 170 €	1,4	15 842 €	20 715 €	1,3
D5	12 080 €	11 020 €	0,9	46 488 €	68 265 €	1,5	72 742 €	117 580 €	1,6	20 853 €	31 000 €	1,5
D6	18 023 €	16 634 €	0,9	73 749 €	128 897 €	1,7	115 020 €	260 150 €	2,3	29 518 €	48 260 €	1,6
D7	24 704 €	23 076 €	0,9	125 022 €	247 000 €	2,0	191 396 €	440 998 €	2,3	46 615 €	76 970 €	1,7
D8	39 415 €	39 058 €	1,0	239 200 €	595 398 €	2,5	341 781 €	1 132 320 €	3,3	79 194 €	136 820 €	1,7
D9	76 889 €	86 027 €	1,1	584 204 €	1 348 179 €	2,3	935 944 €	3 181 178 €	3,4	183 295 €	315 045 €	1,7

Source : calcul CCMSA (*) pour l'échantillon il s'agit de l'assiette de cotisation après redressement

Tableau 7

DISTRIBUTION COMPAREE DES ASSIETTES DE COTISATIONS(*) ENTRE LA POPULATION DES ENTREPRISES ET L'ECHANTILLON DE CONTROLE (LCTI) (MONTANTS EN EUROS, ANNEE DE VALIDITE 2012)

	PRODUCTION			TRANSFORMATION			TERTIAIRE			DIVERS		
Déciles	Population (1)	Echantillon (2)	(2) / (1)	Population (1)	Echantillon (2)	(2) / (1)	Population (1)	Echantillon (2)	(2) / (1)	Population (1)	Echantillon (2)	(2) / (1)
D1	997	1 064	1,1	1 824	3 540	2	6 000	13 900	2,3	1 411	1 088	0,8
D2	2 359	4 088	1,7	7 195	13 362	2	13 698	17 810	1,3	4 140	5 062	1,2
D3	4 470	8 214	1,8	17 183	26 378	1,5	19 613	19 520	1,0	8 556	12 306	1,4
D4	7 591	12 712	1,7	26 487	40 599	1,5	25 342	70 562	2,8	15 455	21 344	1,4
D5	11 169	20 355	1,8	43 325	64 168	1,5	37 636	100 320	2,7	22 022	33 630	1,5
D6	17 148	30 494	1,8	70 492	118 112	1,7	58 393	182 640	3,1	32 022	49 430	1,5
D7	23 159	48 068	2,1	118 430	212 860	1,8	100 200	381 426	3,8	49 565	93 478	1,9
D8	35 625	85 338	2,4	231 049	300 797	1,3	207 800	589 140	2,8	83 047	225 672	2,7
D9	67 814	188 592	2,8	565 491	908 038	1,6	505 615	902 500	1,8	174 180	568 206	3,3

Source : calcul CCMSA (*) pour l'échantillon il s'agit de l'assiette de cotisation avant redressement

Tableau 8

DISTRIBUTION COMPAREE DES ASSIETTES DE COTISATIONS(*) ENTRE LA POPULATION DES ENTREPRISES ET L'ECHANTILLON DE CONTROLE (LCTI) (MONTANTS EN EUROS, ANNEE DE VALIDITE 2012)

	PRODUCTION			TRANSFORMATION			TERTIAIRE			DIVERS		
Déciles	Population (1)	Echantillon (2)	(2) / (1)	Population (1)	Echantillon (2)	(2) / (1)	Population (1)	Echantillon (2)	(2) / (1)	Population (1)	Echantillon (2)	(2) / (1)
D1	997	2 360	2,4	1 824	7 255	4,0	6 000	19 332	3,2	1 411	3 704	2,6
D2	2 359	5 670	2,4	7 195	16 748	2,3	13 698	31 164	2,3	4 140	9 616	2,3
D3	4 470	9 784	2,2	17 183	28 998	1,7	19 613	35 878	1,8	8 556	17 762	2,1
D4	7 591	15 506	2,0	26 487	48 112	1,8	25 342	77 492	3,1	15 455	26 556	1,7
D5	11 169	22 651	2,0	43 325	70 592	1,6	37 636	170 882	4,5	22 022	37 628	1,7
D6	17 148	33 520	2,0	70 492	129 794	1,8	58 393	365 280	6,3	32 022	54 824	1,7
D7	23 159	51 788	2,2	118 430	226 490	1,9	100 200	398 222	4,0	49 565	105 086	2,1
D8	35 625	88 756	2,5	231 049	304 419	1,3	207 800	862 015	4,1	83 047	226 182	2,7
D9	67 814	192 724	2,8	565 491	908 038	1,6	505 615	1 178 280	2,3	174 180	568 206	3,3

Source : calcul CCMSA (*) pour l'échantillon il s'agit de l'assiette de cotisation après redressement

Validité de l'échantillon de contrôle

Toutefois, une analyse quantile-quantile (QQ-PLOT) de la population de référence et l'échantillon de contrôle (*Tableau 9* et *Figure 1*) permet de mettre en évidence que les points sont alignés selon une droite traduisant le fait que les distributions des entreprises dans l'échantillon de contrôle et dans la population de référence sont identiques à une transformation affine près

Assiette empirique = 1,5959x Assiette théorique -7368,8 avec un R2=0,9923.

Tableau 9

DISTRIBUTION COMPAREE DES ASSIETTES DE COTISATIONS (*) ENTRE LA POPULATION DES ENTREPRISES ET L'ECHANTILLON DE CONTROLE (CCA ET LCTI – ANNEE DE VALIDITE 2011)

Déciles	Population (1)	Echantillon (2)	(2)/(1)
D1	1 090 €	193 €	0,2
D2	2 880 €	1 940 €	0,7
D3	5 695 €	4 700 €	0,8
D4	9 520 €	8 570 €	0,9
D5	15 350 €	14 590 €	1,0
D6	21 125 €	21 600 €	1,0
D7	30 970 €	36 490 €	1,2
D8	52 635 €	69 640 €	1,3
D9	113 910 €	180 000 €	1,6

(*) pour l'échantillon il s'agit de l'assiette de cotisation avant redressement

Figure 1

DIAGRAMME QUANTILE-QUANTILE POPULATION DE REFERENCE –ECHANTILLON DE CONTROLE:

Assiette de cotisation théorique (population)

Tableau 10

DISTRIBUTION COMPAREE DES ASSIETTES DE COTISATIONS (*) ENTRE LA POPULATION DES ENTREPRISES ET L'ECHANTILLON DE CONTROLE (CCA ET LCTI – ANNEE DE VALIDITE 2011)

Déciles	Population (1)	Echantillon (2)	(2)/(1)
D1	1 090 €	1 190 €	1,0
D2	2 880 €	3 375 €	1,4
D3	5 695 €	6 140 €	1,5
D4	9 520 €	10 140 €	1,5
D5	15 350 €	16 380 €	1,4
D6	21 125 €	23 160 €	1,6
D7	30 970 €	38 075 €	1,7
D8	52 635 €	72 120 €	1,9
D9	113 910 €	183 485 €	2,1

(*) pour l'échantillon il s'agit de l'assiette de cotisation après redressement

Figure 2

DIAGRAMME QUANTILE-QUANTILE POPULATION DE REFERENCE –ECHANTILLON DE CONTROLE

Assiette de cotisation théorique (population)

Cela permet de conclure que la distribution des entreprises de l'échantillon de contrôle est pertinente pour permettre une estimation du montant des abus et fraudes au niveau de l'ensemble des entreprises du régime agricole.

LA MÉTHODE

L'objectif est d'estimer le nombre d'entreprises susceptibles d'être redressées en 2012, ainsi que le montant total des redressements légaux positifs correspondant et leur poids dans la masse des cotisations avant redressement.

Compte tenu du nombre élevé d'entreprises agricoles, il est matériellement impossible de conduire des investigations auprès de l'ensemble des 188 994 entreprises agricoles ayant employé au moins un salarié au cours de l'année 2012 afin de disposer de résultat sur les montants des redressements positifs dont elles seraient redevables.

Les contrôleurs des caisses MSA ont mené des investigations auprès de 6 310 entreprises agricoles dont certaines ont été sélectionnées sur des bases empiriques alimentées par la connaissance fine du tissu local ou des sources externes. Ces investigations ont pour but d'identifier les entreprises susceptibles d'être contrôlées et redressées soit au titre du contrôle comptable d'assiette (CCA), soit dans le cadre de la lutte contre la fraude au travail illégal(LCTI).

Dès lors, il convient de souligner que, l'échantillon des 6 310 entreprises n'est pas totalement dénué d'aléas : en effet, le critère de sélection de ces entreprises repose essentiellement sur des conjectures et ne permet pas aux contrôleurs de prédire avec certitude et avant investigations si ces entreprises ont effectivement commis des irrégularités ou pas.

De plus, des incertitudes liées à la fiabilité des sources externes grèvent davantage le caractère aléatoire de l'échantillon.

D'un point de vue purement statistique, le faible taux de sondage qui caractérise cet échantillon (moins de 10 %), permet d'affirmer « de façon approchée » que les choix des entreprises qui constituent cet échantillon sont indépendantes entre eux. (POISSAT J., 2014).

L'application des méthodes d'estimation ponctuelle et d'estimation par intervalle de confiance (qui utilisent des techniques probabilistes) est donc justifiée.

La méthode d'estimation la plus adaptée.

Compte tenu du fait que l'échantillon dont dispose la MSA ne contient principalement que des entreprises ayant une probabilité plus forte d'être en situation d'irrégularités, il y a peu de chances que les observations faites sur ces entreprises permettent d'obtenir une seul valeur (estimation ponctuelle) qui soit proche de la valeur vraie du paramètre qu'on cherche à estimer.

En revanche, l'estimation par intervalle de confiance est mieux adaptée à notre étude.

En effet, contrairement à la technique d'estimation ponctuelle qui est basée sur la détermination d'une seule valeur estimée, la méthode d'estimation par intervalle de confiance permet d'obtenir une fourchette de valeurs ayant une forte probabilité de contenir la vraie valeur du paramètre à estimer.

Bien que restant encore imparfaite (à cause du mode de sélection des entreprises de l'échantillon), cette méthode élargit l'ensemble des nombres pouvant être utilisés comme estimations pour le paramètre que nous voulons estimer.

De plus, elle permet de connaître non seulement le risque encouru associé à la fourchette d'estimation obtenue, mais de connaître le niveau de la précision de nos estimations[108].

Face à cette difficulté, il convient de tirer au hasard un échantillon représentatif de ces entreprises et d'utiliser les estimations empiriques qui en résultent pour approximer les vraies valeurs des variables sus-évoquées dans la population totale (POISSAT J., 2014).

LES RÉSULTATS ET DISCUSSION

Les principaux résultats relatifs au redressement positif effectués au cours des quatre années de contrôles 2011, 2012,2013 et 2014 et portant sur l'année de validité 2011, issus de la méthode exposée dans la partie précédente sont présentés au sein du Tableau 11.

Logiquement et comme cela aurait pu être déduit de la distribution des assiettes des entreprises contrôlées notamment au titre du contrôle comptable d'assiette (CCA) (cf. *Tableau 5* et *suivants*), les montants estimés de redressement positif (i.e. de cotisations éludées) sont très sensiblement inférieures aux montants qui seraient obtenus par une extrapolation directe des résultats des contrôles.

Toutefois, ces montants sont loin d'être négligeables.

Les redressements positifs de cotisations légales extrapolées à partir des remontées statistiques qui pourraient être recouvrées si l'ensemble des entreprises étaient contrôlées sont estimées à :

- 67 millions d'euros pour une année de validité au titre du contrôle comptable d'assiette conduisant à des constats d'irrégularité,
- et 45 millions au titre de la lutte contre le travail illégal pour une année de validité.

Par ailleurs, comme cela est explicité dans l'Annexe 1[109], les données observées dans l'outil de saisie des remontées statistiques des contrôles (outil J84) et qui ont servi à la présente estimation ne représentent qu'une partie des cotisations éludées.

Concernant les contrôles comptables d'assiettes, il faut ajouter à ces éléments, les redressements caractérisés comme fraudes qui représentent 30 % des redressements positifs (estimation sur la base de l'année 2013) et pour le travail illégal et dissimulé, les redressements relatifs à des périodes antérieures aux trois années courantes qui représentent environ 28% des montants retranscrits au titre de ces trois années.

Au total, le montant des cotisations légales éludées recouvrables au régime agricole pourrait être estimé à près de 135 millions dont 87,5 millions au titre du contrôle comptable d'assiette et 57,2 millions d'euros au titre du travail illégal ou dissimulé (année 2011).

Toutefois, ce montant s'inscrit dans une fourchette large dont la borne supérieure pourrait atteindre 260 millions d'euros.

[108] Pour plus de détails sur la méthode Cf. Annexe 2 (www.msa.fr).

[109] Cf. document disponible sur www.msa.fr.

Tableau 11

(*) RESULTATS SYNTHETIQUES DES CONTROLES COMPTABLES D'ASSIETTE ET DE LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLEGAL (ANNEE DE VALIDITE 2011)

	PRODUCTION		TRANSFORMATION		TERTIAIRE		DIVERS		ENSEMBLE	
	CCA	LCTI	CCA	LCTI	CCA	LCTI	CCA	LCTI	CCA	LCTI
A/- POPULATION										
Cotisations totales	2 026 820 094 €	2 026 820 094 €	1 293 918 556 €	1 293 918 556 €	2 053 399 804 €	2 053 399 804 €	1 015 216 709 €	1 015 216 709 €	6 389 355 163 €	6 389 355 163 €
Assiette de cotisation	5 622 634 822 €	5 622 634 822€	3 629 976 103 €	3 629 976 103 €	5 967 603 711 €	5 967 603 711 €	2 875 833 369 €	2 875 833 369 €	18 096 048 005 €	18 096 048 005 €
Nombre d'entreprises	141 336	141 336	9 666	9 666	5 052	5 052	31 977	31 977	188 031	188 031
Cotisation moyenne	14 340 €	14 340 €	133 863 €	133 863 €	405 440 €	405 440 €	31 748 €	31 748 €	33 980 €	33 980 €
B/- ECHANTILLON (données observées)										
Cotisations légale avant	202 036 108 €	342 091 344 €	382 005 264 €	112 096 821 €	330 996 313 €	33 651 050 €	182 160 166 €	73 044 894 €	1 097 197 851 €	560 884 109 €
Assiette de cotisation	200 848 583 €	295 678 465 €	306 730 725 €	78 816 797 €	358 336 618 €	83 012 948 €	186 781 729 €	72 661 361 €	1 052 697 655 €	530 169 571 €
Nombre d'entreprises	4 464	4 347	476	142	196	41	1 285	675	6 421	5 205
Cotisation moyenne	45 262 €	78 696 €	803 133 €	789 414 €	1 688 757 €	820 757 €	141 803 €	108 177 €	173 196 €	107 753 €
Redressements légaux positifs	7 805 422 €	5 310 606 €	2 994 590 €	298 333 €	1 538 141 €	273 930 €	3 698 783 €	1 445 620 €	16 036 936 €	7 328 489 €
C/- ECHANTILLON (données ajustées)										
Cotisations légales avant redressement	202 036 108 €	342 091 344 €	382 005 264 €	112 096 821 €	330 996 313 €	33 651 050 €	182 160 166 €	73 044 894 €	1 097 197 851 €	560 884 108 €
Assiette de cotisation	560 471 678 €	949 001 200 €	1 071 682 583 €	314 477 894 €	961 943 612 €	97 796 898 €	516 010 306 €	206 916 358 €	3 110 108 179 €	1 568 192 350 €
Cotisation légale moyenne	14 340 €	14 340 €	133 863 €	133 863 €	406 440 €	406 440 €	31 748 €	31 748 €	33 980 €	33 980 €
D/- ESTIMATIONS										
Montant théorique des cotisations éludées (Hypothèse II: Centre de la réalisation de l'IC)	43 053 395 €	23 584 406 €	6 568 900 €	1 870 980 €	5 528 259 €	8 473 794 €	12 156 330 €	10 768 700 €	67 306 884 €	44 697 875 €
Poids des redressements positifs dans le montant total des cotisations	2,12%	1,16%	0,51%	0,14%	0,27 %	0,41%	1,2%	1,06%	1,05%	0,7%
Réalisation de l'intervalle de confiance à 98%	7 805 422 € à78 301 370 €	5 310 606 € à 41 858 205 €	2 994 580 € à 10 148 210 €	298 333 € à 3 443 620 €	1 538 141 € à 9 518 380 €	273 930 € à 16 673 660 €	3 698 783 € à 20 613 870 €	1 445 620 € à 20 091 780 €	16 036 937 € à 118 578 830 €	7 328 489 € à 83 482 250 €

Source : CCMSA (*) Les intervalles de confiance sont centrés sur le 1er CENTILE non nul du redressement légal positif (et plus sur la moyenne)

À ces sommes s'ajoutent, les cotisations éludées relatives à des cotisations extra-légales ou conventionnelles pour lesquelles la MSA assure le recouvrement à titre de gestion pour compte (Unédic, retraites complémentaires…) et qui représentent environ 30 % des seules cotisations légales soit 40 à 78 millions d'euros supplémentaires.

On observe que l'estimation réalisée est cohérente avec les engagements COG de la MSA avec un objectif conduisant à contrôler chaque année 7 à 8 % des cotisations relatives à l'emploi salarié. En effet, les contrôles réalisés en 2014 (avec un taux de couverture constaté de 9,90 %) ont permis de produire 20,6 millions de redressements positifs de cotisations légales et conventionnelles liées à l'emploi salariés suite à un constat de travail illégal, de fraude ou d'irrégularité.

Ainsi, les particularités du régime agricole, tant en termes d'émissions de cotisations mais également de tissus d'entreprises font que le montant des cotisations éludées ne peut pas se faire par une simple extrapolation, des montants de cotisations éludées estimées pour les entreprises privées relevant du régime général Au regard de la part des entreprises relevant du régime agricole dans la masse salariale totale du secteur privé - soit 3,4 % (Acoss, 2014) le montant total des cotisations sociales éludées tant au titre du travail dissimulé que hors travail dissimulé aurait pu représenter un montant compris entre 580 millions et 714 millions d'euros pour le seul régime des salariés agricoles.

Les résultats de la présente étude indique que nous nous situerions dans une fourchette de 3 à 4 fois inférieure à ces montants dans le seul champ des cotisations légales, toutes formes de fraudes, d'abus ou d'erreurs confondus.

En revanche reste posée en termes de méthodes de contrôle, la question de l'introduction d'une dose de contrôle aléatoire à diligenter au titre du contrôle comptable d'assiette qui permettrait d'améliorer la fiabilité de l'estimation du montant des cotisations éludées en augmentant notamment les critères de stratification (stratification sur la taille).

Enfin, en marge du dispositif actuel d'exonération de cotisations sociales pour les travailleurs occasionnels dont on peut estimer qu'il permet d'endiguer le travail illégal, est observée, comme le mentionne le récent rapport du Conseil économique, social et environnemental, sur le travail saisonnier dans le secteur agricole : « l'émergence d'une forme nouvelle de travail illégal lié au fort développement d'entreprises internationales de prestations de services, implantées dans un État-membre, mais faisant appel à des ressortissants d'Amérique Latine ou de certains pays de l'Est » (Conseil économique, social et environnemental, 2014). Ce phénomène nouveau est par construction faiblement pris en compte dans les résultats des contrôles pour la période sur laquelle s'appuient les travaux d'estimation des cotisations éludées. Toute forme de détachement n'est pas une forme de travail illégal ; il n'empêche que la prestation de service et le détachement peuvent conduire à une façon légale d'éluder des cotisations qui échappent ainsi au financement de la protection sociale. Si une partie des pratiques développées relèvent du domaine de la fraude, nous ne disposons pas aujourd'hui de mesures d'impact.

Bibliographie

CCMSA : Direction de l'audit et de la maitrise des risques. (2014). Lutte contre la fraude et le travail dissimulé : Bilan 2013 de mise en œuvre du plan institutionnel. CCMSA, DAMR. Bagnolet : CCMSA.

Acoss. (2014, 12 17). Géographie des prélèvements sociaux sur les revenus d'activité (données Acoss et CCMSA). Réunion du HCFiPS du 17 décembre 2014, 9. Paris.

CCMSA : Direction de l'audit et de la maitrise des risques (novembre 2014). Rapport d'activité des services de contrôle externe des CMSA - Année 2013. Bagnolet : CCMSA.

CCMSA : Direction de l'audit et de la maitrise des risques (novembre 2013). Lutte contre la fraude et le travail dissimulé - Bilan 2012 de mise en œuvre du plan institutionnel. Bagnolet : CCMSA.

CCMSA : Direction de l'audit et de la maitrise des risques (novembre 2014). Rapport d'activité des services de contrôle externe des CMSA - Année 2013. Bagnolet : CCMSA.

CCMSA : Direction des études, des répertoires et des statistiques (2013). Bilan 2012 : l'emploi des salariés agricoles en demi-teinte. (CCMSA, Éd.) Consulté le janvier 06, 2015, sur www.msa.fr : http://www.msa.fr/lfr/documents/98830/9488294/L%E2%80%99emploi+des+salari%C3%A9s+agricoles+en+demi-teinte+-+2012.pdf

Conseil des prélèvements obligatoires. (2007). *La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle*. Conseil des prélèvements obligatoires. Paris : La Documentation française.

Conseil économique, social et environnemental. (2014). *La saisonnalité dans les filières agricoles, halieutiques et agroalimentaires : une réalité méconnue*. Conseil économique, social et environnemental. Paris : Les éditions des Journaux officiels.

Cour des comptes. (2014). *Rapport 2014 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*. Cour des comptes. Paris : Cour des comptes.

CRPM. (2014). Article L.714 -1. Dans *Code rural et de la pêche maritime*. Dalloz.

CRPM. (2014). Article L722-20. Dans *Code rural et de la pêche maritime* (éd. 2014). Paris : Dalloz.

Insee. (s.d.). Nomenclature d'activités française - NAF rév. 2, 2008 (édition 2015. Consulté le janvier 06, 2015, sur www.insee.fr : http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=nomenclatures/naf2008/naf2008.htm

Mutualité sociale agricole. (2013, 11 20). Les exonérations de cotisations patronales TO-DE. Récupéré sur www.msa.fr : http://www.msa.fr/lfr/de/exonerations-travailleurs-occasionnels

POISSAT J., T. R. (2014). *Cours de statistique descriptive*, DEGEAD2, 2014-2015. Paris : Université de Paris-Dauphine.

DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES

A5.3. Le calcul du manque à gagner de TVA à la DGFiP

DGFIP – avril 2017

1. Les données relatives à la TVA collectées par la DGFiP

Au travers des imprimés n° 3310 dits CA3 pour les entreprises au régime réel normal et des imprimés n° 3517 dits CA12 pour les entreprises au régime simplifié d'imposition, la DGFiP collecte les montants des assiettes déclarées en fonction des taux applicables, ceux de la TVA brute correspondante et ceux de la TVA déductible, ces différents éléments étant nécessaires au calcul de la taxe.

L'attention est appelée sur le fait que, pour certaines entreprises, il existe un décalage important entre la date de dépôt de la déclaration et la période d'affaires concernée. De ce fait, une période d'affaires est suffisamment renseignée passé un délai de l'ordre de six mois.

Les données issues du contrôle fiscal indiquent, pour chaque entreprise contrôlée, l'année de début du contrôle, les montants des éventuelles rectifications notifiées en matière de TVA, les exercices fiscaux concernés, ainsi que les motifs de rectifications.

Le motif de la rectification constitue une information primordiale ; elle nécessite une analyse approfondie de manière à pouvoir discerner, au cas par cas, ce qui relève d'un véritable manque à gagner, à savoir l'écart entre la recette théorique et la recette constatée sur une période donnée.

Une partie des rappels de TVA corrige en effet des erreurs commises de bonne foi. Il s'agit, par exemple, de décalages de paiement, lorsque la TVA est déduite par une entreprise de manière anticipée. Du point de vue de la gestion fiscale, ces rappels doivent être effectués, mais sur l'année ils n'induisent aucun manque à gagner, si ce n'est un coût en trésorerie.

D'autres rappels corrigent des erreurs commises entre des entreprises redevables de la TVA. Par exemple, lorsqu'une entreprise facture à une entreprise redevable de la taxe une TVA à un taux indûment minoré, une rectification doit être opérée alors même que le Trésor n'a pas été lésé, la TVA éludée étant déductible pour l'acquéreur.

Dans la même perspective, certains rappels de TVA, notamment dans le secteur financier, ont pour contrepartie une restitution partielle de la taxe sur les salaires. Le manque à gagner pour les finances publiques est donc limité à la différence, par ailleurs malaisée à appréhender, entre la rectification opérée et la restitution accordée.

Quelle que soit la méthode mise en œuvre pour calculer le manque à gagner, il convient d'analyser l'impact « réel » des rappels de TVA en termes budgétaires afin de ne pas en majorer artificiellement le montant.

2. Les deux méthodes d'extrapolation successivement mises en œuvre à la DGFiP

Les méthodes d'extrapolation statistique reposent sur la généralisation de résultats établis sur un échantillon à l'ensemble de la population. Cette transposition est d'autant plus pertinente que l'échantillon utilisé est représentatif de la population totale (la population de l'échantillon et la population globale doivent présenter des caractéristiques proches).

Ces méthodes supposent par ailleurs que tous les types de manquements à la déclaration TVA ont été détectés lors des contrôles fiscaux, et sont donc susceptibles d'être extrapolés.

2.1 La méthode de stratification

Les contrôles fiscaux étant ciblés sur certains types d'entreprises à risque, la première méthode pour garantir au mieux l'homogénéité nécessaire à l'extrapolation consiste à stratifier la population, de façon à extrapoler les résultats des contrôles fiscaux au sein de groupes d'entreprises présentant des caractéristiques proches (selon la tranche de chiffre d'affaires, le secteur d'activité, etc.).

Sur chacune des strates est calculé un taux de redressement, taux égal au montant des droits rectifiés rapporté à la somme de la TVA collectée, de la TVA déductible et des droits rectifiés.

Pour chaque strate et chaque année d'affaires, l'application du taux de redressement constaté à la TVA collectée et à la TVA déductible permet de déterminer un montant extrapolé des redressements notifiés, l'agrégation de ces montants conduisant à une estimation globale du manque à gagner pour l'ensemble des entreprises.

Cette méthode est simple à mettre en œuvre. Toutefois, les manquements déclaratifs demeurant peu fréquents, la recherche d'une plus grande précision conduit à multiplier les strates comportant très peu d'entreprises contrôlées, d'où une incertitude importante sur les résultats lors de l'extrapolation. En outre, une rectification d'un montant exceptionnellement élevé conduit à un taux de redressement atypique pour sa strate.

Cette méthode est donc très sensible à la présence de valeurs extrêmes.

Au surplus, elle ne permet pas la réalisation d'une analyse précise des facteurs à l'origine du manque à gagner de TVA.

2.2 La méthode économétrique

Pour pallier les limites inhérentes à la stratification, une méthode alternative a été implémentée qui consiste à modéliser en amont le biais de sélection consubstantiel à la population des entreprises contrôlées.

Dans un premier temps est évaluée, pour chaque entreprise du champ de la TVA, la probabilité d'être contrôlée au regard de ses caractéristiques (tranche de chiffre d'affaires, secteur d'activité, lieu d'implantation...) et des informations portées sur ses déclarations de TVA (existence d'opérations intracommunautaires, de transactions à des taux de TVA différents, de demandes de remboursement de TVA, etc.).

Dans un second temps, le montant redressé est modélisé, compte tenu de la probabilité susvisée. Les coefficients issus de cette modélisation sont alors appliqués à toutes les entreprises, de manière à estimer le manque à gagner total.

Cette technique économétrique de calcul après correction du biais de sélection (initialement proposée par J. Heckman) présente essentiellement deux avantages par rapport à la précédente.

En premier lieu, les coefficients d'extrapolation sont estimés par des méthodes économétriques non sensibles aux valeurs extrêmes.

En second lieu, le manque à gagner étant calculé pour chaque entreprise, son montant estimé peut être ventilé par période d'affaires, ou selon tout autre critère. Par exemple, pour l'élaboration des comptes nationaux, le manque à gagner doit pouvoir être ventilé par secteur d'activité.

Si la technique économétrique retenue fait référence dans le cadre de travaux académiques, sa mise en œuvre s'avère complexe et nécessite des moyens informatiques adaptés.

Note

Direction des Statistiques, des Études et de la Recherche

A5.4 : Les simulations de la Cnaf

Paris, le 28 mars 2017

2017-17/DSPA

Rédacteur : Guillaume Berthoin, Vincent Lignon, Muriel Pucci

Objet : Impact de la sous-déclaration des revenus d'activité sur le montant des prestations sociales à partir des hypothèses du groupe de travail du Cnis sur la mesure du travail dissimulé – Mise à jour 28/03/2017

À la demande du groupe de travail du Conseil national de l'information statistique (Cnis) sur la mesure du travail dissimulé, cette note présente les résultats de simulations visant à évaluer l'impact de la sous–déclaration de revenus sur la masse financière des prestations sociales versées par les CAF. Cette évaluation repose sur le modèle de microsimulation Myriade de la Cnaf. En l'absence de source statistique sur la masse financière des fraudes et leur répartition dans la population, les hypothèses retenues sont celles communiquées par le groupe de travail : elles conditionnent fortement les résultats présentés.

Dans ce cadre, plusieurs scénarios sont proposés. Ils varient selon :

- la masse totale de revenus d'activité sous-déclarée (1 milliard / 5 milliards),
- le profil des sous-déclarants (inactifs et chômeurs / actifs),
- la répartition des individus sous-déclarants.

Dans le scénario central, la dépense supplémentaire générée par la sous-déclaration de revenus s'élève à 108 millions d'euros pour 1 milliard de revenus non-déclarés, principalement des minima sociaux et des aides au logement (88 millions). Sous l'hypothèse d'un montant sous-déclaré de 5 milliards, l'impact est évalué à 420 millions.

Pour ces niveaux de sous-déclaration, quel que soit le scénario analysé, la sous-déclaration se traduit par une hausse des prestations perçues par les allocataires. Son impact demeure assez limité et ne dépasse pas 0,8% de la masse totale des prestations versées.

En France, l'éligibilité et/ou le montant de nombreuses prestations sociales dépendent des revenus d'activité perçus (*Tableau 3*) : c'est notamment le cas des allocations différentielles comme le RSA, de certaines prestations familiales ou encore de la prime d'activité. La sous-déclaration, par les individus, des revenus d'activité qu'ils perçoivent (déclaration partielle ou absence totale de déclaration) peut ouvrir le bénéfice à certaines prestations ou majorer le montant de celles qui sont déjà perçues.

Ainsi, à la demande du groupe de travail du Conseil national de l'information statistique (Cnis) sur la mesure du travail dissimulé, cette note a pour principal objectif d'évaluer, sous certaines hypothèses, l'impact de la déclaration partielle et de l'absence de déclaration des revenus d'activité sur les masses financières versées au titre des prestations sociales. Dans le commentaire des résultats, la sous-déclaration (SD) est entendue au sens large et comprend l'absence de déclaration.

Les revenus utilisés pour le calcul des prestations sont soit déclarés directement par l'allocataire à la CAF (RSA et prime d'activité notamment sous la forme de déclarations trimestrielles de ressources [DTR]), soit récupérés par la CAF auprès de l'administration fiscale pour les prestations reposant sur des ressources N-2 (prestations familiales et aides au logement notamment). Dans ce système, il existe potentiellement deux niveaux de sous-déclaration :

- une sous-déclaration de revenus à l'administration fiscale qui se répercute automatiquement sur les prestations CAF ;
- une sous-déclaration spécifique aux prestations CAF, lorsque les informations communiquées par les allocataires dans les déclarations trimestrielles de ressources diffèrent de celles transmises par l'allocataire dans sa déclaration annuelle de revenu l'année suivante. Les CAF procèdent alors à des contrôles pour incohérence et au recouvrement des indus.

Ce potentiel décalage dans les deux déclarations n'est pas pris en compte dans cette note : pour une année donnée, on fait l'hypothèse que la sous-déclaration de revenu d'activité auprès de l'administration fiscale est reproduite à l'identique auprès de la CAF dans le cadre des DTR. La note mesure uniquement l'impact du premier niveau de sous-déclaration.

1. Hypothèses sur la sous-déclaration de revenu

Afin d'évaluer l'impact potentiel de la sous-déclaration de revenu sur les masses financières de prestations sociales, nous nous basons sur les hypothèses fournies par le groupe de travail sur le niveau de la sous-déclaration et sur sa répartition au sein de la population.

Concernant les montants de revenus non déclarés (R_f), deux hypothèses sont testées :

- **H1 :** la masse financière des revenus d'activité nets non déclarés sur l'année s'élève à 1 milliard d'euros ;
- **H2 :** la masse financière des revenus d'activité nets non déclarés sur l'année s'élève à 5 milliards d'euros.

L'impact de la sous-déclaration de revenu sur le montant des prestations et le nombre de foyers concernés dépend de la répartition des montants dissimulés au sein de la population. Dans ce cadre, la sous-déclaration des revenus est répartie sur deux groupes de sous-déclarants selon les modalités suivantes définies par le groupe de travail.

- **Groupe 1 : chômeurs et inactifs sans revenu déclaré**
  Les individus en âge de travailler (16-65 ans) ayant terminé leurs études initiales **et ne percevant ni des revenus d'activité (y compris des revenus d'indépendants), ni des allocations chômage, ni des pensions de retraite** : On fait l'hypothèse que 1 % des individus sous-déclarent six mois de salaires à 0,5 smic (soit une sous-déclaration totale notée R_1).

- **Groupe 2 : actifs avec des revenus déclarés**
  Les individus en âge de travailler (16-65 ans) ayant terminé leurs études initiales et **percevant des revenus d'activité inférieurs à 1,5 Smic** : On fait l'hypothèse que 10 % des individus sous-déclarent une partie de leurs revenus de sorte que, cumulé avec le groupe 1, on atteigne le montant total de sous-déclaration cible fixé (R_f). Cela se traduit dans le modèle par une augmentation des revenus de z%, définie de telle sorte que le montant total non déclaré par cette population R_2 soit égal à R_f - R_1.

Par ailleurs, par rapport à ce scénario de base sur la répartition de la sous-déclaration (scénario 1a) **deux variantes sont simulées** pour la sélection des individus afin de tester la sensibilité des résultats aux hypothèses posées.

- Dans la première variante (scénario 1b et 2b), **le second groupe est élargi à l'ensemble des individus percevant des revenus d'activité** et non plus ceux déclarant moins de 1,5 smic : cette variante a pour objectif d'évaluer la sensibilité des résultats au ciblage de la sous-déclaration sur des bas revenus Elle est réalisée pour les deux hypothèses H1 et H2.

- Dans la seconde (scénario 2a et 2b), **pour les individus du premier groupe, la part de sous-déclarant n'est plus de 1 % mais de 5 %** : cette variante n'est réalisée que pour l'hypothèse H2 (5 milliards d'euros de sous-déclaration).

Pour réaliser les estimations, on calcule l'effet d'une sous-déclaration sur l'ensemble de la population du champ concerné. On détermine ensuite les suppléments de prestations versés en appliquant les proportions de sous-déclarants correspondant aux différentes hypothèses (cf. Annexe méthodologique).

Les caractéristiques des ménages impactés par les simulations sont reprises ci-dessous (Tableau 1) et les quatre scénarios présentés dans le *Tableau 2*.

Tableau 1 : Répartition des sous-déclarants par groupe

	Répartition Groupe 1		Répartition Groupe 2	
	Effectifs (en milliers)	*En %*	Effectifs (en milliers)	*En %*
Configuration familiale				
Seul sans enfant	421	*12*	3 385	*15*
Seul avec enfant	398	*11*	1 387	*6*
Autre configuration familiale	2 763	*77*	17 826	*79*
Revenus déclarés du ménage				
Revenu déclaré nul	15	*0*	0	*0*
Inférieurs à 0,5 Smic	996	*28*	473	*2*
Entre 0,5 Smic et 1 Smic	365	*10*	671	*3*
Entre 1 Smic et 1,5 Smic	523	*15*	1 888	*8*
Entre 1,5 Smic et 2 Smic	445	*12*	2 269	*10*
Supérieurs à 2 Smic	1 237	*35*	1 7297	*77*

SD : sous-déclaration

Tableau 2 : Récapitulatif des scénarios proposés pour 1 et 5 milliards d'euros de sous-déclaration (SD)

	SD groupe 1 Chômeurs et inactifs	SD groupe 2 : actifs	
		Hypothèse 1 : 1 milliard de sous-déclaration	Hypothèse 2 : 5 milliards de sous-déclaration
Scénario 1a	**1 %** des personnes sans revenu d'activité déclaré perçoivent 0,5 smic pendant 2 trimestres *Impact groupe 1 : 26 M€*	On augmente de **7,3 %** le revenu d'activité de 10 % des actifs touchant des revenus d'activité inférieurs à 1,5 smic annuels *Impact global* : 108 M€*	On augmente de **40,7 %** le revenu d'activité de 10% des actifs touchant des revenus d'activité inférieurs à 1,5 smic annuels *Impact global* : 420 M€*
Scénario 1b		On augmente de **1,4 %** le revenu d'activité de 10 % des actifs percevant des revenus d'activité *Impact global* : 47 M€*	On augmente de **7,9 %** le revenu d'activité de 10 % des actifs percevant des revenus d'activité *Impact global* : 201 M€*
Scénario 2a	**5 %** des personnes sans revenu d'activité déclaré perçoivent 0,5 smic pendant 2 trimestres *Impact groupe 1 : 130 M€*		On augmente de **36,6 %** le revenu d'activité de 10 % des actifs touchant des revenus d'activité inférieurs à 1,5 smic annuels *Impact global* : 492 M€*
Scénario 2b			On augmente de **7,1 %** le revenu d'activité de 10 % des actifs percevant des revenus d'activité *Impact global* : 288 M€*

* Impact global : Impact de la sous-déclaration des groupes 1 et 2

SD : sous-déclaration

2. Quelques illustrations à partir de cas-types

Afin d'illustrer l'impact de la sous-déclaration sur le niveau des prestations perçues, 3 cas types sont présentés. Ces cas-types sont cités par la suite à titre d'exemples, ils correspondent à des configurations familiales et des niveaux de ressources donnés et ne sont pas représentatifs de la population d'allocataire. Ils permettent cependant d'illustrer le fonctionnement des prestations et leur sensibilité aux ressources (voir les hypothèses dans l'encadré ci-dessous).

Les 3 configurations étudiées sont:

- personne seule sans enfant ;
- couple monoactif avec deux enfants âgés de 14 et 16 ans[110] ;
- couple biactif (conjoint au smic à temps plein) avec deux enfants de 14 et 16 ans.

Les cas-types permettent de mettre en évidence le montant de prestation perçu en fonction du niveau de ressources et donc d'appréhender l'impact de la sous-déclaration sur les prestations. Dans les cas types présentés, deux types de sous-déclaration sont mesurés :

- une sous-déclaration de 0,25; 0,5 et 1 smic annuel pour les individus sans revenu d'activité ;
- une sous-déclaration proportionnelle au revenu reprenant les hypothèses du scénario 1a.

L'impact de la sous-déclaration varie selon la nature des prestations et la manière dont leur calcul tient compte des ressources du foyer. À ce titre, 4 types de prestations peuvent être distingués (*Tableau 4*) :

- prestation **indépendante** des ressources : le montant de la prestation est identique (forfaitaire) quelque-soit le niveau des ressources (ASF, AEEH de base, etc.) ; La sous-déclaration des revenus professionnels n'a pas d'impact sur ces prestations ;
- prestation « **fonction »** des ressources : le montant de la prestation varie continûment avec le niveau de ressources et s'annule au-delà d'un plafond. C'est le cas des prestations différentielles (Rsa, AAH), des aides au logement et de la prime d'activité ;
- prestation universelle **modulée** suivant les ressources : le montant de prestation est réduit lorsque les ressources dépassent un seuil donné. Par opposition aux prestations sous condition de ressources, leurs montants n'est jamais nul dès lors que les critères d'éligibilité sont remplis (AF, CMG, etc.) ;

[110] Cette classe d'âge correspond au montant maximal des AF et de l'ARS mais ne permet pas d'évaluer l'impact sur la Paje.

- prestation **sous condition** de ressources : le montant de la prestation est nul quand les ressources excédent un plafond (ARS, CF, AB, etc.). Le niveau de la prestation peut également être modulé selon le niveau de ressources (AB à taux partiel, CF majoré).

Pour ces deux derniers types de prestations, une sous-déclaration peut engendrer plusieurs effets :

- aucun effet si la situation des foyers vis-à-vis des plafonds est inchangée,
- un changement de montant de la prestation (passage d'un montant de CF majoré à un montant de CF non majoré),
- la fin de perception d'une prestation pour les prestations sous conditions de ressources.

Certaines prestations combinent plusieurs types de modalités de prises en compte des ressources. Cette typologie est adaptée de celle présentée dans l'indicateur 5.1 (données de cadrage) du programme Qualité efficience famille de 2017.

Tableau 3 : Classement des prestations par nature de prise en compte des ressources

	Prestation indépendante des ressources	Prestation universelle modulée suivant les ressources	Prestation « fonction » des ressources	Prestation sous conditions de ressources	Temporalité de prise en compte des ressources**
Allocations familiales (AF)		√			N-2
Complément familial (CF)				√	N-2
Allocation de rentrée scolaire (ARS)				√	N-2
Allocation de soutien familial (ASF)	√				-
Primes de naissance ou d'adoption				√	N-2
Allocation de base (AB)				√	N-2
Complément de libre choix du mode de garde (CMG)		√			N-2
Allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) Base	√				-
Aides au logement*			√	√	N-2
Allocation adultes handicapés (AAH)			√	√	N (T) et N-2
Revenu de solidarité active (RSA)			√		N (T)
Prime d'activité			√		N (T)

* Pour des niveaux ressources faibles, le montant d'aide au logement est maximal, il décroît ensuite.

** Il s'agit de l'année de référence des ressources prises en compte pour le calcul du droit.

N = Prise en compte des ressources de l'année en cours

N-2 = Prise en compte des ressources de l'année fiscale N-2

T = Prise en compte des ressources trimestrielles de l'année en cours

Les prestations basées sur les ressources N-2 peuvent néanmoins s'ajuster en cas de changement de situation l'année courante (chômage/chômage non indemnisé) avec les dispositifs de neutralisation et d'abattement.

Éléments complémentaires sur les cas-types

Les cas-types représentent des situations familiales données pour lesquelles on recalcule les montants de prestations versés. Les trois cas-types proposés ne représentent pas l'exhaustivité des situations observables dans la réalité.

La législation et les barèmes utilisés sont ceux de 2016.

La maquette statique de la Cnaf produit des cas-types annuels : le calcul des prestations est réalisé sans changement de situation des allocataires (et notamment avec des revenus fixes trois années consécutifs). Les montants de prestations versés sont divisés par 12 pour permettre une meilleure lisibilité des résultats

Les familles sont locataires. Les allocations logement sont calculées pour des ménages locataires, dont le loyer est égal au loyer plancher et résidants en zone 2. Dans les 3 configurations, le montant des AL est donc le montant maximum touché par la composition familiale présentée résidant en zone 2.

Les ménages perçoivent uniquement des salaires et ne sont ni retraités, ni invalides.

Si des enfants sont présents, leurs âges sont fixés à 14 et 16 ans.

2.1. Cas-type 1 : Personnes isolées sans enfant

Une personne seule déclarant un revenu nul bénéficie d'un montant total de prestations de 734 € dont 461 € de RSA et 273 € d'aides au logement. Sous l'hypothèse d'une sous-déclaration de 0,25 smic annuelle, le revenu d'activité de cette personne s'élèverait à 285 € net par mois. Le montant de prestations serait plus faible de 108 €, soit 626 €. Les aides au logement resteraient stables, le montant du RSA diminuerait de 285 €, mais serait compensé à hauteur de 177 € par l'ouverture de droit à la prime d'activité.

Figure 1: Impact l'absence de déclaration de 0,25 ; 0,5 et 1 smic pour une personne seule sans revenu d'activité

Source : maquette de cas-types Cnaf-DSER, maquette statique 2016.

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine.

Pour les personnes ne déclarant pas l'ensemble de leur revenu d'activité, on applique une hausse de revenu proportionnelle à leur revenu initialement déclaré (7,3 % avec hypothèse H1 et 40,7 % avec hypothèse H2). La correction apportée aux revenus est donc d'autant plus importante que le revenu initial est élevé.

