

## Observatoire de l'impact du travail dissimulé

Réunion du 10 décembre 2020

Le travail dissimulé est un sujet de première importance compte tenu de ses enjeux économiques, sociaux et fiscaux. Il a de forts impacts sur les finances publiques, sur l'application du droit du travail, sur le respect d'une concurrence loyale entre les acteurs économiques et sur la cohésion sociale. Pourtant, la mesure du travail dissimulé et de ses conséquences, notamment financières, a été longtemps très approximative et a présenté d'importantes lacunes sur différents champs, encore soulignés en novembre 2019 par la Cour des Comptes dans son rapport sur *la fraude aux prélèvements obligatoires*.

Fort de ce constat, le Cnis avait lancé fin 2015 un groupe de travail sur *la mesure du travail dissimulé et ses impacts pour les finances publiques*, puis publié un rapport en juin 2017. Conformément aux préconisations de ce rapport, le Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS) assure, depuis 2017, une fonction d'observatoire du travail dissimulé.

Le présent document constitue la troisième publication effectuée dans ce cadre<sup>1</sup>. Cette mise à jour régulière a vocation à mesurer, progressivement, l'impact du travail dissimulé sur l'ensemble du champ de la protection sociale, du point de vue des cotisations éludées, mais aussi des prestations servies à tort, dès lors qu'une partie des revenus d'activité n'a pas été déclarée, alors même que ces revenus d'activité entrent normalement dans la base ressources des prestations. Les travaux présentés ci-après permettent d'étendre le champ des éléments jusqu'ici présentés sur le seul secteur privé, aux travailleurs indépendants « classiques » et aux micro-entrepreneurs d'une part, aux particuliers employeurs, d'autre part, complétant ainsi la connaissance sur le champ de la protection sociale.

Il doit être souligné que les résultats d'évaluation de la fraude ne doivent pas être confondus avec les sommes qui pourraient in fine être redressées ou recouvrées, aucun système de prélèvement ne donnant lieu à un recouvrement exhaustif des sommes dues<sup>2</sup>.

L'évaluation est susceptible de mobiliser les travaux des différents organismes concernés, qu'il s'agisse des entités en charge de la lutte contre le travail dissimulé, y compris l'administration fiscale, celles chargées du versement des prestations concernées en particulier par la fraude aux ressources, ainsi que les organismes de statistique publique

---

<sup>1</sup> Après un premier exercice publié en mai 2018 en annexe du rapport du HCFiPS sur *l'état des lieux et les enjeux des réformes pour le financement de la protection sociale*, puis une note publiée en juillet 2019.

<sup>2</sup> Voir sur ce point, rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires, *La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle*, mars 2007, p.70 et suivantes : « Les montants d'irrégularités et de fraude ainsi obtenus ne doivent pas être considérés comme une « cagnotte », et rapport du Cnis, juin 2017, p.15 : « les montants en jeu ne doivent pas être interprétés comme des mannes financières qui pourraient être aisément mobilisées à leur hauteur ».

impliqués dans la mesure de l'économie non observée. En l'espèce, la présente actualisation mobilise, à titre principal, des travaux de l'ACOSS et de la DARES.

Il est noté à titre liminaire que la crise sanitaire a ralenti le processus d'évaluation, du fait de difficultés techniques dans la prise en charge des données, d'une part, de la forte rétractation des capacités de contrôle en 2020, d'autre part, sachant que les contrôles d'entreprises sont à la source des évaluations proposées par l'ACOSS et la CCMSA. Cette rétractation des capacités de contrôle aura des conséquences sur la capacité à produire des résultats, au rythme souhaité, en 2021 : la mise à jour qui sera produite en 2021 ne devrait pas pouvoir intégrer de résultats de nouveaux contrôles.

