



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*



NOTE ANNUELLE DE SUIVI ET D'ÉVALUATION DES FRAUDES SOCIALES

DES FRAUDES ÉVALUÉES À 14 Md€,
DES DÉTECTIONS EN HAUSSE, DES
ACTIONS DE PRÉVENTION QUI
DOIVENT SE POURSUIVRE

Janvier 2026

Sommaire

- Avant-propos.....5
- Les fraudes sociales : un sujet qui préoccupe les Français..... 6
- Une évaluation de la fraude stable, des détections en forte hausse, un recouvrement toujours limité9
 - 14 Md€ de fraudes évaluées 9
 - 1.1. Le taux de fraude est globalement stable 10
 - 1.2. Le périmètre de l'évaluation effectuée par la Cnam a été étendu, sans que cela ne modifie le diagnostic 12
 - 1.3. Les activités partiellement dissimulées doivent être mieux prises en compte dans l'évaluation de la branche recouvrement 14
 - 1.4. Une évaluation entachée par l'absence totale d'évaluation sur les travailleurs indépendants « classiques » 15
 - Plus de 2 Md€ détectés : des sommes en forte hausse 16
 - Près de 700 M€ recouverts : un recouvrement toujours limité 17
- Au-delà des fraudes au sens strict, plusieurs manques à gagner sur les recettes affectées à la sécurité sociale 19
 - Sur le champ des sommes recouvrées par la sécurité sociale : un manque à gagner de 3,5 Md€ sur le contrôle comptable d'assiette 21
 - Sur le champ des sommes recouvrées par la sécurité sociale : un taux de prélèvement éludé toujours très élevé pour les micro-entrepreneurs..... 21
 - Des sous-déclarations toujours massives pour les travailleurs des plateformes22
 - Près de 3 Md€ de manque à gagner (erreurs et fraudes) sur le champ de la TVA22
 - Plus de 2,5 Md€ de droits de consommation tabac non recouverts par l'administration fiscale23
 - Les activités totalement non déclarées : une perte de recettes sans doute importante, mais particulièrement difficile à appréhender25
- Des évolutions métiers importantes pour prévenir la fraude26
 - Des actions structurantes pour améliorer la prévention de la fraude : l'exemple de la mise en place du précompte sur les plateformes26
 - De grandes difficultés sur les revenus des loueurs de meublés28

• Programme de travail 2026	32
• Annexes.....	33
• Annexe 1 : Lettre de mission du Premier Ministre	33
• Annexe 2 : La perception de la fraude sociale	34
• Annexe 3 : Les taux de fraudes estimés par les organismes de sécurité sociale (actualisation 2025)	41
• Annexe 4 : Les dernières évaluations de la fraude et du manque à gagner en matière de cotisations sociales effectuées par l'Urssaf	42
1.1. Évaluation du manque à gagner en matière de cotisations sociales sur le champ des employeurs du secteur privé	42
1.2. Évaluation sur le champ des micro-entrepreneurs	45
1.3. Chiffrage sur le champ des micro-entrepreneurs utilisateurs de plateformes d'économie collaborative.....	46
• Annexe 5 : la réévaluation des fraudes aux cotisations effectuée par la CCMSA	49
1.1. Contrôle comptable d'assiette.....	49
1.2. Travail dissimulé.....	50
• Annexe 6 : La fraude aux prestations familiales : les évolutions portées par la CCMSA	51
• Annexe 7 : le travail partiellement dissimulé : une évaluation nécessaire mais qui nécessite une évolution des pratiques d'enregistrement de contrôle	52
1.1. Le travail partiellement dissimulé : de quoi parle-t-on ?.....	52
1.2. Le travail partiellement dissimulé : moins de 11% des redressements enregistrés	53
1.3. Une prise en compte de l'activité partiellement dissimulée insatisfaisante dans les évaluations proposées par l'Urssaf.....	54
1.4. Des enjeux potentiels qui pourraient ne pas être négligeables	54
1.5. Comment avancer sur cette question ?.....	55
1.6. Une prise en compte de l'activité partiellement dissimulée à mettre en place dans l'évaluation de la fraude sociale	57
• Annexe 8 : Peut-on prendre en compte les éléments issus de la comptabilité nationale pour combler les lacunes de l'évaluation ?	59
1.1. Dans le cadre de la comptabilité nationale, l'INSEE cherche à évaluer l'ensemble des manques à gagner, qu'ils résultent d'activités dissimulées ou non dissimulées, licites ou non	59
1.2. L'INSEE estime à environ 65 Md€ la valeur ajoutée dissimulée	60
1.3. Les activités légales non déclarées : environ 7 Md€ de cotisations perdues pour la sphère sociale ?.....	60

1.4.	Les activités illicites : environ 2 Md€ de cotisations perdues pour la sphère sociale ?	61
1.5.	Les activités non observées des entités déclarées ? Un rapprochement très difficile avec les estimations effectuées par les Urssaf.....	61
•	Annexe 9 : Clarifier la législation des loueurs de meublés.....	64
1.1.	Une législation obscure, mouvante et fraudogène.....	64
1.2.	Des caisses fortement mobilisées	72

AVANT-PROPOS

Le Haut Conseil du Financement de la Protection sociale abrite, depuis 2017, une fonction d'observatoire du travail dissimulé, dans la suite des recommandations du Conseil National de l'information statistique (Cnis)¹. Dans ce cadre, en lien avec l'Urssaf et la CCMSA, il produit chaque année une évaluation de la fraude aux cotisations.

Par lettre en date du 17 juin 2025², le Premier Ministre a élargi ce rôle, en confiant au Haut Conseil une mission permanente de réflexion sur la lutte contre les fraudes sociales et de suivi des données attachées à cette question.

Dans ce cadre, le HCFiPS doit procéder à une actualisation annuelle de l'estimation de la fraude sociale et établir un programme de travail annuel qui, en 2025, porte sur la prise en compte des activités partiellement dissimulées, la poursuite des travaux sur les plateformes numériques, et le rapprochement entre les éléments de comptabilité nationale sur les activités dissimulées et les évaluations actuelles des organismes sociaux.

Le présent dossier, qui s'inscrit dans la suite du rapport du Haut Conseil sur les fraudes sociales de 2024, reprend ces différents éléments, autour de trois parties : une première est consacrée à l'actualisation des données financières disponibles sur la fraude dans le champ de la sécurité sociale ; une deuxième expose différents manques à gagner en matière de recettes sur le champ de la sécurité sociale et présente une estimation de ce manque à gagner sur le champ des ressources fiscales recouvrées par l'administration et affectées à la sécurité sociale ; une troisième partie rappelle l'importance de la prévention, en mettant la focale sur certaines actions de prévention en cours ou à mener. À titre liminaire, un point est effectué sur la perception de la fraude sociale par les Français³.

¹ 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. 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, le Haut Conseil a publié chaque année une note (notes publiées respectivement en juillet 2019, en février et en novembre 2021, en décembre 2022, en janvier 2024 et en janvier 2025).

² Voir annexe 1.

³ Ce document a notamment bénéficié d'une relecture des caisses de sécurité sociale et de la Direction de la Sécurité sociale.

■ LES FRAUDES SOCIALES : UN SUJET QUI PREOCCUPE LES FRANÇAIS⁴

La question de la fraude sociale préoccupe fortement les Français.

[1] Très fortement attachés à la sécurité sociale, les Français se montrent très pessimistes sur son avenir et très inquiets sur les risques de fraudes : dans un sondage réalisé à l'occasion du 80^e anniversaire de la sécurité sociale, le mot « fraude » est, après la Carte Vitale, celui qui est le plus associé à la sécurité sociale : plus de 40 % des sondés associent les fraudes et la sécurité sociale. Les mots « progrès » ou « fierté » arrivent bien en deçà (respectivement 7 et 18 %)⁵.

[2] Ce ressenti est corroboré par de nombreuses enquêtes d'opinion. Selon le baromètre de la DREES, trois quarts des Français considèrent que beaucoup de personnes perçoivent des allocations alors qu'elles n'y ont pas droit. Un sondage récent de CSA pointe un modèle social favorisant les abus (fraudes aux prestations, arrêts maladie injustifiés...) : 78 % des personnes estiment que le modèle social n'est pas assez contrôlé⁶.

Les comportements frauduleux sont considérés très majoritairement comme graves.

[3] Il ressort d'un sondage Harris Interactive⁷ que 87 % des personnes interrogées considèrent que chercher à obtenir des prestations sociales ou des aides auxquelles on n'a pas droit est grave ; 80 % considèrent comme grave de ne pas déclarer tous ses revenus pour payer moins d'impôts ; 75 % considèrent comme grave d'obtenir un arrêt de travail d'un médecin complaisant sans raison médicale sérieuse.

[4] On retrouve ici des éléments très proches de ceux mis en exergue dans l'enquête sur l'emploi à domicile réalisée en 2021 par le HCFiPS, l'Urssaf et la FEPEM⁸ : 88 % des employeurs interrogés y jugeaient inacceptable que puissent être perçues des prestations auxquelles on n'a pas droit ; 76 % des salariés interrogés pensaient de

⁴ Voir annexe 2.

⁵ <https://www.ipsos.com/fr-fr/80-ans-de-la-securite-sociale-un-pilier-du-modele-social-francais-face-aux-defis-de-demain>

⁶ https://2ies.fr/wp-content/uploads/2025/06/2500400_enquete-modele-social_rapport_23062025.pdf

⁷ <https://harris-interactive.fr/wp-content/uploads/sites/6/2023/12/Rapport-Toluna-Harris-Attitude-des-Francais-face-a-la-corruption-2023-Transparency-International-FJJ.pdf>

⁸ Si ces scores étaient très élevés, on peut remarquer que seules 51% des personnes interrogées jugent grave de payer en liquide (au noir) des travaux dans sa maison.

https://www.strategie-plan.gouv.fr/files/files/Publications/2021%20SP/2021-11-23%20-%20HCFiPS%20-%20Observatoire%20du%20travail%20dissimul%C3%A9/2021-11-22_ipsos_enquete_particuliers_employeurs.pdf

même. 79 % des employeurs considéraient comme inacceptable de ne pas déclarer tous ses revenus aux impôts (61% des salariés interrogés).

[5] Si l'on zoome sur les prélèvements, il ressort du baromètre du Conseil des Prélèvements Obligatoires que la justification de la fraude fiscale se situe à des niveaux relativement bas : sur une échelle de 1 à 10, la moyenne de la justification de la fraude aux prélèvements est de 3,3 sur 10⁹.

La lutte contre la fraude est jugée insuffisante.

[6] Plus l'âge avance, plus ce sentiment est fort : 59 % des 18-24 ans considèrent que la lutte contre la fraude sociale est insuffisante alors que 87 % des 65 ans et plus partagent cette opinion. Moins le niveau de diplôme est élevé, plus les personnes partagent ce ressenti : 64 % des diplômés de l'enseignement supérieur considèrent la lutte contre la fraude insuffisante contre 79 % des personnes sans diplôme¹⁰.

[7] Dans le même sens, les Français considèrent dans leur grande majorité que l'État doit utiliser plus de moyens pour lutter contre la fraude : 55 % d'entre eux souhaitent renforcer les moyens dédiés à la lutte contre la fraude ; moins de 10 % considèrent que ces moyens doivent être réduits¹¹.

[8] Environ 30 % des Français jugent la lutte contre la fraude sociale prioritaire pour réduire la dette française¹².

[9] La lutte contre les fraudes et les abus apparaît très en tête des solutions permettant d'assurer l'avenir du système de protection sociale¹³, avec 80 % des Français qui misent sur l'accentuation de cette lutte pour assurer à l'avenir la sauvegarde du système.

⁹ L'interrogation spécifique sur la perception de la fraude sociale en fonction de la position économique des fraudeurs (employeur et employé), montre que les personnes sondées sont beaucoup plus sévères à l'égard du travail non déclaré par un employeur (40 % des sondés ne le trouvent « jamais justifié ») qu'à l'égard du travail non déclaré par un travailleur (30% des sondés ne le considèrent « jamais justifié »).

¹⁰ IFOP pour Contribuables associés, janvier 2025 ; <https://contribuablesassocies.org/2025/02/24/sondage-exclusif-ifop-contribuables-associes-les-francais-et-la-protection-sociale-2/>

¹¹ CPO, Baromètre des prélèvements fiscaux et sociaux en France, Deuxième édition 2023, 2024. <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/68298>

¹² Après la réduction du train de vie de l'État, la lutte contre la fraude fiscale ou la réduction des dépenses liées à l'immigration. https://elabe.fr/wp-content/uploads/2025/09/25092025_elabe_bfmtv_les-francais-et-les-impots.pdf

¹³ <https://cercledelepargne.com/wp-content/uploads/2025/06/CECOPIfop2503EpargneRetraite.pdf>

L'enquête a été menée auprès d'un échantillon de 1 000 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus. Les interviews ont été réalisées par questionnaire auto-administré en ligne du 25 au 26 mars 2025.

Tableau n°1 : Pour assurer à l’avenir la sauvegarde du système de protection sociale quelle serait selon vous la meilleure solution pour le pays ? En premier ? Et en second ?

	En premier	Total des citations
Qu’ou accentue la lutte contre les abus et fraudes dans les prestations sociales	70	80
Que les salariés travaillent davantage (suppression d’un jour férié, de RTT ou augmentation du nombre d’heures de travail)	8	33
Qu’ou augmente un peu les cotisations sociales et les impôts	8	24
Aucune.....	14	-
TOTAL.....	100	(*)

(*) Total supérieur à 100, les interviewés avant pu donner deux réponses.

[10] L’ensemble de ces éléments justifient pleinement les travaux menés sur le sujet, la nécessité d’être intransigeant sur ces questions, mais aussi la nécessaire objectivation des enjeux.

[11] Les travaux d’évaluation, présentés ci-après, sont loin de montrer un système de protection sociale miné par la fraude même si certains secteurs ou certaines prestations sont sensiblement plus fraudogènes que d’autres : les taux de fraudes évalués n’excèdent pas en moyenne 2 % sur les cotisations, mais le manque à gagner excède 20 % pour les micro-entrepreneurs, voire 65 % sur les VTC ou 80 % pour les livreurs recourant à des plateformes ; ceux constatés sur les prestations servies par la branche famille s’élèvent à 5 % en moyenne (mais à environ 15 % sur le RSA) ; ceux constatés sur la branche maladie s’élèvent en moyenne à un peu plus de 2 % sur le champ évalué mais avec de forts écarts suivant les prestations ou les acteurs concernés (ainsi, le manque à gagner s’élève à plus de 8 % sur la C2S). Ce sont sans doute pour partie ces situations « atypiques » qui créent le ressenti.

[12] Le sujet est par ailleurs survalorisé au plan budgétaire, phagocytant les autres questions : si les enjeux sont relativement élevés au regard du déficit (14 Md€ de fraudes évaluées au sens strict), la capacité à mobiliser ces sommes au plan budgétaire est faible (680 M€ recouverts en 2024¹⁴) et les enjeux sont loin d’être à la hauteur des besoins nécessaires au rétablissement des comptes. Ce point doit être clairement posé et explicité dans le débat public.

¹⁴ Sur un champ qui inclut les prestations servies pour le compte de l’État et des départements par les Caf.

UNE EVALUATION DE LA FRAUDE STABLE, DES DETECTIONS EN FORTE HAUSSE, UN RECOUVREMENT TOUJOURS LIMITE

Rappels méthodologiques

Les termes utilisés pour caractériser la fraude donnent lieu à de nombreuses confusions sémantiques, qu'il convient d'éviter. Le rapport du HCFiPS de 2024 sur les fraudes sociales a explicité les concepts utilisés dans les documents du Haut Conseil. Les principaux éléments en sont repris ci-après.

Évaluation, détection, recouvrement : trois notions à ne pas confondre

L'évaluation correspond à l'appréhension statistique des sommes supposées être fraudées : elle mesure le potentiel théorique de la fraude.

La détection mesure les fraudes détectées en gestion et donnant lieu à notification d'un indu (pour les prestations) ou à notification d'un redressement (pour les cotisations). Le concept peut inclure les fraudes détectées en gestion et donnant lieu à un blocage en amont du versement (fraudes évitées ou stoppées). La Cnam et la Cnav utilisent ce concept.

Le recouvrement correspond aux sommes recouvrées suite à constat de fraude.

Fraudes et erreurs : deux concepts à bien distinguer

Le HCFiPS insiste sur la nécessité de bien distinguer ce qui relève de la fraude (caractérisée par l'intentionnalité) de ce qui relève de l'erreur. Tous les chiffres présentés s'efforcent de se rapprocher au mieux de ce cadre.

S'agissant des recettes, ce choix conduit à n'intégrer dans les chiffrements relatifs à la fraude que les évaluations relatives au travail dissimulé -seul élément des contrôles Urssaf à pouvoir être qualifié sans ambiguïté de fraude : les résultats du contrôle comptable d'assiette n'ont pas été pris en compte, considérant que les sommes détectées à ce titre relèvent de l'erreur involontaire -ce qui est sans doute pour partie inexact- ; de même, l'insuffisance déclarative très importante constatée sur les micro-entrepreneurs et sur les plateformes n'a pas été introduite dans l'évaluation de la fraude, l'Urssaf considérant que l'on est sur une population « *qui a parfois du mal à comprendre ce qu'elle doit déclarer, comme observé lors des prises de contact avec les micro-entrepreneurs* ».

S'agissant de l'assurance maladie, l'évaluation porte sur le périmètre des fautes, fraudes et abus¹⁵.

14 Md€ DE FRAUDES EVALUEES

Plusieurs réévaluations opérées en 2025

Comme souligné dans le rapport du HCFiPS de 2024, l'évaluation est un processus complexe, qui n'est pas mené chaque année sur l'ensemble du périmètre.

La Cnaf procède habituellement à une évaluation de la fraude tous les deux ans. La dernière évaluation date de 2025, portant sur l'année 2023, la précédente portait sur l'année 2022. La prochaine évaluation sera disponible au 1^{er} trimestre 2027. Elle devrait permettre de mesurer l'impact de la mise en place du Dispositif de ressources mensuelles sur la justesse des déclarations effectuées par les allocataires. Il est rappelé ici que les données de la Cnaf (qu'il s'agisse de l'évaluation, de la détection ou du recouvrement)

¹⁵ Voir, sur ces notions, le rapport HCFiPS 2024 sur les fraudes sociales.

portent sur le périmètre des prestations servies par la branche, et incluent donc les prestations servies pour le compte de l'État et des départements. Pour les données d'évaluation, le RSA, la prime d'activité, les allocations logement et l'AAH représentent 90% des fraudes estimées.

La Cnam a entamé en 2024 un process de réévaluation, par prestation ou catégorie de professionnels de santé, sur le périmètre qu'elle avait estimé antérieurement (à savoir les chiffrages relatifs à la complémentaire santé solidaire, aux infirmiers libéraux, aux pharmaciens et aux masseurs-kinésithérapeutes) : les autres données seront revues d'ici la fin 2026.

L'Urssaf a effectué une très importante réévaluation en 2023 et 2024 sur le champ du secteur privé : elle n'a pas vocation à être revue prochainement.

1.1. Le taux de fraude est globalement stable

[13] Les taux de fraude¹⁶ estimés sont globalement stables et se modifient très peu lorsqu'une réévaluation est opérée : le phénomène apparaît donc maîtrisé.

[14] L'évaluation financière correspondante est de 14 Md€ (contre 13 Md€ dans le rapport du HCFiPS de 2024). L'accroissement modéré de ces volumes de fraude s'explique pour l'essentiel par des effets de base et de périmètre (l'évolution des bases explique 65 % de l'augmentation ; les effets de périmètre, 25 %) : la prévalence de la fraude est quant à elle quasiment stable (elle explique 10 % de l'augmentation).

L'évolution des montants de la fraude : un accroissement modéré des volumes principalement lié à des effets de base et de périmètre, les taux de fraude étant globalement constants.

Les montants de fraude sont en légère augmentation. Cette augmentation résulte :

Pour la branche maladie (+ 600 M€):

- De réévaluations effectuées sur la fraude aux prestations maladie (C2S, infirmiers, pharmaciens, masseurs kinésithérapeutes) du fait d'une part de changements d'année de référence dans un contexte d'augmentation de la dépense (c'est particulièrement le cas pour les pharmaciens compte tenu des dépenses consacrées à la prise en charge des dépenses en lien avec la COVID-19), d'autre part de situations atypiques influençant conjoncturellement la base d'évaluation (fraudes importantes détectées sur les délivrances de tests antigéniques dans le cadre de la crise COVID).

- De l'extension du périmètre de l'évaluation, notamment aux indemnités journalières

Pour la branche famille (+ 400 M€) :

- d'une augmentation de la prévalence de la fraude essentiellement concentrée sur le RSA (environ 2/3 de l'augmentation). La hausse n'est toutefois pas significative au plan statistique, le taux restant dans les intervalles de confiance de l'année précédente.

- d'effets base (1/3 de l'augmentation)

Pour la branche recouvrement (+ 150 M€), d'une augmentation du montant des cotisations dans le cadre de la LCTI découlant de la prise en compte de l'assiette de 2024 (plus élevée que celle de 2023).

¹⁶ Voir en annexe 3, le tableau recensant les différents taux de fraudes.

Des taux de fraude qui restent très stables

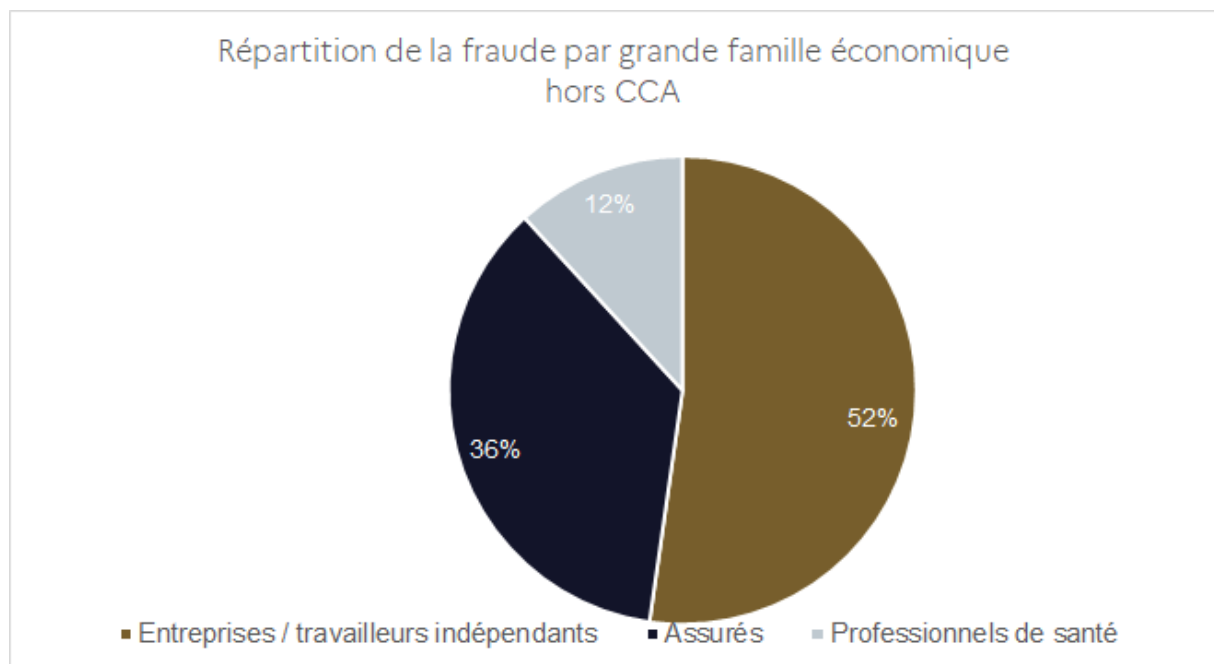
La réévaluation effectuée par la Cnam sur la complémentaire santé, les infirmiers libéraux, les pharmaciens met en évidence une quasi stabilisation de la fraude en pourcentage.

La réévaluation effectuée par l'Urssaf porte sur le secteurs des marchés, qui représente une part très marginale de l'assiette (voir annexe 4). Elle est sans impact sur le taux de fraude global. Une évaluation est en cours pour réestimer la fraude dans le BTP, avec une nouvelle méthodologie¹⁷.

C'est sur la branche famille que les taux de fraude affichent une certaine croissance, en particulier sur le RSA.

[15] L'essentiel de la fraude demeure concentré sur le recouvrement des cotisations (plus de 52 % de la fraude évaluée). La fraude des bénéficiaires des prestations arrive en seconde position (36 %), alors que celle des professionnels de santé s'élève à 12 % de l'ensemble. La fraude des « professionnels de santé »¹⁸ représente 70 % de la fraude à l'assurance maladie.

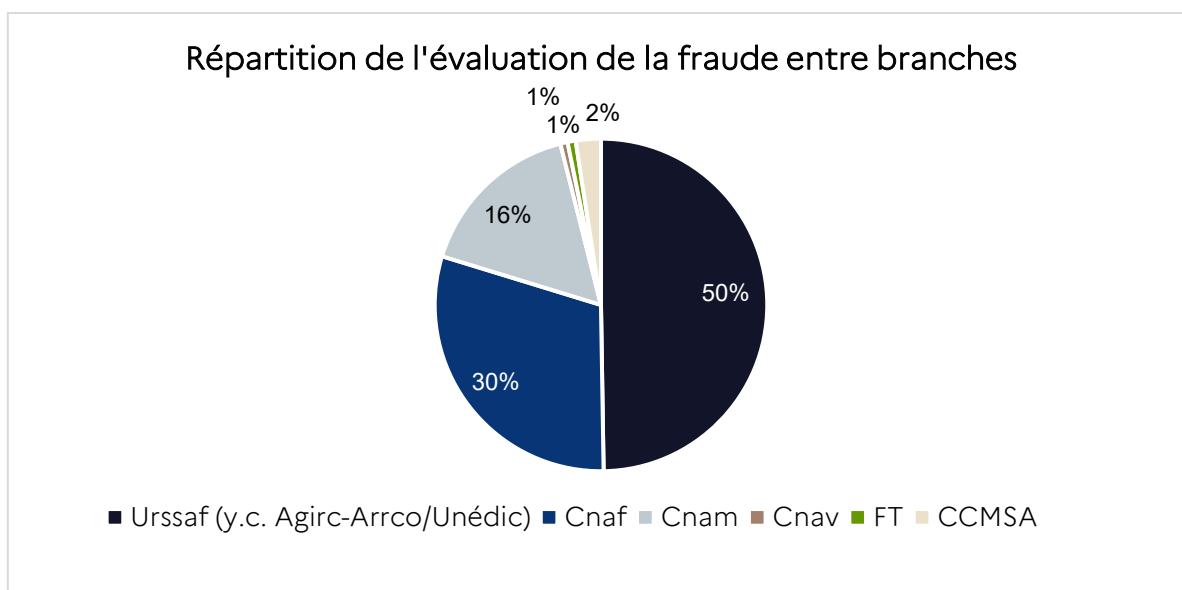
Graphique n°1 : Évaluation de la fraude sociale par grande famille économique



Source : Données Caisses, Présentation HCFiPS

¹⁷ Voir *infra*.

¹⁸ La fraude des « professionnels de santé » regroupe des situations très différentes : professionnels libéraux, HAD, EHPAD, mais aussi usurpations de statuts.



1.2. Le périmètre de l'évaluation effectuée par la Cnam a été étendu, sans que cela ne modifie le diagnostic

[16] Le rapport du HCFiPS de 2024 a souligné l'important effort effectué par les caisses de sécurité sociale en matière d'évaluation de la fraude. Il a notamment insisté sur la dynamique récemment mise en place sur le sujet par la Cnam : cette dynamique se poursuit, plusieurs secteurs nouveaux faisant l'objet d'une évaluation (Ehpad, services à domicile, hospitalisation à domicile)¹⁹. Les risques financiers sont très sensiblement moindres dans ces nouveaux secteurs, qui par ailleurs sont globalement moins fraudogènes que ceux évalués antérieurement.