Pour une personne seule déclarant un revenu de 0,5 smic la sous-déclaration conduit à une réévaluation du revenu à 0,54 smic dans l'hypothèse à 1 milliard et à 0,7 smic dans l'hypothèse à 5 milliards l'impact sur les prestations est alors respectivement de 24 € et de 120 €. L'impact est plus important lorsque le revenu initial est d'un smic : la diminution des prestations est de 30 € avec une réévaluation du revenu de 7,3% et de 158 € pour une réévaluation de 40,7 %.

Pour une personne seule, le montant de prestation perçu est nul quand les revenus dépassent 1,3 smic. Pour cette configuration, il n'y a donc aucun effet de la sous-déclaration au-delà de ce point de sortie.

Les scénarios 1b et 2b, qui étendent les individus sous-déclarants au-delà de 1,5 smic, réduisent donc l'impact de la sous-déclaration sur les montants de prestation versés pour les personnes seules sans enfant.

Figure 2 : Impact de la sous-déclaration pour une personne seule avec des revenus d'activité de 0,5, 1 et 1,5 smic (scénario 1a - groupe 2)

Source : maquette de cas-types Cnaf-DSER, maquette statique 2016.

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine.

2.2. Cas-type 2 : Couple monoactif avec deux enfants

Un couple sans revenu d'activité bénéficie d'un montant de prestations de 1 512 € décomposé de la façon suivante :

- 195 € d'allocations familiales,
- 65 € d'allocation de rentrée scolaire (montant de 780 € lissé sur 12 mois),
- 437 € d'allocation logement,
- 815 € de revenu de solidarité active.

Sous l'hypothèse d'une sous-déclaration de 0,25 smic annuelle, le revenu d'activité du ménage s'élève à 285 € net par mois. Le montant de prestations total perçu diminue de 108 €. Les montants d'aides au logement, d'allocations familiales et d'allocation de rentrée scolaire restent stables. Le montant de Rsa versé diminue de 285 €, mais est compensé à hauteur de 177 € par l'ouverture de droit à la prime d'activité.

Figure 3 : Impact de la sous-déclaration de 0,25 ; 0,5 et 1 smic pour un couple monoactif avec deux enfants

Source : maquette de cas-types Cnaf-DSER, maquette statique 2016.

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine.

Pour un couple déclarant un revenu de 0,5 smic la sous-déclaration conduit à une réévaluation du revenu à 0,54 smic sous H1 et à 0,7 smic sous H2. L'impact sur les prestations est alors respectivement de 9 € et de 67 €. L'impact est plus important lorsque le revenu initial est d'un smic : la diminution des prestations est de 54 € avec une réévaluation du revenu de 7,3 % et de 317 € pour une réévaluation de 40,7 %. Cette réduction est due à la baisse cumulée des aides au logement et de la prime d'activité.

Dans les scénarios 1a et 2a, les individus tirés aléatoirement perçoivent au maximum 1,5 smic de revenus d'activité. À ce niveau de revenu, la prise en compte de la sous-déclaration est associée à une diminution de 48 € sous l'hypothèse 1 et de 265 € sous l'hypothèse 2.

Figure 4 : Impact de la sous-déclaration pour un couple avec deux enfants monoactif avec des revenus d'activité de 0,5 ; 1 et 1,5 smic (scénario 1a - groupe 2)

Source : maquette de cas-types Cnaf-DSER, maquette statique 2016.

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine.

2.3. Cas-type 3 : Couple biactif avec deux enfants

Les individus tirés aléatoirement peuvent être en couple avec un conjoint percevant des revenus d'activité. Dans ce cas, seuls les revenus propres à l'individu tiré font l'objet d'une réévaluation.

La personne sous-déclarante est présentée en couple avec deux enfants de 14 et 16 ans. Le conjoint dispose d'un revenu fixe d'un smic. La sous-déclaration de 0,25 smic annuelle se traduit par un indu de prestation de 191 € en raison d'un versement supplémentaire de prime d'activité de 108 € et d'aide au logement à hauteur de 83 €. Les montants des prestations familiales et de l'ARS demeurent inchangés.

Dans les scénarios 1b et 2b, des individus sont tirés au-delà de 1,5 smic. Pour ces personnes, l'affectation des revenus sous-déclarés peut se traduire par une modulation des allocations familiales en cas de biactivité. En effet, si les revenus du conjoint sont élevés, le revenu d'activité affecté au sous-déclarant peut conduire le ménage à passer au-dessus du plafond de modulation. Notons toutefois que, pour un couple avec deux enfants de 14 et 16 ans, la modulation des allocations familiales intervient quand les revenus du foyer dépassent 5,21 smic. Les cas-types présentés dans cette note ne vont pas jusqu'à ce niveau de revenu.

Figure 5 : Impact de la sous-déclaration de 0,25 smic pour un couple biactif avec deux enfants

Source : maquette de cas-types Cnaf-DSER, maquette statique 2016.

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine.

En reprenant cette configuration pour les individus du second groupe la réévaluation du revenu conduit à une modification des ressources du ménage dont le niveau passe de 1,5 à 1,54 smic sous hypothèse H1 et à 1,7 smic sous hypothèse H2. Le montant total de prestation s'élève alors respectivement à 570 € et 535 € contre 575 € en cas de sous-déclaration.

Comme dans les autres situations, les différences de prestations versées s'expliquent par la diminution de la prime d'activité et des aides au logement. L'allocation de rentrée scolaire cesse d'être versée à 2,23 smic. Pour un individu dont les revenus déclarés sont de 1 smic (revenu du foyer de 2 smic), et avec une hypothèse de réévaluation de 40,7 %, la baisse induite de prestation se monte à 230 €.

Quand les revenus du couple dépassent 2,4 smic, la PPA n'est plus versée et il ne subsiste que les allocations familiales. La sous-déclaration n'a donc pas d'effet sur le montant de prestations versé jusqu'à la modulation des allocations familiales à 5,21 smic.

Figure 6 : Impact de la sous-déclaration pour un couple avec deux enfants, biactif, avec des revenus d'activité de 1,5 ; 2 et 2,5 smic (scénario 1a - groupe 2)

Source : maquette de cas-types Cnaf-DSER, maquette statique 2016.

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine.

3. Une évaluation à partir du modèle de microsimulation Myriade de la Cnaf

3.1 Le modèle de microsimulation Myriade

Afin de mesurer l'impact de la sous-déclaration des revenus d'activité sur le montant de prestations versé, cette note a recourt au modèle de microsimulation Myriade de la Cnaf. Ce modèle permet de simuler les transferts sociaux et fiscaux pour un échantillon représentatif des ménages de France métropolitaine vivant en logement ordinaire[111]. Il a notamment pour objectif de produire des évaluations *ex ante* des conséquences redistributives des réformes du système-socio fiscal pour les individus, les familles et les ménages. Dans le cadre de cette note, il est utilisé d'une part pour calculer le montant « effectif » des transferts sociaux et fiscaux (prestations versées) – en tenant compte de la sous-déclaration – et d'autre part pour évaluer le montant qu'atteindrait ces transferts si tous les revenus d'activité étaient déclarés – en l'absence de sous-déclaration – selon les hypothèses définies dans la section précédente.

[111] Hors logements collectifs, hôpitaux, foyers pour jeunes travailleurs, etc.

La version de Myriade utilisée dans cette note s'appuie sur l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) 2011 représentative des ménages ordinaires de la France métropolitaine. L'ERFS consiste en un appariement statistique du fichier de l'enquête Emploi en continu EEC (données du 4ème trimestre de l'année N) avec les fichiers fiscaux (déclarations des revenus) de la Direction générale des finances publiques (DGFiP) de l'année N et les données sur les prestations perçues au cours de l'année N et collectées auprès de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), de la Caisse nationale de l'assurance vieillesse (Cnav) et de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA).

Le modèle Myriade est actualisé pour être représentatif d'une année donnée : il recalcule les éléments du système redistributif en fonction de la législation en vigueur. Compte tenu de la source sur laquelle est basé le modèle (ERFS), le recalcul porte sur la fiscalité directe au titre de l'impôt sur le revenu et sur les prestations sociales monétaires (prestations familiales, allocations logement, minima sociaux). Sont donc exclus de l'analyse les revenus de remplacement (pensions de retraite, allocations chômage), les prestations en nature (éducation, etc.) et les impôts indirects (TVA par exemple) et les cotisations sociales. Le recalcul des dispositifs sociaux et fiscaux repose sur l'hypothèse que les ressources des individus sont identiques d'une année sur l'autre. De même, les effets évalués ne tiennent pas compte des éventuelles réactions comportementales (notamment les ajustements d'offre de travail) à une prise en compte intégrale des ressources perçues par les individus.

Dans cette note, la législation appliquée est celle de 2015 après une actualisation des données entre 2011 et 2015 à structure de population inchangée. Les simulations intègrent également la prime d'activité même si celle-ci n'est entrée en vigueur qu'au 1er janvier 2016. Le recours à la prime d'activité est conforme aux prévisions ex-ante du gouvernement (50 % de recours) et sous-estime le nombre de bénéficiaires ce qui engendre un biais potentiel sur les effets « prime d'activité ».

L'impact de la sous-déclaration est évalué pour les prestations suivantes :

- prestations familiales : allocations familiales, complément familial, prestations d'accueil du jeune enfant (hors CLCA[112]), allocation de rentrée scolaire[113] ;
- aides au logement (location et accession) ;
- minima sociaux : allocation aux adultes handicapés, revenu de solidarité active ;
- prime d'activité.

3.2. Résultats des simulations

Les résultats obtenus pour les différents scénarios de sous-déclaration sont synthétisés dans les tableaux 4 à 6 et détaillés par prestation en annexe dans les *Tableaux 7* à *9*.

Tableau 4 - Rf =1 milliard d'euros avec une proportion de sous-déclarants dans le groupe 1 de 1 %

[112] Introduire cette prestation nécessiterait des hypothèses complémentaires sur le temps de travail.

[113] Pour les prestations qui ne sont pas sous conditions de ressources (AEEH, ASF), la sous-déclaration n'a logiquement aucun impact.

Tableau 5 - Rf = 5 milliards d'euros avec une proportion de sous-déclarants dans le groupe 1 de 1 %

Tableau 6 - Rf = 5 milliards d'euros avec une proportion de sous-déclarants dans le groupe 1 de 5 %

Plus précisément, sont présentés :

- le nombre de personnes qui sous-déclarent leurs revenus (ces individus peuvent appartenir à un même foyer d'allocataire) ainsi que la part de revenu non-déclaré par les individus du second groupe (égale à $\frac{z}{1+z}$) ;
- la masse financière de revenus d'activité non-déclarée pour les deux sous-groupes ;
- le supplément de prestation sociale versé en raison de la dissimulation d'une partie des revenus d'activité.

Sur la base d'une proportion de sous-déclarants de 1 % (Tableau 4), le nombre d'individus du premier groupe (individus en âge de travailler ayant terminé leurs études initiales ne percevant ni revenu d'activité, ni allocation chômage, ni pensions de retraite) concernés par une sous-déclaration est de 36 000 pour une masse financière de revenus d'activité nets de 122 millions d'euros. Cette absence de déclaration conduit au versement supplémentaire de 26 millions d'euros de prestations sociales. Ainsi, si on considère que le montant total de sous-déclaration s'élève à 1 milliard d'euros, la part de revenu d'activité non-déclarée par le second groupe s'élève à 6,8 % pour le scénario 1a et 1,3 % pour le scénario 1b.

- <u>Principaux résultats pour l'hypothèse 1 : sous-déclaration de 1 milliard</u>

Pour ce niveau de sous-déclaration, l'impact sur les prestations varie selon le scénario retenu mais demeure assez limité au regard de la masse totale des prestations versées : le premier scénario conduit à un supplément de prestations versé de 108 millions d'euros (soit 10,8 % de la masse sous-déclarée) contre 47 millions pour le scénario 1b (4,7 % de la masse sous-déclarée). Ces différences entre les scénarios sont cohérentes avec le ciblage des prestations sous conditions de ressources : le scénario 1b étend le champ des sous déclarants à des revenus supérieurs à 1,5 smic (et donc potentiellement à des niveaux de revenus supérieurs aux plafonds des prestations sous conditions de ressources) (cf. : cas-types *Figure 4* et *Figure 6*).

Le supplément de prestations versé est principalement dû aux minima sociaux et aux aides au logement : ces prestations contribuent conjointement à un surcoût de 88 millions dans le scénario 1a et de 44 millions dans le scénario 1b. L'effet des prestations familiales est moindre et évalué à 7 millions d'euros pour le scénario 1a et 10 millions pour le scénario 1b. Concernant la prime d'activité, les simulations font apparaître deux effets opposés qui sont liés au barème de la prestation. Pour les individus du groupe 1, l'imputation de revenus d'un

montant de 0,5 smic sur deux trimestres se traduit par une ouverture de droit à la PPA et donc un coût supplémentaire pour les finances publiques. Pour les individus du groupe 2 la modulation des revenus peut modifier, à la baisse (cas-type pour 1 smic – *Figure 3*) comme à la hausse (cas-type pour 0,5 smic – *Figure 3*), le montant de PPA versé ou se traduire par une sortie du dispositif (cas-type à 1 smic – *Figure 1*).

Ainsi, dans les simulations, l'imputation de revenus au groupe 1 est associée à une augmentation du montant de prime versé de 11,6 millions d'euros (*Tableau 7*). La prise en considération des sous-déclarations de revenus pour le groupe 2 joue en sens inverse mais l'ampleur de l'effet dépend du scénario analysé. L'augmentation du montant de prime versé est atténuée de 6 millions pour le scénario 1b (5,5 millions supplémentaire de prime versé au total) alors que, dans le premier scénario 1a, l'imputation de revenus au groupe 2 permet une réduction du montant de prime de 25 millions d'euros (soit au final une économie de 13 millions d'euros).

Tableau 4 : Impact de la non-déclaration de revenus d'activité à hauteur d'un milliard d'euros sur l'année

1 milliard de revenus non déclarés	Impact SD groupe 1	Impact SD total groupe 2		Impact SD total	
		Scénario 1a	Scénario 1b	Scénario 1b	Scénario 1b
Hypothèses	**1 %** des personnes sans revenu d'activité perçoivent 0,5 smic pendant 2 trimestres	On augmente de 7,3 % le revenu d'activité de 10 % des actifs dont les revenus d'activités sont inférieurs à 1,5 smic annuel	On augmente de 1,4 % le revenu d'activité de 10 % des actifs qui perçoivent des revenus d'activité	groupe 1 + groupe 2	groupe 1 + groupe 2
Part du revenu d'activité non déclarée	**-**	**6,8 %**	**1,3 %**	**-**	**-**
Nombre de personnes concernées (en milliers)	36	917	2 260	952	2 296
Masse financière non déclarée (en millions)	122	878 M€	878 M€	1 000 M€	1 000 M€
Dépense supplémentaire de prestations (en millions)	**26 M€**	**82 M€**	**21 M€**	**108 M€**	**47 M€**

Source : modèle de microsimulation Myriade – ERFS 2011 actualisée 2015.

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine. SD : sous-déclaration

- Principaux résultats pour l'hypothèse 2 : sous-déclaration de 5 milliards

Avec une hypothèse de 5 milliards d'euros de sous-déclaration et pour une proportion de non-déclarant du groupe 1 de 1 % (*Tableau 5*), la part de revenus d'activité non-déclarée par le second groupe s'élève à 40,7 % pour le scénario 1a et 7,9 % pour le scénario 1b. Comme pour le *Tableau 4* (hypothèse d'1 milliard d'euros), le supplément de prestation versé demeure assez limité au regard du montant total de prestations : il est de 420 millions pour le scénario 1a (8,3 % de la masse sous-déclarée), de 201 millions pour le scénario 1b (4,0 % de la masse sous-déclarée).

De même, quel que soit le scénario retenu, l'impact sur le niveau de prestations versé est principalement porté par les aides au logement et les minima sociaux (275 millions pour le scénario 1a, 125 millions pour le scénario 1b). En ce qui concerne la prime d'activité, le surcroît de prime versé au groupe 1 (11,6 millions d'euros) est compensé dans les deux scénarios : le supplément de prime d'activité versé est au total de 101 millions d'euros pour le scénario 1a et de 20 millions pour le scénario 1b.

Tableau 5 : Impact de la non-déclaration de revenus d'activité à hauteur de 5 milliards d'euros sur l'année

5 milliards de revenus non déclarés	Impact SD groupe 1	Impact SD groupe 2		Impact SD total	
		Scénario 1a	Scénario 1b	Scénario 1a	Scénario 1b
Hypothèses	1 % des personnes sans revenu d'activité perçoivent 0,5 smic pendant 2 trimestres	On augmente de 40,7 % le revenu d'activité de 10 % des actifs dont les revenus d'activités sont inférieurs à 1,5 smic annuel	On augmente de 7,9 % le revenu d'activité de 10 % des actifs qui perçoivent des revenus d'activité	groupe 1 + groupe 2	groupe 1 + groupe 2
Part du revenu d'activité non déclarée	**-**	**28,9 %**	**5,6 %**	**-**	**-**
Nombre de personnes concernées (en milliers)	36	917	2 260	952	2 296
Masse financière non déclarée (en millions)	122 M€	4 878 M€	4 878 M€	5 000 M€	5 000 M€
Dépense supplémentaire de prestations (en millions)	**26 M€**	**394 M€**	**175 M€**	**420 M€**	**201 M€**

Source : modèle de microsimulation Myriade – ERFS 2011 actualisée 2015.

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine. SD : sous-déclaration

- Principaux résultats pour l'hypothèse 2 : sous-déclaration de 5 milliards avec un tirage de 5 % sur le premier groupe

En fixant la proportion de non-déclarant du premier groupe à 5 % (*Tableau 6*), le nombre d'individu sans activité concernés par une sous-déclaration s'élève à 179 000 pour une masse financière de revenus d'activité nets de 610 millions d'euros. Pour ces niveaux, l'impact en termes de prestations versées est égal à 130 millions. Malgré l'augmentation du taux de non-déclaration dans le premier groupe, les suppléments de prestations versés sont de 492 millions pour le scénario 2a et 288 millions pour le scénario 2b. Ainsi, avec un montant total de sous-déclaration s'élevant à 5 milliards d'euros, la diminution du montant de prestations versé représente 9,8 % de ma masse financière sous-déclarée pour le scénario 2a et 5,7 % pour le scénario 2b.

Tableau 6 : Impact de la non-déclaration de revenus d'activité à hauteur de 5 milliards d'euros sur l'année

5 milliards de revenus non déclarés	Impact SD groupe 1	Impact SD groupe 2		Impact SD total	
		Scénario 2a	Scénario 2b	Scénario 2a	Scénario 2b
Hypothèses	**5 %** des personnes sans revenu d'activité perçoivent 0,5 smic pendant 2 trimestres	On augmente de 36,6 % le revenu d'activité de 10 % des actifs dont les revenus d'activités sont inférieurs à 1,5 smic annuel	On augmente de 7,1 % le revenu d'activité de 10 % des actifs percevant des revenus d'activité	groupe 1 + groupe 2	groupe 1 + groupe 2
Part du revenu d'activité non déclarée	**-**	**26,8 %**	**5,2 %**	**-**	**-**
Nombre de personnes concernées (en milliers)	179	917	2 260	1 096	2 439
Masse financière non déclarée (en millions)	610 M€	4 390 M€	4 390 M€	5 000 M€	5 000 M€
Dépense supplémentaire de prestations (en millions)	**130 M€**	**363 M€**	**158 M€**	**492 M€**	**288 M€**

Source : modèle de microsimulation Myriade – ERFS 2011 actualisée 2015.

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine. SD : sous-déclaration

Annexe 1 : Impact détaillée de la sous-déclaration de revenu

Tableau 7 : Impact de la non-déclaration de revenus d'activité à hauteur d'un milliard d'euros sur l'année

Hypothèse n°1 (1 milliard de revenus non déclarés)	**Situation de référence (a)**	**Impact SD de groupe 1**		**Impact total (groupe 1 + groupe 2 - scénario 1)**			**Impact total (groupe 1 + groupe 2 - scénario 2a)**		
		Total (b)	***Impact (a-b)***	**Total (c)**	***Impact (a-c)***	***Impact en %***	**Total (c)**	***Impact (a-c)***	***Impact en %***
Hypothèses		1 % des personnes sans revenus d'activité déclarés perçoivent 1/2 smic pendant 2 trimestres		On augmente de 7,3 % le revenu d'activité de 10% des actifs touchant des revenus d'activité inférieurs à 1,5 smic annuels			On augmente de 1,4 % le revenu d'activité de 10 % des actifs percevant des revenus d'activité		
Montants financiers (en millions)									
Aides au logement	14 361	14 354	6,6	14 307	54	*0,4 %*	14 338	23	*0,2 %*
Minima sociaux	14 051	14 021	30,4	14 017	35	*0,2 %*	14 031	21	*0,1 %*
Prime d'activité	4 272	4 284	-11,6	4 259	13	*0,3 %*	4 279	-6	*-0,1 %*
Prestations familiales	28 318	28 318	0,4	28 312	7	*0,02 %*	28 309	10	*0,03 %*
Total prestations (en millions)	**61 003**	**60 977**	**25,9**	**60 895**	**108**	***0,2 %***	**60 956**	**47**	***0,1 %***

SD : sous-déclaration

Source : modèle de microsimulation Myriade – ERFS 2011 actualisée 2015.

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine.

Lecture : une sous-déclaration d'1 milliard d'euros des revenus d'activité (scénario 1) se traduit par un versement supplémentaire de prestations de 114 millions d'euros.

Tableau 8 : Impact de la non-déclaration de revenus d'activité à hauteur de 5 milliards d'euros sur l'année

Hypothèse n°2 (5 milliards de revenus non déclarés)	**Situation de référence (a)**			**Impact total (groupe 1 + groupe 2 - scénario 1)**			**Impact total (groupe 1 + groupe 2 - scénario 2a)**		
		Total (b)	***Impact (a-b)***	**Total (c)**	***Impact (a-c)***	***Impact en %***	**Total (c)**	***Impact (a-c)***	***Impact en %***
Hypothèses		1 % des personnes sans revenus d'activité déclarés perçoivent 1/2 smic pendant 2 trimestres		On augmente de 40,7 % le revenu d'activité de 10 % des actifs touchant des revenus d'activité inférieurs à 1,5 smic annuels			On augmente de 7,9 % le revenu d'activité de 10 % des actifs percevant des revenus d'activité		
Montants financiers (en millions)									
Aides au logement	14 361	14 354	6,6	14 165	195	*1,4 %*	14 271	90	*0,6 %*
Minima sociaux	14 051	14 021	30,4	13 972	79	*0,6 %*	14 017	35	*0,2 %*
Prime d'activité	4 272	4 284	-11,6	4 172	101	*2,4 %*	4 252	20	*0,5 %*
Prestations familiales	28 318	28 318	0,4	28 274	45	*0,16 %*	28 263	56	*0,20 %*
Total prestations (en millions)	**61 003**	**60 977**	**25,9**	**60 583**	**420**	***0,7 %***	**60 803**	**201**	***0,3 %***

SD : sous-déclaration

Source : modèle de microsimulation Myriade – ERFS 2011 actualisée 2015.