### **1. L'impact du travail dissimulé sur les cotisations du secteur privé**

**Les travaux présentés lors de la séance du HCFiPS du 10 décembre confirment les évaluations antérieures sur l'impact du travail dissimulé dans le secteur privé.**

Le manque à gagner en matière de cotisations sociales y est évalué dans une fourchette comprise entre 5,2 et 6,5 Md€ sur le champ Urssaf (5,1 à 6,4 Md€ dans l'évaluation 2019), 5,7 à 7,1 Md€ sur le champ Urssaf et Unédic (5,7 à 7,2 Md€ dans l'évaluation 2019)<sup>3</sup>. Dans les secteurs qui ont fait l'objet de contrôle spécifiques, on constate dans certains d'entre eux des taux de redressements élevés, comme dans le transport routier ou les cafés restaurants, secteurs dans lesquels des fraudes et des irrégularités ont été constatées respectivement dans 23,6% et 21,3% des établissements et où le taux de salariés « dissimulés » s'élevait à 9% et 6,7%. En moyenne sur l'ensemble des secteurs ayant fait l'objet d'une campagne de contrôles aléatoires générale, l'ACOSS retient, depuis 2011, un taux d'établissements en fraude ou en irrégularité de 6,2% et un taux de salariés dissimulés de 2%.

Pour mémoire, sur le secteur agricole, la CCMSA –qui approfondit actuellement ses méthodes d'évaluation- avait estimé en 2019 le manque à gagner à 0,5 Md€.

### **2. L'impact du travail dissimulé sur les cotisations des travailleurs indépendants**

**Les travaux sont complétés par de premiers résultats sur le champ des travailleurs indépendants (« classiques » et micro-entrepreneurs), sur le champ des Urssaf, hors secteur agricole et caisses de retraite des professions libérales, résultats jusque-là non présentés dans le cadre de l'observatoire.**

**Ces résultats fournissent des ordres de grandeurs du manque à gagner sur ces champs, estimés à partir d'une simple extrapolation des redressements enregistrés lors d'opérations de contrôles aléatoires.** Des travaux statistiques sont actuellement menés, notamment dans le but de corriger les biais d'échantillonnage liés aux contrôles non effectués, d'une part, et déterminer des intervalles de confiance, d'autre part ; ils permettront dans les semaines à venir de préciser ces estimations.

---

<sup>3</sup> Evaluations, ici présentées hors retraites complémentaires du secteur privé. Voir annexe 1

Les Urssaf mènent des contrôles aléatoires sur le champ des auto-entrepreneurs depuis 2011, sur le champ des travailleurs indépendants « classiques » depuis 2017.

### 2.1. Les résultats sur les travailleurs indépendants « classiques »

**S'agissant des travailleurs indépendants « classiques »**, une première évaluation par extrapolation des résultats de ces contrôles a été engagée. Cette évaluation s'inscrit pleinement dans la lignée du rapport du HCFiPS sur *la protection sociale des travailleurs indépendants* de septembre 2020 qui soulignait, comme, avant lui, le rapport du CNIS précité, le faible développement de l'évaluation de la fraude sur ce segment et la nécessité d'y remédier.

**Le manque à gagner issu de ces premiers travaux –en cours d'approfondissement– serait de l'ordre de 250 M€.** La fréquence de redressement y est évaluée à 10,3% des contrôles effectués. Il convient de souligner que cet exercice ne couvre pas l'ensemble du manque à gagner, dans la mesure où les contrôles aléatoires sur les travailleurs indépendants sont effectués sur la base de contrôles partiels sur pièces, par définition moins poussés que les contrôles comptables d'assiette (CCA) réalisés sur place et peu adaptés à la détection du travail dissimulé (voir annexe 2).

### 2.2. Les résultats sur les micro-entrepreneurs

**S'agissant des micro-entrepreneurs**, le rapport du HCFiPS sur *la protection sociale des travailleurs indépendants* avait fait état des résultats des contrôles aléatoires menés dans le cadre des plans nationaux qui se sont succédés depuis 2011 (voir annexe 3). Les résultats présentés à l'occasion de l'observatoire reprennent ces éléments avec **une extrapolation en première analyse faisant état d'un manque à gagner sur ce public de l'ordre du milliard d'euros, soit un tiers des cotisations déclarées. Le taux de redressement des cotisations contrôlées s'est élevé à 29,6 % et la fréquence des redressements à 40,4%.**

Cette estimation, qui reste à affiner, confirme l'attention à porter à une plus grande sincérité des déclarations, largement souligné dans le rapport sur les travailleurs indépendants.