[17] Cette 1^{ère} vague d'évaluation par prestation ou catégorie d'acteurs a été complétée en 2025 par une évaluation de la fraude aux indemnités journalières. Au vu des montants concernés et du taux de fraude constaté sur ce poste, cette extension du périmètre ne modifie pas l'évaluation en termes de taux de fraude à l'Assurance Maladie.

L'évaluation de l'assurance maladie sur les fraudes aux indemnités de journalières²⁰

L'assurance maladie a procédé à une évaluation des fraudes aux indemnités journalières en 2024-2025, sur la base d'un échantillon aléatoire d'environ 7000 arrêts de travail. Le taux de fraude estimé s'élève à 1,8 % (230 M€). Deux grandes catégories de fraudes sont constatées :

¹⁹ Voir rapport Charges / produits de la Cnam, 2025.

²⁰ Cette évaluation porte sur les fraudes au sens strict : elle n'intègre pas ce qui peut être considéré comme des prescriptions abusives.

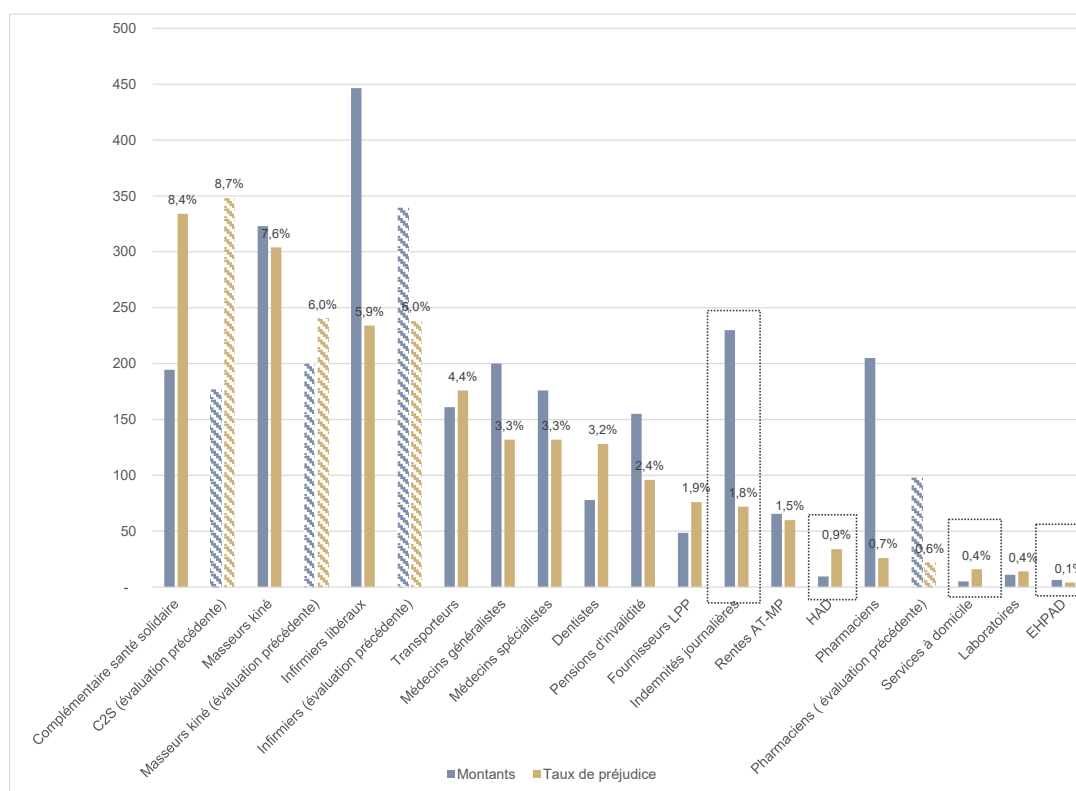
- la poursuite d'activités non autorisées pendant les arrêts de travail, part la plus importante des fraudes estimées ;

- les faux arrêts de travail, par imitation des arrêts de travail papier.

Ces évaluations conduisent l'assurance maladie à définir des mesures permettant de juguler les fraudes : ainsi, face aux arrêts de travail frauduleux, l'assurance maladie a déployé en 2025 des Cerfa sécurisés, dotés de composants de sûreté (hologramme, bande qui change de couleur en cas de photocopie, QR code...) ; parallèlement, elle incite les professionnels à utiliser des arrêts de travail dématérialisés (e-AAT) - près de 80 % des arrêts envoyés. L'e-AAT, télétransmis via le compte amelipro, est aujourd'hui considéré comme le vecteur le plus sécurisé contre la fraude et l'usurpation d'identité²¹.

[18] Désormais, les périmètres non couverts par l'assurance maladie concernent les établissements de santé (T2A) et la PUMA. L'évaluation relative à la T2A est particulièrement complexe. Elle ne pourra, en toute hypothèse, être opérée qu'une fois que les contrôles T2A pourront être exploités : or, après avoir été suspendus pendant la crise sanitaire, ceux-ci n'ont repris qu'en 2025.

Graphique n°3 : Montants évalués par la Cnam



Source : Données Cnam, présentation HCFiPS.

Note de lecture : Les évaluations portent sur des exercices différents, fonction de la date où chacune de ces évaluations a été opérée. Les bâtons grisés correspondent aux évaluations précédentes, une nouvelle évaluation ayant été effectuée en 2024. Les postes encadrés correspondent aux champs nouvellement évalués en 2024.

²¹ <https://www.assurance-maladie.ameli.fr/sites/default/files/2025-03-20%20DP%20LCF.pdf>

1.3. Les activités partiellement dissimulées doivent être mieux prises en compte dans l'évaluation de la branche recouvrement

[19] Le travail partiellement dissimulé regroupe deux grandes catégories de situations : les minorations de chiffre d'affaires/revenus (une partie du chiffre d'affaires ou du revenu n'est pas déclarée par le micro entrepreneur ou par le travailleur indépendant) ; la dissimulation partielle d'emploi, soit, d'une part les minorations d'heures travaillées (une partie des heures travaillées n'est pas déclarée), d'autre part les minorations des déclarations sociales (une partie de la rémunération n'est pas déclarée).

[20] Ces éléments ne sont que très imparfaitement pris en compte dans l'évaluation. Ce constat avait conduit le HCFiPS, dans son rapport de 2024, à recommander des évolutions sur ce sujet²², et cette question a été inscrite au programme de travail du Haut Conseil.

[21] Les points suivants ressortent du travail effectué²³.

- Aujourd'hui, avec l'évolution des outils, la recherche de fraudes complexes et un accent mis sur les risques financiers, la stratégie de contrôles s'est diversifiée : l'activité partiellement dissimulée, beaucoup plus difficile à établir que l'activité totalement dissimulée, est beaucoup plus recherchée et peut se traduire par des redressements importants : un redressement effectué sur une entreprise d'intérim a par exemple récemment permis de détecter un manque à gagner pour l'Urssaf de plus de 60 M€²⁴.
- Cependant, le volume des redressements effectués à ce titre est aujourd'hui difficile à identifier. Si l'on se réfère aux données fournies par l'Urssaf, les redressements relatifs aux activités partiellement dissimulées sont très marginaux (moins de 3 % des montants redressés). Mais, toujours selon l'Urssaf, ce chiffre est probablement sous-évalué : certains redressements, qui correspondent à des minorations d'assiette sont en effet enregistrés, par simplicité, dans la catégorie la plus usuelle, à savoir celle correspondant à des dissimulations totales d'activité ; en particulier, lorsqu'une activité totalement dissimulée coexiste, au sein d'une même entreprise, avec une activité partiellement dissimulée, les inspecteurs peuvent être amenés à globaliser l'ensemble qui sera alors imputé, statistiquement, à une activité totalement

²²Recommandation n°11, rapport HCFiPS de 2024.

²³ Voir annexe 7.

²⁴ Hors majorations et pénalités.

dissimulée. Cela rend incertain le nombre et les redressements effectués dans ce cadre.

- Ce défaut d'identification se traduit dans la capacité à évaluer : il est difficile de savoir aujourd'hui si l'absence, dans l'évaluation, de montants retracés au titre de l'activité partiellement dissimulée résulte du faible nombre d'actions menées à ce titre, de volumes de redressements très inférieurs à ceux résultant de la dissimulation totale ou de l'imputation inadaptée des résultats.
- Pour progresser sur le sujet, il est indispensable que l'imputation des redressements soit correctement effectuée ; un travail devra être mené en ce sens ; les travaux actuellement en cours, en matière d'évaluation, sur le secteur du BTP devraient permettre d'avancer sur ce point. Un bilan en sera effectué en 2026.
- Cela amène le Haut Conseil à formuler deux recommandations.

Recommandation n°1 : S'assurer du correct enregistrement des sommes redressées en fonction de l'objet du redressement pour améliorer le pilotage de l'activité.

Recommandation n°2 : Dresser un bilan de la nouvelle méthodologie mise en place sur le secteur du BTP pour s'assurer qu'elle parvient à capter l'activité partiellement dissimulée dans l'évaluation, et, dans l'affirmative, généraliser cette méthodologie.

1.4. Une évaluation entachée par l'absence totale d'évaluation sur les travailleurs indépendants « classiques »

[22] Aucune évaluation n'existe aujourd'hui sur les fraudes associées aux travailleurs indépendants classiques. Les évaluations qui prévalaient jusqu'ici reposaient sur les écarts de déclaration entre déclarations effectuées auprès de l'administration fiscale et auprès des Urssaf. Ces déclarations ayant été unifiées, aucun écart ne devrait plus être constaté. En revanche, ce qui a trait, soit à des minorations de revenus, soit à des majorations abusives de frais ne fait pas l'objet d'analyse. Le HCFiPS a souligné régulièrement cette lacune²⁵, qui résulte notamment de la faiblesse des contrôles sur cette population.

²⁵ Voir rapport sur les fraudes sociales de 2024 : « Aujourd'hui, la méthodologie consiste pour l'essentiel à vérifier l'équivalence entre données fiscales et données sociales, sans prise en compte des principaux risques d'assiette (majoration artificielle des frais professionnels, dissimulation de recettes...), alors que certains de ces sujets – notamment les frais professionnels – sont l'un des éléments centraux du contrôle des entreprises. Les contrôles fiscaux ne pallient pas cette difficulté, l'administration fiscale étant également peu investie sur ces questions, ayant souvent un moindre intérêt à agir que les URSSAF (les travailleurs indépendants cotisent dès le premier euro de revenu alors qu'ils peuvent être non imposables ; des droits sont corrélés à ces cotisations) ».

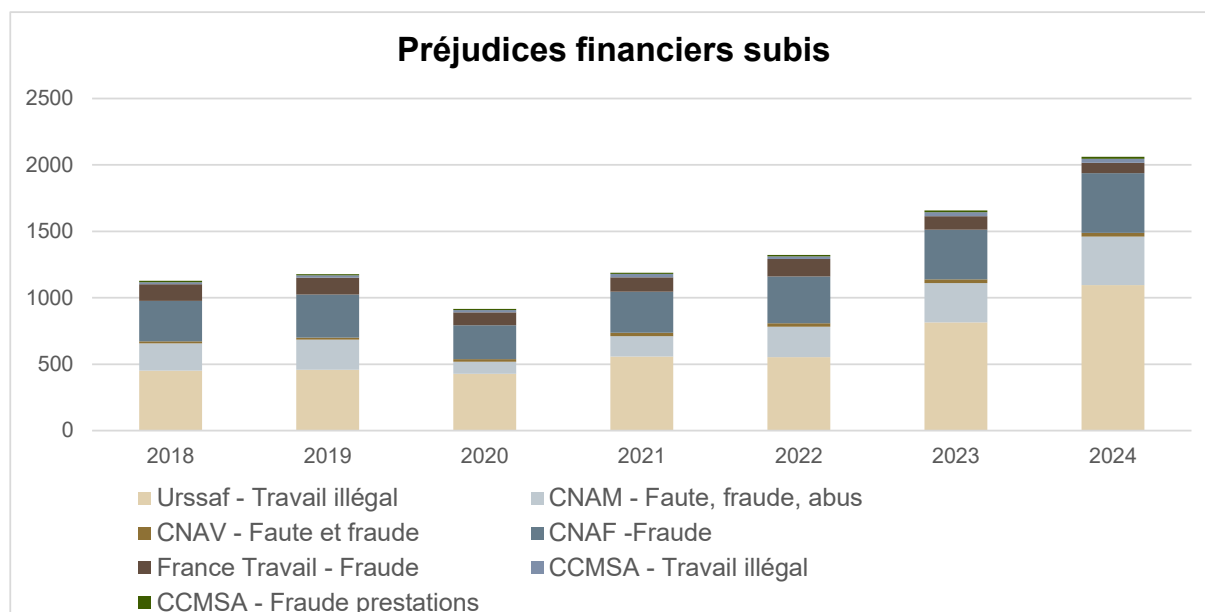
Recommandation n°3 : Engager, en 2026, des travaux d'évaluation sur la fraude des travailleurs indépendants par un travail en commun entre les Urssaf et l'administration fiscale.

PLUS DE 2 Md€ DETECTES : DES SOMMES EN FORTE HAUSSE

[23] Les préjudices subis et constatés par les organismes²⁶ s'élèvent à plus de 2 Md€ en 2024). Ils sont concentrés très fortement sur la branche recouvrement (plus de la moitié des détections), puis, à quasi égalité, sur les branches maladie (18 %) et famille (22 %).

[24] Ces préjudices sont en très forte progression depuis 2022 (2,06 Md€ en 2024 après 1,65 Md€ de sommes détectées en 2023 et 1,3 Md€ en 2022) : entre 2023 et 2024, les redressements opérés par l'Urssaf se sont accrus de 35 %, les détections effectuées par la Cnam de 23 %, celles effectuées par la Cnaf de 20 %. Cette évolution ne doit pas être lue comme la résultante d'une augmentation de la fraude, mais comme la traduction d'un plus fort investissement des organismes sur le sujet (avec notamment des moyens supplémentaires dédiés) et d'un accroissement des capacités de ciblage (avec des outils dédiés de plus en plus performants).

Graphique n°4 : Montant des préjudices financiers subis (en M€)



Source : caisses ; présentation HCFiPS

[25] A ces montants peuvent s'ajouter les préjudices relatifs aux fraudes évitées. Ceux-ci s'élèvent à 0,5 Md€, montant proche de celui de l'année précédente

²⁶ Hors fraudes évitées, par souci de comparabilité avec les autres branches.

(0,47 Md€). Les fraudes évitées²⁷ dans la branche maladie ont augmenté notablement (260 M€ après 170 M€) mais celles de France Travail ont diminué très fortement en lien avec l'introduction de la DSN (60 M€ en 2024, après 110 M€ en 2023, cf. ci-après).

PRES DE 700 M€ RECOUVRES : UN RECOUVREMENT TOUJOURS LIMITE

[26] Le recouvrement des sommes détectées est également en augmentation (près de 70 M€ de plus recouvrés en 2024 par rapport à 2023). Il reste néanmoins relativement faible au regard des sommes détectées (près de 700 M€ recouvrés en 2024 sur un volume de détection de l'ordre de 2 Md€).

[27] La faiblesse du recouvrement est toujours fortement concentrée sur la branche recouvrement, avec un peu plus de 100 M€ recouvrés, contre un peu plus de 200 M€ pour la branche maladie et de 300 M€ pour la branche famille.

Tableau n°2 : recouvrement des indus frauduleux ou fautifs

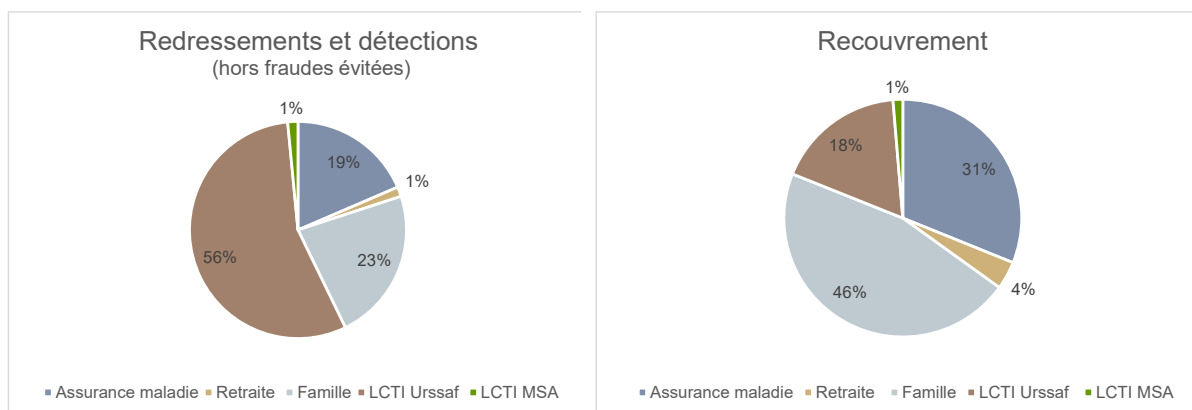
Recouvrement des indus frauduleux ou fautifs (en M€)			
	2021	2023	2024
Assurance maladie	153	200	212
Retraite	26	26	26
Famille	309	296	314
LCTI Urssaf	54	80	120
LCTI MSA	n.c.	9	9
Total	542	611	681

Source : caisses – Données retraite et MSA non réévaluées

[28] Cette hiérarchie s'explique par des différences structurelles entre les branches : alors que la branche famille peut recouvrer les sommes dues sur les prestations à venir, la branche maladie ne le peut que pour partie, alors que la branche recouvrement se heurte à des difficultés très importantes, les entreprises pouvant organiser leur insolvabilité, voire disparaître.

²⁷ Les fraudes évitées ne sont actuellement pas estimées dans la branche famille, voir programme de travail 2026.

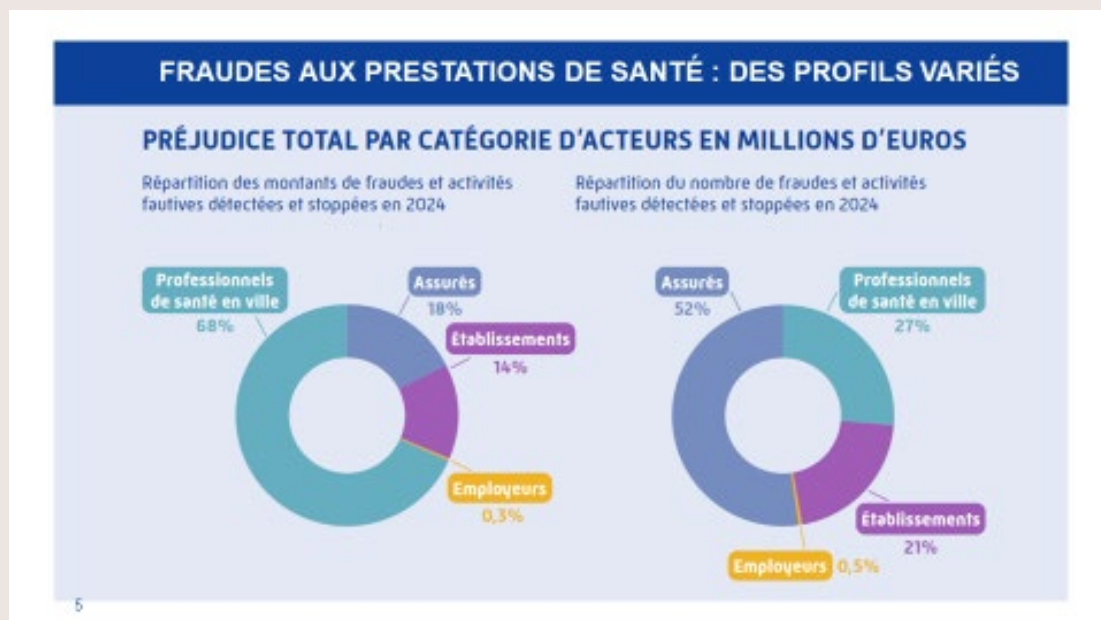
Graphique n°5 : Redressements et recouvrements par branche



Source : caisses, présentation HCFiPS

Redressement et recouvrement : l'exemple de l'assurance maladie

Concernant les détections, elles concernent majoritairement les assurés, mais en montants, majoritairement les professionnels de la santé.



Source : Cnam

Concernant le taux recouvrement, celui-ci s'élève en 2024 à 52,7%²⁸, soit :

- Assurés : 33,5%
- Professionnels de santé libéraux : 44,2%
- Etablissements : 89,5%
- Employeurs : 15,1% (il s'agit pour beaucoup d'entreprises fictives qui se montent pour obtenir des IJ frauduleusement, sans avoir d'activité, ce qui complique naturellement le recouvrement).

[29] Ces éléments appellent deux remarques, déjà soulignées par le Haut Conseil : la fraude n'est pas la « cagnotte » budgétaire que les chiffres de l'évaluation ou, dans

²⁸ Le taux se calcule sur 5 ans, compte tenu des délais de contestation et de leurs effets suspensifs : en 2024, il s'agit donc du taux de recouvrement des créances frauduleuses notifiées en 2019.

une moindre mesure, de la détection pourraient laisser imaginer. Une action résolue doit être néanmoins menée pour améliorer le recouvrement. À ce titre les mesures présentées dans le projet de loi sur les fraudes sociales et fiscales vont dans le bon sens, qu'il s'agisse des dispositions relatives à la flagrance sociale, à l'optimisation de l'effectivité de la contrainte ou à la responsabilité du maître d'ouvrage, via une obligation de vigilance et une solidarité financière, dans le cadre des chaînes de sous-traitance.

■ AU-DELA DES FRAUDES AU SENS STRICT, PLUSIEURS MANQUES A GAGNER SUR LES RECETTES AFFECTEES A LA SECURITE SOCIALE

[30] L'évaluation des fraudes relatives aux recettes présente trois caractéristiques²⁹:

- Seul le travail dissimulé est pris en compte dès lors que c'est le seul élément des contrôles Urssaf à pouvoir être qualifié sans ambiguïté de fraude ; l'évaluation n'inclut donc pas, logiquement, le contrôle comptable d'assiette qui relève pour l'essentiel de l'erreur ;
- Elle couvre le seul périmètre des recettes recouvrées par les organismes de sécurité sociale : elle n'intègre donc pas les fraudes afférentes aux recettes fiscales affectées à la sécurité sociale et recouvrées par l'administration fiscale : ce point avait été considéré, dans le rapport de 2024 du HCFiPS comme l'une des principales lacunes de l'évaluation des fraudes sociales; alors que ces recettes entrent dans le périmètre des lois de financement de la sécurité sociale, elles ne sont pas retracées dans l'évaluation des manques à gagner consécutifs aux dissimulations d'assiette.
- Elle ne prend que très marginalement en compte les pertes de recettes liées aux activités totalement dissimulées, qu'elles trouvent leur origine dans des activités licites ou illicites.

[31] La présente partie permet d'approcher ces sujets :

- – au-delà du périmètre de la fraude, elle présente, dans la suite de ce que produisait l'observatoire du travail dissimulé, les résultats de manque à gagner relatifs au contrôle comptable d'assiette ;
- – elle mobilise les données nouvellement produites par la DGFIP sur la TVA³⁰, par les Douanes sur les droits de consommation sur le tabac. La TVA et les taxes

²⁹ Voir encadré ci-dessus.

³⁰ Si l'imputation à la sécurité sociale des manques à gagner sur le tabac ne fait pas débat (ces droits lui sont affectés à la sécurité sociale dans leur quasi-intégralité), l'imputation des manques à gagner en matière de TVA peut être discutée. Si l'on considère que tout ou partie de la TVA affectée à la sécurité sociale est calibrée de telle sorte qu'elle couvre les exonérations de cotisations à la charge de l'État, un supplément de rendement généré par la lutte contre la

tabac représentent 63 % de l'ensemble des recettes fiscales recouvrées par l'administration fiscale pour le compte de la sécurité sociale. Ces données n'isolent pas les fraudes : elles recouvrent fraudes et erreurs, pour la TVA, fraudes et achats transfrontaliers, pour le tabac.

TVA et droits de consommation sur le tabac dans les recettes de la sécurité sociale

TVA et droits de consommation sur le tabac représentent plus de 70 Md€ de recettes de la sécurité sociale. Seules ces deux recettes sont actuellement évaluées par l'administration fiscale.

Top 5 des ressources affectées à la sécurité sociale et recouvrées par l'administration fiscale (en Md€)

	2025
TVA nette	65,2
Taxe sur les salaires	17,9
tabacs	12,1
CSG placement patrimoine	17,6
alcools	2,2

Source : annexe 3 PLFSS 2026

L'évaluation du manque à gagner sur les revenus de patrimoine et de placement pourra être effectuée dès lors que la DGFIP sera en capacité d'évaluer le manque à gagner en matière d'impôt sur le revenu, évaluation complexe du fait de la complexité du prélèvement³¹.

La taxe sur les salaires n'est due que par des secteurs très particuliers (ceux non soumis à TVA tels que banques, hôpitaux, et plus marginalement associations) où les dissimulations d'assiette sont *a priori* faibles : si l'on estime que le comportement déclaratif des entreprises concernées est identique pour les cotisations et pour la taxe sur les salaires, un proxy pourrait être proposé à partir des sommes que les Urssaf estiment éludées sur ce périmètre.

Les droits de consommation sur les alcools, dont le rendement est beaucoup plus faible que celui des autres taxes – et notamment des taxes tabac – semblent à moindre risque de fraude, du fait, notamment, de la faiblesse de leur fiscalité.

Recommandation n°4 : pour les recettes recouvrées par l'administration fiscale, tenter de distinguer fraudes et erreurs pour permettre de disposer d'une évaluation de la fraude au sens strict sur l'ensemble du champ sécurité sociale³².

- Le document présente, en outre, des données issues de la comptabilité nationale sur les revenus issus des activités totalement non déclarées : ces éléments ne sont toutefois pas totalisés dans l'évaluation des manques à gagner, relevant de méthodologies trop différentes de celles retenues pour les

fraude est une recette indue pour la sécurité sociale (elle doit conduire à une baisse de la fraction de TVA affectée à la sécurité sociale). Si l'on considère que la TVA affectée à la sécurité sociale l'est « pour solde de tout compte », le manque à gagner est bien imputable à la sécurité sociale. C'est le choix qui est opéré ici.

³¹ Voir sur ce sujet, Cour des Comptes, Rapport sur la lutte contre la fraude fiscale, 2025 : estimer l'écart fiscal sur l'impôt sur le revenu d'ici 2027

³² Voir dans le même sens, Cour des Comptes, Rapport sur la lutte contre la fraude fiscale, 2025

autres prélèvements, notamment du fait de la nature même des activités en cause (par nature totalement inconnues).

[32] Ces différents éléments ne sont pas sommables entre eux, et *a fortiori*, pas sommables avec les chiffres relatifs aux fraudes sociales : ils intègrent, selon des proportions variables, des comportements non frauduleux et reposent sur des méthodologies différentes.

SUR LE CHAMP DES SOMMES RECOUVREES PAR LA SECURITE SOCIALE : UN MANQUE A GAGNER DE 3,5 Md€ SUR LE CONTROLE COMPTABLE D'ASSIETTE

[33] Le manque à gagner sur le contrôle comptable d'assiette des entreprises est estimé à 3,15 Md€ (sur le champ régime général, Agirc Arrco et Unédic), le taux de cotisation correspondant demeurant estimé par l'Urssaf dans une fourchette comprise entre 0,7 et 0,8% de l'assiette³³. A ce chiffre s'ajoutent les contrôles comptables d'assiette relatifs aux travailleurs indépendants et ceux réalisés par la CCMSA, soit 350 M€.

SUR LE CHAMP DES SOMMES RECOUVREES PAR LA SECURITE SOCIALE : UN TAUX DE PRELEVEMENT ELUDE TOUJOURS TRES ELEVE POUR LES MICRO-ENTREPRENEURS

[34] Le taux de manque à gagner concernant les micro-entrepreneurs a été réévalué par l'Urssaf, qui mène une campagne d'évaluation tous les ans ou tous les deux ans.

[35] Pour l'année 2024, la part de micro-entrepreneurs présentant une anomalie dans leur déclaration est estimée entre 34,6 % et 39,6 %, soit des taux proches de ceux estimés pour les années 2023 et 2021. Le taux de cotisations éludées correspondant est estimé entre 18,8 % et 23,6 %, là aussi très proche de celui estimé pour 2023.