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine.

Lecture : une sous-déclaration 5 milliards d'euros des revenus d'activité (scénario 2a) se traduit par un versement supplémentaire de prestations de 221 millions d'euros

Tableau 9 : Impact de la non-déclaration de revenus d'activité à hauteur de 5 milliards d'euros sur l'année avec un tirage de 5% sur le groupe 1

Hypothèse n°2 (5 milliards de revenus non déclarés)	**Situation de référence (a)**			**Impact total (groupe 1 + groupe 2 - scénario 1)**			**Impact total (groupe 1 + groupe 2 - scénario 2a)**		
		Total (b)	***Impact (a-b)***	**Total (c)**	***Impact (a-c)***	***Impact en %***	**Total (c)**	***Impact (a-c)***	***Impact en %***
Hypothèses		1 % des personnes sans revenus d'activité déclarés perçoivent 1/2 smic pendant 2 trimestres		On augmente de 36,6 % le revenu d'activité de 10% des actifs touchant des revenus d'activité inférieurs à 1,5 smic annuels			On augmente de 7,1 % le revenu d'activité de 10 % des actifs percevant des revenus d'activité		
Montants financiers (en millions)									
Aides au logement	14 361	14 328	33,1	14 152	209	*1,5 %*	14 252	109	*0,8 %*
Minima sociaux	14 051	13 899	152,2	13 855	197	*1,4 %*	13 896	155	*1,1 %*
Prime d'activité	4 272	4 330	-57,8	4 227	46	*1,1 %*	4 300	-28	*- 0,6 %*
Prestations familiales	28 318	28 316	2,0	28 278	41	*0,14 %*	28 267	52	*0,18 %*
Total prestations (en millions)	**61 003**	**60 874**	**129,6**	**60 511**	**492**	***0,8 %***	**60 715**	**288**	***0,5 %***

SD : sous-déclaration

Source : modèle de microsimulation Myriade – ERFS 2011 actualisée 2015.

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine.

Lecture : une sous-déclaration 5 milliards d'euros des revenus d'activité (scénario 2a) se traduit par un versement supplémentaire de prestations de 263 millions d'euros

Annexe 2 : Méthodologie utilisée

Dans le modèle Myriade, pour évaluer l'impact de la sous-déclaration, il est possible d'affecter des revenus supplémentaires à des individus tirés au hasard parmi les personnes cibles. Cette méthode est toutefois limitée par le nombre de personnes tirées. Dans le cas présent, en tirant 1 % de la population cible, le nombre de personnes sélectionnées aléatoirement ne permet pas de garantir une bonne représentativité des résultats dès lors que l'on s'intéresse aux impacts à un niveau de détail par prestation.

Une méthode alternative a donc été choisie. Elle consiste à augmenter dans un premier temps les revenus de l'ensemble de la population cible et à calculer l'impact global de l'affectation des revenus pour chacune des prestations. Dans un second temps, un impact moyen est estimé à partir des hypothèses du groupe de travail.

Par exemple, pour évaluer l'effet de la sous-déclaration du groupe 1, on simule l'affectation de revenus équivalente à 0,5 smic sur un semestre pour tous les individus appartenant à la population cible puis on applique une pondération de 1% aux différentiels de montants de prestations versées.

Pour les couples, on ne peut donc pas tester les situations où la sous-déclaration ne porte que sur l'un des deux revenus. Des tests de sensibilité restreignant l'affectation des revenus à 50 % de la population cible dans le but d'isoler les individus sous-déclarant au sein des couples, montrent que ce biais est relativement limité en terme d'effets sur le montant des prestations versé.

Note

Direction des statistiques, des études et de la recherche

Paris, le 21 mars 2017

2017-XX/DSPA

Rédacteur : Guillaume Berthoin, Vincent Lignon, Muriel Pucci

Objet : Impact de la sous-déclaration des revenus d'activité sur le montant des prestations sociales à partir des hypothèses de l'Acoss - Compléments

---

Cette note a pour objectif de compléter les résultats de la note 2017-17/DSPA sur l'impact de la sous-déclaration des revenus d'activité sur le montant des prestations sociales.

Elle vise à tester la sensibilité des résultats à une nouvelle répartition des individus sous-déclarants. Dans la note n°17, les sous-déclarants sont tirés en fonction de leur niveau de revenu individuel indépendamment des ressources de leur conjoint. Dans le cadre d'un système familialisé, cette hypothèse peut avoir des répercussions importantes : imputer des revenus à un individu sans ressource propre n'a pas les mêmes effets sur le niveau de prestation selon que cet individu soit en couple avec un conjoint ayant de faibles revenus ou un conjoint avec des revenus substantiels.

Dans cette note, le tirage des sous-déclarants dans les deux groupes est donc conditionné aux ressources totales du ménage.

Dans le scénario central, la dépense supplémentaire générée par la sous-déclaration de revenus s'élève à 221 millions d'euros pour 1 milliard de revenus non-déclarés, (contre 108 millions précédemment). Sous l'hypothèse d'un montant sous-déclaré de 5 milliards, l'impact est évalué à 600 millions (contre 492 précédemment). Ces différences sont principalement liées à la modification du rapport entre l'indu de prestation et les masses sous déclarées pour le groupe 1 : égal à 21,2 % dans le scénario central de la note n°17 (26 millions d'indus, 122 millions de sous-déclaration), ce rapport s'établit désormais à 36,6 % (18 millions d'indus, 48 millions de sous-déclaration).

1. Nouvelles hypothèses sur la sous-déclaration de revenu

Par rapport à la note n°17, les hypothèses sur les montants de revenus non déclarés (R_f) sont inchangées :

- **H1 :** la masse financière des revenus d'activité nets non déclarés sur l'année s'élève à 1 milliard d'euros,
- **H2 :** la masse financière des revenus d'activité nets non déclarés sur l'année s'élève à 5 milliards d'euros.

Concernant la répartition de la sous-déclaration, la simulation tient désormais compte de l'ensemble des ressources du ménage.

- **Groupe 1 : Individus vivant dans des ménages sans revenu déclaré**

Les individus en âge de travailler (16-65 ans) ayant terminé leurs études initiales, ne percevant ni des allocations chômage, ni des pensions de retraite et **appartenant à un ménage ayant des revenus d'activité nul** : on fait l'hypothèse que 1 % des individus sous-déclarent six mois de salaires à 0,5 smic (soit une sous-déclaration totale notée R_1).

- **Groupe 2 : Individus actifs avec des revenus déclarés**

Les individus en âge de travailler (16-65 ans) ayant terminé leurs études initiales et **appartenant à un ménage dont les revenus d'activités sont inférieurs à 1,5 smic annuel** : on fait l'hypothèse que 10 % des individus sous-déclarent une partie de leurs revenus de sorte que, cumulé avec le groupe 1, on atteigne le montant total de sous-déclaration cible fixé (R_f). Cela se traduit dans le modèle par une augmentation des revenus de z %, définie de telle sorte que le montant total non déclaré par cette population R_2 soit égal à $R_f - R_1$.

Par ailleurs, par rapport à la note n°17, les variantes simulées sont les suivantes :

- dans la première variante, **le second groupe est élargi à l'ensemble des individus percevant des revenus d'activité** ;

- dans la seconde, **pour les individus du premier groupe, la part de sous-déclarant n'est plus de 1 % mais de 5 %**.

Au total, quatre scénarios présentés dans le *Tableau 1* sont testés.

Tableau 1 : Récapitulatif des scénarios proposés pour 1 et 5 milliards d'euros de sous-déclaration (SD)

	SD groupe 1 Chômeurs et inactifs	SD groupe 2 : actifs	
		Hypothèse 1 : 1 milliard de sous-déclaration	**Hypothèse 2 : 5 milliards de sous-déclaration**
Scénario 3a	**1 %** des personnes appartenant à un ménage sans revenu d'activité perçoivent 0,5 smic pendant 2 trimestres	On augmente de **22,2 %** le revenu d'activité de 10 % des actifs appartenant à un ménage dont les revenus d'activités sont inférieurs à 1,5 smic annuel *Impact global* : 179 M€*	On augmente de **115,3 %** le revenu d'activité de 10 % des actifs appartenant à un ménage dont les revenus d'activités sont inférieurs à 1,5 smic annuel *Impact global* : 541 M€*
Scénario 3b	*Impact groupe 1 : 18 M€*	On augmente de **1,5 %** le revenu d'activité de 10 % des actifs percevant des revenus d'activité *Impact global* : 43 M€*	On augmente de **8 %** le revenu d'activité de 10 % des actifs percevant des revenus d'activité *Impact global* : 201 M€*
Scénario 4a	**5 %** des personnes appartenant à un ménage sans revenu d'activité perçoivent 0,5 smic pendant 2 trimestres	On augmente de **17,7 %** le revenu d'activité de 10 % des actifs appartenant à un ménage dont les revenus d'activités sont inférieurs à 1,5 smic annuel *Impact global* : 221 M€*	On augmente de **110,9 %** le revenu d'activité de 10 % des actifs appartenant à un ménage dont les revenus d'activités sont inférieurs à 1,5 smic annuel *Impact global* : 600 M€*
Scénario 4b	*Impact groupe 1 : 88 M€*	On augmente de **1,2 %** le revenu d'activité de 10 % des actifs percevant des revenus d'activité *Impact global* : 106 M€*	On augmente de **7,7 %** le revenu d'activité de 10 % des actifs percevant des revenus d'activité *Impact global* : 263 M€*

* Impact global : Impact de la sous-déclaration des groupes 1 et 2

SD : sous-déclaration

2. Résultats des simulations

Les résultats obtenus pour les différents scénarios de sous-déclaration sont synthétisés dans les *Tableaux 2* à *5*.

Tableau 2 - Rf =1 milliard d'euros avec une proportion de sous-déclarants dans le groupe 1 de 1 %

Tableau 3 - Rf = 5 milliards d'euros avec une proportion de sous-déclarants dans le groupe 1 de 1 %

Tableau 4 - Rf = 1 milliard d'euros avec une proportion de sous-déclarants dans le groupe 1 de 5 %

Tableau 5 - Rf = 5 milliard d'euros avec une proportion de sous-déclarants dans le groupe 1 de 5 %

- Principaux résultats pour l'hypothèse 1 : sous-déclaration de 1 milliard

Tableau 2 : Impact de la non-déclaration de revenus d'activité à hauteur d'un milliard d'euros sur l'année (1 % dans le premier groupe)

1 milliard de revenus non déclarés	Impact SD groupe 1	Impact SD groupe 2		Impact SD total (G1+ G2)	
		Scénario 1	Scénario 2a	Scénario 1	Scénario 2a
Hypothèses	1 % des personnes appartenant à un ménage sans revenu d'activité perçoivent 0,5 smic pendant 2 trimestres	On augmente de 22,2 % le revenu d'activité de 10 % des actifs appartenant à un ménage dont les revenus d'activités sont inférieurs à 1,5 smic annuel	On augmente de 1,5 % le revenu d'activité de 10 % des actifs appartenant à un ménage qui perçoit des revenus d'activité	Groupe 1 + groupe 2	Groupe 1 + groupe 2
Part du revenu d'activité non déclarée	**-**	**18 %**	**1,5 %**	**-**	**-**
Nombre de personnes concernées (en milliers)	14	369	1 907	383	2 275
Masse financière non déclarée (en millions)	48 M€	952 M€	952 M€	1 000 M€	1 000 M€
Dépense supplémentaire de prestation (en millions)	**18 M€**	**162 M€**	**26 M€**	**179 M€**	**43 M€**

Source : modèle de microsimulation Myriade – ERFS 2011 actualisée 2015.

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine. SD : sous-déclaration.

- Principaux résultats pour l'hypothèse 2 : sous-déclaration de 5 milliards

Tableau 3 : Impact de la non-déclaration de revenus d'activité à hauteur de 5 milliards d'euros sur l'année (1 % dans le premier groupe)

5 milliards de revenus non déclarés	Impact SD groupe 1	Impact SD groupe 2		Impact SD total (G1+ G2)	
		Scénario 1	Scénario 2a	Scénario 1	Scénario 2a
Hypothèses	1 % des personnes appartenant à un ménage sans revenu d'activité perçoivent 0,5 smic pendant 2 trimestres	On augmente de 115,3 % le revenu d'activité de 10 % des actifs appartenant à un ménage dont les revenus d'activités sont inférieurs à 1,5 smic annuel	On augmente de 8,0 % le revenu d'activité de 10 % des actifs appartenant à un ménage qui perçoit des revenus d'activité	Groupe 1 + groupe 2	Groupe 1 + groupe 2
Part du revenu d'activité non déclarée	**-**	**53,6 %**	**7,4 %**	**-**	**-**
Nombre de personnes concernées (en milliers)	14	369	1 907	383	2 275
Masse financière non déclarée (en millions)	48 M€	4 952 M€	4 952 M€	5 000 M€	5 000 M€
Dépense supplémentaire de prestation (en millions)	**18 M€**	**524 M€**	**183 M€**	**541 M€**	**201 M€**

Source : modèle de microsimulation Myriade – ERFS 2011 actualisée 2015.

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine. SD : sous-déclaration.

- Principaux résultats pour l'hypothèse 1 avec un tirage de 5 % sur le premier groupe

Tableau 4 : Impact de la non-déclaration de revenus d'activité à hauteur de 1 milliards d'euros sur l'année (5 % dans le premier groupe)

1 milliard de revenus non déclarés	Impact SD groupe 1	Impact SD groupe 2		Impact SD total	
		Scénario 1	Scénario 2a	Scénario 1	Scénario 2a
Hypothèses	5 % des personnes appartenant à un ménage sans revenu d'activité perçoivent 0,5 smic pendant 2 trimestres	On augmente de 17,7 % le revenu d'activité de 10 % des actifs appartenant à un ménage dont les revenus d'activités sont inférieurs à 1,5 smic annuel	On augmente de 1,2 % le revenu d'activité de 10 % des actifs appartenant à un ménage qui perçoit des revenus d'activité	groupe 1 + groupe 2	groupe 1 + groupe 2
Part du revenu d'activité non déclarée	**-**	**15 %**	**1,2 %**	**-**	**-**
Nombre de personnes concernées (en milliers)	70	369	2 261	439	2 332
Masse financière non déclarée (en millions)	240 M€	760	760	1 000 M€	1 000 M€
Dépense supplémentaire de prestation (en millions)	**88 M€**	**133 M€**	**19 M€**	**221 M€**	**106 M€**

Source : modèle de microsimulation Myriade – ERFS 2011 actualisée 2015.

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine. SD : sous-déclaration

- Principaux résultats pour l'hypothèse 2 avec un tirage de 5 % sur le premier groupe

Tableau 5 : Impact de la non-déclaration de revenus d'activité à hauteur de 5 milliards d'euros sur l'année (5 % dans le premier groupe)

5 milliards de revenus non déclarés	Impact SD groupe 1	Impact SD groupe 2		Impact SD total	
		Scénario 1	Scénario 2a	Scénario 1	Scénario 2a
Hypothèses	5 % des personnes appartenant à un ménage sans revenu d'activité perçoivent 0,5 smic pendant 2 trimestres	On augmente de 110,9 % le revenu d'activité de 10 % des actifs appartenant à un ménage dont les revenus d'activités sont inférieurs à 1,5 smic annuel	On augmente de 7,7 % le revenu d'activité de 10 % des actifs appartenant à un ménage qui perçoit des revenus d'activité	groupe 1 + groupe 2	groupe 1 + groupe 2
Part du revenu d'activité non déclarée	**-**	**52,6 %**	**7,1 %**	**-**	**-**
Nombre de personnes concernées (en milliers)	70	369	2 261	439	2 332
Masse financière non déclarée (en millions)	240 M€	4 760 M€	4 760 M€	5 000 M€	5 000 M€
Dépense supplémentaire de prestation (en millions)	**88 M€**	**512 M€**	**175 M€**	**600 M€**	**263 M€**

Source : modèle de microsimulation Myriade – ERFS 2011 actualisée 2015.

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine. SD : sous-déclaration.

Fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie

Paris, le 30 mars 2017

NOTE À L'ATTENTION DU GROUPE CNIS RELATIF À LA MESURE DU TRAVAIL DISSIMULÉ ET DE SES IMPACTS POUR LES FINANCES PUBLIQUES

Objet : fraudes aux ressources relatives à la CMU-C et à l'ACS

L'ouverture et le renouvellement des droits à la CMU-C ou à l'ACS sont établis sous conditions de ressources déclarées par les assurés. Le travail dissimulé induit dans ce cadre des risques de bénéfice indu de l'aide à la complémentaire santé financée par le Fonds CMU-C.

Élaborée à la demande du groupe de travail Cnis relatif à la mesure du travail dissimulé et de ses impacts pour les finances publiques, cette note vise à identifier et à caractériser les différentes typologies de sous-déclaration, à présenter succinctement les actions de vérification des ressources des assurés mises en œuvre par les branches maladie et famille du régime général et à soumettre quelques propositions permettant d'améliorer la mesure et l'évaluation de l'incidence financière du phénomène.

Présentation des dispositifs

- **La CMU-C**

La CMU-C offre la prise en charge de la part complémentaire des dépenses de santé (consultations, hospitalisations, médicaments, examens médicaux, etc.) à hauteur de 100 % des tarifs de responsabilité de la sécurité sociale. De plus, la CMU-C inclut des forfaits de prise en charge pour les prothèses dentaires, les lunettes, les prothèses auditives et d'autres dispositifs médicaux.

Pour faciliter leur accès aux soins, les bénéficiaires ont droit à la dispense d'avance des frais, les professionnels de santé sont payés directement par l'assurance maladie.

De plus, les professionnels de santé, quel que soit leur secteur de conventionnement, ne peuvent facturer aucun dépassement d'honoraires, sauf exigence particulière du patient.

Le bénéficiaire de la CMU-C est exonéré de la participation forfaitaire de 1€ pour les consultations médicales et des franchises médicales.

Fin 2016, les effectifs de la CMU-C sont estimés à 5,5 millions de bénéficiaires, soit 8 % de la population française. Compte tenu du poids du régime général dans l'ensemble des régimes, la majorité des bénéficiaires de la CMU-C relève de ce régime (90 %). Au sein du régime général, 51 % des bénéficiaires sont en âge d'exercer une activité professionnelle [20-59 ans]. En comptant les ayants-droit, 95 % des bénéficiaires du dispositif entrent dans le champ de l'étude relative au travail dissimulé[114].

Au titre de 2016, le Fonds finance 2,2 Md€ de prestations au titre de la CMU-C. Ce montant correspond aux dépenses de CMU-C prises en charge par les organismes qui en ont la gestion (régimes de base ou organismes complémentaires) sur la base des dépenses réellement engagées, dans la limite d'un montant forfaitaire annuel par bénéficiaire, égal à 412 € pour l'année 2016. Compte tenu du niveau important des dépenses de CMU-C de la branche maladie du régime général, un remboursement complémentaire au-delà du plafond de remboursement forfaitaire est possible dans la limite des capacités de financement du Fonds CMU-C.

- **L'ACS (aide au paiement d'une complémentaire santé)**

L'ACS vise à atténuer l'effet de seuil de la CMU complémentaire. Elle s'adresse aux personnes dont les ressources dépassent jusqu'à 35 % le plafond d'attribution de la CMU-C.

Elle consiste en une aide financière au paiement d'un contrat d'assurance maladie complémentaire de santé.

Le montant de l'aide varie en fonction de l'âge des personnes composant le foyer : 100 € pour les personnes âgées de moins de 16 ans, 200 € pour les personnes âgées de 16 à 49 ans, 350 € pour les personnes âgées de 50 à 59 ans, 550 € pour celles de 60 ans et plus.

Cette aide réduit et dans certains cas, prend totalement en charge, le montant de la cotisation annuelle du contrat de complémentaire santé.

Les dépenses du Fonds CMU-C au titre de la prise en charge des frais de complémentaire santé des bénéficiaires de l'ACS se sont élevées à 313 M€ en 2016 ce qui correspond à la couverture de d'un peu plus d'un million de personnes en moyenne sur l'année. Les assurés de 60 ans et plus bénéficiaires de l'ACS représentent environ 27 % de l'effectif global[115].

- **Les conditions d'attribution**

L'octroi de ces deux prestations est soumis à trois conditions similaires :

[114] La part des bénéficiaires âgés de 60 ans et plus - moins susceptibles d'obtenir une ouverture de droits par dissimulation d'une activité professionnelle - représente 5 % des bénéficiaires. En revanche cette population est susceptible de fraude à la déclaration des revenus d'autres types tels que les ressources issues du patrimoine.

[115] La structure par âge des personnes ayant obtenu une attestation ACS est nettement différente entre le régime général et la CCMSA ou le RSI, où l'on observe une population plus âgée. En particulier, les 60 ans et plus représentent 48 % des bénéficiaires à la CCMSA et 50 % au RSI, soit quasiment le double de ce qui est constaté au régime général où cette tranche d'âge représente 27 % des effectifs. Ces spécificités reflètent pour partie le profil d'âge de ces régimes.

- résider en France de façon stable,
- résider en France de façon régulière,
- avoir des ressources ne dépassant pas un certain plafond variant en fonction de la composition familiale (cf. plafonds ci-dessous).

Les conditions de résidence stable et régulière sont examinées selon les mêmes règles que pour l'affiliation à l'assurance maladie sur critère de résidence.

- **La condition de résidence stable et régulière**

La condition de la régularité de la résidence est remplie pour les personnes de nationalité française ou en situation régulière au regard de la législation sur le séjour des étrangers en France. La régularité de la résidence est appréciée au jour de la demande.

À l'occasion d'une première demande, la condition de stabilité est réputée acquise après trois mois de résidence ininterrompue en France.

Toutefois, ce délai n'est pas opposable dans certains cas : personnes inscrites dans un établissement d'enseignement, bénéficiaires d'une ou plusieurs prestations familiales, admises au titre de l'asile ou ayant demandé le statut de réfugié etc. (article R.861-10 du Code de la sécurité sociale).

