

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

Présentation du rapport du groupe de travail du Cnis

Le travail dissimulé, principale composante du travail illégal, est mal connu et les données disponibles pour sa mesure sont encore imparfaites. Compte tenu de ses enjeux fiscaux et sociaux, le Cnis a décidé de constituer un groupe de travail afin d'en préciser le contour et d'en améliorer la mesure et le suivi. Après avoir délimité le sujet, le groupe de travail a identifié les formes de travail dissimulé les plus importantes et préconisé 41 recommandations susceptibles d'asseoir une méthodologie conduisant à des estimations plus pertinentes et précises du phénomène, permettant d'en assurer un suivi fiable dans le temps et pouvant contribuer à la production des comptes nationaux. Son rapport a été rendu en juillet 2017. L'objet de ce numéro de Chroniques est d'en présenter une synthèse, la version intégrale étant disponible sur le site du Cnis.

En 2015, le Cnis a 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. En effet, le travail dissimulé est devenu au fil des années 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 la garantie d'une concurrence loyale entre les acteurs économiques et sur la cohésion sociale. Il 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.

Bien définir le sujet

Le travail dissimulé est mal connu et les données disponibles pour sa mesure sont encore imparfaites

alors qu'il est l'infraction dominante avec 75 % des constats de travail illégal. Juridiquement, la Direction générale du travail (DGT) caractérise le travail dissimulé comme une des composantes du « travail illégal » consacré par la loi n° 2005-882 du 2 août 2005. Il regroupe un ensemble de fraudes majeures à l'ordre public social et économique, précisément prévues et définies par le code du travail. Il 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.

D'autres champs, plus larges, que le travail dissimulé doivent être envisagés et sont retenus dans la littérature sur le sujet : la fraude ou le manque à gagner, l'économie non observée... Le manque à gagner pour les finances publiques (en termes de



recettes sociales ou fiscales ou en termes de prestations) est un concept économique très large qui englobe les situations d'écart à la norme, qu'elles résultent ou non d'un choix volontaire. La fraude quant à elle 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, par exemple une fraude fiscale résultant du choix de majorer des provisions comptables. Enfin, l'économie non observée (ENO), concept mobilisé par les comptes 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 et intègre en particulier des problématiques de mesure.

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, obtenues indépendamment du contrôle, visent à mesurer le travail dissimulé sur la base de déclarations spontanées et donnent généralement des estimations du travail dissimulé plus faibles.

Encadré 1 - Le groupe de travail

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. La présidence du groupe a été confiée à Alain Gubian, directeur des statistiques, des études et de la prévision, et directeur financier de l'Acoss. Les deux rapporteurs étaient Cyrille Hagneré, responsable du département Risques recherche évaluation et publication de l'Acoss, et Ronan Mahieu, chef du département des Comptes nationaux de l'Insee. Le groupe était composé de représentants d'administrations de la statistique publique (Insee, Dares, Drees), d'administrations directement concernées dans le cadre de leurs missions par le travail dissimulé (DGT, DNLF, DSS, DGFIP), d'établissements publics têtes de réseau d'organismes de recouvrement ou de prestations, ayant développé en leur sein des compétences statistiques (Acoss, CCMSA, Cnaf), d'organisations patronales ou de salariés (Medef, UPA, FFB, Fepem, CFDT, CGT), d'universitaires. 17 séances de travail ont eu lieu entre octobre 2015 et avril 2017. Des travaux de membres du groupe ont été présentés et des auditions d'experts ou de représentants d'organismes non membres du groupe ont eu lieu.