[36] En termes de montants, les cotisations éludées représenteraient entre 1,4 et 1,8 milliard d'euros, contre 1,3 Md€ et 1,7 Md€ estimés précédemment, la hausse des bornes de l'intervalle étant principalement liée à la dynamique de l'assiette, elle-même issue de la hausse des effectifs et du revenu moyen.

³³ Voir annexe 4

DES SOUS-DECLARATIONS TOUJOURS MASSIVES POUR LES TRAVAILLEURS DES PLATEFORMES

[37] Sur le champ plus spécifique des travailleurs de plateforme, les nouvelles données confortent le fort niveau de sous-déclaration : 71 % de la population étudiée a un chiffre d'affaires déclaré à l'Urssaf inférieur aux montants des transactions enregistrées par les plateformes (58 % d'entre eux, soit 41 % du total n'ont rien déclaré). Cette part est de 90 % pour les livreurs à domicile et les VTC. Les premiers sont majoritairement non-déclarants tandis que les seconds sont majoritairement sous-déclarants.

[38] Les montants non ou sous-déclarés représentent 1,36 Md€ d'euros en 2024, soit 273 M€ de cotisations. Le taux de cotisations éludées associé est de 47 % ; il atteint 82 % pour les livreurs et 66 % pour les VTC.

Tableau n°3 : Evaluation du manque à gagner sur les micro-entrepreneurs

2024	Nombre de micro-entrepreneurs utilisateurs de plateformes (milliers)		Part de ME dont le CA déclaré à l'Urssaf est inférieur aux montants des plateformes (%)	dont ME n'ayant rien déclaré à l'Urssaf (%)	dont ME ayant sous-déclaré à l'Urssaf (%)	Chiffre d'affaires déclaré (M€)	Chiffre d'affaires non déclaré (M€)	Cotisations éludées (M€)	Taux de cotisations éludées
Secteur d'activité (d'après l'APE de l'AE)									
Commerce	21,2	8,7%	45,1	22,0	23,1	319,0	96,5	13,8	24%
VTC	26,9	11,0%	89,6	32,5	57,1	233,3	434,6	91,8	66%
Livraison	106,0	43,5%	89,7	56,7	33,0	117,0	523,7	105,0	82%
Acti. spé., scientif. & techn.	19,5	8,0%	51,4	31,5	19,9	215,4	54,5	12,1	21%
Autre	70,2	28,8%	49,9	29,2	20,7	782,3	254,8	49,8	26%
TOTAL	243,9	100,0%	71,3	41,1	30,2	1667,0	1364,1	272,6	47%

Source : données des plateformes collaboratives, déclarations AE/Urssaf

[39] La comparaison entre les évaluations de 2022 et les nouvelles évaluations doit être considérée avec prudence, du fait d'un changement de norme déclarative³⁴, qui modifie les règles de gestion³⁵.

PRES DE 3 MD€ DE MANQUE A GAGNER (ERREURS ET FRAUDES) SUR LE CHAMP DE LA TVA

[40] Les sommes non recouvrées par l'administration fiscale sur le champ de la TVA sont évaluées entre 6 et 10 Md€ pour l'année 2019³⁶, soit 4 à 5 % de la TVA collectée

³⁴ Norme déclarative Ecollab jusqu'en 2022, norme DAC7. Voir sur ce sujet, précédente note de l'observatoire du travail dissimulé.

³⁵ En particulier, le nombre de plateformes déclarantes est bien plus élevé en 2024. On dénombre 279 plateformes utilisées par les ME en 2024, contre 144 en 2022.

³⁶ Charnacé, N., Elbaz, A., et Barnouin, P. (2024). Le manque à gagner de TVA en France, DGFiP Analyses https://www.impots.gouv.fr/sites/default/files/media/9_statistiques/0_etudes_et_stats/0_publications/dgfip_analyses/2024/num07_09/dgfip_analyses_07_2024.pdf

en 2019³⁷ relativement stable sur la période 2010-2020, ce qui correspond à un manque à gagner actuel de près de 3 Md€ pour la sécurité sociale.

[41] Cette évaluation repose sur une extrapolation³⁸ des sommes non recouvrées par l'administration fiscale suite aux irrégularités détectées par le contrôle fiscal, extrapolation validée par des contrôles aléatoires réalisés sur deux sous-secteurs d'activité³⁹.

[42] Ainsi que le souligne l'administration fiscale, cette évaluation est un minorant : elle se concentre sur la sous-déclaration des entreprises déposant une déclaration de TVA ; elle n'inclut ni les entreprises ne déclarant pas de TVA (entreprises en défaillance déclarative complète)⁴⁰ ni les entreprises en franchise de TVA⁴¹, ni les irrégularités non détectées du contrôle fiscal⁴².

Où se concentrent les manques à gagner liés à la TVA ?

Le secteur du commerce représente la part la plus importante du manque à gagner (30,1 %, 2,4 Md€ en 2019), suivi de la construction (14,8 %, 1,2 Md€) et des services aux entreprises (10,2 %, 1 Md€). Les secteurs qui ont le taux d'irrégularités le plus élevé sont ceux des activités immobilières et de l'hôtellerie-restauration (13 % de la TVA due par le secteur n'est pas collectée), suivis de la construction (9 %).

PLUS DE 2,5 Md€ DE DROITS DE CONSOMMATION TABAC NON RECOUVRES PAR L'ADMINISTRATION FISCALE

[43] L'Observatoire Français des Drogues et des Tendances addictives distingue trois grands ensembles au sein des ventes de tabac :

³⁷ Les montants pris en compte ne concernent que les droits mis en recouvrement : ils n'incluent pas les pénalités ou sanctions.

³⁸ Corrigée des biais de sélection : les services de contrôle ne sélectionnent pas les entreprises contrôlées de manière aléatoire : pour des questions d'efficacité, ils ciblent les entreprises jugées les plus susceptibles d'être redressées. Une extrapolation « mécanique » conduirait donc à surestimer la fraude (« puisqu'on considérerait que toutes les entreprises sont potentiellement aussi fraudeuses que celles ciblées par les contrôles »).

³⁹ Sur deux sous-secteurs présentant des différences importantes : instruments médico-dentaires, réparation.

⁴⁰ À tort ou du fait du régime de la franchise en base de TVA.

⁴¹ Pour bénéficier du régime de la franchise en base de TVA, le chiffre d'affaires de l'entreprise ne doit pas dépasser certains seuils (par exemple, pour une activité commerciale et d'hébergement, le chiffre d'affaires de l'année civile en cours doit être inférieur ou égal à 93 500 €. Avec ce régime, il n'y a aucune déclaration de TVA à faire. En contrepartie, il n'est pas possible de déduire la TVA sur les achats professionnels réalisés pour les besoins de l'activité.

⁴² En particulier, les contrôles sur pièces donnent accès à moins d'information que les contrôles sur place, ce qui conduit à sous-estimer la fraude. Par ailleurs, le montant et la nature des redressements dépendent du jugement des vérificateurs.

- les achats domestiques légaux (dans le réseau des buralistes),
- les achats non domestiques légaux (dans un autre pays⁴³ ou en *duty free*), qui relèvent d'une stratégie d'optimisation, dont l'objet est d'accéder à des prix moindres ou de payer des taxes moins élevées,
- les achats illégaux, rubrique allant des achats par un particulier dans un pays tiers, en dépassement des volumes autorisés aux achats à la sauvette auprès de revendeurs illégaux ; dans ce dernier cas, l'offre relève de la contrebande⁴⁴ ou de la contrefaçon⁴⁵.

[44] Selon une étude publiée en 2024 par l'OFDT et Santé publique France⁴⁶, les achats réalisés en dehors des bureaux de tabac seraient compris entre 10 et 20 % de la consommation totale⁴⁷. La Direction générale des douanes et droits indirects estime à environ 18 %⁴⁸ les volumes de tabac consommés en France et qui auraient échappé à la fiscalité nationale.

[45] Ces estimations ne permettent pas de distinguer les achats frontaliers légaux et les achats illégaux : elles ne sont donc pas représentatives de la fraude (sachant que la part d'achat dans le commerce de rue semble marginale)⁴⁹.

[46] Elles permettent en revanche d'évaluer le manque à gagner pour les finances publiques – et donc pour les finances sociales qui sont les bénéficiaires quasi exclusives des droits de consommation sur le tabac : la perte fiscale totale (y compris TVA) est située, selon les douanes, entre 2,8 et 5,8 milliards d'euros (4,3 milliards d'euros en moyenne) ; sur cette base, on peut estimer la perte portant sur les droits de consommation affectés à la sécurité sociale à plus de 2,5 Md€⁵⁰.

⁴³ Depuis le décret n°2024-276 du 27 mars 2024, les quantités maximales de tabac qu'il est possible de ramener de l'étranger sont de 800 cigarettes et 1 kg de tabac à rouler, à condition de prouver que ces produits sont destinés à un usage personnel.

⁴⁴ Tabac produit légalement, mais illégalement vendu.

⁴⁵ Tabac comportant la marque d'un fabricant, mais fabriqué par un organisme tiers en toute illégalité et sans le consentement du fabricant.

⁴⁶ Douchet, M-A., Le Nézet, O., Philippon, A., Andler, R., Pasquereau, A., Guignard, R. (2024). L'approvisionnement en tabac des fumeurs en France 2014-2022, *Notes OFDT, Santé publique France*. https://www.ofdt.fr/sites/ofdt/files/2024-05/approvisionnement_tabac_2022.pdf

⁴⁷ Les auteurs de l'étude soulignent que « ces résultats sont bien inférieurs à ceux avancés par les études financées par l'industrie du tabac et ils montrent une relative stabilité des modes d'approvisionnement : les lieux d'achat restent similaires puisque, depuis 2014, le dernier paquet est acheté chez le buraliste pour quatre personnes sur cinq, sans évolution significative vers les autres modes d'approvisionnement ».

⁴⁸ Entre 12,3 à 22,4 % de la consommation. <https://www.douane.gouv.fr/sites/default/files/2025-09/24/Synthese-TAFE.pdf>

⁴⁹ Moins de 1 % selon les auteurs de l'étude.

⁵⁰ Il s'agit ici d'un majorant ne tenant pas compte des hypothèses de comportement de consommation : un prix plus élevé conduirait à un volume de consommation plus faible.

■ ■ LES ACTIVITES TOTALEMENT NON DECLAREES : UNE PERTE DE RECETTES SANS DOUTE IMPORTANTE, MAIS PARTICULIEREMENT DIFFICILE A APPREHENDER

[47] La question de la prise en compte des revenus totalement non déclarés par la sécurité sociale se décline en deux sous-questions : la dissimulation totale d'activité d'une part (à savoir les entités non déclarées), la prise en compte des activités illicites d'autre part.

[48] L'activité des entités non déclarées est très peu identifiée par les Urssaf⁵¹ : elle ne l'est que marginalement dans le secteur du BTP ; en effet, l'évaluation effectuée via les contrôles aléatoires repose sur des entités présentes dans le fichier des organismes (et ayant donc fait l'objet d'une déclaration). De même, l'évaluation de la CCMSA porte sur les seules entreprises déclarées. L'INSEE présente pour sa part une évaluation de la valeur ajoutée des entreprises non déclarées⁵². Si, comme l'avait proposé le Cnis en 2017, on fait l'hypothèse, que l'ensemble de la valeur ajoutée correspond ici à de la masse salariale, la perte de recettes sociales pourrait approcher 7 Md€. Cette hypothèse est doublement un majorant dès lors qu'elle repose sur l'hypothèse que l'activité économique se réaliserait à l'identique si elle était déclarée et que, par ailleurs, elle ne prend en compte aucun taux de marge.

[49] La question de la prise en compte des activités illicites par la sécurité sociale a été mise en exergue dans le rapport du Haut Conseil de 2024. Même si la proposition faite à cette occasion n'a pas été reprise en tant que telle (à savoir créer une base de taxation forfaitaire pour appréhender les sommes de la manière la plus simple possible), cette question fait l'objet d'une disposition dans la rédaction initiale du projet de loi relatif aux fraudes sociales et fiscales, via une taxation majorée des sommes détectées dans ce cadre, qui permettra en outre de mieux identifier les sommes en question.

[50] L'évaluation des sommes « perdues » par les institutions publiques sur ce champ est également très difficile, s'agissant d'activités à la fois illicites et totalement éludées. Sur le champ du commerce de stupéfiants, l'Insee évalue à 3 Md€ la valeur ajoutée éludée. Si l'on fait, ici encore, l'hypothèse que cette valeur ajoutée correspond intégralement à des salaires, la perte de recettes serait d'1,3 Md€ pour la sécurité

⁵¹ A l'exception du dispositif Horus géré par l'Urssaf Champagne Ardenne qui permet d'affilier les loueurs non meublés non déclarés en tant que travailleurs indépendants, repérés par la transmission des données par les plateformes collaboratives.

⁵² Voir annexe 8.

sociale. Comme dans le cas précédent, il s'agit d'un majorant, dès lors qu'il est fait notamment l'hypothèse qu'une taxation ne modifierait pas les comportements.

DES EVOLUTIONS METIERS IMPORTANTES POUR PREVENIR LA FRAUDE

[51] Le HCFiPS insiste beaucoup, notamment dans son rapport de 2024, sur la nécessité de prévenir la fraude. En effet, et comme cela a été souligné ci-dessus, une fois commises, les fraudes sont difficiles à détecter et les sommes détectées sont difficiles à recouvrer. Éviter la fraude est donc la mesure la plus efficace à la fois en termes d'équité (le sentiment que la fraude est répandue est de nature à fragiliser le pacte social) - et de rendement financier. Le HCFiPS note sur ce point l'absence de cette clé d'entrée dans le projet de loi relatif aux fraudes sociales et fiscales, même si certaines mesures peuvent relever d'une logique de prévention (telle l'obligation de géolocalisation pour les transporteurs sanitaires et taxis). Il ne peut que le regretter. Il souhaite souligner sur ce volet la nécessité de faire un suivi très précis des dispositifs comportant des systèmes de tiers payant. On peut noter à ce titre les risques très importants sur la prise en charge des fauteuils roulants. Malgré les mesures intégrées par la CNAM pour limiter les risques de fraude, des risques demeurent compte tenu des enjeux financiers importants associés, du schéma triangulaire entre ordonnateurs, fournisseurs et assurés (schéma proche de celui des audioprothèses), du mécanisme de gratuité, des délais d'instruction courts.

Recommandation n°5 : Assurer un suivi spécifique des nouveaux dispositifs de tiers payant (fauteuils roulants).

DES ACTIONS STRUCTURANTES POUR AMELIORER LA PREVENTION DE LA FRAUDE : L'EXEMPLE DE LA MISE EN PLACE DU PRECOMPTE SUR LES PLATEFORMES

[52] Sur le volet de la prévention, la sphère sociale n'est pas inerte.

[53] Le DRM, mis en place en 2025, devrait améliorer la fiabilité de la liquidation des prestations.

[54] La généralisation de l'usage de la DSN doit permettre d'améliorer la fiabilité du déclaratif des entreprises ; elle a déjà permis d'améliorer la gestion des cumuls entre chômage et activité à France Travail. L'intégration de la DSN au moment de l'actualisation de la situation des demandeurs d'emploi qui cumulent chômage et

activité a permis de réduire très fortement les cas de non déclaration ou de sous-déclaration de revenu : grâce à l'exploitation des flux DSN, la fraude liée aux périodes d'activité non déclarées a été divisée par 5 en un an. Le montant des préjudices s'élevait à 111 M€ en 2023, il ne représente plus que 20 M€ en 2024.

[55] Les travaux en cours sur les plateformes de mobilité sont de nature à réduire fortement les sommes éludées. Conformément au programme de travail du Haut Conseil, c'est ce dernier point qui fait l'objet d'une attention particulière dans le présent document.

[56] Constatant l'importance des assiettes éludées, notamment dans le secteur des plateformes de mobilité et de portage de repas, le HCFiPS a proposé, dès 2020, la mise en place d'un précompte, opéré par les plateformes, sur les revenus des micro-entrepreneurs recourant à leurs services : en procédant par une retenue à la source, le dispositif doit permettre de sécuriser le prélèvement.

La mise en place du prélèvement à la source par les plateformes : une proposition du HCFiPS

Dans son rapport de 2020 sur les travailleurs indépendants, le HCFiPS a souhaité que soit travaillée la mise en place d'un précompte sur les revenus des micro-entrepreneurs transitant par les plateformes : *« Avancer sur ce terrain présente l'intérêt, au-delà de la clarification de la zone grise, de réfléchir à la mise en place d'un système de précompte. Cela suppose de définir les modalités de gestion de ce précompte, en particulier le modèle et le niveau de la contribution financière associée ».*

Dans son rapport de 2023 sur le recouvrement des cotisations, le HCFiPS a réitéré son intérêt pour cette mesure, avec la recommandation suivante : Recommandation n °29 : Renforcer le recours des plateformes et des micro-entrepreneurs au dispositif de tiers déclarant et envisager son extension au précompte des cotisations

[57] Cette recommandation s'est traduite dans la LFSS pour 2024⁵³, qui a acté la mise en place du précompte, avec une première phase en 2026, puis une généralisation en 2027⁵⁴.

Le schéma du précompte (ou prélèvement à la source)

- A la fin du mois M-1, la plateforme transmet à l'Urssaf CN les données d'identification de ses utilisateurs qu'elle collecte notamment à l'inscription : La méconnaissance de ces éléments entraîne l'application d'une pénalité d'un montant maximal : 1° Pour les vendeurs et prestataires, de 7 500 euros ; 2° Pour les opérateurs de plateforme, de 7 500 euros par vendeur ou prestataire concerné.

⁵³ Art. L. 613-6-1 du CSS introduit par l'article 6 de la LFSS pour 2014.

⁵⁴ En 2024 et 2025 : des travaux techniques seront menés, en lien avec les acteurs du secteur, pour préciser les modalités de mise en œuvre du dispositif ; 12 plateformes participent aux ateliers techniques informatiques.

- Sur la base de l'envoi des plateformes, l'Urssaf identifie les micro-entrepreneurs affiliés et indique en retour à la plateforme, pour ces derniers, si l'utilisateur doit être prélevé (car effectivement affilié à l'Urssaf), et le taux de cotisation applicable à chaque situation (catégorie de cotisation, exonération, etc.)

- A la fin du mois M, la plateforme transmet à l'Urssaf la déclaration des chiffres d'affaires (CA) réalisés par les micro-entrepreneurs par son intermédiaire au cours du mois écoulé ;

- La plateforme reverse à l'Urssaf les montants prélevés à ses utilisateurs au titre des cotisations sociales dues.

Observation : Le fichier d'appel ne comprend pas les personnes qui ne s'immatriculent pas auprès de l'Urssaf. Une réflexion sera menée, une fois le prélèvement à la source mis en place en 2027, pour être enrichi suite à la détection de personnes en « défaut » d'immatriculation.

[58] Huit plateformes devraient participer à la première phase de déploiement du dispositif en avril 2026 : Extracadabra (mise en relation entre professionnels de l'hôtellerie-restauration et de la vente-logistique) ; Les Sherpas (cours particuliers) ; Mon Spécialiste Auto (mise en relation de techniciens auto et de garages); StaffMe (mise en relation freelance ou intérim dans le secteur de l'événementiel, digital, HCR..); Student pop (missions confiées à des étudiants); Truckrs (recrutement de conducteurs ; Uber Eats (livraison de repas); Wecasa (ménage, garde d'enfants, coiffure, beauté, massage à domicile).

[59] Cette première phase représente une avancée très importante dans la gestion de l'assiette sociale et dans la lutte contre la sous-déclaration. Elle fera l'objet d'un suivi par le Haut Conseil courant 2026. Il est très important qu'elle se poursuive sur l'intégralité du champ des plateformes.

■ ■ DE GRANDES DIFFICULTES SUR LES REVENUS DES LOUEURS DE MEUBLES

[60] Si des progrès sont incontestablement réalisés sur le périmètre des plateformes numériques, tel n'est pas le cas sur le champ spécifique des loueurs de meublés. Ainsi que l'a souligné le Haut Conseil dans son rapport sur les fraudes sociales, la première mesure de prévention est l'existence d'un corpus de règles claires et intelligibles ; c'est à cette condition que l'on peut exiger une déclaration correcte des personnes. Le statut des loueurs de meublés ne répond clairement pas à cette condition.

[61] Le traitement social des revenus des loueurs de meublés est un enjeu tant pour le prélèvement social que pour les prestations, notamment pour les prestations sous condition de ressources⁵⁵.

⁵⁵ Voir annexe 9.

Une législation peu lisible sur le recouvrement

[62] Sur le champ du prélèvement social, deux administrations sont compétentes :

- l'administration fiscale, en-deçà de 23 000 € de revenus (les sommes perçues sont alors considérées comme des revenus fonciers : elles ne sont pas assujetties à cotisations, mais le sont au forfait de 17,2 % incluant la CSG sur les revenus du patrimoine) ;
- les Urssaf, au-delà de 23 000 € (les revenus sont alors perçus comme des revenus d'activité, soumis aux cotisations et à la CSG sur les revenus d'activité).

L'administration fiscale joue un rôle essentiel dans le recouvrement, puisque, sur la base des éléments fournis par l'Urssaf, seuls 21 000 utilisateurs auraient un chiffre d'affaires supérieur à 23 000 € en 2024 (sur un total de 450 000 utilisateurs)⁵⁶.

[63] Sur le champ de recouvrement des Urssaf, jusqu'à trois régimes juridiques sont susceptibles de coexister selon le niveau de revenu :

- le statut dit « régime général », la micro-entreprise, le statut « travailleur indépendant classique » jusqu'à 77 700€ de revenu ;
- la micro-entreprise ou le statut « travailleur indépendant classique » entre 77 700 € et 188 700 € ;
- le statut « travailleur indépendant classique » au-delà de ce seuil⁵⁷.

En pratique, l'essentiel des affiliations est effectuée sous statut micro-entrepreneur (moins de 5 000 personnes sont affiliées sous statut « régime général » en 2025).

[64] Cet empilement de possibilités est, à l'évidence, difficile à appréhender. Il devrait l'être encore plus à compter de 2026 : en application de la loi Le Meur de 2024 (et pour des raisons totalement externes au prélèvement social), le statut « micro-entrepreneur » ne sera plus ouvert aux loueurs de meublés non classés de courte durée, qui représentent l'essentiel des loueurs de meublés : ceux-ci n'auront donc plus le choix qu'entre le statut « régime général » (aujourd'hui très peu utilisé comme cela vient d'être dit) et le statut « travailleur indépendant classique », rompant ainsi une forme de « progressivité » d'entrée dans le statut social.

[65] Prélèvement par l'administration fiscale ou par les Urssaf, possibilité ou pas de recourir au statut de micro-entrepreneur selon la nature de l'activité, à revenu identique, statut « régime général » quasiment inutilisé, le dispositif législatif est

⁵⁶ Avec un chiffre d'affaires moyen de 43 000 €, soit une assiette totale de 920 M€ et un volume de cotisations que l'on peut estimer dans une fourchette comprise entre 55 M€ et 200 M€ (si l'on considère que tous les intéressés sont micro-entrepreneurs et selon que les loueurs sont tous classés ou tous non classés).

⁵⁷ D'autres seuils, très différents, s'appliquent aux chambres d'hôte (voir annexe).

clairement inadapté à une déclaration aisée des sommes perçues. Elle l'est aussi à une bonne gestion : comme on vient de le voir, la bonne gestion du prélèvement sur les sommes transitant par les plateformes doit passer par le précompte réalisé sur les revenus des micro-entrepreneurs. Il est à tout le moins paradoxal que l'on supprime la possibilité de recourir à ce statut sur le champ social pour une large partie des locations, alors que l'on est en train de mettre en place ce dispositif déclaratif prometteur.

[66] Le HCFiPS ne saurait trop souligner ici la nécessité de faire évoluer rapidement la législation, pour en garantir la cohérence et la lisibilité, mais aussi pour permettre l'effectivité de la déclaration. Ce point est essentiel, car l'enjeu premier est aujourd'hui de réussir le précompte sur les revenus déclarés sur les plateformes. Cela passe par le rétablissement de règles qui permettent de remettre dans le champ du précompte ceux des loueurs qui s'en trouvent aujourd'hui pour partie exclus.

Recommandation n°6 : Repositionner les loueurs de meublés non classés de courte durée dans le champ des activités pouvant opter pour le statut micro-entrepreneurial, afin notamment de ne pas réduire le champ du prélèvement à la source des plateformes.

Une législation difficile à appréhender sur les prestations non contributives

[67] La législation applicable aux prestations non contributives est différente de celle applicable aux cotisations et différente selon les prestations. Ainsi, pour le RSA, tous les loyers perçus doivent être déclarés à la CAF. Pour le calcul de la prime d'activité, le revenu d'activité est déduit à hauteur de 39 % ; tous les autres revenus sont intégralement déduits ; en conséquence, pour la location de meublés, la déduction de 39 % s'applique lorsque le chiffre d'affaires dépasse 23 000 € (puisqu'il s'agit de revenus d'activité) alors que la déduction est totale en deçà de ce seuil (puisqu'il s'agit de revenus fonciers).

[68] Ces règles sont particulièrement difficiles à appréhender pour les allocataires comme en témoignent les foires aux questions rattachées aux sites des différentes plateformes. Les verbatims témoignent de la difficulté à trouver l'information, remettent en cause les règles d'assujettissement, voire incitent, sans que les modérateurs ne soient intervenus, à ne pas déclarer au vu de la complexité ou de l'illégitimité ressentie du corpus réglementaire⁵⁸.

⁵⁸ Voir annexe 9.

[69] Le HCFiPS ne saurait trop recommander, ici également, une clarification de la législation, et à tout le moins, un accès à l'information, fût-elle complexe, sur les sites des caisses.

Recommandation n°7 : Mettre à disposition une information claire et accessible sur les sites institutionnels des caisses ou sur service public.fr.

Malgré ces difficultés, un investissement important des caisses qui doit être salué

[70] La branche recouvrement s'efforce d'assurer la complétude du fichier de cotisants, en repérant, dans les déclarations des plateformes, ceux des loueurs de meublés qui ne sont pas immatriculés à l'Urssaf⁵⁹. Le processus monte en charge progressivement depuis 2017, avec des évolutions importantes pour l'optimiser, et notamment, depuis 2022, la possibilité d'affiliation d'office pour les personnes non répondantes. 7 000 personnes ont ainsi été pu contactées en 2024.

[71] Le mécanisme est cependant limité par une qualité de données encore insuffisante, même si elle s'améliore. Il a été en outre perturbé par les changements de normes applicables aux échanges d'information entre les plateformes et l'administration fiscale : depuis 2025, l'identification passe par le numéro fiscal qui n'est pas accessible aux organismes de sécurité sociale ; les éléments transmis ne comprennent plus ni les adresses mails ni les numéros de téléphone. Cela réduit, à date, la capacité des organismes à identifier les personnes. Cet exemple montre la nécessité de prendre en compte les besoins des organismes, dans des domaines où l'approche fiscale peut encore prédominer⁶⁰.

[72] Pour sa part, la branche famille met en place un contrôle pour s'assurer de la complétude des revenus déclarés. Après deux campagnes expérimentales, la campagne réalisée en mai 2025 a concerné environ 3 000 allocataires. Il est trop tôt pour tirer le bilan complet de cette opération. L'expérimentation menée auprès de 8 Caf en 2023 /2024⁶¹, sur laquelle on dispose d'un peu plus de recul, avait conduit à suspecter des fraudes dans 68 % des cas. L'impact financier moyen était d'environ 5 400 €.

⁵⁹ Voir annexe 9.

⁶⁰ En ce sens, la LFSS pour 2024 prévoit l'enrichissement des données d'identification et de contact par la DGFIP des données transmises par les plateformes numériques dans le cadre de cet échange de données annuels, un décret en Conseil d'État pris après avis de la CNIL devant être publié d'ici juin 2026 en application.

⁶¹ Sur 210 dossiers.