Lors de la demande de renouvellement, la condition de stabilité est réputée satisfaite lorsque la personne a, sur le territoire métropolitain ou dans les DOM, son foyer permanent (lieu où elle habite normalement) ou son lieu de séjour principal (présence effective pendant plus de six mois au cours de l'année civile de versement des prestations).

Un contrôle périodique de la stabilité et de la régularité de la résidence est effectué par les caisses d'assurance maladie.

- **La condition de ressources**

Les ressources perçues au cours des douze mois précédant la demande doivent être inférieures à un plafond, déterminé par décret et revalorisé au 1er avril de chaque année[116] et dont le montant varie en fonction de la composition du foyer.

Les plafonds d'attribution au 1er avril 2017 sont les suivants :

Métropole

Nbre de personnes	Plafond CMU-C/AME		Plafond ACS	
	Annuel	*Mensuel**	*Annuel*	*Mensuel**
1	8 723	727	11 776	981
2	13 085	1 090	17 664	1 472
3	15 701	1 308	21 197	1 766
4	18 318	1 527	24 730	2 061
5	21 808	1 817	29 440	2 453
Par personne en +	+ 3489,20	+ 290,77	+ 4710,42	+ 392,54

[116] Article L.165-25 du Code de la sécurité sociale.

DOM

Nbre de personnes	Plafond CMU-C/AME		Plafond ACS	
	Annuel	*Mensuel**	*Annuel*	*Mensuel**
1	9 709	809	13 107	1 092
2	14 563	1 214	19 660	1 638
3	17 476	1 456	23 592	1 966
4	20 388	1 699	27 524	2 294
5	24 272	2 023	32 767	2 731
Par personne en +	+ 3883,48	+ 323,62	+ 5242,70	+ 436,89

Important : à propos des personnes ayant à leur disposition un logement à titre gratuit

Les personnes ayant à leur disposition un logement à titre gratuit (propriétaire, personne logée gracieusement) ou bénéficiant d'une aide au logement se voient appliquer un forfait logement qui est ajouté à leurs ressources. Ce forfait varie selon la composition familiale.

Nbre de personnes	Propriétaire - occupant à titre gratuit		Bénéficiaire d'une aide au logement	
	Montants mensuels		Montants mensuels	
	pour 2016	pour 2017	pour 2016	pour 2017
1 personne	12 % du RSA 1 personne, soit **62,96 euros (1)** **64,22 euros (2)**	12 % du RSA 1 personne, soit **64,22 euros (3)** **64,41 euros (4)**	12 % du RSA 1 personne, soit **62,96 euros (1)** **64,22 euros (2)**	12 % du RSA 1 personne, soit **64,22 euros (3)** **64,41 euros (4)**
2 personnes	14 % du RSA 2 personnes, soit **110,18 euros (1)** **112,39 euros (2)**	14 % du RSA 2 personnes, soit **112,39 euros (3)** **112,72 euros (4)**	16 % du RSA 2 personnes, soit **125,92 euros (1)** **128,44 euros (2)**	16 % du RSA 2 personnes, soit **128,44 euros (3)** **128,83 euros (4)**
3 personnes ou +	14 % du RSA 3 personnes, soit **132,22 euros (1)** **134,86 euros (2)**	14 % du RSA 3 personnes, soit **134,86 euros (3)** **135,27 euros (4)**	16,5 % du RSA 3 personnes, soit **155,83 euros (1)** **158,95 euros (2)**	16,5 % du RSA 3 personnes, soit **158,95 euros (3)** **159,42 euros (4)**

**Les moyennes mensuelles sont fournies à titre indicatif*

(1) : montant du forfait logement du 1er avril au 31 août 2016

(2) : montant du forfait logement du 1er septembre au 31 décembre 2016

(3) : montant du forfait logement du 1er janvier au 31 mars 2017

(4) : montant du forfait logement du 1er avril au 31 août 2017

Pour le calcul du droit à la CMU-C et à l'ACS, l'ensemble des ressources du foyer, imposables ou non imposables, perçues au cours des douze mois précédant la demande est pris en compte, y compris certaines prestations familiales, allocations diverses et revenus de capitaux placés.

Les avantages procurés par un logement sont pris en compte de façon forfaitaire. Les personnes locataires percevant une aide au logement, les propriétaires, ou les personnes logées à titre gratuit, se voient appliquer un forfait logement qui est ajouté à leurs ressources. Ce forfait varie selon la composition du foyer (au 1er avril 2017, le montant mensuel du forfait logement pour une personne seule est de 64,41 €).

Le RSA, la prime d'accueil du jeune enfant, l'allocation personnalisée d'autonomie, l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé et l'allocation de rentrée scolaire ne sont pas pris en compte.

Enfin les bénéficiaires du revenu de solidarité active (correspondant antérieurement au RSA socle) peuvent bénéficier de la CMU-C sans avoir besoin de justifier de leurs ressources auprès de l'assurance maladie.

Les revenus d'activité perçus durant la période de référence subissent un abattement de 30 %, lorsqu'au moment de la demande, le demandeur est en situation d'interruption de travail supérieur à six mois pour longue maladie, de chômage indemnisé ou perçoit l'allocation temporaire d'attente, l'allocation de solidarité spécifique ou encore est sans emploi et perçoit une rémunération de stage de formation professionnelle légale, réglementaire ou conventionnelle.

La typologie des fraudes – article L.114-17-1

La Délégation nationale de lutte contre la fraude (DNLF) propose une définition de la fraude. Il s'agit d'un acte intentionnel commis au détriment des finances publiques et entraînant un préjudice.

La première difficulté pour les acteurs de la lutte contre la fraude réside dans la définition de la fraude, car la frontière est mince entre les notions d'omission, d'erreur de déclaration et de fraude.

En application de l'article L.114-9 du Code de la sécurité sociale, les directeurs des organismes de sécurité sociale sont tenus, lorsqu'ils ont connaissance d'informations ou de faits pouvant être de nature à constituer une fraude, de procéder aux contrôles et enquêtes nécessaires.

Ils confient à des agents chargés du contrôle, assermentés et agréés, le soin de procéder à toutes vérifications ou enquêtes administratives concernant l'attribution des prestations ; ces derniers peuvent également mener leur vérifications et enquêtes pour le compte de plusieurs organismes appartenant éventuellement à différentes branches du régime général.

Peuvent notamment faire l'objet d'une pénalité :

- l'inobservation des règles ayant abouti à l'attribution de la prestation,
- la fausse déclaration, manœuvre visant à obtenir ou tenter d'obtenir le bénéfice des prestations.

La fraude est notamment caractérisée (considérée comme avérée) dans les cas suivants :

- établissement ou usage de faux,
- falsification, prêt, emprunt ou vol de documents originaux.

Lorsqu'elle est caractérisée, la fraude donne lieu à des pénalités plus importantes.

- **Cas-type de fraudes**

<u>Fraude à l'identité</u>

Règle : le demandeur doit justifier son identité par la production d'une carte d'identité ou d'un passeport.

Cas de fraude : Monsieur X produit un faux document.

Fraude à la condition de stabilité de la résidence

Règle : pour une première demande le bénéficiaire doit justifier d'une présence sur le territoire d'une durée de trois mois ininterrompue. Cette condition est également applicable au français expatrié de retour en France. La stabilité peut être prouvée par tout moyen, par exemple par un bail de location datant de plus de trois mois, par trois quittances de loyer successives, par deux factures successives d'électricité, de gaz, de téléphone.

Cas de fraude : Monsieur X est en France depuis moins de trois mois mais fournit des fausses quittances de loyer lui permettant d'accéder immédiatement à l'assurance maladie sur critère de résidence et à la CMU-C.

Règle : lors de la demande de renouvellement, la caisse vérifie la présence effective sur le territoire. Sont considérées comme résidant en France de manière stable les personnes qui ont leur foyer ou le lieu de leur séjour principal sur le territoire métropolitain, en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion, à Saint-Barthélemy ou à Saint Martin. Le foyer s'entend du lieu où les personnes habitent normalement, c'est-à-dire du lieu de leur résidence habituelle.

Sont réputées avoir en France le lieu de leur séjour principal les personnes qui y séjournent pendant plus de six mois au cours de l'année civile de versement des prestations.

Cas d'omission de déclaration : Monsieur X a déménagé dans un pays étranger, il n'a pas déclaré son déménagement et revient moins de six mois par an en France.

Fraude à la condition de régularité du séjour

Règle : la régularité de la résidence est appréciée au jour de la demande sur la base de la production de documents justifiant la régularité de séjour.

Cas de fraude : Monsieur Z fournit un titre de séjour dont les dates de validité sont falsifiées pour justifier de la régularité de son séjour.

Fraude à la composition du foyer

Règle : le plafond de ressources applicable dépend de la composition du foyer. L'ensemble des ressources du foyer est pris en compte.

Cas de fausse déclaration: Madame Y vit en concubinage avec Monsieur X qui a une activité salariée. Afin de bénéficier du RSA, Madame ne déclare pas sa situation de couple. Le bénéfice du RSA lui permet d'accéder à la CMU-C sans étude de ses ressources.

Règle : sont considérées comme enfant à charge, les jeunes de moins de 25 ans vivant au foyer des parents, et/ou percevant une aide des parents et/ou rattachés fiscalement au foyer fiscal des parents. Les bourses de l'enseignement supérieur sont prises en compte.

Cas de fausse déclaration : Madame Y ne déclare pas la présence de son enfant à charge, étudiant boursier et par conséquent ne déclare pas les bourses de l'enseignement supérieur perçues.

Fraude aux ressources

Règle : l'ensemble des ressources du foyer, imposables et non imposables est pris en compte, à l'exception des ressources listées à l'article R.861-10 du Code de la sécurité sociale. Les libéralités

servies par des tiers sont prises en compte lorsqu'elles excèdent 7 % du plafond annuel d'attribution de la CMU-C pour une personne seule.

Cas d'omission de déclaration : Monsieur et Madame X sont bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique aux personnes âgées (ASPA), soit 1243 € par mois pour le couple, le niveau de l'ASPA leur ouvre droit à l'ACS pour un montant de 550 € chacun. Leur fille les aide financièrement en fin d'année et leur donne 2000 €. En ajoutant cette somme, les revenus du couple dépassent le plafond d'attribution de l'ACS. Le couple omet de déclarer cette somme.

Dispositifs de contrôle des ressources mis en œuvre par les branches maladie et famille du régime général

- **Les contrôles effectués par les CPAM**

La confrontation des déclarations de ressources avec les données fiscales – indépendamment de la problématique de déconnexion de la période de référence des ressources (année glissante pour la CMU-C et l'ACS *vs* année calendaire pour la DGFIP) - peut permettre aux CPAM de mieux apprécier la cohérence des déclarations des demandeurs sur leur résidence en France, sur la composition de leur foyer et sur le montant de leurs revenus déclarés. En revanche, la complétude et l'exactitude de l'ensemble des ressources n'est pas vérifiable et *a fortiori* les ressources procurées par le travail dissimulé, par définition non déclarées à l'administration fiscale.

Face à ces constats, la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2012 a conforté l'utilisation du droit de communication bancaire, qui constitue pour les CPAM un moyen d'investigation efficace sur la réalité des ressources déclarées par les assurés : elle a ainsi prévu un délai de réponse opposable aux banques et la gratuité de la fourniture par ces dernières des informations demandées.

À partir des contrôles comportant une utilisation systématique du droit de communication des relevés de comptes bancaires auprès des établissements financiers effectués par trois CPAM, ces dernières ont détecté une fréquence d'anomalie supérieure à 10 % en 2012.

Au regard de ce taux, la CNAMTS a expérimenté l'exercice du droit de communication des relevés de comptes bancaires sur 10 % des demandes de renouvellement de la CMU-C reçues entre le 1er février 2014 et le 31 mai 2014 par quatre caisses de tailles et de zones géographiques différentes, ces demandes étant sélectionnées par voie d'un tirage aléatoire et n'étant pas liées à l'attribution du RSA socle (pour lequel il appartient aux CAF de procéder à la vérification).

Tels que communiqués par la CNAMTS à la Cour des comptes, les résultats de l'expérimentation ont conduit à constater une fréquence très élevée d'attributions irrégulières de la CMU-C. Ainsi, près d'un quart des dossiers étudiés (24,7 %) de titulaires de la CMU-C (non titulaires du RSA socle) comportaient des ressources supérieures au plafond de la CMU-C du fait d'une déclaration incomplète des ressources ou de la composition du foyer. Plus du dixième (13,1 %) comportaient des ressources excédant le plafond de l'ACS.

Toutefois, les ressources non déclarées identifiées par les contrôles portaient majoritairement sur des sommes versées par des membres de la famille ou par des proches. Par ailleurs, en raison de l'absence de représentativité statistique des quatre caisses retenues et de l'échantillon de dossiers

contrôlés au niveau national, la CNAMTS a estimé qu'aucune conclusion nationale ne pouvait être tirée de cette expérimentation.

Suite à ces premières actions de contrôle et en liaison avec ses autorités de tutelle, la CNAMTS a déployé, en janvier 2015, un plan national de sécurisation de l'attribution de la CMU-C visant à vérifier *a posteriori* 170 000 dossiers entre 2015 et 2016 et d'atteindre ainsi 10 % du nombre d'accords CMUC.

Suite à l'étape de contrôle, les fraudes identifiées en matière de gestion des droits (lors de l'attribution ou lors du renouvellement) relèvent de quatre catégories :

- fraude non détectée,
- fraude détectée mais non stoppée,
- fraude stoppée,
- préjudice compensé par recouvrement effectif des indus.

L'intentionnalité des irrégularités étant particulièrement complexe à démontrer, les sanctions prévues sont modulées en fonction de l'importance de l'écart entre les ressources effectives et le plafond d'obtention du droit. Elles vont du maintien du droit jusqu'à son terme accompagné d'un rappel à la réglementation à l'application de sanctions financières par le directeur de la CPAM accompagné d'un signalement au Procureur de la République.

Les fraudes détectées par les CPAM doivent faire l'objet d'un signalement aux Codaf dès lors que d'autres organismes sont impactés : CAF, Urssaf, DGFIP, Pôle Emploi, RSI ou MSA[117].

Les résultats des contrôles et les signalements aux Codaf ou au Procureur de la République ne font pas aujourd'hui l'objet de transmission au Fonds CMU-C.

- **Les contrôles effectués par les CAF**

Selon la Drees[118], en 2012, 80 % des allocataires du RSA socle avaient recours à la CMU-C. Le nombre de bénéficiaires du RSA socle s'élevait fin décembre 2014 à 1,9 million de personnes[119]. Sur la base de l'évaluation 2012, les bénéficiaires de la CMU-C représenteraient donc environ 1,5 million de personnes, soit 30 % du nombre de bénéficiaires total de la CMU-C en 2014[120].

Sous cette hypothèse de 30 % de bénéficiaires du RSA socle parmi les bénéficiaires de la CMU-C, les prestations financées par le fonds pour cette catégorie de personnes représenteraient environ 650 millions d'euros en 2016.

---

[117] En 2015, la Branche Famille a reçu 1224 signalements des CPAM, tous assurés confondus (cf. Bilan de la lutte contre la fraude 2015 sur les prestations légales de la branche famille)

[118] Drees, enquête 2012 auprès des bénéficiaires de minima sociaux.

[119] Drees, *Minima sociaux et prestations sociales – ménages aux revenus modestes et redistribution* – édition 2016

[120] Le Fonds CMU-C ne dispose pas de données nationales actualisées tous régimes confondus permettant de corroborer cette évaluation 2012. Les données disponibles concernent le RSI et la CCMSA pour lesquels les parts des bénéficiaires de la CMU-C également bénéficiaires du RSA s'élèvent respectivement à 59 % et 33,4 % en décembre 2012.

Sous réserve que la demande en soit faite par les assurés, l'octroi du RSA peut donner lieu à l'ouverture par les CPAM de droits à une aide à une complémentaire santé sans contrôle complémentaire des ressources. Il appartient en effet aux CAF de s'assurer des ressources qui conditionnent le droit à cette prestation.

Les prestations sont versées sur la base d'informations déclaratives qui présentent l'avantage d'être réactives aux changements de situation des allocataires. Toutefois, les données utilisées sont susceptibles d'erreur à l'ouverture des droits ou en cours de droit. Ces erreurs peuvent être involontaires ou intentionnelles. Les risques majeurs d'erreur portent sur les ressources et sur les situations professionnelles.

La branche Famille s'est en conséquence dotée d'un dispositif qui vise à sécuriser les données entrantes :

- échanges automatisés de données avec la DGFIP et Pôle Emploi,
- contrôles sur pièces et sur place des situations à risque, notamment détectées par le *datamining*.

La fraude n'est caractérisée qu'à l'issue d'une analyse spécifique visant à prouver la matérialité et l'intentionnalité de la fraude.

Mesure de l'incidence financière

- **Incidence sur les dépenses du Fonds CMU-C**

Pour le régime général, suite à fraude à la CMU-C non compensée par recouvrement des indus, le préjudice brut subi pour le Fonds CMU-C équivaut au montant total des prestations remboursées aux régimes d'assurance maladie durant toute la période concernée par la fraude et au titre de l'ensemble des bénéficiaires attachés à l'assuré (le coût moyen annuel par bénéficiaire s'est élevé à 417 euros en 2016). À titre d'information, le montant moyen unitaire du préjudice brut subi au titre des fraudes à la condition de ressources sur le champ de la CMU-C a été évalué en 2012[121] à 677 euros sur un nombre de 740 fraudes détectées par les CPAM. Il s'agit de la dernière évaluation disponible. Elle ne permet pas de discriminer la fraude à la ressource directement liée au travail dissimulé.

Pour les autres régimes d'assurance maladie, le préjudice subi équivaut au montant des prestations remboursées dans la limite du montant forfaitaire annuel par bénéficiaire, soit 412 € en 2016 (cf. *Tableau infra*) durant toute la période concernée par la fraude et au titre de l'ensemble des bénéficiaires attachés à l'assuré.

Toutefois, une partie des bénéficiaires de la CMU-C ayant sous-déclaré leurs ressources – intentionnellement ou pas –pourraient légitimement être éligibles à l'ACS. Pour cette catégorie de personnes, le préjudice net correspond en conséquence au delta entre le coût moyen de la CMU-C par bénéficiaire (417 euros pour le régime général en 2016) et le coût moyen de l'ACS par bénéficiaire (313 euros en 2016), soit environ 100 euros par bénéficiaire.

[121] Soit avant la généralisation de l'utilisation du droit bancaire.

À titre d'illustration, pour une famille de 4 personnes au régime général dont l'ouvrant-droit à la CMU-C aurait sous-déclaré ses ressources suite à du travail illégal et dont les revenus réels se situeraient au-dessus du plafond ACS – soit 2 4730 euros par an - le préjudice annuel à la prestation s'élèverait en 2016 à 417*4=1 668 euros.

Dépense par organisme en trésorerie, 2016, métropole et DOM, effectifs en milliers

2016	Dépense Total	Effectifs Moyens*	Coût moyen	Évolution dépense	Évolution effectifs	Évolution coût moyen	% Effectifs	% Dépense
CNAMTS	1 839,55 M€	4 362,16	417 €	2,5%	4,1%	-1,6%	80,7%	82,9%
SLM		51,08			5,9%			
RSI	96,19 M€	285,23	337 €	8,2%	5,1%	3,0%	5,2%	4,3%
CCMSA	42,11 M€	120,48	350 €	11,1%	11,6%	-0,5%	2,2%	1,9%
CANSSM	0,04 M€	0,14	259 €	-8,9%	-23,8%	19,6%	0,0%	0,0%
CAVIMAC	0,67 M€	2,28	293 €	1,0%	1,8%	-0,8%	0,0%	0,0%
CNMSS	0,99 M€	4,32	229 €	4,0%	5,0%	-1,0%	0,1%	0,0%
CRPCEN	0,04 M€	0,11	408 €	5,5%	15,6%	-8,8%	0,0%	0,0%
ENIM	0,89 M€	2,03	441 €	-7,2%	-9,9%	3,0%	0,0%	0,0%
RATP	0,07 M€	0,19	354 €	-12,8%	25,0%	-30,2%	0,0%	0,0%
SNCF	0,05 M€	0,25	192 €	2,6%	19,3%	-13,9%	0,0%	0,0%
CMUC_RO	1 980,59 M€	4 828,26	410 €	2,9%	4,4%	-1,4%	88,3%	89,3%
CMUC_OC	237,26 M€	637,78	372 €	-7,3%	-5,2%	0,0%	11,7%	10,7%
Total	2 217,85 M€	5 466,05	406 €	1,7%	2,9%	-1,1%	100,0%	100,0%

** Effectifs en milliers – Données estimées – Source : tous régimes*

Le Fonds CMU-C ne dispose toutefois pas de données actualisées permettant de dénombrer les fraudes aux revenus[122], de mesurer l'écart entre les ressources déclarées et les ressources réelles, d'identifier la durée du préjudice, de quantifier l'incidence financière, ni d'identifier la part de sous-déclaration aux revenus consécutive au bénéfice de revenus d'activité non déclarés.

Pour une fraude à l'ACS, le préjudice subi par le Fonds CMU correspond au montant de l'aide utilisée sur la période concernée qui dépend de la composition du foyer (nombre et âge des personnes).

- **Incidence sur les recettes du Fonds CMU-C : la minoration de l'assiette de TSA**

À compter de 2017, les recettes du Fonds CMU-C proviennent uniquement de la taxe de solidarité additionnelle (TSA) versée par les organismes complémentaires et assise sur le montant des primes ou cotisations d'assurance afférentes aux garanties de protection complémentaire en matière de frais de soins de santé.

En 2016, cette taxe, dont le taux est variable selon le type de contrat (de 6,27 % à 20,27 %) était attribuée pour une part de 6,27 % au Fonds CMU-C, pour un montant de 2,2 Md€.

Les cotisations versées par les assurés dans le cadre des contrats ACS auprès des mutuelles, institutions de prévoyance ou compagnies d'assurance sélectionnés par appel d'offres rentrent dans

[122] Les dernières données disponibles datent de 2012 et donnaient une part des fraudes aux ressources à hauteur de 88 % des cas de fraude sur la population des bénéficiaires de la CMU-C sans distinguer toutefois les dépassements au titre de revenus de solidarité intrafamiliaux des dépassements consécutifs à la perception de revenus d'activité non déclarés

l'assiette. En revanche, les bénéficiaires de la CMU-C ne versent pas de cotisation au titre de leur couverture complémentaire et ne contribuent en conséquence pas à la Taxe de solidarité additionnelle.