Acoss : agence centrale des organismes de sécurité sociale (caisse nationale du réseau des Urssaf)

CCMSA : caisse centrale de la MSA

Crédoc : centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie

Dares : direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (ministère du Travail)

DGE : direction générale des entreprises

DGFIP : direction générale des finances publiques

DNLF : délégation nationale de lutte contre la fraude

Drees : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (ministère des Solidarités et de la Santé)

DSS : direction de la sécurité sociale

Fepem : fédération des particuliers employeurs de France

FFB : fédération française du bâtiment

Fonds CMU : fonds de financement de la couverture universelle du risque maladie

MSA : mutuelle sociale agricole

UPA : union professionnelle artisanale

De la définition à la mesure (1) : méthodes

Une revue de littérature classique sur le sujet fait ressortir que les approches mobilisées pour la mesure du travail dissimulé sont de deux types, indirectes ou directes. Les méthodes indirectes (comptables, monétaires, inputs physiques) partent d'agrégats macroéconomiques censés identifier des traces de l'économie non observée. Elles peuvent être implémentées à l'identique dans de nombreux pays et permettent ainsi des comparaisons internationales, mais les résultats obtenus diffèrent fortement entre approches, donnant parfois des parts d'économie non observée très élevées. Les méthodes directes 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 (« audits ») ou sur des enquêtes statistiques interrogeant directement les acteurs du travail dissimulé. Elles fournissent 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, et reprises par l'Insee pour ses estimations en comptabilité nationale. Les différentes méthodes mobilisées visent à corriger des biais liés au ciblage qui caractérisent le plus souvent les données

De la définition à la mesure (2) : travaux

Le débat de ces dernières années sur la mesure du travail dissimulé en France s'appuie largement sur des travaux mobilisant les données du contrôle, principalement des Urssaf pour ce qui concerne le champ des recettes sociales. Le groupe de travail a fait une revue de tous les travaux récents réalisés en France 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. 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) (méthode dite de « post-stratification ») était probablement la seule méthode possible avant que les contrôles aléatoires soient réalisés avec une couverture suffisante. En 2015, l'Acoss a produit une première évaluation sur l'ensemble de l'économie en mobilisant les données disponibles sur les secteurs suivis par des contrôles aléatoires et en posant des hypothèses explicites pour les autres. Son estimation publiée au printemps 2016 et présentée au groupe de travail fournit une première évaluation, de l'ordre de 4,4 à 5,5 Md€ sur le champ du secteur privé, qui est 3 à 4 fois plus faible que celle obtenue avec une méthode de post-stratification, publiée par la Cour des comptes dans son rapport 2014 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Les limites analysées laissent penser que le chiffre de l'Acoss serait plutôt un minorant, sans remettre 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 et 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).

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

Côté prestations, comme indiqué *supra*, les travaux ont été limités au champ des prestations familiales (Cnaf) 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. Concernant les prestations versées par la Cnaf, les travaux sont particulièrement avancés puisque la Cnaf a mis en place depuis 2013 un dispositif annuel d'enquête pour la mesure de la fraude aux prestations. À la demande du groupe de travail, elle 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 à l'aide de son modèle de microsimulation Myriade.

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. L'approche retenue sur le champ des entreprises ayant une existence légale 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 qu'insuffisamment le biais de sélection selon eux. Les comptables nationaux évaluent par ailleurs la part de valeur ajoutée dissimulée imputable à des entreprises sans existence légale, au travail dissimulé par les ménages ou à la contrebande. L'essentiel est alors estimé à dires d'experts. Sur la base de ces redressements, par nature hétérogènes, 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.

Une première enquête sur la fraude

À l'instar des travaux menés à l'étranger, en 2015, 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 et réalisée en face-à-face par le Crédoc sur un échantillon de 2 000 personnes. L'objectif était d'appréhender les principaux comportements frauduleux et la perception des ménages quant aux phénomènes de fraude. Cette enquête comportait également un volet spécifique sur le secteur des services à la personne. Elle a permis d'obtenir des informations sur l'ampleur du phénomène et sur les différents comportements de fraude en matière de travail dissimulé

Encadré 2 - Présentation des recommandations

Le groupe de travail du Cnis a formulé 41 recommandations de nature et d'importance très diverses. L'objectif est naturellement l'amélioration de la mesure du travail dissimulé, non la réduction des situations de fraude. Une grande partie ne s'adresse pas directement à la statistique publique mais à 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. 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 (sans équipe propre mais adossé sur l'ensemble des participants) du suivi du travail dissimulé selon une approche à la fois quantitative et qualitative. Un rendez-vous annuel permettrait de rendre compte des mises à jour des estimations et des avancées proposées, notamment auprès de la Commission nationale de lutte contre le travail illégal (CNLTI) et du Comité national de lutte contre la fraude (CNLF).