### 2.3. Les travaux en cours sur les plateformes

**L'ACOSS a enfin fait état des travaux qu'elle avait engagés, en lien avec la DGFIP, sur le contrôle des plateformes numériques.** Comme évoqué dans le rapport du HCFiPS sur *la protection sociale des travailleurs indépendants*, les opérateurs de plateforme d'économie collaborative doivent adresser annuellement à l'administration fiscale un document récapitulatif l'ensemble des opérations réalisées par les utilisateurs de ces sites, données transmises ensuite à l'ACOSS.

L'ACOSS a reçu ces premières données en septembre 2020 (pour 124 plateformes, 745,7 millions de transactions, 28,15 Md€ de CA soit une moyenne de 37,7€ par transaction), en cours d'exploitation<sup>4</sup>.

### 3. L'impact du travail dissimulé sur les particuliers employeurs

**S'agissant des particuliers employeurs**, l'observatoire a pris connaissance des travaux de la DARES sur les services à la personne qui seront publiés prochainement et qui s'inscrivent dans la suite de l'étude menée en 2014 par rapprochement entre l'enquête « budget de famille » et l'enquête « revenus fiscaux et sociaux »<sup>5</sup>. **La proportion de ménages recourant à des services à la personne et ne déclarant pas cette activité serait d'environ 20% en 2017**, contre 25% en 2011. Compte-tenu de la marge d'incertitude entourant ces estimations, ce résultat suggère une très légère diminution voire une relative stagnation du travail non déclaré sur la période récente en comparaison avec la période de forte régularisation du travail non déclaré entre 1996 et 2005 (cette proportion s'élevait à 50% en 1996).

### 4. Programme de travail 2021

**Ces éléments présentés sur des populations spécifiques permettent d'accroître le périmètre de l'évaluation du travail dissimulé, conformément aux recommandations du CNIS de 2017.** Dans l'objectif constant d'améliorer la connaissance sur l'ensemble du périmètre de la protection sociale et sous réserve notamment des aléas liés à la crise sanitaire, ils devraient être complétés, en 2021 :

- Par la poursuite des travaux de l'ACOSS sur le secteur privé, avec la poursuite de l'analyse de l'impact du travail dissimulé sur un nouveau secteur ;
- Par l'approfondissement des travaux sur les travailleurs indépendants « classiques », les micro-entrepreneurs et les plateformes ;
- Par une nouvelle enquête sur les particuliers employeurs ;
- Par des travaux de micro simulation menés par la DREES et la CNAF sur l'impact du travail dissimulé sur les prestations (en particulier sur les prestations familiales sous condition de ressources et la complémentaire santé solidaire).

---

<sup>4</sup> L'objectif de l'ACOSS est de comparer ces données avec celles déjà détenues dans le système d'information de la branche du recouvrement, notamment en vue d'identifier les individus n'ayant pas accompli les obligations qui s'imposent aux professionnels (affiliation et déclaration des revenus ou chiffres d'affaires) afin d'initier une demande de régularisation, et potentiellement de déclencher une procédure de contrôle ou de lutte contre le travail illégal. Le travail en cours porte sur la qualification du fichier, qui, à ce stade, montre de nombreuses lacunes (par exemple, 37% des dates de naissance sont manquantes ou de mauvaise qualité (100% pour certaines plateformes), adresses email en général de format correct mais dont une proportion significative semble invalide...).