Parmi les personnes ayant délibérément sous-déclaré et obtenu la CMU-C, on peut distinguer plusieurs typologies :

- celles qui sont au-dessus du plafond d'ACS mais n'auraient pas souscrit une complémentaire, faute de ressources suffisantes (sous réserve qu'elles ne relèvent pas de l'ANI) ;
- celles dont les ressources effectives se situent sous le plafond ACS et qui auraient donc pu relever d'un contrat ACS ;
- celles qui ont les ressources suffisantes et/ou relèvent de l'ANI et auraient pu/du souscrire une couverture complémentaire individuelle.

Si ces deux dernières catégories de personnes avaient déclaré l'ensemble de leurs ressources et souscrit un contrat de complémentaire santé, l'assiette de TSA aurait été majorée, ce qui se serait traduit par l'encaissement de recettes supplémentaires ou la baisse des restitutions dues à certains OC et versées par l'Urssaf d'Ile-de-France.

Le fonds CMU-C ne dispose pas d'évaluation de la minoration de l'assiette.

Le cas échéant, l'impact financier sur l'assiette de la TSA est sensiblement moins important que le préjudice financier subi au titre du versement des prestations. Pour reprendre l'illustration *supra*, pour une famille de 4 personnes au régime général dont l'ouvrant-droit aurait sous-déclaré ses ressources et qui aurait pu en réalité souscrire une assurance complémentaire, le préjudice annuel à la prestation CMU s'élèverait en 2016 à 417*4=1 668 euros. Si cette famille avait souscrit une assurance complémentaire elle aurait versé 1 300 euros de cotisations[123]. Dans ce cas de figure, l'assiette de TSA aurait donc été minorée de 1 300 euros, soit une perte de recettes de 177 euros[124].

Le préjudice total pour l'assurance maladie se serait donc élevé à 1 845 euros pour une année, la part du préjudice sur les recettes ne représentant que 10 % du total.

Propositions visant à améliorer la mesure et l'évaluation de l'incidence financière de la fraude aux ressources

- Quantifier au niveau national le nombre de bénéficiaires de la CMU-C également bénéficiaires du RSA et élargir à la CMU-C les évaluations d'impact par la Cnaf de la sous-déclaration des revenus d'activité pour la population également bénéficiaire du RSA.
- Demander aux régimes d'assurance maladie de communiquer l'évaluation de l'incidence de la fraude et de l'impact financier par catégorie de fraude.
- Effectuer un bilan des indus recouvrés par les régimes d'assurance maladie.

[123] Prix moyen d'un contrat pour 4 personnes à fin 2015 (cf. rapport annuel sur l'ACS).

[124] Sur la base d'un taux de cotisations de 13,6 % correspondant aux contrats solidaires et responsables.

- Poursuivre et développer le partage entre les différents organismes de sécurité sociale des critères de ciblage des personnes à contrôler et des outils de détection.
- Poursuivre les échanges relatifs au bilan des Codaf.
- Évaluer l'impact sur l'assiette de la TSA à partir des sous-déclarations détectées par les CPAM et les CAF.

A5.6 : Les travaux de la comptabilité nationale

Fiche méthodologique de la base 2010 des comptes nationaux

L'évaluation macroéconomique de l'économie non observée

En comptabilité nationale, toute forme d'activité entreprise sur le territoire par les agents économiques doit être intégrée dans le produit intérieur brut, y compris celle qui ne peut pas être directement observée, parce que dissimulée ou informelle. On considère ici des activités à la fois productives du point de vue économique et légales dans leur principe, même si elles échappent à une observation directe de l'appareil statistique.

Au total, l'économie non observée qu'il convient d'ajouter à la richesse produite directement mesurable via l'appareil statistique s'élève à 68,1 Md€ en 2010, inchangée en base 2010 par rapport à la base 2005 (*figure 1*). Elle représente 3,4 % du PIB en base 2010. Ce montant correspond au montant d'activité dissimulée ajoutée à l'estimation du PIB pour rendre cette dernière exhaustive ; il ne correspond pas à l'activité dissimulée totale en France, car une partie du PIB est estimée à partir d'informations pouvant comprendre des activités dissimulées. Par exemple, l'estimation des loyers se fait sur la base du parc de logements et non sur la base de données fiscales, elle n'est donc pas affectée par l'éventuelle fraude de propriétaires qui omettraient de déclarer les loyers perçus. Il en va de même pour la production agricole, évaluée à partir des quantités produites, et pour la production en action sociale estimée à partir d'enquêtes auprès des ménages, intégrant probablement une partie de l'activité dissimulée. Pour ces raisons, il est en outre délicat de comparer les estimations du poids de l'économie non observée d'un pays à l'autre car les écarts reflètent aussi bien la manière dont les différents systèmes statistiques sont organisés que des différences dans le poids de la fraude ou de l'économie informelle.

1. Montants d'activités inobservées en 2010, en base 2005 et en base 2010

en milliards d'euros

	Base 2005	Base 2010	Révision
Activités dissimulées par les entreprises déclarées	52,2	51,9	-0,3
Fraude sur la valeur ajoutée	41,4	40,7	-0,6
Écart TVA	10,8	11,2	0,3
Activités générées par des entités économiques non déclarées	15,9	16,2	0,3
Activités dissimulées par les entreprises sans activité juridique (hors contrebande)	13,3	13,4	0,1
Contrebande	0,3	0,6	0,3
Recours au travail au noir par les ménages	2,2	2,2	0,0
Total	68,1	68,1	0,0

Source : Insee, comptes nationaux.

L'évaluation de l'économie non observée ainsi définie comporte deux volets.

- *L'activité dissimulée par des entreprises déclarées*

Certaines entreprises ne déclarent pas une partie de leur activité à l'administration fiscale, dans le but de payer moins d'impôt. Estimée à partir d'une étude sur les contrôles fiscaux menée en 2011[1], cette activité dissimulée se monte, pour l'année 2010, à 40,7 Md€ en base 2010 contre 41,4 Md€ en base 2005.

Par ailleurs, en appliquant les taux de TVA applicables aux différents éléments de la demande, produit par produit, la comptabilité nationale est à même de reconstituer le montant de TVA que l'État devrait théoriquement percevoir, pour le comparer ensuite à la TVA effectivement perçue – enregistrée par ailleurs dans le compte des administrations publiques. L'écart ainsi constaté est significatif, précisément parce que la comptabilité nationale intègre dans son évaluation de la demande l'activité dissimulée par les entreprises. Autrement dit, en première approximation, cet écart est dû au fait que les entreprises, lorsqu'elles dissimulent de l'activité, ne reversent pas au fisc la TVA qu'elles font payer au client final. Toutefois, la valeur précise de cet écart peut également résulter d'aléas statistiques, inévitables lors du processus visant à réconcilier dans un cadre comptable unifié l'ensemble des sources de données mobilisées. « L'écart TVA » est estimé en 2010 à 11,2 Md€ en base 2010, contre 10,8 Md€ en base 2005.

- *L'activité générée par des entités non déclarées*

Cette partie de l'économie non observée recouvre des activités variées.

Il s'agit d'une part de l'activité des entreprises sans existence juridique. La comptabilité nationale opère à ce titre un certain nombre de redressements dont le montant total est, en 2010, de 13,4 Md€ en base 2010 contre 13,3 Md€ en base 2005. À cette activité s'ajoute la contrebande, estimée à 0,6 Md€ en 2010 en base 2010 contre 0,3 Md€ en base 2005.

Il s'agit d'autre part du recours par certains ménages à l'emploi, rémunéré de façon informelle, de personnes pour effectuer des travaux domestiques (en un sens large : des travaux de ménage, de repassage mais aussi des activités relevant de l'action sociale comme la garde d'enfants ou l'aide aux personnes dépendantes). L'activité correspondante est évaluée en 2010 à 2,2 Md€ en base 2010 comme en base 2005.

La méthode d'estimation de l'activité dissimulée des entreprises ayant une existence juridique n'a pas été revue

En base 2010, l'estimation de l'activité dissimulée des entreprises ayant une existence juridique s'appuie sur une étude menée pour la base 2005, exploitant les résultats des contrôles fiscaux effectués par la Direction générale des finances publiques (DGFiP)[2]. En se fondant sur les rectifications opérées par les services fiscaux sur les entreprises contrôlées et en prenant en compte le fait que les contrôles fiscaux sont ciblés sur les entreprises ayant la plus forte probabilité de frauder, ces rectifications sont extrapolées à l'ensemble des entreprises.

La modification de la structure de l'économie (par secteur d'activité et par secteur institutionnel, notamment le partage entre les sociétés non financières et les entreprises individuelles) entre la base 2005 et la base 2010 change légèrement cette extrapolation, ce qui explique la révision des activités dissimulées des entreprises déclarées (–0,6 Md€), évaluées en base 2010 à 40,7 Md€ en 2010.

---

[1] Claudie Louvot-Runavot (2011), « L'évaluation de l'activité dissimulée des entreprises », *Document de travail* n° G2011/09, Insee.

[2] Claudie Louvot-Runavot (2011), op. cit.

Comme à chaque changement de base, l'écart TVA est révisé

Un changement de base est l'occasion de revenir sur les taux de TVA non déductibles qu'il convient d'appliquer aux différents biens et services de l'économie, à la fois à un niveau très fin de la nomenclature des produits et par type d'emploi (consommation intermédiaire, consommation finale, investissement). Ce travail s'est appuyé sur les travaux des experts en fiscalité de la direction générale du Trésor. Par ailleurs, les niveaux des emplois par produit, et par branche et secteur institutionnel en ayant l'usage ayant été revus, le niveau de la TVA théorique a été également révisé de ce fait.

Au total, la TVA théorique a été revue de 0,3 Md€ à la hausse, du fait essentiellement du changement de niveau des emplois. En effet, l'impact de la révision des taux de TVA est globalement neutre mais les modifications peuvent être plus importantes par produit et par emploi : du fait des changements de taux, la TVA perçue sur la consommation finale est révisée à la baisse de 2,1 Md€ et à la hausse de 2,2 Md€ pour la FBCF et la CI dans leur ensemble.

Nouvelle estimation de la contrebande

La base 2010 prend en compte une nouvelle estimation de la contrebande de tabac fondée sur le Rapport sur l'observation du marché illicite de tabac en France rédigé conjointement par l'Office français des drogues et des toxicomanies (OFDT) et par l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ)[3]. Les montants achetés illégalement sont estimés en confrontant les quantités consommées de tabac aux quantités vendues par des détaillants agréés. Par ailleurs, le partage de ces montants entre la marge des contrebandiers lors de la revente et la valeur des importations illégales a également été revu. Seule la marge des contrebandiers rehausse le PIB.

En revanche, la contrebande d'alcool n'est pas retenue, l'étude des saisies d'alcool effectuées par les services douaniers ainsi que des prix relatifs de l'alcool en France et dans les pays frontaliers ayant conclu à un impact négligeable sur le PIB français.

Au total, la prise en compte de la contrebande amène à rehausser le PIB de 0,6 Md€ en 2010 en base 2010 contre 0,3 Md€ en base 2005.

L'estimation de l'activité économique générée par les autres entités économiques non déclarées est inchangée

Faute de source d'information, l'estimation de l'activité des entreprises n'ayant pas d'existence juridique est principalement déterminée à dire d'experts, et affectée de manière sélective à des activités supposées être des niches de travail clandestin (bâtiment, services personnels, etc.). Les taux de fraude pour travail clandestin n'ayant pas été revus, c'est la révision à la marge de la structure de l'économie par secteur d'activité, entre sociétés non financières et entreprises individuelles, qui explique le très léger écart entre la base 2005 et la base 2010. De même, le recours des particuliers à des personnes rémunérées de façon informelle est quasi inchangé.

---

[3] Lalam N., Weinberger (INHESJ) D., Lermenier A., Martineau H. (OFDT), *L'observation du marché illicite de tabac en France*, Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies, 2012.

A5.7 : Prostitution et emploi informel en France : l'arithmétique du dénombrement

Philippe ADAIR, Université Paris-Est Créteil, adair@u-pec.fr
Janvier 2017

La prostitution a fait l'objet de plusieurs rapports du Parlement (Geoffroy, 2011; Olivier; 2013 ; Godefroy et Jouanno, 2014) qui ont abouti à la loi d'avril 2016 sur la criminalisation des clients des personnes prostituées : la France adopte le régime néo-abolitionniste promu par la Suède depuis 1999. Cependant, les évaluations disparates de l'ampleur de la prostitution dans l'UE-28 et la France n'ont fait l'objet d'aucune vérification. Cette annexe tente de vérifier ces évaluations et fournit une fourchette d'estimations plausibles qui constituent une référence utile.

1. L'offre sur le marché de la prostitution en France et dans l'UE

Selon les prix et les conditions d'activité, le marché de la prostitution recouvre trois segments distincts (POurgaud, 2014, Proscost, 2015): le segment supérieur de la prostitution par Internet (62 %) ; le segment intermédiaire de la prostitution indoor des bordels, bars, clubs et salons de massage (8 %) ; le segment inférieur de la prostitution de rue ou *outdoor* (30 %). En outre, des étudiantes et des femmes au foyer exercent à temps partiel. Les personnes prostituées sont essentiellement des femmes (90 à 95 pour cent).

1.1. Une mesure indirecte de la prostitution selon la prévalence du VIH.

Dans le tableau 1, le nombre de de femmes prostituées est estimé selon deux séries de métadonnées issues de la prévalence du VIH. Dans la première série, les données de 23 pays de l'UE (dont la France) relatives 2000 ou 2004; après ajustement des données manquantes, l'estimation 1B du nombre de femmes prostituées, légèrement inférieur à un million dans l'UE-28, s'élève à plus de 40 000 en France. Dans la deuxième série, les données de 24 pays de l'UE (dont la France) concernent le milieu et la fin des années 2000; après ajustement pour des données manquantes, l'estimation 1A du nombre de femmes prostituées est d'environ un demi-million dans l'UE-28 et de 20 000 en France.

Tableau 1. Les estimations du nombre de femmes prostituées selon la prévalence du HIV (années 2000)

Pays	*Femmes âgées de 15 et + (2011)*	*Femmes prostituées : % des femmes âgées de 15 et + (milieu-fin 2000*	*Estimation 1A : nombre de femmes prostituées (milieu-fin 2000)*	*Femmes prostituées : % des femmes âgées de 15 et + (début-milieu 2000)*	*Estimation 1B : nombre de femmes prostituées (début-milieu 2000)*
France	*20 608 570*	*0,1*	*20 608*	*0,2*	*41 217*
EU-28	*168 316 690*	*0,3**	*541 957*	*0,5**	*976 118*

Source: Prüss-Ustün et al (2013), Vandepitte et al (2006) et compilation de l'auteur

1.2. Travail forcé et trafic d'exploitation sexuelle en France et dans l'UE

La traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle est un sous-ensemble de la prostitution globale qui inclue également la prostitution non coercitive La limite majeure de ces données est que la qualité de leur enregistrement dépend de l'efficacité variable des institutions judiciaires et policières, selon les pays.

1.2.1. Le travail sexuel forcé : l'estimation du BIT

Le BIT a élaboré un ensemble d'indicateurs pour l'exploitation sexuelle qui comprend des conditions de travail très mauvaises (y compris les horaires excessifs et les travaux dangereux), l'absence ou la faiblesse du salaire versé et le non-respect de la réglementation du travail (y compris l'absence de contrat signé et de protection sociale). Cette prostitution coercitive relève de l'emploi informel (ILO, 2013).

Grâce à un modèle probit, le BIT (ILO, 2012a) a calculé une estimation globale du travail forcé pour la période 2002-2011, à partir d'une méthode de capture-recapture collectant des données issues de sources diverses (instituts de recherche, ONG et médias). 270 000 travailleurs forcés des États membres de l'UE, sont victimes d'exploitation sexuelle. Cette estimation 2A, qui n'est pas ventilée par pays, ne constitue pas une approximation de la prostitution globale. Ce sont des femmes (98 pour cent) et la durée moyenne de l'exploitation sexuelle est inférieure à 18 mois. Le taux de prévalence dans l'UE est de 40 victimes pour 100 000 femmes adultes (ILO, 2012b).

1.2.2. Les victimes de l'exploitation sexuelle : le calcul d'une estimation Eurostat-UNODC

Le Protocole de Palerme dont l'UNODC est chargé de la mise en œuvre stipule que la prostitution et la traite pour l'exploitation sexuelle ne peuvent être séparées, bien qu'il ne concerne pas la prostitution non coercitive.

L'UE ne dispose pas d'informations statistiques comparables sur la traite des êtres humains, en raison principalement des différences des codes pénaux des États membres, d'enregistrement et de surveillance des systèmes, ainsi que des taux de déclaration des cas à la police, aux ONG et à d'autres entités. Eurostat (2013a) a recueilli des données sur la traite des êtres humains sur la période 2008-2010. En 2010, 24 États membres de l'UE comptent un nombre total de 5 535 victimes identifiées. L'exploitation sexuelle comprend toutes les formes de prostitution (*indoor* et *outdoor*) et constitue la part majeure (62 pour cent) des victimes du travail forcé qui sont essentiellement des femmes (96 pour cent).

UNODC (2014) fournit des résultats similaires pour la période 2010- 2012 au sein de l'UE-28 : l'exploitation sexuelle est majoritairement répandue (66,25 pour cent) parmi les victimes de la traite des êtres humains.

Selon l'UNODC (2010), le taux de détection est de une sur vingt victimes de l'exploitation sexuelle et une prostituée sur sept serait une victime de la traite, soit un multiplicateur λ de 140 qui est inexpliqué. L'application de ce multiplicateur λ au nombre de victimes d'exploitation sexuelle aboutit à l'estimation 2B (dernière colonne du tableau 2). Certains résultats sont absurdes: l'Allemagne compterait moins prostituées que les Pays-Bas mais une population cinq fois plus grande ; la France compterait 101 640 prostituées, quatre fois plus que le Royaume-Uni avec une population d'une taille similaire.

Tableau 2. Victimes d'exploitation sexuelle - extrapolation de la prostitution en France et dans l'UE en 2010

UE - États membres	Nombre d'habitants	Nombre de victimes				Prostitution extrapolée λ victimes
		Eurostat	UNODC	Eurostat ou UNODC	100 000 habitants	
France	64 978 700	726	702	726	1.117289	101 640
Allemagne	81 751 600	610	419	610	0.746163	85 400
Pays-Bas	16 655 800	749	900	749	4.496932	104 860
R-U	63 022 500	170	173	170	0.269745	23 800
UE-28	*504 494 400*	*4 980*	*4 057*	*5 484*	*1.161416*	*767 760*

Source : compilation de l'auteur d'après Eurostat (2013a) et UNODC (2014).

1.3. Les estimations des ONG pour l'UE et la France

1.3.1. Les estimations de la prostitution à la fin des années 2000 ?

Une ONG internationale de défense des personnes prostituées (TAMPEP 2010) a exploité 380 réponses à un questionnaire standardisé adressées en 2008 par des ONG et des services de santé en contact direct avec les personnes prostituées. Près des deux tiers des personnes prostituées en Europe travaillent *indoor*, mais non en France où elles seraient majoritairement des migrantes qui exercent *outdoor*. La plupart des prostituées de l'UE sont victimes du travail forcé, qui affecte principalement les migrantes.

Parallèlement, les données d'une ONG abolitionniste - la Fondation Scelles - (Charpenel, 2013) et de UNODC (2014) ont permis de compiler l'estimation 3A la plus élevée des évaluations les plus faibles (maximin) et l'estimation 3B la plus faible des évaluations les plus élevées (minimax), qui figurent dans le tableau 3.

Tableau 3. Estimations basse et hautes provenant de sources diverses (*circa* 2010)

Country	Nombre de prostitués en 2008 (TAMPEP, 2010)	Nombre de prostitués en 2010 (UNODC, 2014)	Estimation 3A (*maximin*)	Estimation 3B (*minimax*)
France	18 000-30 000	18 000-20 000	20 000	30 000
UE-28	693 000-730 000	740 400-1 253 700	747 970	1 309 634

Source : compilation de l'auteur d'après TAMPEP (2010), Charpenel (2013) et UNODC (2014).

1.3.2. Une révision des estimations de l'étude Prostcost sur la prostitution en France

À partir de l'étude réalisée par Ourgaud (2014) qui aboutit à un nombre d'environ 23 500 prostituées, l'étude Prostcost (2015) retient la même distribution des modes d'exercice et combine quatre types de sources de données: la police (1), les ONG (2), les enquêtes ad hoc non représentatives de journalistes ou de sociologues (3), les avis d'experts qui ne sont pas documentés, les calculs relatifs à la prostitution de rue des zones urbaines de plus de 100 000 habitants et l'analyse des annonces sur Internet (4).

L'évaluation Prostcost comprend les hommes et les transgenres, ce qui pourrait augmenter l'évaluation d'Ourgaud de 23 500 à 27 000 personnes prostituées; Prostcost enregistre la prostitution à plein temps tout comme l'évaluation d'Ourgaud, ce qui devrait ramener celle-ci à 26 160 personnes prostituées. Selon ces calculs et en retenant un écart de 1,5 entre la borne inférieure et la borne

supérieur, les estimations Prostcost sont réajustées à la baisse et devraient se situer dans un intervalle de 26 160-38 200 personnes prostituées, 31 000 étant un ordre de grandeur intermédiaire.

1.4. La prostitution et l'emploi informel en France et dans l'UE

Les prostituées font partie des femmes occupées dans l'emploi informel (ILO, 2013), qui n'est pas mesuré l'enquête-emploi d'Eurostat. Dans la mesure où la prostitution n'est pas une activité reconnue, les prostituées ne sont pas considérées comme des salariées et relèvent de la catégorie des travailleurs indépendants. Cependant, la plupart d'entre elles sont exploitées par coercition. L'addition des deux formes de prostitution (coercitive et non coercitive) constitue la catégorie des prostituées sans contrat fixe, occupant un emploi informel. Parmi les 12,161 millions de femmes occupées en France en 2010, 2,615 millions de femmes sont sans contrat de travail fixe, soit une travailleuse sur cinq et la proportion est la même dans l'UE-28. Selon le tableau 4, les femmes prostituées représenteraient au regard des estimations moins de 0,01 pour cent à près de 0,04 pour cent des femmes occupées sans contrat fixe.