Les recommandations du groupe de travail relèvent de quatre grandes thématiques :

- suivi statistique du travail dissimulé et sa valorisation : produire des indicateurs de dispersion sur le phénomène, développer les travaux de recherche, par exemple ;
- mise en œuvre des méthodes : poursuivre les évaluations relevant des approches directes sans *a contrario* investir sur les méthodes dites indirectes, 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 les réaliser régulièrement de sorte qu'une estimation plus précise soit mobilisable pour apprécier les évolutions du phénomène de dissimulation ;
- méthodologie statistique : développer les différentes approches d'évaluation, à partir des contrôles et des enquêtes, et améliorer les corrections de biais dans l'exploitation des contrôles, tirer le meilleur parti des enquêtes 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 ;
- les systèmes d'information : sur les prestations versées par Pôle emploi, mobiliser la déclaration sociale nominative (DSN) pour évaluer les situations de prestations sans contrepartie en termes de cotisations, mieux suivre le travail détaché à partir des données du contrôle et en mobilisant la DSN qui pourrait être le support de la déclaration des travailleurs détachés en France par des entreprises étrangères, voire de leurs salaires.

(panorama des pratiques de fraude, causes et motivations des individus à frauder 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.

Incertitudes sur la mesure et champs non encore couverts

L'ensemble des estimations présentées et analysées dans le rapport sont entachées d'incertitudes et elles sont généralement présentées sous la forme d'intervalles. Ces incertitudes ne permettent généralement pas à ce stade d'indiquer si la fraude liée au travail dissimulé telle qu'elle est appréciée par les organismes de recouvrement, la comptabilité nationale ou les enquêtes évolue significativement dans un sens ou dans l'autre au cours du temps. 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, une certaine convergence ressort du rapprochement des différentes estimations. Les assiettes dissimulées concernant les entreprises ayant une existence légale représentent en moyenne environ 2 % de la masse salariale totale, 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 aussi de cet ordre de grandeur. 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). Les travaux d'estimation discutés ne couvrent toutefois pas tous les aspects du travail dissimulé. Le travail dissimulé chez les particuliers employeurs est ainsi difficilement identifiable par les contrôles effectués par l'Urssaf, l'inviolabilité du domicile privé étant un obstacle au contrôle. Toutefois, plusieurs organismes en ont produit des estimations. Concernant les travailleurs indépendants, de nouveaux profils d'indépendants et de risques de fraude particuliers apparaissent, avec la création du statut d'autoentrepreneur et de l'essor de l'économie collaborative. Les travaux d'évaluation du travail dissimulé sur ces champs en développement rapide sont quasiment inexistant même si des contrôles commencent à être mis en place par les Urssaf. Les risques que

peut présenter l'économie collaborative en matière de travail dissimulé mériteront des investigations à l'avenir : les modes de production et d'organisation des plateformes collaboratives le favorisent-ils ? par quels canaux ? Enfin, la mesure du travail dissimulé lié au détachement ou à la pluriactivité est encore plus complexe. La fraude présente ici des spécificités qui justifient une évaluation spécifique, d'autant qu'elle est probablement imparfaitement prise en compte dans les évaluations existantes, en particulier du fait de la faible taille des échantillons utilisés au regard d'un phénomène d'ampleur limitée. 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. ■■■

Stéphane Tagnani, Cnis

Pour en savoir plus

Sur le site du Cnis :

- rapport final, rubrique Groupes de travail
- présentation du rapport : pages de la commission Emploi, qualification et revenus du travail du 4 mai 2017 et de la commission Entreprises et stratégies de marché du 29 septembre 2017