<sup>5</sup> Dares Analyses « Les services à la personne qui y recourt ? Et à quel coût ? »

## Annexe 1

### Evaluation de la fraude sur le secteur privé (ACOSS)

#### Eléments de méthodologie

Chaque année depuis 2008 (après des premières expérimentations en 2004 et 2005), l'Acoss et les Urssaf procèdent à des contrôles aléatoires dans le domaine de la lutte contre le travail illégal (LCTI). Ces contrôles aléatoires représentent entre 1 % et 9 % de l'ensemble des contrôles LCTI annuels, selon la complexité de la méthodologie du contrôle à mettre œuvre et de la taille du secteur. Ils permettent de produire une évaluation de la fraude dénuée de biais de sélection inhérent aux contrôles ciblés.

Excepté en 2011 et 2012, où ils couvraient une large partie de l'économie, les contrôles aléatoires des Urssaf portent chaque année un secteur spécifique (BTP en 2013, gardiennage en 2014, transport routier en 2015-2016, hôtels-cafés-restaurants en 2017, réparation automobile en 2018). En 2019, les travaux ont porté sur le secteur du nettoyage, mais n'ont pu être exploités à ce stade à des fins d'évaluation (nombre insuffisant de salariés auditionnés). Ils seront poursuivis dès que la situation sanitaire le permettra.

#### Les contrôles aléatoires LCTI depuis 2011

Secteur :	2011-2012				2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Tous secteurs	dont HCR	dont Com. détail alimentaire	dont Com. détail non alimentaire	BTP	Gardiennage	Transport routier	Transport routier	Cafés Restaurants	Réparation auto.	Nettoyage
Nombre de Contrôles	8 466	995	584	1 258	2 605	563	663	601	2 544	1 770	494
En % de l'ensemble des contrôles LCTI tous secteurs	9,0 %				5,1 %	1,1 %	1,1 %	1,1 %	4,2 %	3,7 %	1,0 %
Nombre de salariés contrôlés	33 108	3 013	1 677	3 005	5 132	383 (*)	717 (*)	1 560	6 330	5 484	22 (*)
Fréquence de Redressement	1,7%	5,6 %	4,1 %	1,2 %	10,1 %	23,4 %	5,6 %	14,3 %	7,4 %	1,5 %	2,8 %
Taux d'établissements en fraude ou en irrégularité	6,2%	12,3 %	10,3 %	5,3 %	13,7 %	29,0 %	11,6 %	23,6 %	21,3 %	8,9 %	5,5 %
Taux de salariés dissimulés	2,0%	5,1 %	4,6 %	1,4 %	8,0 %	1,3 % (*)	1,1 % (*)	9,0 %	6,7 %	1,8 %	ns (*)

Dans l'évaluation globale de la fraude, les secteurs qui n'ont pas encore fait l'objet de contrôles aléatoires se voient affecter dans l'évaluation le taux de fraude moyen mesuré sur le reste de l'économie en attendant que des contrôles aléatoires soient effectués.

Compte tenu des difficultés techniques rencontrés sur la campagne de contrôles LCTI 2019, la mise à jour produite en 2020 intègre les résultats des contrôles comptables d'assiette 2019 mais n'intègre pas de nouveaux résultats sur la LCTI. Sur ce champ, la mise à jour repose uniquement sur l'actualisation du montant des cotisations sociales déclarées.

	en taux <sup>(*)</sup>	en montant (milliards d'euros)	
		Champ Urssaf hors assurance chômage	Champ Urssaf y compris assurance chômage
<b>Travail dissimulé (LCTI)</b>	<b>1,7% à 2,1%</b>	<b>3,9 à 5,0</b>	<b>4,3 à 5,5</b>
<b>Hors travail dissimulé (CCA)</b>	<b>0,5% à 0,6%</b>	<b>1,2 à 1,5</b>	<b>1,3 à 1,6</b>
dont Redressements	0,7% à 0,8%	1,7 à 1,9	1,8 à 2
dont Restitutions	-0,2% à -0,1%	-0,45 à -0,36	-0,48 à -0,38
<b>Manque à gagner total</b>	<b>2,2% à 2,7%</b>	<b>5,2 à 6,5</b>	<b>5,7 à 7,1</b>

(\*) ratio entre le montant des cotisations éludées et le montant total des cotisations déclarées et éludées  
Source : ACOSS, contrôles aléatoires LCTI 2011-2013, 2016-2018, et CCA 2019 ; champ : secteur privé, recouvrement Urssaf.