Tableau 4. Estimations des femmes prostituées en proportion des femmes employées sans contrat fixe

Estimations Pays	1A (prévalence VIH)	1B (prévalence VIH))	2A (ILO)	2B (Eu UNODC)	3A (*maximin*)	3B (*minimax*)
France	*21 000*	*41 000*		*102 000*	*20 000*	*30 000*
EU-28	542 000	976 000		768 000	748 000	1 310 000
Proportion des femmes prostituées parmi les femmes occupées sans contrat de travail						
France	*0,008 %*	*0,016 %*		*0,039 %*	*0,008 %*	*0,011 %*
EU-28	0,024 %	0,043 %		0,033 %	0,033 %	0,06 %

Source: compilation de l'auteur d'après Eurostat (2011). Pourcentages arrondis.

2. La demande sur le marché de la prostitution en France et dans l'UE

2.1. Le comportement sexuel des clients européens et français

Toutes les études conviennent que la demande de prostitution émane des hommes dont le comportement est controversé : à l'encontre des économistes qui considèrent que la demande est inélastique, les abolitionnistes soutiennent que la demande peut être freinée.

Le tableau 5 répertorie les enquêtes nationales sur les comportements sexuels en Europe au cours des années 1990, qui mesurent la proportion des hommes déclarant des relations avec des femmes prostituées au cours des 12 derniers mois. L'enquête Natsal (National Survey of Sexual attitudes and Lifestyle) a été menée dans sept pays (France, Allemagne de l'Ouest, Italie, Pays-Bas, Portugal, Espagne et Royaume-Uni) sur un échantillon biaisé couvrant la classe d'âge 18-49 ans. Il ressort un large écart entre les pays : 1,1 pour cent en France et 11,0 pour cent en Espagne. L'enquête NEM (New Encounter Module), qui couvre toutes les classes d'âge dans cinq pays seulement (France, Allemagne, Italie, Portugal et Royaume-Uni), fournit des estimations plus faibles.

Tableau 5. Proportion des hommes déclarant des relations avec des prostituées durant les 12 derniers mois

Pays	*Année*	*Prévalence des clients de femmes prostituées*	*Source*
France	*1992*	*1,1 %*	*Natsal*
Sept pays de l'UE	*1992*	*4,95 % (médiane) et 4,1 % (moyenne*	
France	*1998*	*0,7 %*	*NEM*
Cinq pays de l'UE	*1998*	*2,22 % (médiane) et 2,65 % (moyenne)*	

Source: Hubert et al (1998), Johnson et al (2001), Carael et al (2006) et calculs de l'auteur.

Selon le tableau 6, la proportion en France est considérablement plus élevée pour des clients occasionnels, de 3,1 à 18,1 pour cent dans les années 2000, suggérant que le nombre de clients réguliers peut être sous-estimé.

Tableau 6. Proportion des hommes déclarant des relations avec des prostituées (France)

Pays	*Année*	*Au moins une fois au cours des 5 dernières années*	*Source*
France	*1992*	*3,3 %*	*Spira et al (1992)*
France	*2006*	*3,1 %*	*Bajos et al (2007)*
		Au moins une fois dans sa vie	
France	*2003*	*12,7 %*	*Mouvement du Nid (2004)*
France	*2006*	*18,1 %*	*Bajos et al (2007)*

Source: Spira et al (1992), Mouvement du Nid (2004), Bajos et al (2007) et calculs de l'auteur.

La demande dépend des prix et diffère selon les catégories socioprofessionnelles. Le salaire net moyen en France s'élève à 2 082 € par mois en 2010, soit 3 950 € pour les cadres et les dirigeants et 1 507 € pour les employés (Bichler et Kerjosse, 2012).

Les données de la police (ORCTEH, 2015) indiquent une gamme de prix relatifs aux divers segments de la prostitution, qui conduit à calculer un prix moyen (pondéré brut) de 44 € en 2010. Les données de Prostcost (2015) aboutissent au calcul d'un prix moyen de 66 €.

Aucune donnée n'est disponible pour calculer l'élasticité-prix et la demande de prostitution, dans la mesure où les dépenses de consommation finale des ménages par fonction de consommation pour la prostitution (COICOP - CP122) ne sont pas compilées par les comptes nationaux français. Par hypothèse, la dépense moyenne mensuelle de consommation de tabac en 2010 (159 €), correspondant à un comportement addictif non prohibé, constitue une référence raisonnable pour la dépense moyenne mensuelle des clients de la prostitution, dont le comportement addictif n'est pas non plus prohibé (jusqu'en avril 2016).

2.2. Une vérification des estimations de la prostitution en France : la demande *vs* l'offre

S'agissant de l'offre, l'hypothèse est que chaque personne prostituée fournit en moyenne 1 100 transactions sexuelles ou sert 1 100 clients par an (Ourgaud 2014).

S'agissant de la demande, la proportion de clients réguliers est estimée en simulant leur dépense mensuelle en moyenne, selon un prix brut moyen respectivement de 44 € et de 66 €.

Au regard de la dépense mensuelle moyenne de référence (159 €), les montants simulés de dépenses mensuelles consacrées à la prostitution au prix brut moyen de 44 € correspondent à une proportion de clients de 2,65 pour cent (166 €) ou de 3,1 pour cent (142 €), voire à une proportion de clients de 3,1 cent (168 €) si le prix moyen est de 66 €.

Le nombre de prostituées serait de l'ordre de 26 160, soit l'estimation inférieure la plus cohérente, voire 31 000, mais sans doute pas de 38 200, à moins que la demande soit fortement inélastique.

La demande extérieure nette est marginale, au plus deux pour cent de l'ensemble des transactions sexuelles, ce qui ferait légèrement augmenter le nombre de clients et de prostituées ou les gains moyens d'un nombre constant de prostituées.

3. La prostitution, la valeur ajoutée et l'enjeu fiscal

3.1. L'économie non observée (ENO) et la prostitution

En septembre 2014, tous les États membres ont ajusté leurs comptes nationaux conformément au système de la comptabilité européenne ESA 2010 (Eurostat, 2013b). Les États membres ont été invités à compiler la composante de la production illégale (N2) relevant de l'économie non observée, laquelle comprend la prostitution, les stupéfiants ainsi que la contrebande d'alcool et de tabac. La France résiste à l'inclusion de la prostitution dans le PIB, faisant valoir que celle-ci n'est pas un échange volontaire, bien qu'une partie de la prostitution indoor (bars, salons de massage, etc.) non déclarée à l'administration fiscale soit déjà intégrée dans le redressement préalable du PIB.

Le tableau 7 présente la part du PIB relative à la production illégale (N2), ainsi que celle de la prostitution. Selon les données ajustées de Prostcost (2015), la prostitution en France, représenterait de 0,09 à 0,12 pour cent du PIB sous l'angle de l'offre, et de 0,12 à 0,15 pour cent du PIB sous l'angle de la demande.

Tableau 7. Production illégale et prostitution en proportion du PIB 2010

UE États members	PIB 2010 (milliards €)	N2 en % du PIB 2010 (millions €)	Prostitution			
			Sous l'angle de l'offre		Sous l'angle de la demande (dépense)	
			% du PIB	Millions €	% du PIB	Millions €
France[a, b, c]	1 933	Non dispo. (0,21)	(0,09 0,11 0,12)	(1 834 2 170 2 538,5)	(0,12 0,14 0,15)	(2 292,5 2 712,5 3 173,2)
Royau.-Uni	1 697	0,58	0,35	5 939,5	0,38	6 504,7
EU-28	12 314	0,491 60 457,3 €	0,173 (moyenne 25 pays : 76,7 %)	21 336,58 €	0,178 (moyenne 20 pays : 50,3 %)	2 857,35 €

Source: Adair and Nezhyvenko (2016), Prostcost (2015) et calculs de l'auteur.
a : 26 200; b : 31 000; c : 37 000 prostituées.

3.2. Les gains de la prostitution en France

Nous nous inspirons de Kazemier et al (2013) pour évaluer les gains de la prostitution.

Le chiffre d'affaires ou la recette globale de la prostitution (P) est le produit du nombre de prostituées (sw) par le nombre de clients (ou de transactions sexuelles) par prostituée (cust) et le prix moyen par client (p) : P = sw x cust x p

Le chiffre d'affaires inclue la consommation intermédiaire (IC) et les exportations (E) des transactions sexuelles aux clients provenant de l'étranger : P = C + E

La valeur ajoutée (VA) de l'industrie de la prostitution est la somme de la consommation domestique de transactions sexuelles (C) et des exportations (E) moins les importations (M) moins la consommation intermédiaire (CI). Les importations sont les services sexuels fournis par des prostituées étrangères résidant dans le pays, plus la consommation de transactions sexuelles à l'étranger par les résidents. La consommation intermédiaire sont les dépenses des prostituées elles-mêmes (vêtements, préservatifs et frais de déplacement) nous supposons être de 20 pour cent du chiffre d'affaires : VA = C + E - M –CI

Le gain brut des prostituées est le chiffre d'affaires ou la recette moins la consommation intermédiaire, à savoir la valeur ajoutée (VA). Le revenu net (NI) est le gain brut moins la part des proxénètes. Nous supposons que les prostituées paient la moitié de la valeur ajoutée (VA) aux proxénètes, qui peuvent également imputer la consommation intermédiaire au prélèvement de leur part (70%) sur le chiffre d'affaires : NI = (0.5) VA ou NI = (0.7) P

Le chiffre d'affaires brut de la prostitution (2,712.5 milliards €) calculé d'après Prostcost (2015) correspond à un gain moyen de 85 700 € par an de 31 000 personnes prostituées à temps plein, quelles que soient leurs modes d'activité (indoor, outdoor, Internet). Si le prix moyen est vraisemblablement de 44 €, ce gain de 85 700 € correspond à une dépense mensuelle de 176 € de la part de 1,385 million de clients hebdomadaires, soit une proportion de 5,77 pour cent des 24 millions d'hommes qui s'avère très supérieure aux estimations de la demande.

Sur 85 700 €, déduction faite de 20 pour cent pour la consommation intermédiaire, le chiffre d'affaires net s'élève 68 560 € ; le revenu net de chaque personne prostituée est de 34 280 €, dans l'hypothèse où le proxénète retient 50 pour cent du chiffres d'affaires net (Ourgaud, 2014 ; Prostcost, 2015). Soit un revenu mensuel net de 2 856,66 € correspondant au double du salaire minimum brut en 2010 (1 343,77 €). Si la part des proxénètes s'élève à 70 pour cent (Kara, 2011), chaque prostituée obtiendrait 26 250 € par an et son revenu mensuel net (2 187,5 €) demeure supérieur au salaire minimum brut. Il y a donc une prime pour la prostitution qui constitue une activité très lucrative, d'abord pour les proxénètes.

3.3. L'enjeu fiscal de la prostitution

En l'absence d'une définition juridique officielle, la prostitution n'est pas une activité illégale mais une profession non reconnue. Comme toute activité rémunérée, elle est assujettie à l'affiliation et au paiement des impôts.

L'affiliation n'est possible que pour les personnes prostituées françaises ou étrangères en situation régulière : soit au régime salarié, si elles exercent une activité déclarée (salon de massage, bar, etc.), soit au régime des indépendants au titre d'une activité commerçante « autres services personnels »

ou artisanale « entretien corporel » qui occupent 47 874 actifs en 2010 et recouvrent d'autres activités que la prostitution (Aubin *et al*, 2012). Il s'agit donc de la prostitution *indoor*, moins visible et plus nombreuse qui opère par annonces sur Internet.

On ignore quelle est la proportion de personnes prostituées étrangères en situation irrégulière dont la rotation est rapide; les associations estiment de 60 à 95 pour cent la part des migrants parmi les prostituées, en cohérence avec l'OCRTEH qui estime cette part à 91 pour cent en 2010 (Proscost, 2015). Il s'agit plutôt alors de la prostitution *outdoor*, plus visible mais moins nombreuse.

La proportion des personnes prostituées ne dépendant pas des proxénètes et des réseaux varie entre 10 à 30 pour cent selon la police et les associations ; Proscost (2015) l'estime à environ 20 pour cent. Selon la fourchette de 26 160-38 200 personnes prostituées, la catégorie des indépendantes serait alors comprise entre 5 230 et 7 640, soit un ordre de grandeur intermédiaire de 6 200. Prostcost considère que cette catégorie est plus susceptible de payer l'impôt sur le revenu évalué à 7 160 € par personne prostituée (sur un chiffre d'affaires moyen net de 68 560 €), soit 44,392 millions € pour 6 200 actives. On ignore s'il est effectivement payé, de même que pour la TVA et les cotisations sociales. Cette fraude correspond aux « activités dissimulées par les entreprises déclarées » de l'ENO selon les comptes nationaux en base 2010.

Sur la base de l'estimation intermédiaire de 31 000 personnes prostituées, la fraude sur les prélèvements obligatoires (impôt sur le revenu, TVA et cotisations sociales) concerne avant tout les gains que génère l'exploitation sexuelle de 24 800 prostituées non indépendantes. Cette fraude s'élèverait à 177,568 millions € pour l'impôt sur le revenu et à 537 millions € pour les autres prélèvements (Prostcost, 2015). Cette fraude correspond à l'activité des « entités économiques non déclarées » de l'ENO selon les comptes nationaux en base 2010 (cf. rapport Tableau 2 : Redressements effectués au titre de l'économie non observée en 2010 - source Insee).

Conclusion. Quelles seraient les estimations les plus plausibles ?

Le tableau 8 récapitule les estimations de la prostitution dans l'UE-28 et en France dont la robustesse a été testée grâce à des modèles MCO et probit (Adair et Nezhyvenko, 2016).

Tableau 8. Récapitulatif des estimations de la prostitution en France et dans l'UE

Pays Prostituées	3A (*maximin*)	1A (prévalence VIH)	3B (*minimax*)	1B (prévalence VIH)	2A (ILO)	2B (Eurostat-UNODC
France	*20 000*	*21 000*	*30 000*	*41 000*	*43 000*	*102 000*
EU-28	748 000	542 000	1 310 000	976 000		768 000
% France / UE-28	*2,7 %*	*3,9 %*	*2,3 %*	*4,2 %*		*13 %*

Source: compilation de l'auteur. Chiffres arrondis.

Références

Aubin, C., Jourdain-Menninger, D. et Emmanuelli, J. (2012) *Prostitutions : les enjeux sanitaires*, Inspection générale des affaires sociales RM2012-146P, décembre.

Adair, P. and Nezhyvenko, O. (2016) "Sex work vs. sexual exploitation in the European Union: what are the likely guesstimates for prostitution?" Proceedings of the 6th International Academic Conference, OECD, Paris, September 6-9.

Bajos, N., Bozon, M. et Beltzer, N. (2007) *Enquête sur le Contexte de la Sexualité en France*. ANRS, Ined, Inserm.

Bessone, A-J. et Perben, M. (2011) « En 2010, la consommation des ménages soutient la reprise ». *Insee Première* 1354, juin, Insee.

Bichler, G. et Kerjosse, R. (2012) « En 2010, les salaires ralentissent en euros constants ». *Insee Première* 1403, juin, Insee.

Carael, M., Slaymaker, E., Lyerla, R. and Sarkar, S. (2006) "Clients of sex workers in different regions of the world: hard to count." Sexually Transmitted Infections 82(3): 26–33.

Charpenel, Y. ed. (2013). *Sexual Exploitation Prostitution and Organized Crime*, www. fondationscelles.org/pdf/rapport_mondial/sexual_exploitation_prostitution Fondation_Scelles.pdf

Eurostat, (2013a) *Trafficking in human beings*. Publications Office of the EU: Luxembourg.

Eurostat, (2013b) European System of Accounts –ESA 2010. Publications Office of the EU: Luxembourg.

Geoffroy, G. (2011) *Prostitution, l'exigence de responsabilité : en finir avec le mythe du plus vieux métier du monde*, Rapport d'information n 3334, Commission des lois constitutionnelles, Assemblée Nationale.

Godefroy, J.-P. et Jouanno, C. (2013) *Situation sanitaire et sociale des personnes prostituées : inverser le regard*, Rapport d'information n°46, Commission des affaires sociales, Sénat.

Guignard, R., Beck, F., Richard, J-B. et Peretti-Watel, P. (2013*) Le tabagisme en France : analyse de l'enquête Baromètre santé 2010*. Saint-Denis, Inpes, coll. Baromètres santé.

Hubert, M., Bajos, N., Sandfort, T. (1998) *Sexual behavior and HIV/AIDS in Europe: comparisons of national surveys*. London: UCL Press.

ILO, (2013) *Measuring informality: a statistical manual on the informal sector and informal employment.* International Labour Organisation, Geneva: Switzerland

ILO, (2012a) *ILO Global estimate of forced labour – Results and methodology. Indicators of Forced Labour*. Special Action Programme to Combat Forced Labour. International Labour Office, Geneva: Switzerland.

ILO, (2012b) *Global Estimate of Forced Labour - Regional Factsheet -European Union*. International Labour Office. Geneva: Switzerland.

Kara, S. (2011) "Designing More Effective Laws against Human Trafficking." *Northwestern Journal of International Human Rights*, 9(2): 123-147

Kazemier, B., Bruil, A., van de Steeg, A., Rensman, M. (2013) "The contribution of illegal activities to national income in the Netherlands." *Public Finance Review* 41(5): 544-577.

Mouvement du Nid (2004) Les clients en question. Enquête d'opinion publique, juin.

OCRTEH (2015) L'activité *des offices centraux de la Police judiciaire - La criminalité en France*. Rapport annuel 2014 de l'ONDRP, pp 10-12.

Olivier, M. (2013) *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances sur le renforcement de la lutte contre le système prostitutionnel*, Assemblée Nationale, 17 septembre.

Ourgaud, T. (2014) « L'argent de la criminalité organisée en France. V. Le marché criminel de l'exploitation sexuelle ». *La Revue du GRASCO*, 14, janvier 2016 : 39-42 www.larevuedugrasco.eu

ProstCost (2015) Estimation du coût économique et social de la prostitution en France, mai, Mouvement du Nid - Psytel

Prüss-Ustün, A., Wolf, J., Driscoll, T., Degenhardt, L., Neira, M. and Calleja, J.M.G. (2013) “HIV Due to Female Sex Work: Regional and Global Estimates”. *PloS ONE* 8(5): 1-7.

Spira, A., Bajos, N. and the ACSF group (1992) “Aids and sexual behaviour in France.” *Nature*, 360: 407-409.

TAMPEP, (2010) National mapping reports, European Network for HIV/STI Prevention and Health Promotion among Migrant Sex Workers, TAMPEP International Foundation: Netherlands.

UNODC, (2010) *Trafficking in Persons Report 2010*. United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna: Austria.

UNODC, (2014) *Global Report on Trafficking in Persons, country profiles Western and Central Europe*. United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna: Austria.

Vandepitte, J, Lyerla, R., Dallabetta, G., Crabbe, F., Alary, M. and Buve, A. (2006) “Estimates of the number of female sex workers in different regions of the world”. *Sexually Transmitted Infections*, 82(Supplement 3): 8-25.

Annexe 6 : Compléments sur les particuliers employeurs

A6.1 : De l'impact présumé du système socio-fiscal sur l'activité déclarée par les particuliers employeurs

Entre 1995 et 2005, le nombre de ménages déclarant recourir à un salarié à domicile a augmenté de 76 %. Selon l'Insee, les 2/3 de cette augmentation seraient imputables à la déclaration de salariés employés auparavant sans être déclarés. Depuis 2009, l'emploi à domicile hors garde d'enfants est confronté à un recul des heures déclarées. En 2011 a été supprimé l'abattement de 15 points de cotisations sociales patronales pour les publics non fragiles ; en 2013 la faculté de déclarer au forfait (i.e. sur la base du Smic horaire) est supprimée. Ces changements coïncident avec une très forte inflexion de l'emploi à domicile déclaré, qui diminue assez régulièrement à partir de 2011. Les particuliers employeurs non fragiles, qui sont en première ligne concernés par la suppression des dispositifs sociaux, sont les plus touchés par la contraction de l'activité: entre 2010 et 2015, le volume d'heures déclarées par les particuliers non fragiles baisse de 23,9 % (contre - 19,3 % pour l'emploi à domicile hors garde d'enfant et - 15,8 % pour les particuliers employeurs fragiles). Ceci suggère qu'une partie de la baisse peut être liée à un accroissement du volume de travail non déclaré ou bien sous-déclaré.

Champ : France métropolitaine. Source : Acoss, tableau de bord au 4e trimestre 2015. Données 2015 provisoires. Traitement par l'Observatoire des emplois de la famille.

- Dispositifs sociaux
  - ↳ Particuliers employeurs fragiles: Exonération de cotisations patronales des rémunérations des aides à domicile pour les particuliers-employeurs (personnes dépendantes ou handicapées, parents d'un enfant handicapé et particulier employeur de plus de 70 ans)
  - ↳ Particuliers non fragiles: Mise en place en 2006 de l'abattement de 15 points sur les cotisations sociales en cas de déclaration au réel (supprimé le 1er janvier 2011)

- Avantage fiscal
  - ↳ 1991: Réduction d'impôt pour l'emploi de salariés à domicile (50 % des dépenses annuelles, dans la limite d'un plafond)
  - ↳ Modification en 2007: Création d'un crédit d'impôt pour les ménages actifs, réduction d'impôt pour les ménages inactifs
- Simplification des démarches administratives
  - ↳ Cesu « déclaratif »: dispositif simplifié pour déclarer les salariés des particuliers employeurs. Le centre national Cesu établit les fiches de paye du salarié et calcule les cotisations qui sont prélevées du compte du particulier employeur.
  - ↳ Pajemploi: simplification administrative pour les parents employeurs d'une assistante maternelle ou d'une garde d'enfant à domicile dans le cadre du complément de libre choix du mode de garde (CMG) de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje).

A6.2 : L'évolution du travail non déclaré dans les services à la personne

En reprenant la méthodologie de Claire Marbot (Insee, 2008), la Dares propose une estimation de l'évolution du travail non déclaré dans les services à la personne (SAP) entre 2005 et 2011. Cette méthodologie consiste à comparer deux sources disponibles pour évaluer le recours des ménages aux SAP : l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) et l'enquête Budget de famille (BdF).

Entre 2011 et 2015, les dispositifs fiscaux et sociaux de soutien au secteur ont connu plusieurs modifications, tandis que le nombre d'heures rémunérées a significativement diminué, faisant craindre une progression du travail non déclaré. Les résultats de l'enquête BdF 2016 n'étant pas encore disponibles, il n'est pas possible de fournir de résultats sur cette période. La Dares a en revanche estimé le taux de subventionnement horaire du secteur, en prenant en compte les effets de champ des changements de dispositifs. Les résultats ne permettent pas de conclure à une forte incitation à substituer du travail dissimulé à du travail déclaré.