PROGRAMME DE TRAVAIL 2026

[73] Le HCFiPS poursuivra, en 2026, ses travaux sur les données financières. Un focus sera effectué sur la fraude évitée et la pertinence d'en étendre la prise en compte, au-delà de ce qui est actuellement effectué par la Cnam et la Cnav.

[74] Sur la prévention de la fraude, le Haut Conseil suivra l'impact de la mise en place du DRM et de la DSN, de même que la mise en œuvre du prélèvement à la source sur les plateformes. En lien avec ce dernier point, le Haut Conseil fera un focus sur l'ensemble des tiers déclarants et leur rôle en matière de limitation des risques.

[75] La détection de la fraude s'accroît ; la capacité à recouvrer reste limitée notamment pour les cotisations. Un travail sera effectué sur les conditions d'amélioration du recouvrement, avec, notamment, un retour d'expérience sur l'efficacité des outils récemment mis à disposition.

ANNEXES

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION DU PREMIER MINISTRE

Le Premier Ministre

Paris, le **17 JUIN 2025**

Monsieur le Président,

Le Haut Conseil du Financement de la protection sociale a publié en septembre 2024 un important rapport sur la lutte contre les fraudes sociales. Ce rapport comporte un état des lieux complet et des recommandations que j'ai demandé aux ministres concernés d'étudier en vue de leur mise en œuvre. Par ailleurs, le Haut Conseil abrite, depuis 2018, un Observatoire du travail dissimulé, conformément à une recommandation du Conseil national de l'information statistique (CNIS). Cet observatoire publie chaque année les données nécessaires à l'évaluation du travail dissimulé.

Afin de mobiliser les travaux menés dans ce double cadre, je souhaite confier au HCFiPS une mission permanente de réflexion sur la lutte contre les fraudes sociales et de suivi des données attachées à cette question.

Je souhaite en particulier que le HCFiPS puisse procéder à une actualisation annuelle de l'estimation de la fraude sociale. L'analyse devra porter sur l'ensemble des données (évaluation / détection / recouvrement), avec les apports de l'ensemble des organismes responsables des politiques sociales mais aussi de la DGFIP pour ce qui concerne les recettes qu'elle recouvre pour le compte de la sécurité sociale. Vous veillerez à associer l'Insee aux travaux portant sur la méthodologie. Ce travail contribuera à la priorisation des actions pour orienter les moyens vers les risques principaux.

Au-delà de cette mission relative à l'estimation de la fraude sociale, je souhaite que le Haut Conseil prévoie, dans son programme annuel, une étude sur les méthodes mises en place en matière de recouvrement pour appréhender les activités partiellement dissimulées, la poursuite des travaux sur les plateformes numériques, et le rapprochement des éléments de la comptabilité nationale et de l'évaluation des Urssaf pour éclairer les zones les moins couvertes par les évaluations actuelles.

Je vous demande enfin d'effectuer un suivi des recommandations du HCFiPS en matière de fraude sociale.

Pour mener à bien ces travaux, vous pourrez solliciter l'ensemble des administrations, opérateurs et caisses de sécurité sociale compétents.

Je vous remercie, Monsieur le Président, pour votre investissement sur ces questions.


François BAYROU

Monsieur Dominique LIBAULT
Président du Haut conseil du financement de la protection sociale
14 avenue Duquesne
75700 PARIS SP 07

ANNEXE 2 : LA PERCEPTION DE LA FRAUDE SOCIALE

Toutes les enquêtes d'opinion montrent un fort attachement des Français à la sécurité sociale : ainsi, 80 % des personnes considèrent qu'elle permet/ a permis de se soigner à moindres coûts, 77 % qu'elle permet / a permis de protéger sa famille ; 56 % qu'elle permet / a permis de faire face à un accident de vie ; 51 % qu'elle permet / a permis de préparer / de profiter de la retraite. Le système est jugé meilleur que celui des autres pays par 80 % des sondés ; en termes d'efficacité (75 % des sondés), de générosité (82 %), d'égalité (70 %).

Parallèlement, les Français se montrent très pessimistes sur l'avenir de la sécurité sociale (manque de moyens, risques de déremboursements, nécessité de recourir à des assurances privées...).

Dans ce contexte, la fraude est fortement associée à la protection sociale. Dans un sondage réalisé à l'occasion du 80^{ème} anniversaire de la sécurité sociale⁶², le mot « fraude » est celui qui est le plus associé à la sécurité sociale, après la Carte Vitale : 41 % des sondés associent fraude et sécurité sociale. Les mots « progrès » ou « fierté » arrivent bien en deçà (respectivement 7 et 18 %)⁶³.

⁶² <https://www.ipsos.com/fr-fr/80-ans-de-la-securite-sociale-un-pilier-du-modele-social-francais-face-aux-defis-de-demain>

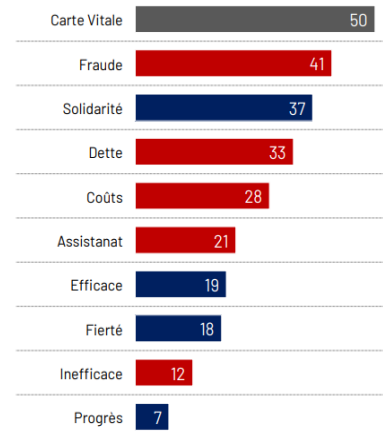
⁶³ 1 000 personnes, constituant un échantillon national représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus. Échantillon interrogé par Internet via l'Access Panel Online d'Ipsos. Du 12 au 13 février 2025.

Graphique n° 1 :

Question : « Quel mot vous vient à l'esprit lorsqu'on évoque la Sécurité Sociale en France ? » (Base : Ensemble de l'échantillon – Question ouverte) (graphique de gauche)

Question : « Voici une liste de mots. Quels sont ceux que vous associez naturellement à la Sécurité Sociale en France ? » (Base : Ensemble de l'échantillon – Trois réponses possibles, résultats supérieurs à 100%) (graphique de droite)

Question : « Quel mot vous vient à l'esprit lorsqu'on évoque la Sécurité Sociale en France ? » (Base : Ensemble de l'échantillon – Question ouverte)



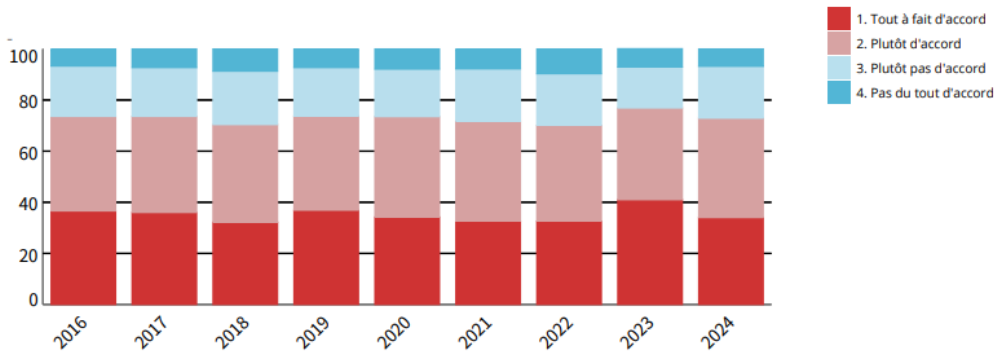
Trois quarts des Français considèrent que beaucoup de personnes perçoivent des allocations alors qu'elles n'y ont pas droit, selon le baromètre de la Drees.

A la question « Êtes-vous d'accord ou non avec [l'] affirmation suivante ? « Beaucoup de personnes perçoivent des allocations alors qu'elles n'y ont pas droit »⁶⁴, près de 73 % des personnes interrogées répondent qu'elles sont plutôt ou tout à fait d'accord avec le fait que beaucoup de personnes perçoivent des allocations alors qu'elles n'y ont pas droit.

Ce sentiment est plus élevé chez les travailleurs indépendants (78 % des indépendants le partagent) que chez les salariés (71 %) ou les chômeurs (68 %). Plus le diplôme est élevé, moins les personnes sont d'accord avec cette affirmation : plus de 80 % des non-diplômés sont plutôt ou tout à fait d'accord avec le fait que beaucoup de personnes perçoivent des allocations alors qu'elles n'y ont pas droit ; seuls 68,1 % des diplômés de l'enseignement supérieur partagent ce sentiment.

⁶⁴ Question CS19_2.

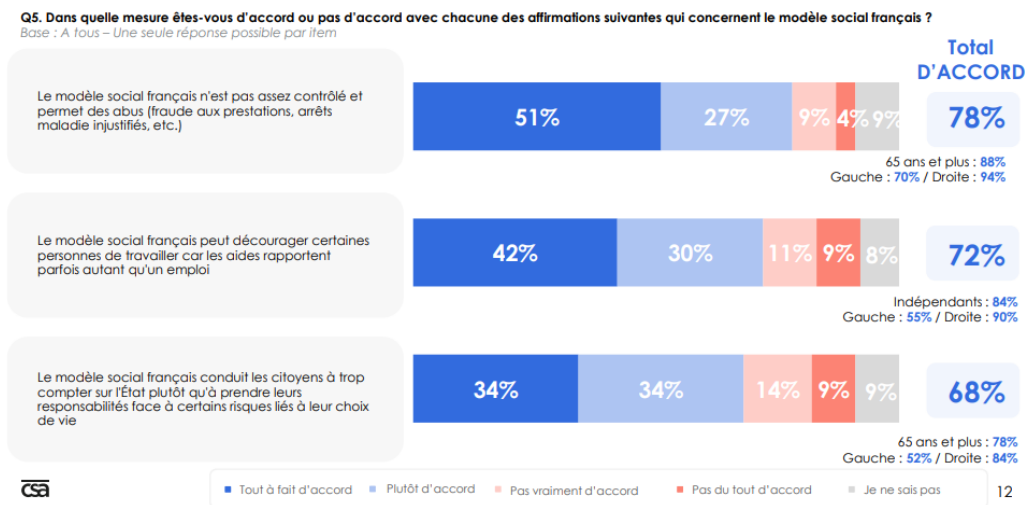
Graphique n°2 : « Êtes-vous d'accord ou non avec [l'] affirmation suivante ? « Beaucoup de personnes perçoivent des allocations alors qu'elles n'y ont pas droit »



Source : DREES, Baromètre d'opinion 2024
 Champ : Personnes âgées de 18 ans ou plus résidant en France métropolitaine

Ce point est corroboré par différents sondages, par exemple, un sondage récent de CSA qui pointe un modèle social favorisant les abus (fraudes aux prestations, arrêts maladie injustifiés...) : 78 % des personnes estiment que le modèle social n'est pas assez contrôlé.

Graphique n°3 : Dans quelle mesure êtes-vous d'accord ou pas d'accord avec chacune des affirmations suivantes⁶⁵



Les comportements frauduleux sont considérés très majoritairement comme graves.

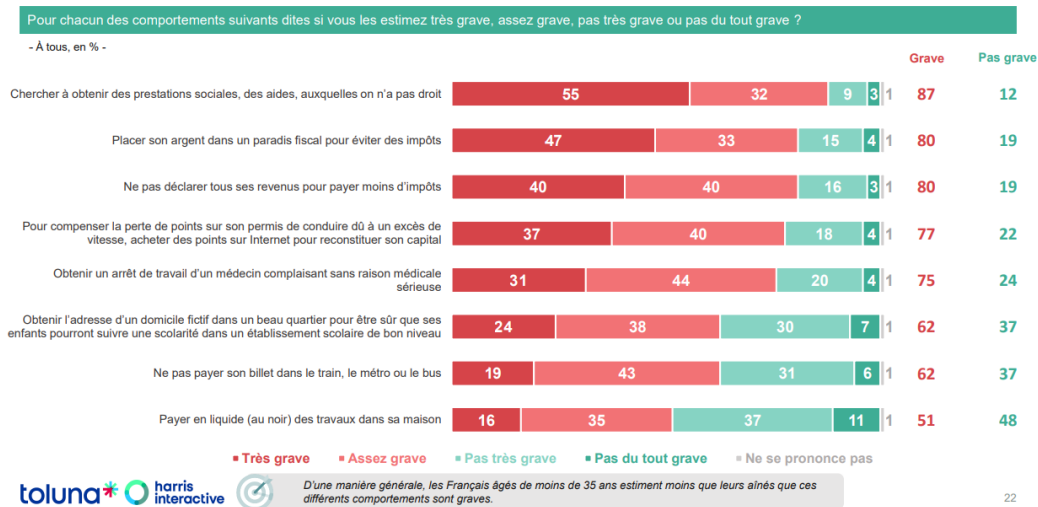
87 % des personnes interrogées considèrent que chercher à obtenir des prestations sociales ou des aides auxquelles on n'a pas droit est grave ; 80 % considèrent comme grave de ne pas déclarer tous ses revenus pour payer moins d'impôts ; 75 % considèrent comme grave d'obtenir un arrêt de travail d'un médecin complaisant sans raison médicale sérieuse⁶⁶.

⁶⁵ https://2ies.fr/wp-content/uploads/2025/06/2500400_enquete-modele-social_rapport_23062025.pdf

Échantillon national représentatif de 2 007 Français âgés de 18 ans et plus- Questionnaire 2025 auto-administré en ligne – Terrain 28 mai-9 juin 2025

⁶⁶ <https://harris-interactive.fr/wp-content/uploads/sites/6/2023/12/Rapport-Toluna-Harris-Attitude-des-Francais-face-a-la-corruption-2023-Transparency-International-FJJ.pdf>

Graphique n°4 : Pour chacun des comportements suivants dites si vous les estimez très grave, assez grave, pas très grave ou pas du tout grave ?



On retrouve ici des éléments très proches de ceux mis en exergue dans l'enquête sur l'emploi à domicile réalisée en 2021⁶⁷ : 88 % des employeurs interrogés y jugeaient inacceptable que puissent être perçues des prestations auxquelles on n'a pas droit ; 76 % des salariés interrogés pensaient de même. 79 % des employeurs considéraient comme inacceptable de ne pas déclarer tous ses revenus aux impôts (61 % des salariés interrogés).

Si ces scores sont très élevés, on peut remarquer que seules 51 % des personnes interrogées jugent grave de payer en liquide (au noir) des travaux dans sa maison⁶⁸.

Si l'on zoome sur les prélèvements, il ressort du baromètre du Conseil des Prélèvements obligatoires que la justification de la fraude fiscale se situe à des niveaux relativement bas : sur une échelle de 1 à 10, la moyenne de la justification de la fraude aux prélèvements est de 3,3 sur 10 (44 % des sondés considèrent qu'il n'est « jamais justifié » de « tricher sur ces impôts et cotisations sociales si on en a la possibilité »). L'interrogation spécifique sur la perception de la fraude sociale en fonction de la position économique des fraudeurs (employeur et employé), montre que les personnes sondées sont beaucoup plus sévères à l'égard du travail non déclaré

Enquête réalisée en ligne du 25 au 30 octobre 2023. Échantillon de 1500 personnes représentatif des Français âgés de 18 ans et plus.

⁶⁷ Deux échantillons issus d'un échantillon national représentatif de la population de France métropolitaine âgée de 18 ans et plus (de 24 169 personnes) avaient été constitués, avec 2 204 particuliers employeurs, 1 222 employés ayant exercé une activité au domicile de particuliers.

https://www.strategie-plan.gouv.fr/files/files/Publications/2021%20SP/2021-11-23%20-%20HCFiPS%20-%20Observatoire%20du%20travail%20dissimul%C3%A9/2021-11-22_ipsos_enquete_particuliers_employeurs.pdf

⁶⁸ <https://harris-interactive.fr/wp-content/uploads/sites/6/2023/12/Rapport-Toluna-Harris-Attitude-des-Francais-face-a-la-corruption-2023-Transparency-International-FJJ.pdf>

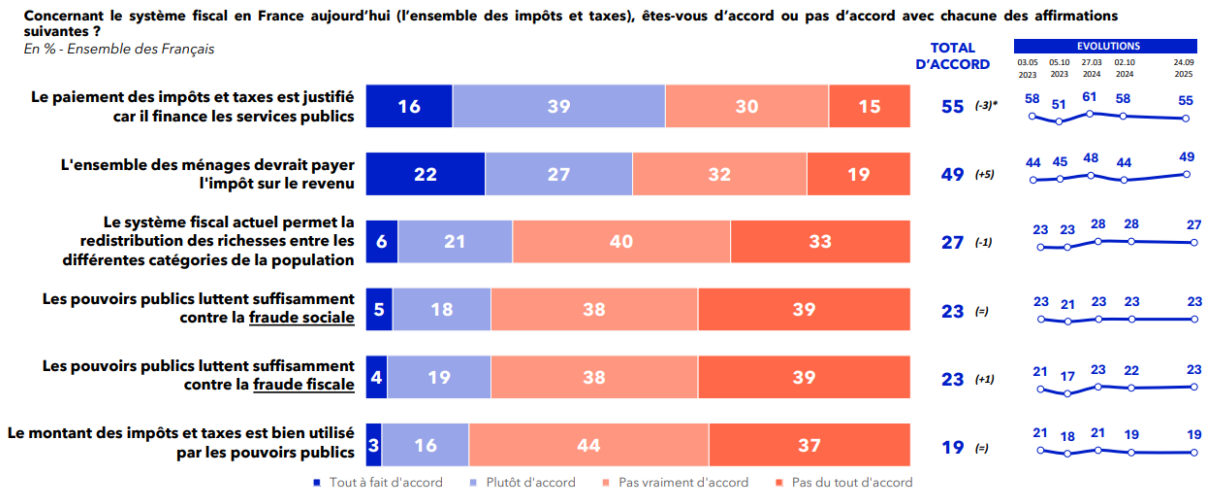
Enquête réalisée en ligne du 25 au 30 octobre 2023. Échantillon de 1500 personnes représentatif des Français âgés de 18 ans et plus.

L'enquête sur le champ des particuliers employeurs montrait pour sa part que seuls 61% des sondés jugeaient inacceptable d'employer quelqu'un à son domicile sans le déclarer.

par un employeur (40 % des sondés ne le trouvent « jamais justifié ») qu'à l'égard du travail non déclaré par un travailleur (30 % des sondés ne le considèrent « jamais justifié »)⁶⁹.

La lutte contre les fraudes sociales est jugée insuffisante par environ trois quarts des Français⁷⁰.

Graphique n°5 : Concernant le système fiscal en France aujourd'hui (l'ensemble des impôts et taxes), êtes-vous d'accord ou pas d'accord avec chacune des affirmations suivantes ?



* Evolutions par rapport à l'enquête ELABE pour LES ECHOS ET L'INSTITUT MONTAIGNE réalisée les 1 et 2 octobre 2024.

Plus l'âge avance, plus ce sentiment est fort : 59 % des 18-24 ans considèrent que la lutte contre la fraude sociale est insuffisante alors que 87 % des 65 ans et plus partagent cette opinion. Moins le niveau de diplôme est élevé, plus les personnes partagent ce ressenti : 64 % des diplômés de l'enseignement supérieur considèrent la lutte contre la fraude insuffisante ; 79 % des personnes sans diplôme⁷¹.

Dans le même sens, les Français considèrent dans leur grande majorité que l'État doit utiliser plus de moyens pour lutter contre la fraude : 55 % d'entre eux souhaitent renforcer les moyens dédiés à la lutte contre la fraude ; moins de 10 % considèrent que ces moyens doivent être réduits⁷².

⁶⁹ La note moyenne de la justification du travail non déclaré est cependant relativement proche, quel que soit la personne concernée : 3,6 sur 10 pour le travail non déclaré par un employeur, contre 3,8 sur 10 pour celui non déclaré par un salarié.

⁷⁰ 71% dans le sondage IFOP pour Contribuables associés ; <https://contribuablesassocies.org/2025/02/24/sondage-exclusif-ifop-contribuables-associes-les-francais-et-la-protection-sociale-2/>, 77% dans le sondage Elabe pour BFMTV. https://elabe.fr/wp-content/uploads/2025/09/25092025_elabe_bfmtv_les-francais-et-les-impots.pdf

Le sondage IFOP a été mené auprès d'un échantillon de 1 000 personnes représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus. Les interviews ont été réalisées par questionnaire auto-administré en ligne du 14 au 15 janvier 2025.

Le sondage Elabe a été mené auprès d'un échantillon de 1 000 personnes, par internet, du 23 au 24 septembre 2025. On retrouve ce même type de résultat dans l'étude menée par IPSOS pour la Fondation Jean Jaurès début 2025 : 91% des sondés estiment qu'il faut que la sécurité sociale limite les fraudes et les abus.

⁷¹ IFOP pour Contribuables associés, janvier 2025 ; <https://contribuablesassocies.org/2025/02/24/sondage-exclusif-ifop-contribuables-associes-les-francais-et-la-protection-sociale-2/>

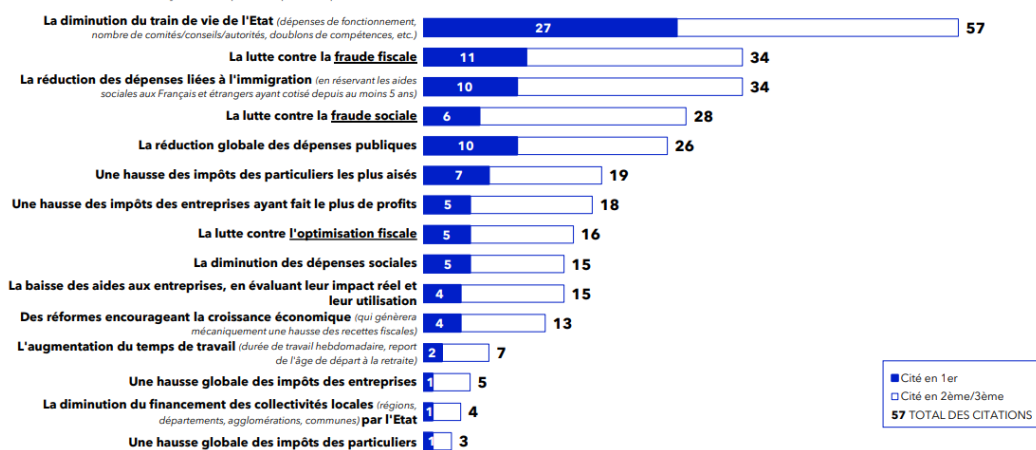
⁷² 23% étant pour le statu quo.

La lutte contre la fraude est jugée comme prioritaire par un tiers des Français pour réduire la dette française⁷³

Graphique n°6 : Selon vous, par quels moyens faudrait-il réduire la dette publique française ?

Quelles priorités pour réduire la dette ? Avant tout, réduire le train de vie de l'Etat ; suivent la lutte contre la fraude fiscale et sociale et la réduction des dépenses publiques (notamment liées à l'immigration). Alors qu'elle est au cœur du débat public, la mise à contribution des plus aisés et des grandes entreprises n'arrive qu'au second plan.

Selon vous, par quels moyens faudrait-il réduire la dette publique française ?
En % - Ensemble des Français - Jusqu'à 3 réponses possibles



La lutte contre les fraudes et les abus apparaît très en tête des solutions permettant d'assurer l'avenir du système de protection sociale⁷⁴, avec 80 % des Français qui misent sur l'accentuation de cette lutte pour assurer à l'avenir la sauvegarde du système.

Sondage réalisé depuis 2021 par Harris Interactive pour le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) auprès d'un échantillon représentatif de la population française. Le questionnaire 2023 a été soumis à un échantillon représentatif de 2 049 personnes âgées de 18 ans et plus, soit un effectif deux fois supérieur à celui de 2021. Les questions ont été posées entre le 1^{er} et le 19 septembre 2023. <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/68298>

⁷³ https://elabe.fr/wp-content/uploads/2025/09/25092025_elabe_bfmtv_les-francais-et-les-impots.pdf

⁷⁴ <https://cercledelepargne.com/wp-content/uploads/2025/06/CECOPIfop2503EpargneRetraite.pdf>

L'enquête a été menée auprès d'un échantillon de 1 000 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus. Les interviews ont été réalisées par questionnaire auto-administré en ligne du 25 au 26 mars 2025.

Graphique n°7 : Pour assurer à l'avenir la sauvegarde du système de protection sociale quelle serait selon vous la meilleure solution pour le pays ? En premier ? Et en second ?

	En premier	Total des citations
Qu'on accentue la lutte contre les abus et fraudes dans les prestations sociales	70	80
Que les salariés travaillent davantage (suppression d'un jour férié, de RTT ou augmentation du nombre d'heures de travail)	8	33
Qu'on augmente un peu les cotisations sociales et les impôts	8	24
Aucune.....	14	-
TOTAL	100	(*)

(*) Total supérieur à 100, les interviewés ayant pu donner deux réponses.

■ ■ ANNEXE 3 : LES TAUX DE FRAUDES ESTIMÉS PAR LES ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE (ACTUALISATION 2025)

Le tableau ci-dessous, inclut, par exception, certaines lignes (en italiques) qui ne relèvent pas de la fraude au sens strict.

	Taux de préjudice financier (par ordre décroissant)
<i>Micro-entrepreneurs (erreurs et fraudes)</i>	18,8 % à 23,8 %
RSA	13,2 % à 17,8 %
<i>Complémentaire santé solidaire (inclus dans la fraude, mais regroupe erreurs et fraude)</i>	7,7 % à 9,0 %
Prime d'activité	9 % à 11,8 %
Infirmiers libéraux	5,4 % à 6,3 %
Masseurs kiné	6,5 % à 8,4 %
Transporteurs	3,9 % à 4,9 %
Médecins généralistes	3,1 % à 3,5 %
Médecins spécialistes	2,6 % à 4,0 %
AL	4,0 % à 5,9 %
Dentistes	2,4 % à 4,0 %
Pensions d'invalidité	2,3 % à 2,5 %
Travail dissimulé - entreprises privées	1,5 % à 1,9 %
Indemnités journalières maladie et AT/MP	1,8 %
Fournisseurs LPP	1,7 % à 2,1 %
Travailleurs indépendants	1,1 % à 2,2 %
Rentes AT-MP	1,4 % à 1,6 %
AAH	1,5 %
Prestations d'entretien (AF, CF, ASF, AEEH, ARS, AJPP, AJPA)	1,2 % à 2,2 %
HAD	0,7 % à 1,0 %
<i>Contrôle comptable d'assiette - redressements Urssaf (erreurs pour l'essentiel)</i>	0,9 % à 1,2 %
Pharmaciens	0,5 % à 0,8 %
Services à domicile	0,4 %
PAJE	0,3 %
Laboratoires	0,3 % à 0,4 %
EHPAD	0,1 %

Pour la complémentaire santé : estimation haute correspondant au total du préjudice financier ; taux de préjudice financier centré sur la fraude stricte estimée à 1,22 %.

Pour les prestations et allocations versées par la branche famille, par convention, l'ensemble des indus bruts détectés dans un dossier allocataire le mois de clôture du contrôle sont qualifiés de frauduleux, dès lors que la fraude est qualifiée par la commission nationale des fraudes pour au moins une des prestations versées.

ANNEXE 4 : LES DERNIERES EVALUATIONS DE LA FRAUDE ET DU MANQUE A GAGNER EN MATIERE DE COTISATIONS SOCIALES EFFECTUEES PAR L'URSSAF

Chaque année, l'Urssaf actualise ses évaluations du montant de cotisations éludées dans le cadre du travail dissimulé et, plus généralement, du manque à gagner (intégrant les irrégularités constatées lors des contrôles comptables d'assiette) sur le champ des employeurs du secteur privé et sur celui des micro-entrepreneurs. Ces évaluations s'appuient sur les résultats de contrôles aléatoires menés annuellement par les inspecteurs et les contrôleurs Urssaf⁷⁵.

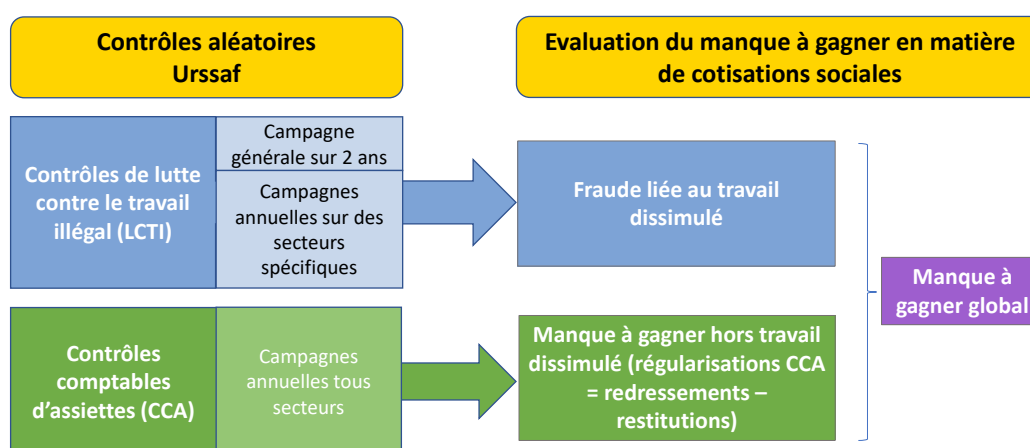
En outre, à l'image des estimations réalisées antérieurement au titre des années 2020 à 2022, l'Urssaf a reproduit sur données 2024 un exercice de chiffrage des cotisations éludées des micro-entrepreneurs utilisant les plateformes numériques d'économie collaborative.

1.1. Évaluation du manque à gagner en matière de cotisations sociales sur le champ des employeurs du secteur privé

Depuis 2016, l'Urssaf procède à une évaluation annuelle de la fraude aux cotisations sociales liée au travail dissimulé, basée sur les résultats de contrôles aléatoires menés par les inspecteurs Urssaf dans le cadre de la lutte contre la travail illégal (LCTI). Cette démarche de contrôles aléatoires, initiée par l'Urssaf dès 2004, permet de neutraliser les biais de sélection inhérents aux contrôles reposant sur un ciblage des risques, lesquels constituent l'essentiel des actions opérées par les inspecteurs.

D'abord concentrés sur les actions LCTI, les contrôles aléatoires ont ensuite été étendus en 2011 aux contrôles comptables d'assiette (CCA) sur les employeurs, ainsi que les contrôles portant sur les micro-entrepreneurs (cf. section suivante).

L'ensemble des contrôles aléatoires menés sur les employeurs du secteur privé permet ainsi d'estimer un manque à gagner global sur ce champ.



S'agissant de la partie LCTI, l'évaluation est décomposée par secteurs ; elle s'appuie sur les campagnes annuelles de contrôles successives qui alternent entre plans biannuels généraux sur

⁷⁵ Cette annexe a été réalisée par l'Urssaf Caisse Nationale.

un large ensemble de secteurs (comme en 2011-2012 et 2022-2023) et plans sectoriels spécifiques, comme le BTP en 2013, le transport routier en 2016 ou le commerce sur marchés en 2024. Les CCA aléatoires sont quant à eux menés chaque année sur l'ensemble des secteurs économiques ; ils représentent environ 10 % des CCA annuels.

Tableau n°1 : Les contrôles aléatoires LCTI depuis 2011

	2011-2012	2013	2014*	2015*	2016	2017	2018	2019*	2020-2021	2022	2023	2024
Secteur :	Campagne large hors secteurs spécifiques	BTP	Gardiennage	Transport routier	Transport routier	Cafés Restaurants	Réparation auto.	Nettoyage	Covid	Campagne large hors secteurs spécifiques	Commerce sur marchés	
Nombre de Contrôles	8 466	2 605	563	663	608	2 332	1 558	441		3 710	3 678	477
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%		10,8%	11,3%	1,4%
Nombre de salariés auditionnés	27 976	5 547	383 (*)	717 (*)	1 567	5 789	4 853	20 (*)		10 476	6 480	1 064
Taux d'établissements en fraude ou en irrégularité	6,2%	13,7 %	29,0 %	11,6 %	25,3 %	20,9%	9,0%	5,5%		4,5%	4,8%	25,9%
Taux de salariés dissimulés	2,0%	7,8 %	1,3 % (*)	1,1 % (*)	9,3 %	6,6%	1,6%	ns (*)		1,9%	2,2%	20,7%

Source : Urssaf Caisse nationale

Méthodologie d'évaluation

Champ LCTI

- 1) Sauf exception (Covid), des contrôles aléatoires LCTI sont menés chaque année, soit sur un ensemble large de secteurs, soit sur des secteurs spécifiques. Pour des raisons opérationnelles, ces contrôles portent sur des établissements de moins de 50 salariés.
- 2) Un taux de fraude est évalué par secteur d'activité (selon une nomenclature de 28 secteurs) à partir des taux de salariés dissimulés mesurés dans chacun des secteurs.
- 3) S'agissant des établissements de 50 salariés ou plus, il est fait l'hypothèse que les taux de fraude sectoriels sont égaux à 80 % de ceux estimés pour les établissements de moins de 50 salariés.
- 4) Le montant de fraude de l'année N est calculé en appliquant les taux de fraude sectoriels aux montants de cotisations liquidées dans chacun des secteurs au titre l'année N. Ainsi, les années où un secteur ne fait pas l'objet de contrôles aléatoires, il est tenu compte du dernier taux de fraude estimé pour ce secteur, auquel est appliqué le montant de cotisations liquidées de l'année N.
- 5) Le taux de fraude correspond au ratio montant de fraude / (cotisations liquidées + montant de fraude).

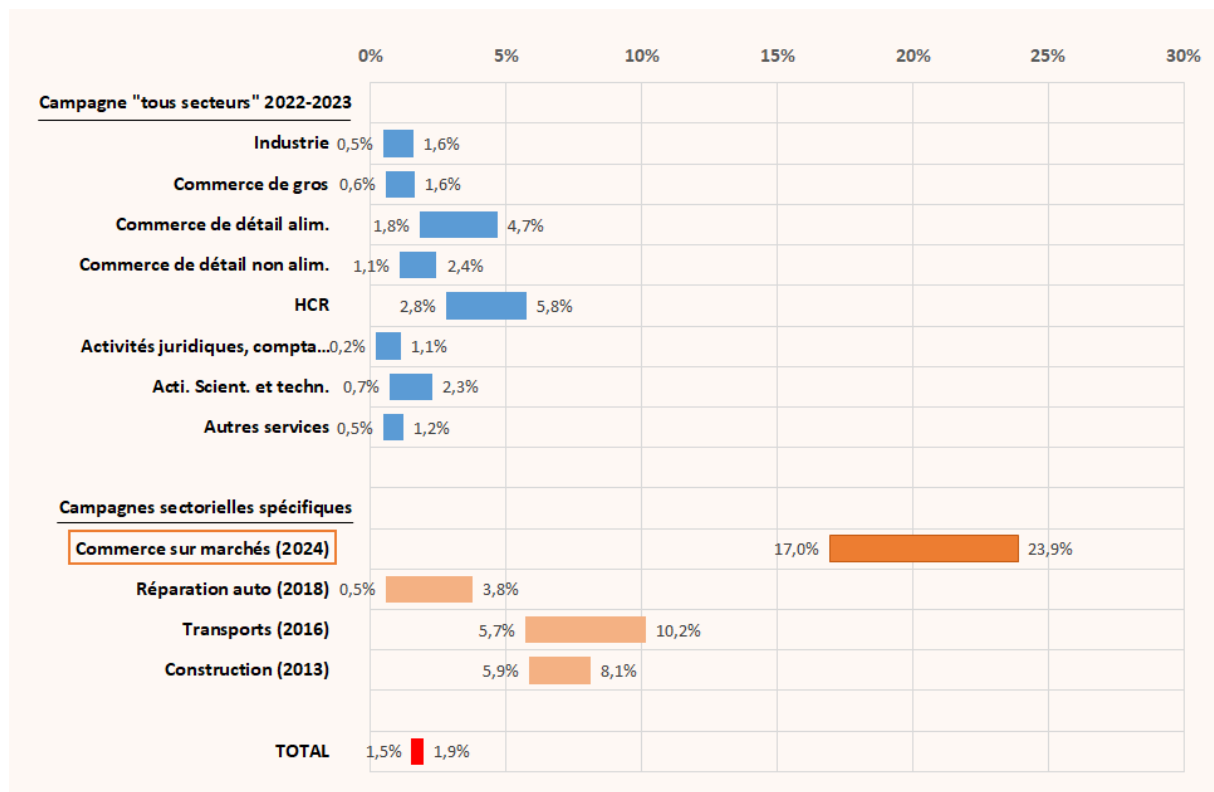
Champ CCA

- 1) Sauf exception (Covid), des contrôles comptables d'assiette aléatoires sont menés chaque année sur les entreprises de moins de 250 salariés.
- 2) L'extrapolation des régularisations issues de ces contrôles fournit une estimation du manque à gagner sur le champ hors LCTI pour les entreprises de moins de 250 salariés.
- 3) S'agissant des entreprises de plus de 250 salariés, régulièrement contrôlées, l'estimation repose sur l'ensemble des résultats des CCA (non aléatoires) des années précédentes.

L'évaluation 2024 de la fraude repose sur l'estimation des taux de fraude réalisée à partir des résultats des contrôles aléatoires menés en 2022 et 2023 sur un ensemble large de secteurs et de ceux menés sur des secteurs spécifiques en 2013, 2016, 2018 et 2024 (cf. figure ci-après).

En 2024, les contrôles aléatoires ont porté sur le secteur du commerce sur marchés. Plus précisément, 477 établissements ont été contrôlés sur un échantillon de plus de 200 marchés tirés aléatoirement sur l'ensemble du territoire. Le taux de fraude estimé pour ce secteur est particulièrement élevé, compris entre 17,0 % et 23,9 %.

Graphique n°1 : Taux de fraude par secteur



Source : Urssaf Caisse nationale

Toutefois, l'intégration du taux (élevé) du commerce sur marchés ne pèse pas sur le taux de fraude global compte tenu 1) du poids très limité du secteur (0,04 % des cotisations) et 2) d'effets de structure favorables entre 2023 et 2024 liés à une dynamique des cotisations relativement plus forte dans des secteurs à taux de fraude plus faible, notamment l'industrie.

Le taux de fraude global estimé pour 2024 est ainsi compris entre 1,5 % et 1,9 %. Il était compris entre 1,5 % et 2,0 % en 2023 (cf. tableau infra).

L'estimation du manque à gagner sur le champ des CCA (à partir des CCA aléatoires 2024) est un peu plus élevée en 2024 qu'en 2023 (écart statistiquement non significatif) : le manque à gagner représente 0,5 % à 0,7 % des cotisations dues en 2024, contre 0,4 % à 0,6 % en 2023.

Le manque à gagner global, en taux, est ainsi compris entre 2,0 % et 2,6 %.

Au final, les estimations en montant augmentent légèrement par rapport à 2023 en lien avec l'accroissement conjoncturel de la masse salariale et donc des cotisations. Sur le champ large comprenant les cotisations de retraite complémentaire, le montant de fraude serait en 2024 compris entre 6,2 et 7,9 milliards d'euros et le montant global de manque à gagner compris entre 8,3 et 10,7 milliards d'euros.

Tableau n°2 : Estimation du manque à gagner en matière de cotisations sociales dans le secteur privé

2024	en taux *	en montant (Md€)		2023	en taux *	en montant (Md€)	
		Champ du recouvrement Urssaf	Champ large yc retraite complémentaire			Champ du recouvrement Urssaf	Champ large yc retraite complémentaire
Fraude (Travail dissimulé)	1,5% à 1,9%	4,9 à 6,3	6,2 à 7,9	1,5% à 2,0%	4,8 à 6,3	6,0 à 7,8	
Hors travail dissimulé (CCA)	0,5% à 0,7%	1,7 à 2,2	2,1 à 2,7	0,4% à 0,6%	1,4 à 1,9	1,7 à 2,4	
dont Redressements	0,73 % à 0,84 %	2,3 à 2,7	2,9 à 3,4	0,65 % à 0,77 %	2,0 à 2,4	2,5 à 3,0	
dont Restitutions	-0,21% à -0,16%	-0,67 à -0,51	-0,84 à -0,64	-0,21% à -0,16%	-0,65 à -0,49	-0,82 à -0,61	
Manque à gagner total	2,0% à 2,6%	6,6 à 8,5	8,3 à 10,7	2,0% à 2,6%	6,1 à 8,1	7,7 à 10,2	

Source : Urssaf Caisse nationale, contrôles aléatoires LCTI 2013 (construction), 2016 (transports), 2018 (réparation auto.), 2022, 2023, 2024 et CCA 2024.

* ratio entre le montant des cotisations éludées et le montant total des cotisations déclarées et éludées
Champ : secteur privé, recouvrement Urssaf; Données arrêtées fin juin 2025.

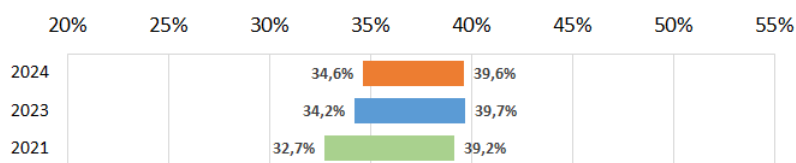
Source : Urssaf Caisse nationale, contrôles aléatoires LCTI 2013 (construction), 2016 (transports), 2018 (réparation auto.), 2022, 2023 et CCA 2023.

Source : Urssaf Caisse nationale

1.2. Évaluation sur le champ des micro-entrepreneurs

Des plans de contrôles aléatoires sont aussi menés par les Urssaf sur le champ des micro-entrepreneurs tous les ans ou tous les deux ans. La dernière campagne de contrôles aléatoires sur cette population a été conduite en 2024. Les deux précédentes datent respectivement de 2023 et 2021. Les plans de contrôles aléatoires sur les micro-entrepreneurs portent chaque année sur environ 1 500 personnes.

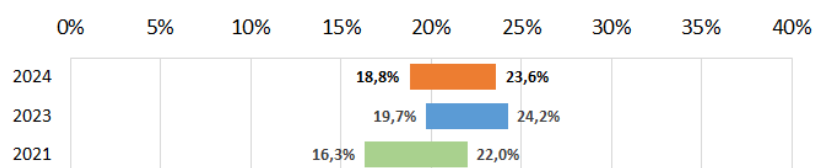
Graphique n°2 : Fréquence d'anomalie



Source : Urssaf Caisse nationale

En 2024, la part de micro-entrepreneurs présentant une anomalie dans leur déclaration est estimée entre 34,6 % et 39,6 %. Elle n'est pas significativement différente de celle estimée pour les années 2023 et 2021.

Graphique n°3 : Taux de cotisations éludées

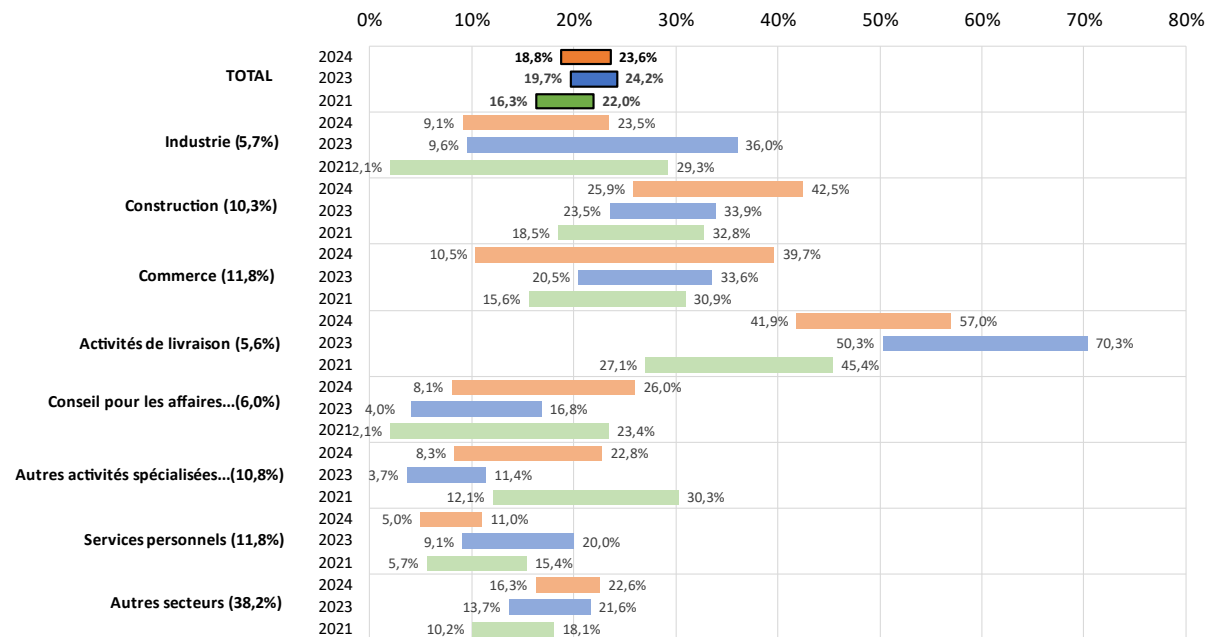


Source : Urssaf Caisse nationale

En 2024, le taux de cotisations éludées par les auto-entrepreneurs est estimé entre 18,8 % et 23,6 %. Cet intervalle est très proche de celui estimé pour 2023 et n'est pas non plus significativement différent de celui mesuré en 2021.

Le montant annuel de cotisations éludées serait ainsi compris entre 1,4 et 1,8 milliard d'euros, contre 1,3 Md€ et 1,7 Md€, la hausse des bornes de l'intervalle étant principalement liée à la dynamique des auto-entrepreneurs tant en nombre qu'en revenus (de l'ordre de +7 % sur un an ; *Stat'Ur* n°409 et n°410).

Graphique n°4 : Taux de cotisations éludées par secteur



NB : les nombres entre parenthèses indiquent les parts sectorielles dans le nombre total d'auto-entrepreneurs.

Source : Urssaf Caisse nationale

Sectoriellement, on ne note pas d'évolutions statistiquement significatives par rapport à 2023 : tous les intervalles de confiance se chevauchent.

Les activités de livraison présentent toujours un taux de cotisations éludées significativement plus élevé que celui des autres secteurs.

1.3. Chiffrage sur le champ des micro-entrepreneurs utilisateurs de plateformes d'économie collaborative

Depuis 2020, les plateformes numériques d'économie collaborative ont pour obligation d'adresser annuellement à l'administration fiscale un récapitulatif de l'ensemble des opérations réalisées par les utilisateurs de ces sites. Ces données sont ensuite transmises à l'Urssaf.

Sur la base des informations déclarées par les plateformes d'économie collaborative en 2021, 2022, 2023, une estimation des cotisations éludées par les micro-entrepreneurs (ME) utilisateurs de plateformes avait été réalisée par l'Urssaf (au titre des années 2020, 2021 et 2022). Cette

estimation repose sur le croisement des informations déclarées par les plateformes et les déclarations faites par les ME à l'Urssaf. Elle ne concerne que la population des utilisateurs de plateformes dont le Siren communiqué par les plateformes (ou fiabilisé par l'Urssaf) a pu être identifié dans le fichier Urssaf des ME (cf. encadré méthodologique infra).

La directive (UE) 2021/514 du Conseil du 22 mars 2021 modifiant la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal a instauré un nouveau format déclaratif DAC7 à partir de la déclaration des transactions 2023. Ce nouveau format a induit des modifications substantielles dans les fichiers transmis. En particulier, les données déclarées au titre des transactions 2023 présentent des incomplétudes manifestes. Le nouveau chiffrage présenté ici s'appuie donc sur les seules données 2024. Celles-ci apparaissent plus complètes que celles portant sur 2023 mais rien ne garantit toutefois qu'elles soient exhaustives. De plus, certaines informations déclarées, notamment celles sur les identifiants permettant le croisement avec le fichier Urssaf, peuvent potentiellement être de mauvaise qualité. Ce chiffrage doit donc être considéré avec prudence et il convient de ne pas surinterpréter les évolutions constatées entre les chiffrages 2022 et 2024.

Méthodologie

Dans la mesure où les ME doivent en principe déclarer à l'Urssaf la totalité de leur chiffre d'affaires, sans déduire leurs charges (y compris les commissions des plateformes), le chiffre d'affaires déclaré par l'ME à l'Urssaf doit être au moins égal au montant des transactions (réalisées en qualité de personne morale ou de personne physique exerçant une activité) communiquées par les plateformes.

Il peut être strictement supérieur si une partie du chiffre d'affaires du ME est réalisé hors plateformes ou sur une plateforme qui n'a pas respecté l'obligation de communication à la DGFIP.

L'estimation des cotisations éluées par les ME utilisateurs de plateformes repose sur le chiffrage du chiffre d'affaires non déclaré à l'Urssaf. Celui-ci est réalisé au niveau individuel. Il correspond à l'écart entre le montant déclaré à l'Urssaf et la somme des montants renseignés par les plateformes dès lors que cette somme est supérieure au montant déclaré. Ce chiffrage constitue une borne basse puisque des activités réalisées hors plateformes peuvent aussi potentiellement générer des revenus non déclarés.

Le montant de cotisations éluées par le micro-entrepreneur s'obtient en appliquant au chiffre d'affaires non déclaré un taux de cotisation correspondant au taux apparent observé au niveau de la strate (secteur NA88) x groupe professionnel (BIC presta/BIC vente/BNC) x bénéfice ou non de l'ACRE.

Le taux de cotisations éluées correspond au ratio cotisations éluées / (cotisations liquidées + cotisations éluées).

Tableau n°3 : Estimation du chiffre d'affaires non déclaré et des cotisations éluées

2024	Nombre d'auto-entrepreneurs utilisateurs de plateformes (milliers)		Part d'AE dont le CA déclaré à l'Urssaf est inférieur aux montants des plateformes (%)	dont AE n'ayant rien déclaré à l'Urssaf (%)	dont AE ayant sous-déclaré à l'Urssaf (%)	Chiffre d'affaires déclaré (M€)	Chiffre d'affaires non déclaré (M€)	Cotisations éluées (M€)	Taux de cotisations éluées
Secteur d'activité (d'après l'APE de l'AE)									
Commerce	21,2	8,7%	45,1	22,0	23,1	319,0	96,5	13,8	24%
VTC	26,9	11,0%	89,6	32,5	57,1	233,3	434,6	91,8	66%
Livraison	106,0	43,5%	89,7	56,7	33,0	117,0	523,7	105,0	82%
Acti. spé., scientif. & techn.	19,5	8,0%	51,4	31,5	19,9	215,4	54,5	12,1	21%
Autre	70,2	28,8%	49,9	29,2	20,7	782,3	254,8	49,8	26%
TOTAL	243,9	100,0%	71,3	41,1	30,2	1667,0	1364,1	272,6	47%

Sources : données des plateformes collaboratives (DAC7), déclarations AE/Urssaf

En 2024, 71 % de la population étudiée ont un CA déclaré à l'Urssaf inférieur aux montants des transactions enregistrées par les plateformes ; 58 % d'entre eux (41 % du total) n'ont rien déclaré. Cette part est de 90 % pour les livreurs à domicile et les VTC. Les premiers sont majoritairement non-déclarants tandis que les seconds sont majoritairement sous-déclarants.

Les montants non ou sous-déclarés représentent 1,36 milliard d'euros en 2024, soit 273 millions d'euros de cotisations.

Le taux de cotisations éludées associé est de 47 %. Il atteint 82 % pour les livreurs et 66 % pour les VTC.

Tableau n°4 : Comparaison avec le chiffreage 2022

2022	Nombre d'auto-entrepreneurs utilisateurs de plateformes (milliers)		Part d'AE dont le CA déclaré à l'Urssaf est inférieur aux montants des plateformes (%)	dont AE n'ayant rien déclaré à l'Urssaf (%)	dont AE ayant sous-déclaré à l'Urssaf (%)	Chiffre d'affaires déclaré (M€)	Chiffre d'affaires non déclaré (M€)	Cotisations éludées (M€)	Taux de cotisations éludées
Secteur d'activité (d'après l'APE de l'AE)									
Commerce	19,0	9,2%	47,3	20,8	26,5	277,3	89,8	12,5	24%
VTC	19,5	9,5%	87,4	27,0	60,3	212,1	338,2	70,7	62%
Livraison	107,2	52,0%	83,6	49,1	34,4	141,5	364,1	66,2	70%
Acti. spé., scientif.& techn.	16,8	8,2%	46,9	31,6	15,3	144,6	21,8	4,0	12%
Autre	43,6	21,2%	44,4	27,8	16,6	549,2	113,4	20,5	17%
TOTAL	206,1	100,0%	69,3	38,5	30,8	1324,7	927,4	173,9	42%

Sources : données des plateformes collaboratives (Ecollab), déclarations AE/Urssaf

La comparaison entre les chiffreages 2022 et 2024 doit être considérée avec prudence. En effet:

- La norme déclarative Ecollab qui prévalait en 2022 diffère de la norme DAC7. Ainsi, l'identification des transactions au titre d'une activité professionnelle ne repose pas sur les mêmes règles de gestion.
- Le nombre de plateformes déclarantes est bien plus élevé en 2024. On dénombre 279 plateformes utilisées par les ME en 2024, contre 144 en 2022. En 2024, 95 % des chiffres d'affaires générés par les ME utilisateurs sont couverts par 25 plateformes, soit 10 de plus qu'en 2022.

Ces deux facteurs peuvent notamment expliquer la hausse sensible du nombre de micro-entrepreneurs avec une APE « Autre ».

Les parts de non déclarants et de sous-déclarants estimées pour 2024 sont globalement comparables avec celles estimées pour 2022.

Le taux de cotisations éludées est quant à lui estimé à 47 % en 2024, contre 42% en 2022, compte tenu de l'augmentation des taux dans chacun des grands secteurs hormis celui du commerce.

Les taux de cotisations éludées des secteurs de la livraison et des VTC restent particulièrement élevés (88 % en 2024 vs 70 % 2022 pour la livraison ; 66 % en 2024 vs 62 % en 2022 pour les VTC). La hausse observée pour le secteur de la livraison peut au moins en partie s'expliquer par des données manifestement incomplètes dans les déclarations 2022 d'une des plateformes.

ANNEXE 5 : LA REEVALUATION DES FRAUDES AUX COTISATIONS EFFECTUEE PAR LA CCMSA

1.1. Contrôle comptable d'assiette⁷⁶

Contrôle comptable d'assiette (CCA)

Méthodes	Années	Estimations	Diffusion
Modèles économétriques (estimation d'équations emboîtées en 3 étapes)	2014	172,8M€ (1,49% des cotisations et contributions totales, yc éludées)	2019
Modèles économétriques (Équations simultanées)	2014	176M€ (1,5%)	2021
	2015	171M€ (1,5%)	2024
	2016	166M€ (1,4%)	
	2020 -2021	Estimations en cours	
Méthode mixte (développée par l'INSEE) (Estimation proba de contrôle par machine learning puis estimations MAG par ratio des redressements)	2014	[138 - 149M€] (1,2%)	2023
	2015	[145 - 152M€] (1,3%)	2024
	2016	[140 - 153M€] (1,3%)	2024
	2019	[116 - 121 M€] (1%)	2025
	2020	[107 - 134 M€] (1%)	2025
	2021	[102 - 159 M€] (1,2%)	2025
Machine learning - Approche supervisée (random forest + régression) - Approche semi-supervisée (K + proches voisins + régression) : correction biais + efficace	2014	[170 - 172M€] (1,5%)	
	2015	[188 - 219 M€] (1,8%)	2024
	2016	[152 - 161 M€] (1,3%)	
	2019	[120 - 142 M€] (1,1%)	
	2020	[117 - 118 M€] (1,%)	2025
	2021	[89 - 117 M€] (0,9%)	

4 phases de travaux et 5 méthodes différentes par années.

Estimations cohérentes au travers des différentes méthodes : < 200M€ (< 2% cotisations).



Choc exogène en 2020 (crise sanitaire) :

Suspension des contrôles, possible adaptation des comportements à la stratégie de contrôle

⁷⁶ Les deux annexes CCMSA ont été rédigées par la CCMSA.

1.2. Travail dissimulé

Travail dissimulé (total et partiel)

Méthodes	Années	Estimations	Diffusion
Méthodes économétriques (estimation d'équations emboîtées en 3 étapes + estimation d'équations simultanées) - travail dissimulé total - - travail dissimulé partiel -	2014	Total : 345,7M€ (2,9%)	2019
	2014	Partiel : 251M€ - 261M€	2023
	2014	243M€ - 262M€ (2,2 %)	2024
	2015	210M€ - 290M€ (2,1 %)	
	2016	194M€ - 256M€ (1,9 %)	
	2020	Estimations en cours	2025
	2021	Estimations en cours	
Méthode mixte (développée par l'INSEE) - travail dissimulé partiel - (Estimation proba de contrôle par machine learning puis estimations MAG par ratio des redressements)	2014	238M€ - 291M€ (2,3 %)	2023
	2015	183M€ - 205M€ (1,7 %)	2024
	2016	162M€ - 170M€ (1,4 %)	
	2019	188 M€ - 213 M€ (1,7 %)	
	2020	132 M€ - 158 M€ (1,3 %)	
	2021	194 M€ - 216M€ (1,5 %)	2025
Machine learning - travail dissimulé partiel - total (en cours) Approche semi-supervisée (K + proches voisins + régression)	2014	244M€ - 245M€ (2,1 %)	2023
	2015	183M€ - 197M€ (1,6 %)	2024
	2016	160M€ - 190M€ (1,5 %)	
	2019	137 M€ - 143 M€ (1,2 %)	
	2020	145M€ - 154M€ (1,3 %)	
	2021	454 M€ - 458 M€ (4,3 %)	2025

3 phases de travaux et 5 méthodes différentes

Complexité de l'exercice, résultats convergents hormis 2021.



2020-2021 : suspension des contrôles, modification des comportements.

Estimations du travail dissimulé partiel : 140M€ à 290M€ selon les années.

■ ■ ANNEXE 6 : LA FRAUDE AUX PRESTATIONS FAMILIALES : LES EVOLUTIONS
 PORTEES PAR LA CCMSA

Estimation des indus au titre de la branche famille

Méthodes	Année	Estimations	Diffusion
Méthode mixte (développée par l'INSEE) Estimation proba contrôle par machine learning Regroupement par proba de contrôle + pondération Estimation à partir de l'estimateur du ratio.	2018	54M€ - 63M€ (2,7 %)	2024
	2019	82M€ - 96M€ (3,8 %)	
	2021	76M€ - 99M€ (3,8 %)	2025
	2022	71M€ - 93M€ (3,9 %)	
	2023	82M€ - 102 M€ (4,4 %)	
Machine learning Approche supervisée : Random forest + modèle de régression, fourchette définie par deux scénarios différents. <i>(hypothèse d'absence de biais de sélection : utilisation des contrôles aléatoires pour les indicateurs de risques résiduels - IRR).</i>	2018	87M€ - 88M€ (4,0 %)	2024
	2019	83M€ - 97M€ (3,9 %)	
	2020	88M€ - 98M€ (4,7 %)	2025
	2021	66 M€ - 94 M€ (3,9 %)	
	2022	67M€ - 101 M€ (4,0 %)	
	2023	74M€ - 97M€ (4,1 %)	

➔ **2 phases de travaux et 4 méthodes différentes**
 Complexité de l'exercice, résultats convergents.

Manque à gagner estimé : entre 60M€ et 100M€
 (2,7% à 4,7% des prestations servies sur la période étudiée).

■ ■ ANNEXE 7 : LE TRAVAIL PARTIELLEMENT DISSIMULE : UNE EVALUATION NECESSAIRE MAIS QUI NECESSITE UNE EVOLUTION DES PRATIQUES D'ENREGISTREMENT DE CONTROLE

Dans son rapport sur les fraudes sociales de 2024, le HCFiPS a souligné la nécessité de mieux prendre en compte la dissimulation partielle d'activité dans le champ de l'évaluation de la branche recouvrement⁷⁷. Ce sujet a été inscrit au programme de travail de l'observatoire du travail dissimulé⁷⁸ et confirmé par la lettre de mission du Premier Ministre en date du 17 juin 2025.

1.1. Le travail partiellement dissimulé : de quoi parle-t-on ?

Le travail partiellement dissimulé⁷⁹ regroupe deux grandes catégories de situations⁸⁰ :

- les minorations de chiffre d'affaires/revenus (une partie du chiffre d'affaires ou du revenu n'est pas déclarée par le micro entrepreneur ou par le travailleur indépendant) ;
- la dissimulation partielle d'emploi, soit:
 - o les minorations d'heures travaillées (une partie des heures travaillées n'est pas déclarée)
 - o les minorations des déclarations sociales (une partie de la rémunération n'est pas déclarée).

Le travail partiellement dissimulé s'apprécie au niveau du salarié et non de l'entreprise : dit autrement, on ne considère pas comme du « travail partiellement dissimulé », le fait, pour une entreprise, de faire coexister au sein de son organisation des salariés totalement dissimulés (non déclarés) et des salariés déclarés.

Des exemples de minorations d'heures travaillées

Dissimulation partielle d'emploi salarié - non-déclaration d'un certain nombre d'heures de travail⁸¹

Sophie, 23 ans, serveuse à Montpellier, travaille dans la restauration rapide. Une partie de son salaire est déclarée sur la base de 24h, le reste lui est payé « au black » à un tarif inférieur à celui du marché. Elle complète ses revenus par la prime d'activité (290 euros par mois), et par l'aide pour le logement qui prend en charge une partie de son loyer.

Dissimulation partielle d'emploi salarié – non-déclaration d'heures supplémentaires – frais professionnels non justifiés déclarés en lieu et place⁸²

Un salarié constate sur ses bulletins de salaire que les heures supplémentaires effectuées ne sont pas rémunérées : des frais d'hôtel et des paniers repas sont comptabilisés et payés par la société en lieu et

⁷⁷ Recommandation n°11.

⁷⁸ Note du 5 décembre 2024 : « l'enjeu est de déterminer selon quelle méthodologie la dissimulation partielle d'heures travaillées pourrait être appréhendé par la branche recouvrement ».

<https://www.strategie-plan.gouv.fr/files/files/Publications/2025/2025-01-17%20-%20HCFiPS%20-%20Travail%20dissimul%C3%A9/HCFiPS%20-%20Observatoire%20du%20travail%20dissimul%C3%A9%20-%20Version%20finalis%C3%A9e.pdf>

⁷⁹ Notion qui ne figure pas, en tant que telle, à l'article L8221-5 du code du travail.

⁸⁰ Voir annexe.

⁸¹ <https://www.strategie-plan.gouv.fr/files/files/Publications/Rapport/coe-rapport-travail-non-declare-fevrier-2019.pdf>

⁸² <https://www.strategie-plan.gouv.fr/files/files/Publications/Rapport/coe-rapport-travail-non-declare-fevrier-2019.pdf>

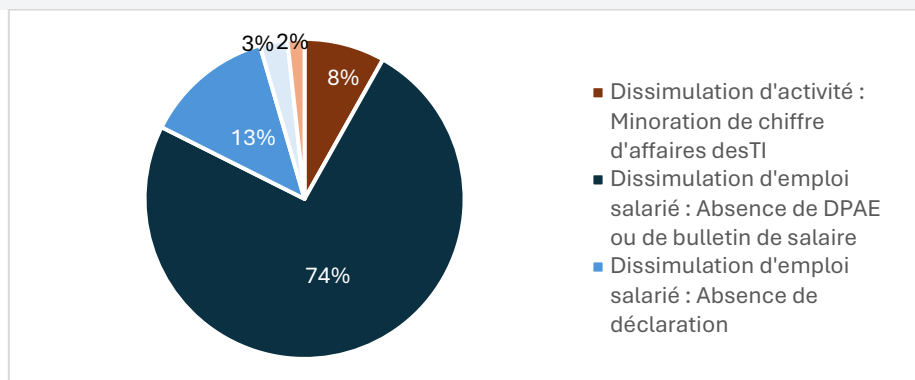
place. Après examen des rapports de prestations de services qui recensent la date, le lieu d'intervention et les heures effectuées par les salariés intérimaires, il s'avère que la quasi-totalité des interventions se situe à proximité des domiciles des salariés soit au maximum à 1 h 15 de route : ces déplacements ne nécessitent donc pas de remboursement de frais d'hôtel. À la lecture des relevés des cartes bancaires de la société, il apparaît que l'employeur paye les repas des salariés et des intérimaires présents lors des interventions. Du fait de leur prise en charge, aucun frais de repas n'a donc vocation à être remboursé. L'analyse des éléments comptables et l'audition des salariés démontrent une organisation destinée à minorer l'assiette de cotisations réellement due, en substituant au paiement des heures supplémentaires réellement effectuées le versement de frais professionnels non justifiés.

1.2. Le travail partiellement dissimulé : moins de 11% des redressements enregistrés⁸³

Selon les données fournies par l'Urssaf, les redressements effectués au titre de la LCTI s'élèvent à 1,5 Md€ en 2024, y compris sanctions mais hors annulations d'exonérations. Plus de 90 % de ces redressements sont enregistrés au titre de la dissimulation d'emploi salarié⁸⁴.

La dissimulation totale d'activité salariée (qui se matérialise par une absence de DPAE ou de bulletin de salaire) représente la part essentielle des redressements enregistrés (près de 75 % des redressements). Les montants enregistrés au titre des minorations d'heures déclarées⁸⁵ sont, à l'opposé, très marginaux (42 M€ enregistrés en 2024).

Montants de redressement LCTI enregistrés en 2024 lors d'actions de contrôle LCTI, par motif⁸⁶



Source : Urssaf – Présentation HCFiPS

Ces chiffres ne reflètent pas pleinement la réalité. Certains redressements, qui correspondent à des minorations d'assiette sont en effet enregistrés, par simplicité, dans la catégorie la plus usuelle, à savoir celle correspondant à l'absence de DPAE ou de bulletin de salaire ; en particulier, lorsqu'une activité totalement dissimulée coexiste, au sein d'une même entreprise, avec une activité partiellement dissimulée, les inspecteurs peuvent globaliser l'ensemble qui

⁸³ Les montants redressés sont enregistrés sous des codes devant permettre d'identifier les différentes situations contrôlées et ainsi d'affiner l'analyse des activités et résultats des contrôles. Ils ont une vocation de suivi et de traçabilité des redressements opérés.

⁸⁴ Les redressements recensés au titre de la dissimulation d'activité, qui, dans le vocabulaire retenu par les Urssaf, concernent les travailleurs indépendants, sont marginaux : ils totalisent moins de 125 M€ de redressements. Les codes motifs relatifs aux TI ne distinguent pas la dissimulation partielle ou totale d'activité.

⁸⁵ Qui concernent les salariés.

⁸⁶ Y compris pénalités. Ces montants n'intègrent pas le montant des annulations de réductions de cotisations sociales qui sont comptabilisés dans d'autres chefs de redressement.

sera alors imputé, statistiquement, à une activité totalement dissimulée⁸⁷. La part des minorations d'assiette au sein des redressements est donc sans doute sous-évaluée. Ces imputations incorrectes des redressements limitent la capacité de pilotage de l'activité. Il convient d'y remédier.

Recommandation : s'assurer du correct enregistrement des sommes redressées en fonction de l'objet du redressement pour améliorer le pilotage de l'activité.

1.3. Une prise en compte de l'activité partiellement dissimulée insatisfaisante dans les évaluations proposées par l'Urssaf

Malgré l'existence de redressements au titre des activités partiellement dissimulées, l'évaluation du travail dissimulé proposée par l'Urssaf n'isole pas ces activités. Cela était expliqué comme suit par l'Urssaf dans le rapport du CNIS de 2017⁸⁸ : « *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* ». De fait, au plan statistique, les volumes qui sont enregistrés à ce titre dans le cadre des contrôles aléatoires qui servent de support à l'évaluation sont trop faiblement significatifs pour être matérialisés⁸⁹, ce qui peut renvoyer, au moins pour partie, au caractère lacunaire des enregistrements évoqué ci-dessus⁹⁰.

1.4. Des enjeux potentiels qui pourraient ne pas être négligeables

Une enquête CREDOC réalisée en 2015 permet d'approcher les enjeux d'une évaluation de l'activité partiellement dissimulée : elle montre que sur les 3,9 % des personnes ayant reconnu avoir travaillé de manière dissimulée, près de la moitié indiquent n'avoir occulté au fisc qu'une partie des heures travaillées⁹¹. Les enjeux ne seraient donc pas négligeables.

⁸⁷ Ces situations devraient être enregistrées sous deux codes chefs de redressement différents permettant de les distinguer. Toutefois, en pratique, cela n'est pas toujours le cas.

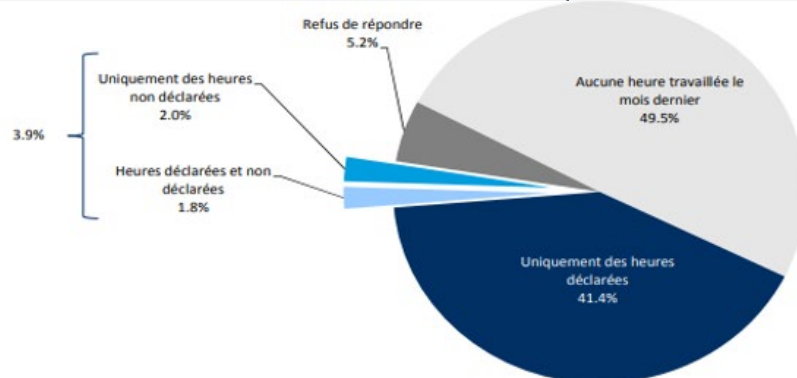
⁸⁸ Rapport du groupe de travail « La mesure du travail dissimulé et ses impacts pour les finances publiques ». La recommandation n°12 de ce rapport soulignait la nécessité d'« améliorer l'évaluation du travail partiellement dissimulé (sous-déclaration) à partir des contrôles menés par les organismes en charge du recouvrement ».

⁸⁹ Les volumétries « ramenées » dans le cadre des contrôles aléatoires ne dépassent pas bien souvent la dizaine de cas, et sont toujours en deçà des standards de vérification statistique (30 à 50 observations sont un minimum dans la plupart des littératures statistiques).

⁹⁰ Sans préjudice des différences de pratiques de contrôle entre ceux effectués dans le cadre des contrôles aléatoires et ceux effectués habituellement.

⁹¹ Une première enquête pilote en France sur le travail dissimulé L. Brice - E. Daudey - S. Hoibian, CREDOC 2017

Heures de travail déclarées et non déclarées dans l'enquête du CREDOC⁹²



Lecture : Dans l'ensemble de la population ayant au moins 18 ans, 2 % des personnes ont effectué uniquement des heures de travail non déclarées au cours du dernier mois.

Encadré MSA pour expliciter ce qui est vu dans le cadre du travail partiellement dissimulé

La CCMSA identifie un montant qualifié de « travail dissimulé partiel », qui apparaît occuper, dans le secteur agricole, une place importante dans l'ensemble du travail dissimulé : sur les 345 M€ chiffrés au titre du travail dissimulé (2,9% des cotisations et contributions totales), le travail dissimulé partiel représenterait entre 170 M€ à 290 M€ selon les années.

Cependant la notion de travail dissimulé partiel utilisée par la CCMSA est plus large que le champ défini ci-dessus, sans qu'il ne soit possible à ce stade d'isoler le montant relatif au travail dissimulé partiel tel que défini dans le présent document.

Le travail dissimulé partiel correspond pour la CCMSA au cas des entreprises identifiées en MSA comme étant employeurs de main-d'œuvre mais qui :

- ne déclarent pas tous les éléments de salaire ou d'heures travaillées de leurs salarié (même si tous les salariés sont bien déclarés nominativement),
- ou ne déclarent pas tout ou partie de leurs salariés.

Cette définition recouvre donc le travail partiellement dissimulé tel que défini plus haut dans cette note, mais également le travail totalement dissimulé de certains employés par des entreprises déclarant par ailleurs des salariés.

Le système d'informations ne permet pas de dissocier ces deux cas. Des informations sont présentes dans les lettres d'observation adressées aux entreprises suspectées de travail dissimulé, mais ne font pas l'objet d'un codage spécifique.

1.5. Comment avancer sur cette question ?

Des évolutions métier très prometteuses

Conformément au code du travail – qui est le cadre juridique des actions relatives à la LCTI –, le travail dissimulé est une infraction⁹³ qui expose les contrevenants à des sanctions pénales⁹⁴. Dans l'exercice de leur contrôle, les inspecteurs ont donc pour objectif premier de caractériser

⁹² Une première enquête pilote en France sur le travail dissimulé L. Brice - E. Daudey - S. Hoibian, CREDOC 2017

⁹³ Article L8211-1 du code du travail : Sont constitutives de travail illégal, dans les conditions prévues par le présent livre, les infractions suivantes :1° Travail dissimulé ;2° Marchandage ;3° Prêt illicite de main-d'œuvre ;4° Emploi d'étranger non autorisé à travailler ;5° Cumuls irréguliers d'emplois ;6° Fraude ou fausse déclaration.

⁹⁴ Jusqu'à 225 000 € d'amende, avec des peines complémentaires telles que la fermeture de l'entreprise, pour une personne morale.

cette infraction, en recherchant les éléments qui attestent d'une dissimulation, intentionnelle, d'activité ou d'emploi salarié.

La dissimulation totale d'emploi salarié par défaut de DPAE ou de DSN est relativement aisée à démontrer : l'absence de ces déclarations⁹⁵ caractérise un « *travail dissimulé par dissimulation d'emploi salarié* »⁹⁶. Dans cette situation, la matérialité de la fraude est attestée ; l'inspecteur n'a à démontrer « que » l'intentionnalité⁹⁷.

La dissimulation partielle d'emploi est plus complexe à établir notamment en cas de minoration d'heures ou de déclaration sociale, puisqu'elle nécessite non seulement de prouver l'intentionnalité de la sous-déclaration, mais, en amont, d'identifier une sous-déclaration, qui, par définition, n'apparaît pas dans les pièces comptables : cela suppose soit que des salariés dénoncent des pratiques « déviantes » aux inspecteurs, soit que des croisements puissent être opérés, notamment avec les flux bancaires (pour démontrer, par exemple, que les salaires versés à partir du compte en banque excèdent les salaires déclarés), soit encore que des aberrations statistiques puissent être établies (par exemple si les rémunérations déclarées sont manifestement incohérentes au regard des pratiques du secteur ou au regard du temps de travail déclaré en DSN).

La stratégie déployée en matière de LCTI a évolué progressivement, pour être de plus en plus axée sur le niveau de risque et les enjeux financiers majeurs, que l'activité soit totalement ou partiellement dissimulée, avec notamment la recherche de fraudes en réseaux ou de montages juridiques complexes. Cette évolution est facilitée par la multiplication des outils disponibles et par la professionnalisation constante des inspecteurs. Dans ce cadre, des dissimulations partielles d'activité très importantes peuvent être détectées, comme en attestent les exemples ci-dessous.

L'exemple de Forum Intérim⁹⁸

Des salariés d'un groupe ont perçu des indemnités excessives, par exemple pour de grands déplacements, alors qu'ils étaient logés et véhiculés par l'entreprise, ce qui permet de limiter la part de rémunération assujettie aux cotisations sociales.

Le dirigeant d'un groupe d'intérim a été condamné, mardi 2 septembre, par le tribunal correctionnel de Draguignan (Var), à quatre ans de prison et 100 000 euros d'amende pour une fraude représentant 62 millions d'euros de manque à gagner pour l'Urssaf, a annoncé le parquet dans un communiqué.

La directrice financière du groupe a, pour sa part, été condamnée à deux ans de prison et 20 000 euros d'amende, tandis que le groupe Forum Intérim et ses 15 agences se sont vu infliger des amendes dont le total dépasse 1,6 million d'euros.

Pendant plusieurs années, des salariés du bâtiment engagés en intérim, tous de nationalité étrangère, ont perçu des indemnités excessives, par exemple pour de grands déplacements, alors qu'ils étaient

⁹⁵ Ainsi que le rappelle le site de l'Urssaf, l'absence de DPAE expose à des sanctions civiles (régularisation par l'Urssaf des cotisations de Sécurité sociale éludées du fait de l'absence de déclaration) ; à des sanctions administratives (pénalité égale à 300 fois le taux horaire du minimum garanti) ; à des sanctions pénales : l'absence intentionnelle de DPAE constitue un délit de travail dissimulé par dissimulation d'emploi salarié.

⁹⁶ Article L8221-5 du code du travail.

⁹⁷ La dissimulation totale d'emploi est en outre particulièrement problématique puisque les personnes concernées sont totalement dépourvues de protection sociale.

⁹⁸ https://www.lemonde.fr/societe/article/2025/09/02/a-draguignan-le-dirigeant-d-un-groupe-d-interim-condamne-a-quatre-ans-de-prison-pour-une-fraude-aux-cotisations-sociales_6638463_3224.html

Le Monde avec AFP Publié le 3 septembre 2025 à 18h28

logés et véhiculés par l'entreprise. Ce procédé fréquent permet de limiter la part de rémunération assujettie aux cotisations sociales. Dans cette affaire, le manque à gagner pour l'Urssaf, qui perçoit les cotisations, s'est élevé à 62 millions d'euros, sans compter les rappels et majorations.

L'enquête, menée par les gendarmes et des inspecteurs de l'Urssaf, qui a duré près de deux ans et nécessité 120 auditions, a permis d'identifier les responsables et de localiser le patrimoine du dirigeant, dissimulé dans des sociétés en France, au Luxembourg et en Espagne. Les enquêteurs ont saisi pour plus de 2 millions d'euros de biens immobiliers, de véhicules, de meubles et d'objets de luxe. Le groupe, le directeur et sa directrice financière, condamnés pour travail dissimulé, doivent indemniser l'Urssaf à hauteur de plus de 62 millions d'euros.

Une fraude à l'Urssaf de plus de 4 M€ mise au jour dans le milieu de la sécurité privée⁹⁹

Imaginez qu'une entreprise avec un seul salarié employé un jour par semaine, parvienne à dégager plus de deux millions de chiffre d'affaires. En 2022, ce rêve d'entrepreneur existait à Marseille. En tout cas sur le papier. Rentable, trop rentable même, au point d'attirer l'attention de l'Urssaf (...). Et en effet, après analyse des comptes (...), la masse salariale de cette entreprise correspondait à 0,2 équivalent temps plein, pour un chiffre d'affaires de plus de 2 M d'euros ; entre 2021 et 2022. Et ce n'était pas un cas isolé. Trois autres sociétés présentaient des ratios étranges, avec parfois aussi des salariés bien chichement payés. Assez d'anomalies pour que l'Urssaf transmette un signalement à la justice. Aussi, en septembre 2022, le parquet de Marseille ouvrait une enquête, pour travail dissimulé et blanchiment en bande organisée, mais surtout recours à ce travail dissimulé (...).

Le Groupe interministériel de recherche (GIR), qui rassemble policiers, gendarmes mais aussi des agents de l'Urssaf et du fisc était chargé d'enquêter sur ce curieux montage. Car ces quatre entreprises avaient en commun de travailler pour la même entité. Une société de sécurité privée *a priori* tout à fait régulière et établie sur la place marseillaise depuis les années 2000. Cette dernière sous-traitait des contrats pour fournir, par exemple, des vigiles dans des commerces. (...)

Une " grande majorité " des bénéficiaires n'avait pas fait l'objet de déclaration préalable à l'embauche ni de déclaration sociale nominative, et était donc « manifestement des salariés totalement dissimulés », résume le parquet de Marseille par voie de communiqué. Quant aux salariés déclarés, les cotisations sociales les concernant ne correspondaient pas aux sommes réellement perçues. Pour l'Urssaf, le préjudice est considérable, avec une ardoise de plus de 4,3 millions d'euros.

La volonté de mieux outiller la recherche de la fraude se matérialise actuellement dans la construction d'un outil de datamining (ARTIC¹⁰⁰), particulièrement intéressant, en ce qu'il permet de croiser de nombreuses sources de données et de scorer des risques : l'outil, qui a vocation à être enrichi, embarque des éléments permettant d'identifier notamment des ratios de type masse salariale / chiffre d'affaires aberrants, des salaires journaliers déclarés anormaux (par exemple inférieurs au Smic alors que les emplois sont déclarés à temps plein). Ces éléments peuvent notamment servir à identifier, plus qu'aujourd'hui, le travail partiellement dissimulé.

1.6. Une prise en compte de l'activité partiellement dissimulée à mettre en place dans l'évaluation de la fraude sociale

⁹⁹ La Provence, Wednesday, June 12, 2024 MARSEILLE, Florent Bonnefoi.

¹⁰⁰ Pour Analyse des Risques pour le Travail d'Investigation et de Ciblage. La COG 2023-2027 prévoyait ainsi d'optimiser le recours au datamining et le nombre de contrôles ciblés engagés dans ce cadre grâce à une mobilisation accrue des données individuelles issues de différentes sources (DSN, Déclaration Préable à l'Embauche (DPAE), informations légales...), et le développement de modèles de type machine learning.

Ces évolutions justifient pleinement que l'évaluation de la fraude prenne en compte cette dimension.

L'évaluation du travail dissimulé par l'Urssaf repose sur des contrôles aléatoires, qui auparavant reposaient principalement sur la détection de dissimulation totale d'emploi. Les nouvelles évaluations en cours cherchent dorénavant à mieux appréhender le travail partiellement dissimulé. Une fois le plan de contrôle aléatoire établi, les investigations s'appuient sur les guides méthodologiques transmis aux inspecteurs et sur leurs pratiques. Pour effectuer une évaluation non biaisée, il convient de s'assurer que les situations (dissimulation totale et partielle) redressées par les inspecteurs soient correctement ventilées sous les codes chefs de redressement idoines. Ainsi que cela a été souligné ci-dessus, tel n'est pas systématiquement le cas aujourd'hui. Un travail doit donc être engagé sur le correct enregistrement des données relatives aux contrôles LCTI.

S'agissant de l'évaluation en cours sur le BTP, le recueil d'information devrait permettre de s'approcher de cette cible. Cette évaluation est effectuée sur deux années : la première année relève d'une évaluation classique (activité totalement dissimulée) ; la deuxième année permet d'exploiter un certain nombre d'informations pouvant avoir trait à de la dissimulation partielle d'emploi (incohérences entre les déclarations sociales et le chiffre d'affaires reconstitué, par exemple). Un bilan devra être effectué de ces premiers travaux pour les exploitations ultérieures.

L'exemple de l'évolution des méthodes dans le cadre du plan BTP 2025

L'évaluation effectuée en 2025-2026 porte sur le secteur du BTP. Les investigations se déroulent en deux temps.

Le premier temps, dit « investigations de premier niveau », reflète les constats des inspecteurs réalisés directement sur le terrain. Elle prend en compte uniquement la « bonne » déclaration des individus rencontrés lors des contrôles sur place (soit l'existence ou non de DPAE ou de DSN).

Cela donnera lieu à une première évaluation de la fraude rencontrée lors de cette phase des opérations de contrôle. Conforme à la méthodologie habituelle, cette évaluation assure la comparaison avec l'évaluation réalisée en 2013 sur ce même secteur, et plus généralement avec les estimations globales produites chaque année.

Dans un second temps, les inspecteurs effectuent des investigations approfondies afin de déterminer si des situations de fraude existent en dehors de leurs 1ers constats (transferts d'argent depuis les comptes bancaires de l'entreprise, retraits d'espèces anormaux, enregistrements douteux en comptabilité, incohérences entre les déclarations sociales et le chiffre d'affaires reconstitué etc...).

Ces données, qui pourront aussi intégrer de nouvelles informations sur les entreprises sous-traitantes, donneront lieu à une évaluation « enrichie » de la fraude rencontrée dans ce secteur professionnel. Cette phase, plus originale, devrait permettre de prendre en compte l'évolution des pratiques de contrôle dans le cadre des plans nationaux aléatoires, donc de l'évaluation de la fraude sociale et d'approcher une partie de l'activité partiellement dissimulée.

Recommandation : Dresser un bilan de la nouvelle méthodologie mise en place sur le secteur du BTP pour s'assurer qu'elle parvient à capter l'activité partiellement dissimulée dans l'évaluation, et, dans l'affirmative, généraliser cette méthodologie.

■ ■ ANNEXE 8 : PEUT-ON PRENDRE EN COMPTE LES ELEMENTS ISSUS DE LA COMPTABILITE NATIONALE POUR COMBLER LES LACUNES DE L'EVALUATION ?

Dans son évaluation de la fraude aux cotisations, l'Urssaf ne couvre pas l'ensemble du périmètre du manque à gagner. Elle ne prend notamment pas en compte :

- la fraude des entités non déclarées : sauf exception (sur le secteur du BTP principalement¹⁰¹), l'évaluation est faite sur la base de contrôles aléatoires diligentés à partir du fichier « cotisants », donc d'entreprises déclarées ;
- la fraude associée aux activités illicites (drogue, trafic d'armes...) -qui n'entrent pas dans le périmètre du recouvrement.

Pour mesurer l'incidence de ces « limitations », il est théoriquement possible de se rapprocher des évaluations proposées par l'INSEE qui prennent en compte ces deux notions¹⁰².

Pour mémoire, l'INSEE a présenté devant le HCFiPS, dans sa séance de décembre 2024, les notions utilisées dans ce cadre et l'actualisation des chiffres y afférents. Cette annexe repose sur ces éléments.

1.1. Dans le cadre de la comptabilité nationale, l'INSEE cherche à évaluer l'ensemble des manques à gagner, qu'ils résultent d'activités dissimulées ou non dissimulées, licites ou non

La comptabilité nationale vise à rendre compte de l'ensemble des activités économiques sur le territoire 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. À cet effet et depuis le milieu des années soixante, l'Insee essaie d'intégrer dans ses calculs une estimation de l'activité dissimulée¹⁰³.

L'Institut décompose l'activité dissimulée en trois grands blocs : les activités licites mais dissimulées des entités déclarées, les activités licites dissimulées des entités non déclarées et les activités illicites (non déclarées par nature). Ces éléments ont notamment été présentés dans le rapport du groupe de travail du CNIS sur « la mesure du travail dissimulé et ses impacts pour les finances publiques » de juin 2017 et synthétisés comme suit :

¹⁰¹ Le contrôle s'effectue selon les lieux de travail (chantiers de BTP, marchés, ...), ce qui peut potentiellement permettre de détecter des salariés non déclarés d'entités non déclarées.

¹⁰² Que ce soit en termes de valeur ajoutée ou de manque à gagner pour la protection sociale, les évaluations présentées ici sont purement « comptables », dans le sens où l'on suppose que l'activité fraudée aurait été réalisée de manière légale à même hauteur (on peut supposer en effet que l'activité équivalente légale aurait été inférieure du fait de prix d'acquisition supérieurs).

¹⁰³ C. LOUVOT-RUNAVOT « L'évaluation de l'activité dissimulée des entreprises sur la base des contrôles fiscaux et son insertion dans les comptes nationaux », document de travail de l'Insee G2011/09, 2011.

Activités licites		Activités illicites
<i>Entités déclarées</i>	<i>Entités non déclarées</i>	<i>Stupéfiants</i>
<i>Activités non déclarées</i>	<i>Travail totalement dissimulé</i>	<i>Contrebande de tabac</i>

1.2. L'INSEE estime à environ 65 Md€ la valeur ajoutée dissimulée

L'INSEE estime à environ 65 Md€ la valeur ajoutée dissimulée pour l'année 2019 sur la base 2020 (69,5 Md€ en 2017 sur la base 2014). Les 65 Md€ se décomposent en 43 Md€ d'activités non déclarées d'entités déclarées, 17 Md€ d'activités légales générées par des entités non déclarées et 5 Md€ d'activités illégales.

Tableau n°1 : L'INSEE estime à environ 65 Md€ la valeur ajoutée dissimulée

	Base 2020 2019	Base 2014 2017
N1 Activités légales non déclarées (travail au noir)	16,6	17,4
N2 Activité illégales	5,0	3,9
<i>Dont contrebande de tabac</i>	1,6	1,0
<i>Dont stupéfiants</i>	3,3	3,0
N6 Activités non observées des entités déclarées	43,3	48,2
Dont fraude à la valeur ajoutée	36,8	42,2
<i>Dont écart TVA</i>	6,6	6,0
TOTAL	64,9	69,5

Sources : Insee, comptes de la nation – bases 2020 et 2014

1.3. Les activités légales non déclarées : environ 7 Md€ de cotisations perdues pour la sphère sociale ?

Les « activités légales non déclarées » recouvrent, pour l'Insee, les entreprises non immatriculées où le travail est effectué complètement dissimulé. L'estimation de ces montants est effectuée pour l'essentiel à dire d'experts. Pour la fraude des ménages employeurs, elle s'effectue par comparaison des enquêtes Budget de famille et des déclarations fiscales¹⁰⁴.

Comme évoqué ci-dessus, ce périmètre n'est que très marginalement couvert par l'estimation Urssaf. On peut donc considérer, à grosses mailles, que les cotisations perdues au titre de l'absence de valeur ajoutée estimée sur ce périmètre s'ajoutent aux pertes de cotisations estimées par l'Urssaf.

¹⁰⁴ Les cotisations des particuliers employeurs représentent, selon la CCSS, hors Unédic et retraites complémentaires 3,3 Md€ en 2023. L'Insee sur la base d'une comparaison entre l'enquête « budget des familles » et les bases fiscales, estime la fraude à 23,1% de la masse salariale, ce qui correspond à environ 750 M€ de cotisations éludées qui viennent s'imputer sur les 7 Md€.

Pour « passer » de la valeur ajoutée à l'assiette des cotisations, on peut supposer, ainsi que l'avait proposé le CNIS en 2017, que, pour ces activités, l'assiette équivaut à la valeur ajoutée issue de ces activités (autrement dit que l'ensemble de la valeur ajoutée sert à la rémunération de l'activité en l'absence de rémunération de l'actionnaire). Le manque à gagner en termes de cotisations serait, sous cette convention, de l'ordre de 7 Md€¹⁰⁵.

On pourrait alternativement appliquer un taux de marge moyen, ce qui diminuerait le manque à gagner.

1.4. Les activités illicites : environ 2 Md€ de cotisations perdues pour la sphère sociale ?

Ces estimations recouvrent la contrebande de tabacs¹⁰⁶ et, depuis le changement de base 2014, le commerce de stupéfiants¹⁰⁷.

S'agissant du commerce de stupéfiants, l'INSEE estime la valeur ajoutée tirée de ce commerce à 2 Md€. Si l'on suppose, comme pour les activités licites d'entités non déclarées, que, pour ces activités, l'assiette équivaut à la valeur ajoutée issue de ces activités, le manque à gagner en termes de cotisations s'élèverait, sur ce périmètre à 1,5 Md€.

1.5. Les activités non observées des entités déclarées ? Un rapprochement très difficile avec les estimations effectuées par les Urssaf.

L'estimation de valeur ajoutée omise par les entités déclarées¹⁰⁸ est estimée par l'Insee via les remontées des contrôles fiscaux portant sur la TVA¹⁰⁹. Parmi les 43 Md€ de valeur ajoutée dissimulée :

- une partie correspond à une minoration de chiffre d'affaires ;

¹⁰⁵ Sur la base d'un taux de cotisation et contribution moyen secteur privé, y compris Unédic et Agirc Arrco de 42 % (taux de cotisation constaté par l'Urssaf CN, après prise en compte des allègements généraux et appliqué pour l'évaluation des cotisations perdues du fait du travail dissimulé). Ce point peut être discuté dès lors que les allègements sont compensés d'une part (et donc que les montants correspondants sont bien un manque à gagner pour les finances publiques), et parce que les allègements doivent être récupérés en cas de fraude, d'autre part. Par convention, on applique ce taux à l'ensemble des assiettes (y compris travail totalement dissimulé et activités illicites).

¹⁰⁶ Les achats transfrontaliers de tabac des ménages pour leur propres consommations ne sont pas considérés comme de la fraude. Les achats transfrontaliers légaux (c'est-à-dire respectant la contrainte douanière de quantités limitées) ne sont pas considérés comme de la fraude (rentrent dans la correction territoriale). La consommation de tabac est estimée par les livraisons Seita sur le territoire national. On ajoute la fraude estimée en partie à partir des saisies douanières.

¹⁰⁷ La contrebande d'alcools n'est pas retenue, l'étude des saisies d'alcool effectuées par les services des douanes ainsi que des prix relatifs de l'alcool en France et dans les pays frontaliers ayant conclu à un impact négligeable sur le PIB.

¹⁰⁸ Entreprises non financières ayant une existence légale, qui regroupent à la fois des sociétés constituées et des entrepreneurs individuels.

¹⁰⁹ Cf. C. LOUVOT-RUNAVOT « L'évaluation de l'activité dissimulée des entreprises sur la base des contrôles fiscaux et son insertion dans les comptes nationaux », document de travail de l'Insee G2011/09, 2011.

- une autre partie correspond à une minoration du résultat via une majoration des charges (hors salaires, c'est-à-dire les consommations intermédiaires entrant dans le processus de production)¹¹⁰ ;
- une dernière partie (qualifiée d' « écart de TVA ») correspond à la différence entre la TVA telle qu'elle est évaluée à partir des données de la comptabilité nationale – appelée quelquefois « TVA théorique » (car calculée à partir des taux théoriques appliqués à la consommation, à l'investissement estimées dans les comptes nationaux ..) – et la TVA effectivement perçue, à laquelle on rajoute la TVA estimée sur la fraude. Il s'agit donc d'un solde pouvant englober de la fraude insuffisamment prise en compte dans les processus d'estimation, mais aussi inclure les marges d'erreur entourant la mesure des différents agrégats.

L'INSEE réactualise régulièrement son évaluation, en affinant ses méthodes¹¹¹ : les données présentées dans le rapport du CNIS de 2017 reposaient sur la base 2010 (publiée en mai 2014). Cette base a été modifiée en 2018 (base 2014) et, plus récemment, en 2024 (base 2020).

L'estimation de la valeur ajoutée non déclarée des entités déclarées a peu varié entre la base 2010 et la base 2020. En revanche, la composition de cette valeur ajoutée perdue a été sensiblement modifiée : la composante liée à la minoration du chiffre d'affaires a été revue sensiblement en hausse tandis que celle liée à la surestimation des charges de consommations intermédiaires était revue nettement en baisse.

Tableau n°2 : Les écarts d'estimation sur l'année 2019 de la valeur ajoutée non déclarée des entreprises déclarées entre la base 2014 et la base 2020

	Base 2014	Base 2020	Ecart
Production vendue	18,0	30,6	12,6
Ventes de marchandises	3,3	7,3	4,0
Achats de marchandises	2,3	4,9	2,6
Total production	19,0	33,0	14,0
Consommations intermédiaires	-25,9	-3,8	22,1
Valeur ajoutée	44,9	36,8	-8,1

¹¹⁰ Cf. *ibid.* Le document de travail précise que « Le domaine d'intervention du vérificateur se limite aux flux comptables susceptibles d'avoir un impact sur l'impôt. La masse salariale, en particulier, ne fait l'objet d'aucune intervention, même si des pratiques apparentées au « travail au noir » sont repérées. Il peut arriver que des frais généraux ou des avantages en nature, qui constituent pour les cadres ou les dirigeants de l'entreprise une forme de rémunération déguisée, soient contestés lors de la vérification ; toutefois, en pareil cas, la rectification ne porte pas sur la masse salariale, mais sur les frais de personnel ».

¹¹¹ Les redressements effectués sur les contrôles fiscaux sont opérés de manière beaucoup plus sophistiquée, suivant en cela les recommandations du rapport du CNIS, cf. S QUANTIN, C. WELTER-MEDEE, « Estimation des montants manquants de versements de TVA : exploitation des données du contrôle fiscal », Documents de travail de l'Insee, n° 2022-11 – Juillet 2022.

Dans les 43 Md€ de valeur ajoutée, la partie concernant potentiellement le travail dissimulé est supposée être celle portant sur la minoration du chiffre d'affaires. Le chiffre correspondant à ce périmètre, mentionné dans le rapport du CNIS de 2017, apparaissait compatible avec les estimations établies par l'Acoss à partir de contrôles aléatoires : « *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* »¹¹².

Il serait utile de révérifier cette conclusion dès lors que, comme on vient de le voir, l'estimation des minorations de chiffre d'affaires s'est sensiblement accrue (qui passe de 19 à 33 Md€) : cela devrait théoriquement renforcer la part imputable au travail dissimulé dans l'évaluation du manque à gagner de TVA.

Le HCFiPS n'a pas la compétence pour procéder à ce rapprochement : il incite en revanche l'Insee et l'Urssaf à réengager des travaux sur le sujet. Plusieurs causes d'écart sont en effet théoriquement possibles entre les deux sources qu'il conviendrait d'analyser finement :

- L'évaluation de la perte de TVA repose sur des contrôles qui ne distinguent pas erreurs et fraudes ; elle excède donc le périmètre de la fraude, telle que retracé par l'Urssaf dans le cadre de la LCTI.
- Une fraude à la TVA n'est pas nécessairement accompagnée d'une fraude au travail dissimulé : à cet effet, il serait intéressant d'utiliser une partie de la base de contrôles TVA pour étudier si la fraude constatée s'accompagne effectivement de fraude au travail dissimulé.
- Pour évaluer la concordance ou l'absence de concordance des montants, il serait utile de disposer du montant de rémunérations dissimulées associées à cette estimation de valeur ajoutée calculé par l'Insee.

¹¹² Voir annexe.

Ce rapprochement entre les deux grandeurs suppose l'hypothèse relativement forte que la dissimulation de chiffre d'affaires s'accompagne d'une dissimulation de travail à due proportion. Dans son document de travail de 2022, l'Insee pointait que les fraudes sur la valeur ajoutée touchaient en proportion nettement plus les secteurs du BTP, du commerce et de la réparation d'automobiles et de l'immobilier. Ces trois secteurs représentaient un peu plus de la moitié de la fraude estimée. Les deux premiers constituent certes des secteurs intensifs en main d'œuvre, ce qui est cohérent avec une hypothèse de travail dissimulé important associé mais en revanche le secteur de l'immobilier l'est nettement moins.

1.1. Une législation obscure, mouvante et fraudogène

Les règles applicables en matière de cotisations ne sont pas lisibles¹¹³

Comme souligné par le Haut Conseil dans son rapport sur les fraudes sociales, la lutte contre la fraude suppose que le corpus de règles applicables soit clair et intelligible : c'est à cette condition que l'on peut exiger une déclaration correcte des personnes assujetties au prélèvement.

Le statut des loueurs de meublés ne répond clairement pas à cette condition. En 2019, dans son rapport sur la protection sociale des travailleurs indépendants, le HCFiPS avait déjà souligné la complexité des règles et suggéré qu'elles soient revues¹¹⁴. Les derniers textes portant sur ce sujet (LFSS pour 2021, loi Le Meur de 2024¹¹⁵, loi de finances pour 2024¹¹⁶) n'ont pas contribué à simplifier le dispositif, toujours très complexe à appréhender et malaisé à mettre en œuvre.

À titre liminaire, il convient de souligner que deux administrations concourent à l'assujettissement aux prélèvements sociaux des loueurs de meublés¹¹⁷ : les Urssaf lorsque les revenus du foyer excèdent 23 000€ (les sommes étant alors qualifiées de revenus d'activité), l'administration fiscale en-deçà de ce seuil (au titre des revenus du patrimoine)¹¹⁸. Au regard des éléments déclarés par les plateformes, les revenus des loueurs de meublés sont massivement inférieurs à 23 000€ : sur la base des éléments fournis par l'Urssaf Champagne-Ardenne – qui reposent sur les données transmises par Airbnb, le revenu moyen serait de 8 900

¹¹³ Articles L311-3 35° et L611-1 du code de la sécurité sociale ; article 2° du 2 du IV de l'article 155 du code général des impôts.

¹¹⁴ Le rapport soulignait notamment que « *d'autres réflexions pourraient être conduites sur la disparité de certains régimes : on a vu notamment que le régime des loueurs de meublés comprend des seuils d'assujettissement très disparates et que certains seuils d'entrée dans le prélèvement sont très élevés (23 000 € pour l'un d'entre eux, soit plus de 1 900 € par mois, à comparer au SMIC brut : 1 521 €)* ». Il recommandait notamment que soit repensée la cohérence et le niveau des seuils distinguant la gestion du patrimoine privé et l'activité professionnelle.

https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/hcfips_-_rapport_ti_2020_-_tome_i_version_finale.pdf

¹¹⁵ Loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale.

¹¹⁶ Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

¹¹⁷ Il est difficile de connaître le nombre exact de loueurs de meublés. En se fondant sur les données d'Atout France, opérateur de l'Etat chargé du tourisme, le rapport d'Annaïg Le Meur (Propositions de réforme de la fiscalité locative, 2024), appuyée par l'IGF et l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable, estime que le nombre de logements mis en location sur les plateformes de réservation (ce qui n'inclut donc pas les logements pouvant être loués par d'autres biais – offices de tourisme locaux, bouche à oreilles, etc.) serait passé de 855 000 en 2019 à 1 190 000 en 2023.

https://igedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0013546/015409-01_rapport_publie.pdf?sessionId=E3439CC04724E355B6C18DFCC702145D

¹¹⁸ Le seuil d'affiliation applicable aux chambres d'hôte est inférieur : il a été fixé par référence au seuil d'exonération de faibles revenus professionnels non-salariés qui était applicable en matière de cotisations d'allocations familiales, soit 13% du plafond annuel de la sécurité sociale (environ 6 000 euros). Cette référence -qui présentait une certaine cohérence au regard de l'architecture du prélèvement social- est aujourd'hui obsolète. La dispense de cotisation a été supprimée en 2014. Puis, un taux de cotisation « à zéro » a été introduit à compter de 2018 au titre des allocations familiales : ce taux nul s'applique jusqu'à 110% du PASS (soit environ 51 000 €).

€, et 5 % des loueurs relèverait potentiellement du périmètre d'affiliation à l'Urssaf, soit 21 000 individus sur le périmètre de Airbnb, avec un chiffre d'affaires moyen d'environ 43 000 €). Le rôle des Urssaf est donc relativement réduit dans le recouvrement.

Le tableau ci-après synthétise les règles applicables aux loueurs en matière sociale.

Cadre juridique stylisé – Location de courte durée

Source : Site Urssaf¹¹⁹ - BOSS

Location de courte durée de meublé de tourisme classé	Revenus du foyer annuels issus de la location inférieurs à 23 000 €	Les revenus tirés de cette activité relèvent de la gestion du patrimoine privé et ne donnent pas lieu au paiement de cotisations sociales. Les recettes doivent néanmoins être déclarées à l'administration fiscale lors de la déclaration de revenus. Les revenus sont soumis au prélèvement forfaitaire de 17,2 % dont CSG/CRDS sur les revenus du patrimoine (9,7 % des bénéfices), et impôt sur le revenu. Le franchissement du seuil de 23 000€ déclenche l'obligation d'affiliation.
	Jusqu'au 31.12.2025 ¹²⁰	
	Revenus compris entre 23 000 € et 77 700 €	Choix parmi 3 statuts sociaux : <i>Régime général</i> <i>Micro-entrepreneur</i> <i>Travailleur indépendant</i>
	Revenus annuels compris entre 77 700 € et 188 700 €	Choix parmi 2 statuts sociaux : <i>micro-entrepreneur ou travailleur indépendant</i>
	Revenus annuels supérieurs à 188 700 €	1 seul statut possible : <i>statut de travailleur indépendant</i>
	À compter du 1 ^{er} janvier 2026	
	Revenus compris entre 23 000 € et 77 700 €	Choix parmi 3 statuts sociaux : <i>Régime général</i> <i>Micro-entrepreneur</i> <i>Travailleur indépendant</i>
	Revenus supérieurs à 77 700 €	1 seul statut possible : <i>statut de travailleur indépendant</i>
Location de logement meublé de courte durée non classé	Revenus annuels issus de la location inférieurs à 23 000 €	Les revenus tirés de cette activité relèvent de la gestion du patrimoine privé et ne donnent pas lieu au paiement de cotisations sociales. Les recettes doivent néanmoins être déclarées à l'administration fiscale lors de la déclaration de revenus. Les revenus sont soumis au prélèvement forfaitaire de 17,2 % dont CSG/CRDS sur les revenus du patrimoine (9,7 % des bénéfices), et impôt sur le revenu. Le franchissement du seuil de 23 000 € déclenche l'obligation d'affiliation

¹¹⁹ <https://www.urssaf.fr/accueil/services/economie-collaborative.html>

¹²⁰ Par tolérance, la loi Le Meur restreignant l'accès dès 2025.

	<i>Jusqu'au 31.12.2025¹²¹</i>	
	Revenus compris entre 23 000 € et 77 700 €	Choix parmi 3 statuts sociaux : Régime général Micro-entrepreneur Travailleur indépendant
	Revenus annuels supérieurs à 77 700 €	1 seul statut possible : statut de travailleur indépendant.
	À compter de 2026	
	Recettes annuelles supérieures à 23 000 €	Recettes comprises entre 23 000 € et 77 700 € : Choix parmi deux statuts : régime général ou travailleur indépendant Recettes annuelles supérieures à 77 700 € : 1 seul statut possible : statut de travailleur indépendant
Location de chambre d'hôtes ¹²²	Revenus annuels inférieurs à 6 123 € ¹²³	Les revenus tirés de cette activité relèvent de la gestion du patrimoine privé et ne donnent pas lieu au paiement de cotisations sociales. Les recettes doivent néanmoins être déclarées à l'administration fiscale lors de la déclaration de revenus. Les revenus sont soumis au prélèvement forfaitaire de 17,2 % dont CSG/CRDS sur les revenus du patrimoine (9,7 % des bénéficiaires), et impôt sur le revenu.
	<i>Jusqu'au 31.12.2025¹²⁴</i>	

¹²¹ Le statut ci-dessous est supprimé à compter du 1^{er} janvier 2026, en application de la loi n°2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 : le nouveau plafond ouvrant droit au micro BIC étant fixé à 15 000 € (contre 77 700 € antérieurement), les intéressés ne peuvent plus être considérés comme micro entrepreneurs sur la tranche de chiffre d'affaires comprise entre 23 000 et 77 700 €. La disposition devait entrer en vigueur en 2025 : le BOSS la décale en 2026. <https://boss.gouv.fr/portail/accueil/actualites-boss-et-rescrits/actualites-boss/2025/septembre/loveurs-en-meuble-non-classes-et.html>

¹²² Aux termes de l'article L324-3 du code du tourisme, les chambres d'hôtes sont des chambres meublées situées chez l'habitant (c'est-à-dire dans sa résidence, qu'il s'agisse du même corps de bâtiment ou d'un bâtiment annexe en vue d'accueillir des touristes, à titre onéreux, pour une ou plusieurs nuitées, assorties de prestations). Inversement les locations de logements meublés concernent des locations dans des bâtiments autonomes et totalement indépendants.

L'activité de location de chambres d'hôtes implique la fourniture groupée de la nuitée et du petit déjeuner. Elle est limitée à un nombre maximal de cinq chambres pour une capacité maximale d'accueil de quinze personnes. L'accueil est assuré par l'habitant. La location est assortie, au minimum, de la fourniture du linge de maison (D.324-13 et 14 du code du tourisme).

Les gîtes ruraux n'étant pas définis en droit, ils sont considérés comme des meublés de tourisme et bénéficient du même régime que les chambres d'hôtes lorsqu'ils sont classés. <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/questions/QANR5L17QE6664>

¹²³ 13% de la valeur du plafond (seuil d'exonération de faibles revenus professionnels non salariés non agricoles applicable en matière de cotisations d'allocations familiales). D.611-1 CSS ; circulaire DSS 14 mars 2013. Des dispositions spécifiques s'appliquent au régime agricole. Chiffre 2025.

¹²⁴ Le statut ci-dessous est supprimé à compter du 1^{er} janvier 2026, en application de la loi n°2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 : le nouveau plafond ouvrant droit au micro BIC étant fixé à 77 700 € (contre 188 700 € antérieurement), les intéressés ne peuvent plus être considérés comme micro entrepreneurs sur la tranche de chiffre d'affaires comprise entre 23 000 et 77 700 €. La disposition devait entrer en vigueur en 2025 : le BOSS la décale en 2026.

	Entre 6 123 € de chiffre d'affaires et 188 700 €	Choix parmi 2 statuts sociaux : micro-entrepreneur ou travailleur indépendant.
	Au-delà de 188 700 € de chiffre d'affaires	1 seul statut possible : statut de travailleur indépendant.
À compter de 2026		
	Entre 6 123 € de chiffre d'affaires et 77 700 €	Choix parmi 2 statuts sociaux : micro-entrepreneur ou travailleur indépendant.
	Au-delà de 77 700 € de chiffre d'affaires	1 seul statut possible : statut de travailleur indépendant.

Ce cadre juridique pose de nombreuses difficultés.

Des règles d'assujettissement peu lisibles, récemment déstabilisées

L'affiliation peut s'effectuer sous différents statuts : affiliation au régime général, affiliation comme micro-entrepreneur ou comme travailleur indépendant « classique ».

Ces différents statuts visent à faciliter l'affiliation des loueurs de meublé dont l'activité est la plus proche des seuils d'assujettissement : comme tous les travailleurs indépendants, ceux-ci peuvent opter pour le régime de la micro-entreprise, afin notamment de bénéficier de démarches simplifiées en deçà de certains seuils ; à la différence des autres travailleurs indépendants, ils peuvent en sus bénéficier d'un régime « super simplifié », via une affiliation au régime général.

La mise en place de ce régime « super simplifié » a été le résultat d'importants débats parlementaires¹²⁵ : le dispositif a été introduit en deuxième lecture à l'Assemblée nationale dans le cadre de l'élaboration de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017. Proposé par le Gouvernement, l'objectif était d'apporter « une réponse (...) pour simplifier les démarches des personnes qui exercent ces activités professionnelles à titre accessoire. Afin d'éviter qu'elles aient à s'affilier comme auto-entrepreneur, l'objectif [était] que les personnes qui le souhaitent puissent, sur option, choisir de verser les cotisations liées à cette activité accessoire au régime de Sécurité sociale dont ils dépendent déjà – le régime général dans la plupart des cas »¹²⁶.

Comment ces différents statuts sont mobilisés ?

<https://boss.gouv.fr/portail/accueil/actualites-boss-et-rescrits/actualites-boss/2025/septembre/loveurs-en-meuble-non-classes-et.html>

¹²⁵ Christian Eckert développait ainsi la solution proposée : l'obligation d'affiliation au RSI « fait peur, pour les raisons qui ont été indiquées tout à l'heure – lourdeur administrative et difficultés connues de gestion. Je ne m'étais donc pas engagé plus avant, non par manque de volonté, mais parce que je voulais m'assurer qu'il existait une autre possibilité. Nous avons travaillé avec la Direction de la Sécurité sociale, la DSS, et l'ensemble des organismes concernés, et nous sommes en mesure, aujourd'hui, de proposer une solution, en vertu de laquelle une affiliation au régime général est possible au titre de revenus complémentaires (...). Nous offrons donc cette possibilité, qui sera opérationnelle au moyen d'un système très simple, dans le cadre d'une affiliation qui, au regard de la facilité administrative, s'apparente quelque peu au chèque emploi service universel – CESU : on s'inscrit lorsque l'on dépasse le seuil, on déclare le chiffre d'affaires et on verse une cotisation qui est immédiatement calculée. C'est un système, me semble-t-il, très simple, qui ne nécessite pas la création d'une micro-entreprise ni ne réclame que l'on devienne auto-entrepreneur. Cela ouvre des droits, c'est permis par le régime général, et c'est valable au-dessus de 23 000 euros pour les loueurs. » <https://www.assemblee-nationale.fr/14/cr/2016-2017/20170060.asp>.

¹²⁶ <https://www.assemblee-nationale.fr/14/cr/2016-2017/20170060.asp>.

Le statut « régime général » ne s'applique pas, en droit, à toutes les catégories de loueurs : ainsi les loueurs de chambres d'hôte ne peuvent pas en bénéficier et pour les loueurs de meublé, l'option RG n'est ouverte que pour les meublés de tourisme (courte durée). Ce statut est donc peu utilisé : 4 950 personnes sont affiliées à ce titre en 2025 ; seul 25% du flux de nouveaux affiliés fait le choix du rattachement au régime général alors que 60% choisit le statut de la micro-entreprise ; en outre, lorsque les Urssaf affilient d'office les loueurs de meublés, elles le font sous statut micro-entrepreneur, considérant que les loueurs sont des travailleurs indépendants et que ce statut est, de fait, le plus cohérent.

Le statut « micro-entrepreneur » était jusqu'ici ouvert à toutes les catégories de loueurs dans la limite de certains seuils : à compter de 2026, il ne sera plus ouvert aux loueurs de meublés de courte durée non classés. Les loueurs de meublés non classés constituent l'essentiel des locations de meublés : selon le rapport de l'Assemblée Nationale de 2024 sur la proposition de loi visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif en zone tendue, le ministère chargé du tourisme estime à plus de 800 000 les meublés de tourisme¹²⁷ ; selon ADN tourisme¹²⁸, on compterait seulement 190 000 meublés classés. La « progressivité » des statuts ne sera donc plus respectée dans de très nombreux cas.

Cette évolution ne découle pas d'une volonté de réarticuler le prélèvement social : elle est l'unique conséquence des évolutions effectuées sur le statut fiscal par la loi de finances pour 2024 : la loi de finances abaissant le seuil maximum du micro BIC à 15 000 euros pour les loueurs dans une logique de régulation du secteur, le seuil s'est trouvé inférieur au seuil d'affiliation sociale, supprimant, par suite, l'accès à la micro-entreprise en matière sociale. L'affiliation « régime général » devient dès lors le seul accès simplifié au prélèvement pour cette population. La question du stock des micro-entrepreneurs bénéficiant aujourd'hui de ce statut au titre des locations non classées devra être traitée.

L'ensemble est probablement très peu lisible pour les intéressés : les enjeux attachés au choix de tel ou tel statut sont très peu explicités sur les sites publics¹²⁹ et souvent absents des sites des plateformes. L'une des plateformes qui présente les règles d'assujettissement incite expressément les loueurs à « se rapprocher d'un conseil spécialisé pour plus de précisions sur le régime social (...) applicable. » Aucun comparateur n'est mobilisable.

Des taux d'abattement représentatifs des frais qui manquent de cohérence

Dans l'objectif de mieux réguler le secteur, l'accès au régime de la micro-entreprise a été limité en 2024 et les taux d'abattement représentatifs des charges applicables à ce régime ont été réduits. Cette dernière évolution n'a pas été coordonnée avec les abattements sociaux, qu'ils soient explicites (pour le « régime général ») ou implicites (pour les micro-entrepreneurs). En conséquence et à titre d'exemple, pour les loueurs de meublés classés, le taux d'abattement est de 50 % en matière fiscale et de 87 % en matière sociale.

¹²⁷ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion-eco/116b1928_rapport-fond. Ainsi que cela est noté dans le rapport, ces chiffres sont peu disponibles.

¹²⁸ Fédération nationale des organismes institutionnels de tourisme

¹²⁹ Voir erronés. <https://www.ameli.fr/assure/droits-demarches/vie-professionnelle-retraite/emploi-independant-non-salarie/loueur-de-biens>

Taux d'abattement forfaitaires sur l'assiette régime général et micro-entrepreneurs

L'abattement micro-entrepreneurs « social » est implicite, puisqu'intégré directement dans le taux de cotisation

Loueurs de meublés non classés « Régime général »	23 000 € à 77 700€	Abattement social : 60 % ¹³⁰ Non revu suite LFI 2024	Recettes
Loueurs de meublés classés « Régime général »	23 000 € à 77 700 €	Abattement social : 87 % ¹³¹ Non revu suite LFI 2024	Recettes
Loueurs de meublés classés Micro-entrepreneurs	23 000 € à 188 700 € → 23 000 € à 77 700 € (Loi Le Meur 2024)	Abattement fiscal : 71 % → 50 % (LFI 2024) Abattement social : 87 % (non revu suite à la LFI 2024), soit un taux de cotisation de 6 % ¹³²	Revenus
Loueurs de meublés non classés Micro-entrepreneurs	Plafond : 15 000 € Plus de statut micro possible en micro social		
Chambres d'hôte Micro-entrepreneurs	23 000 € à 188 700 € → 23 000 € à 77 700 € (Loi Le Meur 2024)	Abattement fiscal : 71 % → 50 % (Loi Le Meur) Abattement social : 50 %, soit un taux de 21,2 ¹³³	Revenus

Des textes pour partie inapplicables en gestion

Ainsi que cela est figuré dans le tableau ci-dessus, les Urssaf appliquent en gestion une seule règle pour déterminer le caractère professionnel ou non du revenu : si le revenu de location déclaré par le loueur est inférieur à 23 000 euros, il n'y a pas d'obligation d'affiliation à l'Urssaf, le revenu est considéré non professionnel (et donc non soumis à prélèvement au titre des revenus d'activité) ; si le seuil est supérieur à 23 000 euros, l'affiliation à l'Urssaf est nécessaire, le revenu, considéré comme professionnel, est soumis à prélèvement au titre des revenus d'activité.

Or, les textes qui régissent la location de meublé sont plus complexes, puisqu'ils intègrent deux approches, alternatives, pour faire le départ entre revenus professionnels et non professionnels : le revenu de location appréhendé au niveau du loueur affilié à l'Urssaf, d'une part, le revenu de la location appréhendé au niveau du foyer fiscal d'autre part¹³⁴.

¹³⁰ L311-3 35° du CSS.

¹³¹ L311-3 35° du CSS.

¹³² L613-7 du CSS qui se réfère à l'abattement du I du 64 bis du CGI relatif aux bénéfices agricoles.

¹³³ D 613-4 du CSS ; antérieurement à la loi Le Meur, le taux était de 12,3%.

¹³⁴ Article L.611-1 du code de la sécurité sociale : « 6° Les personnes (...), exerçant une activité de location de locaux d'habitation meublés dont les recettes sont supérieures au seuil mentionné au 2° du 2 du IV de l'article 155 du code général des impôts, lorsque ces locaux sont loués à une clientèle y effectuant un séjour à la journée, à la semaine ou au mois et n'y élisant pas domicile, sauf option contraire de ces personnes lors de l'affiliation pour relever du régime

La référence au foyer fiscal a été introduite par la loi de financement pour 2021, avec pour objectif de mettre en cohérence droit fiscal et droit social ainsi que le précise l'étude d'impact associée au PLFSS : pour l'application de cette disposition, les revenus sont considérés comme professionnels si deux conditions cumulatives sont réunies : 1° Les recettes annuelles retirées de l'activité par l'ensemble des membres du foyer fiscal excèdent 23 000 € ; 2° ces recettes excèdent les autres revenus d'activité du foyer fiscal soumis à l'impôt sur le revenu.

Ce renvoi aux revenus du foyer fiscal pose une difficulté de mise en œuvre puisque ni le foyer fiscal, ni, *a fortiori*, les revenus du foyer fiscal ne sont connus des Urssaf. Cette disposition ne peut donc être mise en œuvre dans des processus de gestion standardisés¹³⁵. Selon l'Urssaf, elle est appliquée au cas par cas, lorsqu'une demande est formulée en ce sens.

Des questions d'interprétation non résolues

L'appréciation « dans le temps » du seuil de 23 000 euros est discutée. L'Urssaf estime que la franchise de 23 000 euros ne s'applique que la 1ère année d'affiliation. Formulé autrement, dès que le seuil de 23 000 € a été franchi une année, et que le loueur a dû, par conséquent, s'affilier à la sécurité sociale, il demeure affilié pour l'avenir et des prélèvements sociaux doivent être acquittés au premier euro¹³⁶.

Cette position reprend celle posée par une circulaire ministérielle de 2013 sur les chambres d'hôte¹³⁷ : elle avait pour objectif de garantir la stabilité des droits de personnes.

Elle pose, entre autres, la question de son articulation avec les règles d'assujettissement fiscal, puisque les revenus inférieurs à 23 000 € peuvent, comme on l'a vu, être assujettis à la CSG sur les revenus du patrimoine.

L'ensemble de ces éléments témoigne d'une architecture d'ensemble quelque peu brinquebalante, globalement peu lisible qu'il conviendrait de stabiliser pour que les actions de contrôle s'effectuent sur une assise claire et partagée par l'ensemble des acteurs, minimisant les risques contentieux.

général dans les conditions prévues au 3° de l'article L. 311-3 du présent code, ou lorsque ces personnes remplissent les conditions mentionnées au 2 du IV de l'article 155 du code général des impôts.

Aux termes du 2 du IV de l'article 155 du CGI: « L'activité de location directe ou indirecte de locaux d'habitation meublés ou destinés à être loués meublés est exercée à titre professionnel lorsque les deux conditions suivantes sont réunies : 2° Les recettes annuelles retirées de cette activité par l'ensemble des membres du foyer fiscal excèdent 23 000 € ; 3° Ces recettes excèdent les revenus du foyer fiscal soumis à l'impôt sur le revenu dans les catégories des traitements et salaires (...), des bénéfices industriels et commerciaux autres que ceux tirés de l'activité de location meublée, des bénéfices agricoles, des bénéfices non commerciaux et des revenus des gérants et associés (...).

¹³⁵ En contradiction avec l'objectif de la loi précisée dans l'étude d'impact : « *Le droit social sera alors mis en cohérence avec le droit fiscal : un loueur de meublé professionnel au sens fiscal sera considéré comme un loueur de meublé professionnel au sens social et donc assujetti aux cotisations de sécurité sociale au-delà de 23 000 euros de revenus annuels tirés de sa location, dès lors que ces revenus constituent la majorité des revenus de son foyer fiscal* ».

¹³⁶ Précision apportée par l'Urssaf au Conseil Supérieur de l'Ordre de l'Expert-Comptable en date du 25 février 2021

¹³⁷ Circulaire n° DSS/SD5B/2013/100 du 14 mars 2013 : « *Une fois affiliés au RSI, les loueurs de chambres d'hôtes le restent tant qu'ils n'ont pas cessé leur activité de location. L'affiliation ne peut pas être annulée ou suspendue d'une année sur l'autre en fonction du niveau de revenu en deçà ou au-delà du seuil. Ils sont ainsi redevables des cotisations sociales dans les conditions de droit commun, ce qui permet d'assurer la continuité de leur couverture sociale* ».

Les règles applicables en matière de prestations non contributives ne sont pas explicitées

La législation applicable aux prestations non contributives est différente de celle applicable aux cotisations et différente selon les prestations. Ainsi, pour le RSA, tous les loyers perçus doivent être déclarés à la CAF. Qu'il s'agisse d'une location nue ou meublée, les revenus découlant des loyers perçus sont intégrés dans le calcul du RSA. Pour le calcul de la prime d'activité, le revenu d'activité est déduit à hauteur de 39 % ; tous les autres revenus sont intégralement déduits ; en conséquence, pour la location de meublés, la déduction de 39% s'applique lorsque le chiffre d'affaires dépasse 23 000 € alors que la déduction est totale en deçà de ce seuil

La lisibilité de ces règles apparaît là aussi limitée, comme en témoignent, par exemple, de nombreux questionnements sur la plateforme de la communauté Airbnb (qui vont de la difficulté à trouver l'information, à la mise en cause des règles d'assujettissement, voire à des incitations, non modérées par la plateforme, à ne pas déclarer).

La perception des règles applicables¹³⁸

2022

Comment se passe une déclaration trimestrielle à la CAF lorsqu'on loue un logement en Airbnb?

Doit-on déclarer le revenu complet mensuel ou avec un abattement de 50% ou 71 % si meublé classé ? Il y a une question du même type mais attention, par exemple à la CAF en micro-entreprise pour l'APL, on déclare avec un abattement de 50 % si artisan ou services. Aucune info sur le site de la CAF.

2018

- J'ai eu la chance de pouvoir m'acheter un appartement en 2016 dont les travaux se sont terminés en juillet 2018, date à laquelle j'ai pu mettre en ligne mon annonce pour la location Airbnb, et avoir ma première réservation le 17 juillet. Je suis sans emploi et au RSA, ma déclaration trimestrielle ne devrait pas tarder et je ne sais pas trop ce que je suis censée y mettre, revenus ? revenus fonciers ? Est-ce que je dois mettre ce que je touche grâce à mon Airbnb depuis ces derniers 2 mois et demi, ou ont-ils déjà ces infos ? Doit-on me couper le RSA ? J'ai beau chercher, je ne trouve pas de réponses claires. J'me sens un peu larguée à vrai dire ! Avez-vous une idée ?

- C'est la direction générale des finances publiques qui traite les revenus locatifs par le biais d'un formulaire spécifique ou directement sur votre avis d'imposition. Vous devez signaler ces revenus à la CAF dans la déclaration de revenus annuelle, CAF qui ne manquera pas de croiser vos déclaratifs avec ceux indiqués sur votre avis d'imposition. Comme la CAF fait ses calculs sur l'année N-2, pour votre DRT de l'année N, il n'y a donc pas besoin de renseigner vos revenus ! Mais ATTENTION au bout de 2 ans si votre situation n'a pas changé, la CAF déduira automatiquement TOUT ce que vous avez perçu si vos ressources mensuelles moyennées à l'année sont supérieures au montant du RSA (484€). Quoiqu'il en soit, vous plongerez dans la pauvreté absolue. Le calcul est simple : vous prenez la moyenne lissée sur 12 mois de vos revenus Airbnb N-2 et vous les retirez de vos prestations sociales RSA pour connaître le nouveau montant auquel vous pouvez prétendre pour l'année N. Bref Airbnb ça sert à rien pour les pauvres et je vous conseille d'opter pour une location au noir avec bien évidemment une personne sérieuse ! A bon entendeur

¹³⁸ <https://community.withairbnb.com/t5/G%C3%A9rer-votre-activit%C3%A9/AIRBNB-et-d%C3%A9claration-CAF-Caisse-d-Allocation-Familiale/m-p/1706622>

- Merci pour cette explication détaillée qui aidera beaucoup d'utilisateurs au RSA.

Conseiller de faire du black n'est cependant pas judicieux. En cas de contrôle fiscal, les personnes se retrouvent avec encore plus de pénalités que la simple suppression des allocs.

Les pénalités fiscales pour dissimulation de revenus sont très élevées. Et oui, les pauvres sont aussi contrôlés. Ce qui est choquant dans votre explication (mais vous n'y êtes pour rien) et qu'à l'heure de l'informatique la CAF calcule à N-2. En 2 ans la situation peut avoir beaucoup bougé en positif (se mettre en couple donc 2 revenus) ou en négatif (maladie...). Comme vous le soulignez en suggérant de ne pas louer à des gens dont ce complément de revenu peut être vraiment nécessaire, le système de la CAF a pour but d'empêcher les gens d'essayer de s'en sortir en travaillant et en déclarant leurs revenus complémentaires. Je me demande presque si ce n'est pas une volonté politique de les laisser dans la dépendance des allocs.

- Je confirme ce qui a été dit plus haut que devenir hôte Airbnb n'est pas intéressant pour les pauvres : bénéficiaire du RSA, j'ai décidé de louer ma maison sur Airbnb cet été pour me faire un peu d'argent dont j'aurais eu besoin pour payer ma taxe foncière, assurances diverses et autres factures. À la rentrée, la CAF m'a demandé comme d'habitude de compléter ma déclaration trimestrielle de revenus, ce que j'ai fait en déclarant les revenus perçus cet été sur Airbnb dans la rubrique "Autres ressources" et en expliquant qu'il s'agissait d'une rentrée exceptionnelle d'argent imputable à une location estivale sur Airbnb. Résultat : on m'a carrément *supprimé* le RSA jusqu'à ce que j'aie "remboursé" l'argent gagné cet été, censé remplacer celui que je percevais pour ma fille et moi auprès de la CAF (450 euros par mois, ce qui était déjà très peu du fait que je suis propriétaire). Donc voilà, si vous êtes bénéficiaire d'un minima social et que vous décidez de louer pour vous faire un peu d'argent en plus, oubliez vite cette idée, ça n'est pas rentable du tout car vous perdrez vos allocations ! Conclusion, malheureusement je rejoins la personne qui conseille de louer au noir, c'est triste mais c'est devenu la seule solution si on touche un minima social.

1.2. Des caisses fortement mobilisées

Garantir la complétude des fichiers : un travail important des Urssaf

Dans ce contexte juridique, peu adapté à une bonne « compliance », les Urssaf constatent que de nombreux loueurs de meublés omettent de s'immatriculer. Pour réduire ce point de fuite, un processus d'immatriculation des loueurs, sur demande des Urssaf, a été progressivement mis en œuvre¹³⁹.

Comment l'Urssaf procède-t-elle aux immatriculations ?

1/ L'Urssaf Champagne Ardenne, en charge d'une mission nationale sur le sujet, récupère le fichier que les plateformes doivent renseigner pour l'administration fiscale (et qui est transmis à l'Urssaf Caisse Nationale par la DGFiP). L'Urssaf Champagne Ardenne identifie dans ce fichier les plateformes support des locations de meublés (AirBnB, Booking, Gîtes de France, Abritel...) et les loueurs figurant sur ces plateformes dont les recettes excèdent 23 000 € (toutes plateformes confondues).

2/Par croisement de fichier, l'Urssaf vérifie si les intéressés sont immatriculés à l'Urssaf, soit en qualité de travailleur indépendant, soit en qualité de micro-entrepreneur, soit sous statut « régime général ».

¹³⁹ Voir sur ce sujet le rapport HCFiPS sur l'avenir du recouvrement social.

3/ Si ce croisement de fichier ne permet pas d'identifier une immatriculation en qualité de loueur de meublé (ce qui se produit dans la majorité des cas), l'Urssaf Champagne-Ardenne prend l'attache du loueur.

4/ Si la personne répond – ce qui est le cas dans environ 1/3 des cas-, il est procédé à une immatriculation, au choix du loueur et selon les seuils applicables, au régime général ou en qualité de micro-entrepreneur ou de travailleur indépendant.

5/ Si la personne ne répond pas (dans environ 70% des cas), il est procédé à une immatriculation d'office sous statut micro-entrepreneur (dite « affiliation d'office Horus »). L'Urssaf se substitue au loueur auprès de l'INPI pour créer un Siret. Ce Siret étant créé, le dossier est adressé à l'Urssaf territorialement compétente qui en traite les conséquences et notamment engage les procédures de recouvrement.

Le processus d'immatriculation monte en charge progressivement depuis 2017, avec des évolutions importantes pour l'optimiser, et notamment, depuis 2022, la possibilité d'affiliation d'office des personnes non-répondantes. 7 000 personnes ont ainsi être pu contactées en 2024¹⁴⁰.

Le mécanisme reste cependant limité par la qualité, encore insuffisante, du fichier source ou par une absence de données adaptées :

- La qualité des déclarations effectuées par les plateformes reste perfectible : elle s'améliore néanmoins, sous l'effet notamment des actions de la DGFiP qui procède désormais à des mises en demeure, voire à des sanctions en cas de mésusage du processus déclaratif ¹⁴¹.
- Les données d'identification sont difficilement exploitables pour la branche recouvrement et moins exploitables aujourd'hui qu'hier : le dispositif de déclaration a en effet évolué en 2024 : jusqu'en 2023, les plateformes communiquaient leurs informations à l'administration fiscale française par application de la norme Ecollab : ces informations incluaient l'adresse mail et le numéro de téléphone du loueur¹⁴². Depuis 2024¹⁴³, les plateformes communiquent l'information à l'administration fiscale du pays où elles ont leur siège (Irlande, pour AirBnB, Allemagne pour Booking, pour Gîtes de France) en application de la norme européenne DAC7 : les éléments transmis ne comprennent plus ni les adresses mail ni les numéros de téléphone, l'identification se faisant sur la base du seul numéro d'identification fiscal du loueur -numéro inconnu des Urssaf. Cette évolution pose de nombreuses difficultés de gestion, que les Urssaf ont tenté de pallier en

¹⁴⁰ Précision : en 2024, ont été contactés les usagers Booking au titre de leurs revenus 2022. Les usagers des autres plateformes (dont Airbnb) avaient été contactés en 2023. Si on regroupe les deux campagnes, on atteint 14 000 usagers contactés au titre de leurs revenus 2022.

¹⁴¹ Sur l'ensemble des plateformes, 75 ont été relancées en 2023. Au titre de la campagne 2024, 250 mises en demeures ont été envoyées. 200 plateformes ont répondu et 24 ont été sanctionnées.

¹⁴² Sachant que le nom et le prénom qui apparaissent dans le fichier peuvent être des pseudo – ce qui ne permet aucun rapprochement, ou que les RIB peuvent ne pas être ceux du loueur ou que le mail peut avoir été créé pour l'occasion

¹⁴³ Norme DAC-7. La directive (UE) 2021/514 du Conseil du 22 mars 2021 modifiant la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal (« DAC7 ») a étendu les mécanismes d'échange d'informations aux Opérateurs de Plateforme. Elle a introduit à la charge de ces opérateurs, une obligation de déclaration normalisée d'un certain nombre de données et informations relatives aux prestataires actifs sur les plateformes numériques (les Vendeurs) ainsi qu'à leurs prestations. Les informations ainsi déclarées sont ensuite échangées de manière automatique et obligatoire entre les autorités fiscales des États membres de l'Union européenne.

mobilisant notamment le portail EOPPS¹⁴⁴ ou les identifications effectuées par la Cnaf dans le cadre de ses propres travaux sur les loueurs de meublés. Conformément à la LFSS pour 2024¹⁴⁵, cette situation devrait évoluer, un décret devant prévoir que l'administration fiscale puisse adresser aux Urssaf des données facilitant l'identification. Cependant, deux années d'immatriculation auront été pour partie « perdues ».

La suppression du régime « micro » pour les loueurs de meublés non classés, consécutive aux lois de 2024, est, par ailleurs, de nature à fortement déstabiliser ce dispositif : si les loueurs de meublés basculent dans le régime des travailleurs indépendants, la relation de service sera fortement modifiée : la déclaration se trouvera compliquée par rapport à un régime micro où les frais sont forfaitisés ; le recouvrement obéira aux règles des travailleurs indépendants, avec notamment une taxation d'office pour tout revenu non déclaré.

La mise en place de ce mécanisme d'immatriculation montre la volonté du réseau du recouvrement d'assoir le prélèvement ; il témoigne aussi de difficultés de gestion, pour partie induites par un traitement principalement fiscal du sujet - en méconnaissance des besoins des organismes sociaux.

S'assurer de la complétude de la déclaration des sommes dues aux organismes de recouvrement : une action résolue des Urssaf

Au-delà de la question de l'immatriculation, l'enjeu est de s'assurer de la conformité des sommes déclarées pour ceux qui se sont déclarés ou qui ont été immatriculés d'office par l'Urssaf. Les Urssaf procèdent d'ores et déjà à des contrôles des revenus déclarés par les micro-entrepreneurs, en croisant données fiscales, sociales et éléments fournis par les plateformes¹⁴⁶. La mise en place, à compter de 2026, d'un précompte, pour les micro-entrepreneurs recourant à des plateformes, devrait permettre d'améliorer cette situation.

Cette évolution risque pourtant de se heurter à une difficulté importante : comme évoqué ci-dessus, les loueurs de meublés non classés n'auront plus accès au statut de micro-entrepreneur. Beaucoup d'entre eux devraient donc devenir travailleurs indépendants « classiques ». Or, il n'est nullement envisagé que l'Urssaf adresse aux plateformes des travailleurs indépendants « classiques » pour procéder au précompte¹⁴⁷. Sauf à remettre en exergue le statut « régime général », la mesure conduisant à supprimer l'accès à la micro-entreprise a donc des impacts qui vont au-delà de la question de la relation de service : elle a des incidences sur le contrôle et sur le recouvrement.

¹⁴⁴ Espace des Organismes Partenaires de la Protection Sociale (EOPPS).

¹⁴⁵ Article 6 : « Le second alinéa de l'article L. 114-19-1 est ainsi modifié :

a) Après la première phrase, est insérée une phrase ainsi rédigée : « La transmission de ces documents et des informations est accompagnée, selon des modalités définies par un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, des informations permettant de faciliter l'identification de chaque vendeur ou prestataire et les échanges avec eux ».

¹⁴⁶ Voir notamment rapport HCFiPS sur l'avenir du recouvrement social, 2023.

¹⁴⁷ Les plateformes ne sont en mesure de connaître que le chiffre d'affaires, le revenu des travailleurs indépendants « classiques » leur est inconnu, ce revenu dépendant des charges, variables selon chaque travailleur indépendant.

S'assurer de la complétude de la déclaration des sommes dues aux organismes en charge des prestations : un travail engagé par la branche famille

La sous-déclaration ne concerne pas les seules cotisations. Elle concerne également les branches prestataires, lorsqu'elles servent des prestations sous condition de ressources.

La Cnaf a procédé à des rapprochements entre les données communiquées à l'administration fiscale par la plateforme AirBnB et ses propres fichiers. Elle a exploité 474 000 lignes. Dans 43 % des cas, aucune correspondance avec ses fichiers n'a été trouvée ; dans 15 % des cas, une correspondance a été trouvée, mais sans que puisse être certifiée l'identité de la personne (risques d'homonymie) ; enfin, une correspondance « certaine » a été trouvée dans 42 % des cas.

Pour mener à bien une première expérimentation, la Cnaf a choisi de cibler les allocataires bénéficiaires du RSA en 2022, ayant « pour jointure » plusieurs critères ¹⁴⁸ et un volume de recettes issues de la plateforme d'au moins 1 000 €. 2 486 dossiers sont ressortis sur la base de ces éléments. 45 contrôles ont été diligentés sur place : 71 % de ces contrôles ont donné lieu à une suspicion de fraudes ; 87 % ont un impact financier. L'indu moyen s'élevait à 10 589 €.

Une deuxième expérimentation a été menée auprès de 8 Caf sur un champ de prestations plus large (RSA, AAH, PPA). 210 dossiers ont été contrôlés (160 contrôles sur pièces, 50 contrôles sur place) pour un montant d'indus évalué à 880 603 €. Sur les 191 dossiers clos, 68 % ont donné lieu à une suspicion de fraude ; 79 % sont des dossiers avec impact financier. L'impact financier moyen est de 4 638 € (5 866 €, si l'on exclut les dossiers à zéro).

Au vu de ces résultats, la Cnaf prévoit, à réception du flux annuel de données issues des plateformes, de mettre à disposition une cible nationale de contrôle sur pièces¹⁴⁹. La campagne 2025 s'est déroulée en deux phases : une première phase basée sur les revenus de l'année 2023, reçus tardivement en 2025 ; une seconde phase portant sur les revenus de 2024. Au total 3256 matricules ont été concernés par la campagne. Au 30 septembre 2025, l'impact financier global s'élève à 4,1 M€, soit un impact moyen de 3 027 € par dossier.

Ce travail appelle plusieurs remarques :

- Une convention entre la Cnaf et l'Urssaf permet à la Cnaf d'exploiter le fichier des plateformes de la DGFIP, après intégration d'un certain nombre de retraitements opérés par les Urssaf.
- Comme l'Urssaf, la Cnaf se heurte à des difficultés d'identification des allocataires, notamment depuis le changement de norme.
- Les rapprochements des résultats des contrôles entre organismes sont nécessairement limités, du fait de la définition du revenu retenue en matière de recouvrement : l'impact

¹⁴⁸ Nom, prénom, date de naissance, tel et Iban ; Nom, prénom, date de naissance, tel et email ; Nom, prénom, date de naissance, tel, email et Iban ; Nom, prénom, tel, email et Iban.

¹⁴⁹ Source : Cnaf, octobre 2024.

moyen des redressements effectués par la Cnaf est très inférieur au seuil d'assujettissement retenu en matière de recouvrement.

En résumé, le secteur de la location de meublés est un secteur où la sous-déclaration est sans doute importante. D'importants travaux sont engagés par les caisses sur ce terrain. Mais celles-ci se heurtent à une réglementation complexe, qui évolue au gré des autres législations (nationale, européenne), sans mise en cohérence avec le prélèvement ou les prestations sociales. La faible lisibilité qui s'en suit n'est pas de nature à inciter à une mise en conformité spontanée des redevables ou des assurés sociaux, avec un risque fort que ceux-ci ne tentent de dissimuler tout ou partie de l'activité.