## Annexe 2

### Evaluation de la fraude sur les travailleurs indépendants « classiques » (ACOSS)

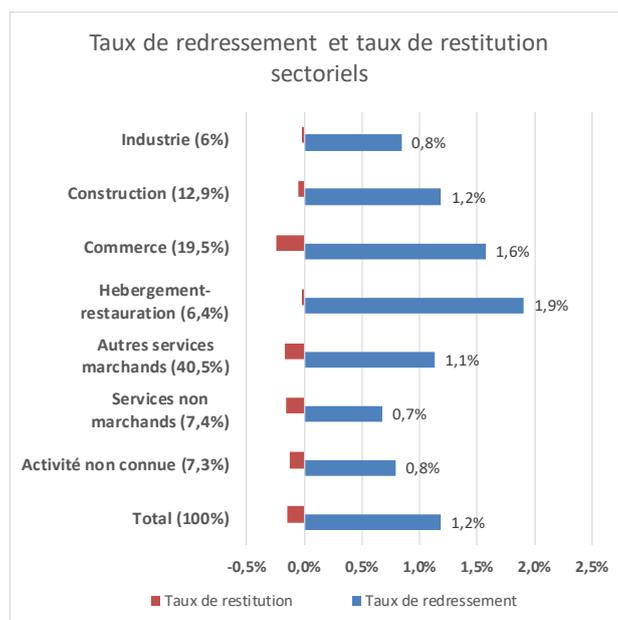
Résultats bruts des contrôles aléatoires 2017 à 2019

Année de la campagne :	2017	2018	2019
Nombre de contrôles	1578	2366	2531
Cotisations contrôlées	22,9 M€	26,4 M€	32,0 M€
Fréquence de régularisation	10,6%	10,8%	13,0%
<b>Fréquence de redressement</b>	<b>9,6%</b>	<b>8,5%</b>	<b>10,3%</b>
<b>Montant moyen de redressement</b>	<b>1 091</b>	<b>1 085</b>	<b>1 457</b>
<b>Montant médian de redressement</b>	<b>340</b>	<b>410</b>	<b>545</b>
<b>Taux de redressement</b>	<b>0,9%</b>	<b>0,8%</b>	<b>1,2%</b>
<b>Taux de restitution</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,1%</b>

Source : ACOSS-Urssaf

Observation : les résultats de chacun des plans ne sont pas tout à fait comparables compte tenu de différences dans le périmètre des bases de tirage, de la durée des campagnes de contrôles et du taux de réalisation des plans.

Les résultats montrent un taux de redressement particulièrement important dans l'hébergement / restauration et le commerce.



## Annexe 3

### Evaluation de la fraude sur les microentrepreneurs (ACOSS)

#### Extrait du rapport du HCFiPS de novembre 2019 sur la protection sociale des travailleurs indépendants.

« Il a été noté que le régime de la microentreprise pouvait inciter à cette dissimulation de recettes, du fait de l'existence de seuils qui peuvent conduire à ne pas déclarer une activité qui conduirait à dépasser ce seuil ; l'activité donne lieu à des « facturations » de faible montant, qui peuvent être réglées en espèces et retracées dans une simple comptabilité de caisse, ce qui accroît le risque d'évasion.

« Sur ce point, un plan national d'action mis en œuvre par les URSSAF en 2011, qui comportait notamment l'examen d'un échantillon aléatoire de 1500 comptes d'autoentrepreneurs, a abouti à un taux de redressement de 31,3 % des personnes contrôlées et de 45,7 % des cotisations contrôlées, pour des redressements unitaires limités il est vrai (577 € en moyenne par autoentrepreneur contrôlé et 1 843 € par auto-entrepreneur ayant fait l'objet d'un redressement) (...) L'ACOSS remarquait que ces chiffres devaient être regardés avec prudence, dans la mesure notamment où la fréquence des redressements n'y était pas très éloignée de celle constatée pour les très petites entreprises (TPE) dans le cadre des contrôle partiel d'assiettes sur pièces (CPAP) et où les cas de fraudes délibérées semblaient moins prégnants que la méconnaissance des modes déclaratifs de la comptabilité. On peut ajouter que les relèvements de seuils introduits depuis ces travaux ont réduit l'intérêt de ces dissimulations.

#### Récapitulatif des plans microentrepreneurs

Plans de 1 500 actions	Nombre actions terminées	Montant des redressements	Montant des Restitutions	Nombre d'observations	Fréquence de redressement (nb d'actions avec régularisation/nb d'action terminées )	Part des cotisations redressées (Mt redressé/Cotisations contrôlées)	Montant moyen de redressement	Montant moyen de redressement sur les seuls ME redressés
Plan ME 2012-2013	1 152	606 003 €	977 €	91	33,70%	43,3%	526 €	1 562 €
Plan ME 2015	938	1 000 664 €	7 405 €	67	37,10%	29,3%	1 067 €	2 897 €
- Type action 203	915	866 553 €	7 405 €	65				
- Type action 131	23	134 111 €	-	2				
Plan ME 2016	1 052	1 219 451 €	17 429 €	73	39,60%	29,3%	1 159 €	2 966 €
- Type action 203	1 033	1 127 520 €	17 429 €	71				
- Type action 131	19	91 331 €	-	2				
Plan ME 2017	1 211	1 623 080 €	10 802 €	70	41,70%	32,2%	1 340 €	3 235 €
- Type action 203	1 199	1 440 942 €	10 802 €	69				
- Type action 131	12	182 138 €	-	1				

Source : ACOSS

203 = Contrôle partiel d'assiette sur pièces TI ; 131 = Travail dissimulé travailleur indépendant

A partir de l'évaluation du plan 2015, le montant des cotisations contrôlées (au dénominateur du taux de redressement) a été fiabilisé notamment en proposant une estimation des cotisations manquantes. Les résultats ne sont donc pas comparables à ceux des années précédentes.

« Les plans nationaux qui ont succédé à celui de 2011 laissent néanmoins apparaître des tendances comparables : ainsi le bilan de la campagne 2018/2019 fournit les éléments

*suivants : avec 1 448 041 euros de redressement, le montant moyen de redressement s'élève à 1 484 euros par microentrepreneur contrôlé ; 1,6 % des actions globalement réalisées ont abouti à une action ciblée TI (dissimulation d'activité) ; 2 % des opérations effectuées dans le cadre de ce plan se sont poursuivies en action de type 130, soit au titre de la requalification de microentrepreneurs en salarié ; le taux de redressement des cotisations contrôlées s'est élevé à 29,6 % et la fréquence des redressements à 40,4%.*

### **Eléments méthodologiques présentés par l'ACOSS lors de la réunion de l'observatoire du travail dissimulé (10 décembre 2020)**

Les plans de contrôles aléatoires sur les microentrepreneurs portent chaque année sur 1 000 à 1 500 personnes. Ils sont constitués de 3 échantillons de tailles égales :

- microentrepreneurs sans chiffre d'affaires déclaré (~20% des microentrepreneurs)
- microentrepreneurs avec un chiffre d'affaires proche du plafond (~5% des microentrepreneurs)
- microentrepreneurs avec un chiffre d'affaires positif et hors dernier vingtile (~75% des microentrepreneurs)

Observation : Les résultats de chacun des plans ne sont pas tout à fait comparables compte tenu de différences dans le périmètre des bases de tirage, de la durée des campagnes de contrôles et du taux de réalisation des plans.