1. 2005-2011 : comparaison des sources ERFS et BdF

L'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) apparie des données du 4e trimestre de l'enquête Emploi en continu (Insee) avec les fichiers fiscaux de la DGFiP et les données sur les prestations sociales des caisses de sécurité sociale. Elle permet d'identifier les ménages qui déclarent à l'administration fiscale des dépenses pour l'emploi d'une personne à domicile. L'emploi d'une personne à domicile ouvre en effet droit, aux ménages qui remplissent certaines conditions, à une réduction ou à un crédit d'impôt. Cette source permet *a priori* de mesurer le travail déclaré dans les SAP.

Menée tous les cinq ans par l'Insee auprès des ménages, **l'enquête Budget de famille (BdF)** permet quant à elle de retracer l'ensemble des dépenses effectuées par les ménages. Théoriquement, les dépenses au titre de l'emploi d'un salarié à domicile sont enregistrées, que l'emploi soit déclaré ou non à l'Urssaf ou à la MSA.

La comparaison de ces deux sources peut *a priori* permettre d'estimer le travail non déclaré dans les SAP. Une telle estimation n'est toutefois pas satisfaisante, pour au moins deux raisons. Premièrement, les périodes de référence des deux enquêtes sont différentes : 1 an pour ERFS et 2 mois pour l'enquête BdF. Sur ce critère, le champ ERFS est donc plus large que le champ BdF. Deuxièmement, les deux enquêtes comportent des biais déclaratifs différents : dans l'enquête BdF, il est probable que les dépenses liées au travail « au noir » fassent l'objet d'une sous-déclaration ; dans l'enquête ERFS, les ménages ne signalent peut-être pas à l'administration fiscale toutes leurs dépenses, notamment s'ils ne remplissent pas les conditions leur permettant de bénéficier des avantages fiscaux. C'est le cas, par exemple, des inactifs non imposables, le crédit d'impôt étant réservé aux ménages dont un membre au moins est actif.

On peut en revanche estimer l'évolution du travail non déclaré en comparant l'évolution du taux de recours au SAP selon les deux sources et en supposant les biais constants :

- constance de la sous-déclaration du travail « au noir » dans les enquêtes BDF ;
- constance de la non déclaration à l'administration fiscale ;
- évolutions du taux de recours sur 2 mois et 1 année identiques.

Entre 2005 et 2011, le nombre de ménages utilisateurs a augmenté de 42 % selon ERFS et de 36 % selon l'enquête BDF, ce qui suggère une légère hausse de la proportion du travail déclaré.

En partant de l'estimation de la part du travail non déclaré dans les SAP réalisée par Anne Flipo (1998) pour l'année 1996, qui s'établissait à 50 %, **le travail non déclaré dans les SAP serait passé de 28 % en 2005 à 25 % en 2011.**

2. Sur la période 2011-2015 : estimation de l'évolution du taux de subventionnement du secteur

Entre 2011 et 2015, les dispositifs d'allègement d'impôt et de cotisations sociales en faveur des SAP ont subi plusieurs modifications.

En 2011, les avantages sociaux destinés aux publics « non fragiles » ont été supprimés :

- suppression de l'abattement forfaitaire de 15 points pour les particuliers déclarant au réel ;

- suppression de la franchise de cotisations patronales dont bénéficiaient les organismes agréés.

En 2013, la déclaration au forfait a été supprimée et remplacée par l'introduction d'un nouvel abattement (0,75 euro par heure travaillée, 2 euros à partir de 2016).

Dans le même temps, le nombre d'heures déclarées a significativement diminué (- 6,7 % pour l'ensemble des SAP, - 12,9 % pour les particuliers employeurs, cf. graphique). Les changements réglementaires peuvent-ils avoir incité les ménages à réduire leurs dépenses de SAP et/ou à substituer du travail « au noir » à du travail déclaré ?

La Dares a estimé le taux de subventionnement du secteur sur la période 2005-2015 en prenant en compte l'effet de la substitution de l'abattement forfaitaire à la déclaration au forfait en 2013. Cette substitution augmente artificiellement le champ des dépenses publiques en faveur du secteur puisque l'économie de cotisations sociales liée à la déclaration au forfait ne faisait pas partie du champ des dépenses publiques. La Dares a par conséquent réintégré cette « subvention implicite » dans le champ des dépenses publiques en faveur du secteur sur la période antérieure à 2013. Les recettes sociales supplémentaires liées à la suppression de la déclaration au forfait ont été évaluées à 475 M€ pour 2013[125]. Sur la base de cette estimation de la subvention implicite pour 2012, du nombre d'heures déclarées dans les SAP hors activité prestataire[126] et du niveau du Smic[127], la Dares a estimé le taux horaire de subvention implicite lié à la déclaration au forfait. La subvention implicite sur la période 2005-2011 a été calculée par extrapolation de ce taux.

Le graphique ci-dessous montre que le taux de subventionnement horaire (en €/heure) ne s'effondre pas sur la période 2011-2015 mais progresse suivant une tendance qui n'est pas très éloignée de celle du coût du travail, notamment pour les particuliers employeurs (PE) qui ont été concernés par la suppression de la déclaration au forfait. Si l'on prend la période 2012-2015, pour mieux cibler les mesures les plus récentes, le taux de subventionnement horaire progresse de 5,1 % pour l'ensemble du secteur et de 3,9 % pour les PE (+ 3,2 % pour le Smic). L'effet prix ne suffit donc pas à expliquer la forte baisse du nombre d'heures rémunérées, et on ne peut considérer que les changements de dispositifs ont induit une forte incitation à substituer du travail dissimulé au travail déclaré. La

[125] 340 M€ pour la sécurité sociale et 135 M€ pour les autres organismes sociaux (PLFSS 2013, annexe 10, p. 84).

[126] Ce mode d'activité n'était pas concerné par la déclaration au forfait.

[127] Indicateur de l'évolution du coût du travail.

suppression de la déclaration au forfait a été au moins en partie compensée par l'introduction de l'abattement forfaitaire sur les cotisations maladie et par l'augmentation mécanique des crédits et réductions d'impôt, calculés sur le coût pour l'employeur. La concomitance entre la suppression de la déclaration au forfait et la baisse du nombre d'heures déclarées ne suffit pas à établir un lien de causalité. Le recul du pouvoir d'achat en 2012-2013 peut aussi expliquer une partie de cette baisse dans la mesure où les services à la personne, surtout lorsqu'ils concernent les moins de 60 ans hors garde d'enfant, sont des biens supérieurs (biens dont la demande croît plus vite que le revenu).

Graphique. Évolution des heures rémunérées, des dépenses, du Smic horaire (2005=100) et du taux de subventionnement du secteur des SAP (en €/heure)

A. Ensemble des SAP

B. Particuliers employeurs

Sources: PLF, CCSS, Dares

Tableau : Dépenses publiques en faveur des services à la personne et heures rémunérées (2005-2015)

	Ensemble SAP			Particuliers employeurs		
	Dépenses corrigées (en M€) (*)	Heures (en millions)	Taux de subvention-nement (en €/heure)	Dépenses corrigées (en M€) (*)	Heures (en millions)	Taux de subvention-nement (en €/heure)
2005	4 573	721	6,34	3 752	540	6,94
2006	4 734	759	6,24	3 691	555	6,65
2007	5 557	819	6,79	4 244	590	7,20
2008	5 855	915	6,40	4 586	597	7,69
2009	6 397	932	6,86	4 965	594	8,36
2010	6 543	937	6,99	5 003	587	8,53
2011	6 237	925	6,74	4 884	565	8,65
2012	6 420	919	6,99	5 018	554	9,06
2013	6 175	888	6,96	4 660	522	8,93
2014	6 143	880	6,98	4 636	509	9,11
2015	6 340	863	7,34	4 632	492	9,42
Évolution 2010-2015	- 3,11 %	- 7,84 %	5,13 %	- 7,41 %	- 16,16 %	10,43 %
Évolution 2011-2015	1,65 %	- 6,69 %	8,94 %	- 5,16 %	- 12,85 %	8,83 %

Sources: PLF, CCSS, Dares.

(*) Dépenses publiques en faveur des SAP augmentées avant 2013 de la subvention implicite que représentait la déclaration au forfait. Les dépenses incluent les dépenses fiscales, les exonérations de cotisations sociales et les aides au Cesu.

Références

Benoteau Isabelle, Goin Aurélie (2014), « Les services à la personne. Qui y recourt ? Et à quel coût ? », *Dares analyses* n° 063.

Flippo Anne (1998), « Aspects redistributifs des mesures incitatives au développement des emplois familiaux en France », *in* Méhaut P., Mossé P., *Les politiques sociales catégorielles – Fondements, portée et limites*, tome 2, Paris, L'Harmattan.

Haget Raphaël, Montel Olivia (2015), « Les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail en 2013 », *Dares Analyses* n° 087, encadré p. 12.

Marbot Claire (2008), « En France, qui recourt aux services à domicile ? », *France portrait social*, Insee.

Annexe 7 : Commentaires des organisations

A7.1 : Commentaires de la CFDT

Le 28 mars 2017

Pour la CFDT, les travaux du groupe de travail sur le « travail dissimulé » correspondent aux attentes de notre organisation. L'élargissement du périmètre de la réflexion et l'analyse sur le thème de l'économie collaborative nous semblait en effet indispensable dans cette période où ce type d'emploi atypique se développe.

À cet égard, le rapport démontre qu'il reste encore beaucoup de travail à réaliser car c'est un phénomène encore mal mesuré et auquel il faudra s'adapter.

La mise en place d'un observatoire, issu de la première recommandation nous satisfait. Cet observatoire va permettre de poursuivre la dynamique du groupe de travail et d'encourager et de suivre la mise en œuvre des recommandations du présent rapport. En outre, cela permet d'intégrer les partenaires sociaux comme nous le souhaitions. Toutefois, le champ d'observation de cette nouvelle instance dépendra de son rattachement. Il est donc nécessaire de poursuivre la réflexion à ce sujet, contrairement à ce qu'il est proposé, à savoir une articulation avec le Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS). En effet, le fait de restreindre la question du travail dissimulé à la question du financement de la protection sociale nous semble un peu réducteur. La question des conditions de travail pourrait également être intégrée aux travaux de cet observatoire. La question des moyens à disposition doivent aussi être abordée.

La CFDT sera très vigilante sur les recommandations allant dans ce sens.

Plus précisément :

i) Le travail détaché

L'identification du travail dissimulé s'effectue principalement par des investigations ou différentes formes de contrôles réalisés par divers services de l'administration publique. Cela permet d'obtenir des données qui permettent de mesurer et de définir une tendance à la fraude, ainsi que le manque à gagner du montant des cotisations sociales.

Cette mesure du travail détaché illégal reste une estimation qui mérite d'être encore affinée. La coordination et les informations entre les différents services restent

encore à améliorer pour être efficient. Ainsi, outre les recommandations que va ériger le Cnis aux producteurs de la statistique publique, il semble que ses utilisateurs, et plus précisément les partenaires sociaux, peuvent être des leviers pertinents d'obtention d'informations.

Dans le cadre de la fraude au travail détaché, l'appui des partenaires sociaux et en particulier des organisations syndicales n'est pas ou peu mobilisé. Pourtant dans des branches professionnelles, dans des territoires, des initiatives communes sont mises en place dans un objectif de défense de l'emploi et de lutte contre la concurrence déloyale. Ces démarches associent, en plus des organisations professionnelles et des organisations syndicales, les services de l'État et Urssaf.

Les élus d'entreprises sont des relais importants. Ils ont un accès aux informations économiques et sociales en temps réel voir en anticipation au travers de la base des données économiques et sociales (BDES).

Les obligations de consultations sur la stratégie de l'entreprise sont également pour les élus d'entreprise une opportunité de pouvoir anticiper sur les recours à la sous-traitance et de pour vérifier en temps réel si elle se déroule dans de bonnes conditions.

En conséquence, la CFDT préconise, pour pouvoir mieux appréhender les différentes situations de travail illégal, d'initier une réflexion au sein du Cnis pour que les partenaires sociaux puissent être associés aux démarches d'investigations et puissent être des relais d'informations de qualité pour la statistique publique.

ii) Économie collaborative

La CFDT recommande de mener une veille, un suivi, voire une méthode d'identification et de référencement des structures de l'économie collaborative visant à favoriser le travail illégal (types plateformes).

Parallèlement, l'évolution la de classification sectorielle des entreprises (code APE) doit pouvoir permettre de mesurer l'essor et l'ampleur de ce phénomène.

L'idée de recourir à un prélèvement des contributions sociales au 1er euro, le cas échéant avec une forme de PayPal public, permettrait d'identifier et d'avoir le prélèvement immédiat des cotisations ainsi que la transmission au fisc.

A7.2 : Commentaires de la CGT

avril 2017

La CGT se félicite de la réalisation de ce rapport, en effet ce groupe de travail était très attendu.

La variété et la richesse des interventions ont permis d'avoir une vision globale des différents secteurs économiques victimes et des différents acteurs du contrôle.

Il convenait cependant d'avoir une approche plus large évoquant aussi l'aspect des conditions de travail. En effet, celles-ci sont hors de contrôle lorsque le travail est dissimulé. Au-delà des approches emploi et manque à gagner socio-fiscal, il faut s'intéresser aux conditions de travail des personnes concernées par le travail illégal.

La mesure du travail dissimulé et ses impacts sur les finances publiques nécessite qu'à côté du ciblage, de la programmation visant à améliorer le rendement du contrôle (rendement budgétaire ou rendement « répressif ») soit réaffirmé l'importance des objectifs dissuasifs, préventifs et d'égalité de traitement entre les cotisants, redevables, contribuables.

Ainsi, l'activité des agents de contrôle ne doit pas seulement être jugée sur les résultats « positifs » en termes budgétaires ou répressifs, leur rôle de « producteurs de données » doit être reconnu.

Par « producteurs de données » il ne s'agit pas pour nous d'encourager l'évolution actuelle consistant à demander aux agents de passer de plus en plus de temps à renseigner des bases de données par l'intermédiaire de progiciels pathogènes car dégradant les conditions de travail, et utilisés par les hiérarchies pour renforcer le pilotage, le suivi tatillon de leur activité (delt@, wikit, rialto, opc-spoc...). Bien au contraire, une part des contrôles doit être laissée à l'initiative des agents de contrôle, qui doivent retrouver une latitude décisionnelle.

En outre, nous nous félicitons de la proposition de mener des contrôles aléatoires et sans *a priori*, mais pour cela, il convient de modifier les modes de pilotage et de reconnaissance de la qualité des missions remplies par les agents de contrôles, car ce sont eux au final qui mettront en œuvre et « produiront » ainsi des données. La reconnaissance de la qualité de leur travail, et leur charge de travail doivent prendre en compte leur rôle dans la mesure du travail dissimulé.

Parce qu'un contrôle débouchant sur le relevé d'une absence d'infraction, ou sur une infraction ne faisant pas partie des priorités définies par le pilotage, la programmation ou le ciblage constitue aussi une information indispensable à la mesure du travail dissimulé et de ses impacts sur les finances publiques, le renforcement de la maîtrise par les agents de contrôle de leur organisation de travail est indispensable.

À plusieurs reprises, le groupe a fait le constat que les ciblages et les programmations excessifs des contrôles rendaient l'exploitation des données pour une extrapolation quasi-impossible.

Le pilotage exclusif par indicateur de performance doit être remis en cause ; cela permettrait d'avoir des données plus exploitables.

Dans la partie I-2 un développement sur l'importance du rôle et de la place des agents de contrôle, des conditions d'exercice de leurs missions, et donc des moyens, y compris humains, qu'on y affecte aurait dû être introduit. La collecte des données est essentielle mais prend beaucoup de temps aux agents.

C'est pourquoi, pour la CGT (voir ci-dessus) les conditions dans lesquelles s'exercent les missions de contrôle devront être fortement améliorées si nous voulons aboutir à une meilleure mesure des conséquences du travail dissimulé. Le boycott de la saisie des données par les agents évoqué page 13 se retrouve dans de nombreuses administrations de contrôle. Ces boycotts sont justement la conséquence d'une dégradation des conditions de travail liée à une vision du contrôle « industrialisé », au rendement, et utilisant les outils de remontée des données comme moyen de flicage des agents. Ces conceptions, non seulement nuisent à la qualité des contrôles, mais vont également à l'encontre des objectifs d'une mesure fiable de la fraude.

Pour nous, contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport, le contrôle aléatoire n'est pas contradictoire ou incompatible avec les objectifs du contrôle ; ceux-ci ne doivent pas être simplement budgétaires et répressifs, mais aussi préventifs et dissuasifs. Par contre, comme il est indiqué dans le rapport, le contrôle aléatoire est contradictoire avec les objectifs chiffrés fixés par les pouvoirs publics. C'est donc à ce niveau que les choses doivent évoluer dans le sens d'une prise en compte des aspects préventif et dissuasif du contrôle dans la définition des politiques de contrôle.

Mouvement des Entreprises de France
MEDEF

A7.3 : Commentaires du Medef

avril 2017

Le Medef se réjouit d'avoir participé au groupe de travail sur la mesure du travail dissimulé et son impact sur les finances publiques. Les travaux, tout à la fois riches et complexes, du groupe ont permis, de mettre en exergue toutes les difficultés de cerner et donc de mesurer le travail dissimulé et ses impacts.

Le Medef tient à souligner, qu'à ce stade, il reste encore beaucoup à faire pour cerner et mesurer l'impact de pratiques qui continuent d'évoluer. Le rapport fait état de ces incertitudes, tant sur l'évolution du phénomène que sur la difficulté d'avoir des chiffres concordants. Il recommande notamment la réduction de ces incertitudes et la reproduction des estimations afin d'avoir une plus grande efficience des outils de mesure.

De ce fait, le Medef sera attentif aux suivis de ces recommandations et à la communication faite de celles-ci qui devra être empreinte de pédagogie et de prudence et mentionner les limites des outils d'évaluation et des estimations. En aucun cas, les estimations faites à ce stade ne pourraient être isolées et/ou généralisées pour servir telle ou telle cause.

Le Medef est très favorable et portera la première des recommandations, à savoir, la mise en place d'un « observatoire de suivi de travail dissimulé », celui-ci devant bien entendu prendre en considération les travaux et informations provenant des partenaires sociaux.

Compte tenu du durcissement et de l'empilement constant de la législation et réglementation relatives aux sanctions prononcées par l'Urssaf en matière de travail dissimulé sans bilan d'ensemble, il est essentiel d'avoir une grille statistique d'évaluation permettant d'identifier le niveau de gravité de l'irrégularité ou de la fraude (fraude de faible intensité[128], situation usuelle de travail dissimulé ou, fraude majeure[129]). Cette connaissance doit permettre d'adapter et d'affiner le régime de pénalités Urssaf applicable, en introduisant une proportionnalité des sanctions selon la gravité de la fraude constatée, comme cela a été réalisée en matière de prévoyance et de négociation annuelle sur les salaires. Une connaissance statistique sur les situations de requalification de travail indépendant en travail salarié serait également souhaitable dans un contexte de développement de nouvelles formes d'activité (statut de l'auto-entrepreneur, économie collaborative…).

[128] Entraide familiale, bénévolat entre amis, recours à des stagiaires de manière inadéquate, recours à la sous-traitance et au statut de l'auto-entrepreneur, défaut d'immatriculation du conjoint collaborateur.

[129] Montages juridiques complexes, organisés et structurés avec des enjeux financiers élevés et une dimension internationale de la fraude.

Enfin, sur la mesure du travail détaché, le Medef souhaite rappeler que lorsqu'il est exercé dans le respect des règles, le détachement est un dispositif sain et utile aux échanges intracommunautaires. La lutte contre le travail détaché illégal reste une priorité pour le Medef, sans pour autant créer de nouvelles obligations de déclaration pour mesurer ce travail détaché.

Annexe 8 : Sigles

Acoss : Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ACS : aide au paiement d'une complémentaire santé
APA : aide aux personnes âgées
ARE : allocation d'aide au retour à l'emploi
ASS : allocation de solidarité spécifique
ATA : allocation temporaire d'attente
BdF : enquête Budget de famille
CAF : Caisse d'allocations familiales
CCA : contrôle comptable d'assiette
CCMSA : Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
Cesu : chèque emploi service universel
Cifre : convention industrielle de formation
CJUE : Cour de justice de l'Union européenne
Cleiss : Centre de liaisons européennes et internationales de sécurité sociale
CMU-C : couverture maladie universelle complémentaire
Cnaf : Caisse nationale d'allocations familiales
Cnam : Caisse nationale d'assurance maladie
CNAMTS : Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés
Cnav : Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNLF : Comité national de lutte contre la fraude
CNLTI : Commission nationale de lutte contre le travail illégal
Codaf : Comité opérationnel départemental anti-fraude
COG : convention d'objectifs et de gestion
CPAM : Caisse primaire d'assurance maladie
CPO : Conseil des prélèvements obligatoires
Crédoc : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CTILD : contrôle au titre du travail illégal et dissimulé
DADS : déclaration annuelle de données sociales
Dares : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DGE : Direction générale des entreprises
DGFiP : Direction générale des finances publiques
DGT : Direction générale du travail
Direccte : Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DNLF : Délégation nationale à la lutte contre la fraude
DPAE : déclaration préalable à l'embauche
DPD : déclaration préalable de détachement
Drees : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DSN : déclaration sociale nominative
DSS : Direction de la sécurité sociale

ENO : économie non observée
ERFS : enquête sur les revenus fiscaux et sociaux
ETP : équivalent temps plein
Fepem : Fédération des particuliers employeurs de France
FFB : Fédération française du bâtiment
GNVAC : Groupe national de veille, d'appui et de contrôle
HCFiPS : Haut conseil du financement de la protection sociale
Igas : Inspection générale des affaires sociales
LCTI : lutte contre le travail illégal
MIMIC : multiple indicators multiple causes
MSA : Mutualité sociale agricole
OCLTI : Office central de lutte contre le travail illégal
PLFSS : projet de loi de financement de la Sécurité sociale
PNA : plan national d'action
PNLTI : programme national de lutte contre le travail illégal
PSI : prestations de service internationales
Sipsi : système d'information sur les prestations de service internationales
TTC : traitement de la TVA intra-communautaire
VA : valeur ajoutée
Urssaf : Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales