

OBSERVATOIRE DE L'IMPACT DU TRAVAIL DISSIMULÉ SUR LES FINANCES SOCIALES

RÉUNION DU 5 DECEMBRE 2024

Dans son rapport sur les fraudes sociales de juillet 2024, le HCFiPS a insisté sur l'importance de l'évaluation de la fraude, saluant l'important travail réalisé par les organismes de sécurité sociale. La séance annuelle de l'observatoire du travail dissimulé a permis de mettre en lumière les travaux menés, en 2024, par l'Urssaf Caisse Nationale et par la CCMSA. Ils font apparaître dans le secteur privé une stabilité globale de la fraude au prélèvement social.

1

Entre 6 et 7,8 Md€ de manque à gagner de cotisations au titre du travail dissimulé sur le champ du secteur privé non agricole

L'Urssaf a présenté, comme chaque année, son évaluation du manque à gagner en cotisations sur le champ du secteur privé, au titre du travail dissimulé, d'une part, hors travail dissimulé d'autre part. Les résultats sont présentés dans le tableau ci-après.

Au-delà de cette présentation, l'Urssaf a été, pour la première fois, en mesure de présenter une réévaluation des cotisations sociales éludées sur la quasi-totalité du secteur privé¹. C'est l'une des principales novations de cet observatoire.

La précédente campagne avait été menée, sur ce même périmètre, en 2011-2012. Effectuée selon la même méthodologie – pour garantir la comparabilité des observations –, la réévaluation opérée en 2022 et 2023 a mobilisé des moyens importants, avec plus de 7 000 contrôles aléatoires réalisés par les organismes².

Principal résultat de cette réévaluation, le taux de fraude apparaît extrêmement stable : il était

Estimation du manque à gagner en matière de cotisations sociales dans le secteur privé

	En taux*	Champ du recouvrement URSSAF (en Md€)	Champ large y.c retraite complémentaire (en Md€)
Fraude (travail dissimulé)	1,5 % à 2,0 %	4,8 à 6,3	6,0 à 7,8
Hors travail dissimulé (CCA**)	0,4 % à 0,6 %	1,3 à 1,9	1,7 à 2,3
dont Redressement	0,7 % à 0,8 %	2,0 à 2,3	2,5 à 2,9
dont restitution	-0,21 % à -0,16 %	-0,63 à -0,48	-0,79 à -0,60
Manque à gagner total	2,0 % à 2,6 %	6,1 à 8,1	7,6 à 10,2

* Ratio entre le montant des cotisations éludées et le montant total des cotisations déclarées et éludées.

** Irrégularités constatées dans le cadre du contrôle comptable d'assiette, qui ne sont pas qualifiées par leur intentionnalité et ne relèvent donc pas de la « fraude » au sens strict.

Champ : secteur privé, recouvrement Urssaf ; données arrêtées fin mai 2024.

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

1. Voir PPT en annexe 1.

2. Sur les années 2022 (3710 contrôles aléatoires) et 2023 (3678 contrôles aléatoires) -soit respectivement 10,4 % et 12,5 % des contrôles LCTI effectués, contre 8 466 en 2011-2012 -soit 9 % des contrôles LCTI effectués. Ces contrôles aléatoires sont mis en œuvre alors même que les méthodes de contrôle reposent normalement sur un ciblage des populations contrôlées.

évalué entre 1,5 % et 1,9 % en 2012 ; il est évalué entre 1,5 % et 2 % aujourd'hui. Le taux de salariés dissimulés, évalué à 2 %, ne change pas sur la période. Ce constat est évidemment rassurant. Il témoigne cependant d'une difficulté des politiques publiques à « attaquer » ce socle de fraude – qui « coûte » entre 6 et 7,8 Md€ de cotisations en 2024³, malgré l'intensification de la lutte contre la fraude qui s'est traduite par le quadruplement en 10 ans des redressements opérés par le réseau des Urssaf au titre de la lutte contre le travail dissimulé (1,2 Md€ en 2023).

Observés au niveau sectoriel et régional, les résultats appellent les mêmes remarques : aucun secteur n'enregistre d'évolution statistiquement significative entre 2011/2012 et 2022/2023. Ainsi, même si les hôtels/ cafés / restaurants ou le commerce de détail alimentaire connaissent plutôt une réduction des taux de fraude constatés. Ces secteurs restent parmi les plus fraudogènes. De même, les régions du sud et de l'Île-de-France affichent toujours les taux de fraude les plus élevés et les régions du sud-ouest et les Hauts-de-France les taux les plus bas⁴. Les écarts régionaux s'expliquent en partie par des effets de structure. Par exemple, le sud et l'Île-de-France se caractérisent par un poids proportionnellement fort des activités d'hébergement et de restauration et un poids relativement plus faible de l'industrie – peu fraudogène.

Il est à noter toutefois que ce taux de fraude ne prend que très marginalement en compte la dissimulation partielle d'heures travaillées, par définition très difficile à détecter.

Si ces taux sont relativement faibles, il faut rappeler que, compte tenu du montant de la masse salariale du secteur privé cotisable (700 Md€), il s'agit du premier enjeu financier de la lutte contre les fraudes sociales, et de loin, prélèvements et prestations confondues.

2

Micro-entrepreneurs : des taux de sous-déclaration toujours très élevés, des impacts financiers significatifs évalués entre 1,3 et 1,7 Md€

L'Urssaf a également présenté les résultats de la dernière campagne de contrôles aléatoires menée en 2023 sur les micro-entrepreneurs (la dernière campagne datait de 2021). Comme pour les évaluations menées sur le secteur privé, les résultats globaux sont relativement stables, à un niveau très élevé et sans comparaison avec le secteur privé traditionnel, avec une part de micro-entrepreneurs présentant une anomalie déclarative comprise entre 34,2 % et 39,7 %⁵ et un taux de cotisations éludées compris entre 19,7 % et 24,2 %, en légère progression⁶, soit entre 1,3 et 1,7 Md€ de cotisations éludées.

Au niveau sectoriel, les cotisations éludées connaissent en revanche des évolutions contrastées selon les secteurs. Le secteur de la livraison connaît en particulier une forte hausse du taux de cotisations éludées (le taux y était évalué entre 27 et 45 % en 2021 ; il l'est désormais entre 50 et 70 %)⁷.

Les données relatives aux travailleurs des plateformes n'ont pas été réévaluées : pour mémoire, le taux de cotisations éludées était évalué en 2022 à 42 % (70 % pour la livraison, ce qui est corroboré par l'évaluation effectuée sur l'ensemble des micro-entrepreneurs travaillant dans ce secteur)⁸. Il est à noter que l'évaluation risque d'être retardée par le changement de processus de transmission des données qui s'impose aux plateformes : alors que celles-ci fournissaient les informations sur les transactions opérées en France à l'administration fiscale française, elles transmettent désormais cette information à l'administration fiscale des pays où elles ont leur siège. Cette évolution conduit à d'importants retards dans la réception des données⁹. Le HCFiPS souhaite alerter les pouvoirs publics sur ce point.

3. Sur le champ régime général + Unédic + retraite complémentaire.

4. La taille des intervalles de confiance ne permet pas de conclure sur les autres régions.

5. La fourchette était comprise entre 32,7 % et 39,2 % en 2021.

6. La fourchette était comprise entre 16,3 % et 22 % en 2021.

7. À l'inverse, le secteur des « autres activités spécialisées, scientifiques et techniques (design, photographie, conseil en communication) voit son taux de cotisations éludées se réduire : la fourchette était comprise entre 12,1 et 30,3 % en 2021 ; elle est comprise entre 3,7 % et 11,4 % e, 2023.

8. 62 % pour les VTC.

9. Ces données sont en outre moins complètes que celles préalablement disponibles, puisqu'elles ne comportent plus le mail des personnes qui font des transactions sur les plateformes, ce qui pose des questions d'identification. Cette évolution résulte de l'entrée en vigueur de 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 »).



Contrairement à ceux présentés pour le travail dissimulé, ces chiffres peuvent recouvrir des irrégularités volontaires (frauduleuses) ou involontaires (non frauduleuses), sans capacité de les distinguer à ce stade.

Au regard de l'importance des cotisations non déclarées, et de la difficulté à couvrir dans le cadre du contrôle une sous-déclaration aussi atomisée, l'Urssaf a mis en place un guichet de régularisation des cotisations des micro-entrepreneurs¹⁰. En comparant les chiffres d'affaires déclarés, d'une part aux Urssaf, d'autre part à la DGFIP et aux plateformes, les organismes de recouvrement sont en mesure d'identifier les sous-déclarations d'assiette. La méconnaissance de la législation apparaît comme un motif important de redressement, notamment pour les utilisateurs de plateformes.

En particulier le traitement des commissions¹¹ apparaît très mal compris : alors que l'assiette des cotisations porte juridiquement sur le chiffre d'affaires avant prélèvement des commissions, de nombreux micro-entrepreneurs utilisateurs de plateformes méconnaissent cette règle, soit parce qu'ils n'en ont pas connaissance, soit parce qu'ils ne connaissent pas précisément les commissions dont ils sont redevables, lorsque, notamment, que la plateforme verse au micro-entrepreneur un revenu net de la commission, ou refacture la commission aux usagers. Une pédagogie sur ces questions juridiques est aujourd'hui indispensable pour éviter ces difficultés.

Cela est d'autant plus nécessaire que les plateformes vont devoir, à compter de 2026 et 2027, précompter les cotisations dues par les utilisateurs de plateformes et que ce précompte doit porter sur une assiette juridiquement correcte. Pour mémoire, cette obligation de précompte a été prônée par le HCFiPS, au vu des sous-déclarations très importantes constatées sur ce champ¹². Le HCFiPS réaffirme l'importance de mener à bien les différents travaux nécessaires à cette réforme, tant pour le respect des délais de mise en œuvre que pour s'assurer de disposer de la base d'appel de cotisations des micro-entrepreneurs concernés la plus complète possible.

Le HCFiPS souligne les évolutions importantes actuellement en cours pour juguler ces phénomènes de sous-déclarations. Il note toutefois que ces évolutions ne permettent pas d'identifier les activités totalement non déclarées, notamment pour les micro-entrepreneurs ne recourant pas aux plateformes : si les intéressés ne font aucune déclaration ni à l'administration fiscale ni à l'Urssaf, ils ne peuvent être identifiés par les dispositifs mis en place¹³.

3

Environ 345 M€ de cotisations éludées au titre du travail dissimulé dans le secteur agricole

La CCMSA approfondit chaque année ses estimations sur le travail dissimulé, en recourant à une méthodologie très différente de celle des Urssaf : alors que les Urssaf procèdent, par contrôles aléatoires – éliminant nativement les biais de sélection liés aux ciblage des contrôles – la Direction des statistiques de la Caisse centrale de mutualité sociale agricole évalue la fraude à partir des contrôles ciblés réalisés par les caisses locales, qu'elle redresse avec des méthodes économétriques et de data science¹⁴ pour neutraliser les biais de sélection : cette différence d'approche s'explique notamment par la volonté de ne pas dégrader les résultats des contrôles en menant des contrôles aléatoires par nature peu efficaces.

Avec les méthodes utilisées, la CCMSA estime un taux de fraude à 2,9% des cotisations et contributions totales, soit 345 M€ dont 170M€ à 290M€ (selon les années car le phénomène est variable dans le temps) imputables au travail dissimulé partiel.

Comme l'Urssaf, la CCMSA fait par ailleurs une estimation des cotisations éludées, qui ne relèvent pas du travail dissimulé : le manque à gagner est estimé à environ 200M€ soit moins de 2 % des cotisations et contributions totales, y compris éludées.

En termes d'évolution, la CCMSA estime que le manque à gagner en termes de cotisations salariales est relativement stable sur la période étudiée, rejoignant ici le constat de l'Urssaf. La dissimulation partielle d'activité et d'emploi salarié serait, quant à elle, en baisse sur la période étudiée.

Même si ce point excède le champ habituel d'analyse de l'observatoire, le HCFiPS a pris connaissance d'une première évaluation de la CCMSA sur la fraude aux prestations familiales : les indus sont estimés entre 70M€ et 120M€, soit 3,1 % à 5,2 % des prestations servies sur la période étudiée (2018 à 2022). En termes d'évolution, la fraude aux prestations familiales serait en augmentation en 2022 après une relative stabilité sur la période 2019-2021.

10. Voir Rapport HCFiPS sur le recouvrement social et PPT joint.

11. 22,2 % des contestations sont relatives à la déduction des frais ou commissions, pour les usagers des plateformes.

12. Voir PPT sur la mise en œuvre de cette obligation joint.

13. Ils peuvent néanmoins faire l'objet d'un contrôle, aléatoire ou non.

14. Voir PPT annexé.

4

Quel enjeu des activités illicites ?

Dans son rapport sur les fraudes sociales de 2024, le HCFiPS a souligné un certain nombre de limites des évaluations précitées : sans revenir sur ces différentes limites, on peut rappeler ici que, comme évoqué ci-dessus, la prise en compte de l'activité partiellement dissimulée (sous-déclaration des heures travaillées) ne peut être que partiellement appréhendée par les méthodes actuelles de contrôle ; du fait d'une insuffisance de contrôle, la sous-déclaration des revenus des travailleurs indépendants ou la fraude des particuliers employeurs n'est pas évaluée¹⁴ ; les activités illicites – telles le commerce de stupéfiant – n'entrent pas dans le périmètre d'analyse des organismes de recouvrement ; enfin, la dissimulation d'activité dans les DOM n'est pas prise en compte.

Pour disposer d'éléments sur ces différents périmètres, il peut être intéressant de se rapprocher d'autres sources, en particulier des données issues de la comptabilité nationale : la comptabilité nationale a pour objectif de rendre compte de l'ensemble des activités économiques sur un territoire ; à ce titre, elle prend en considération ces activités, « *indépendamment [de leur] caractère légal ou illégal, déclaré ou non déclaré* »¹⁵. À l'occasion du changement de base réalisé en mai 2024¹⁶, les données relatives à ces activités ont été révisées, comme l'ensemble des

séries des comptes nationaux¹⁷. Une présentation de ces éléments a été effectuée devant le HCFiPS (jointe en annexe).

5

Programme de travail 2025

Un travail doit aujourd'hui être mené sur ces éléments pour traduire ces éléments en manque à gagner pour les finances sociales. Ce sera un objet du programme de travail pour 2025.

À l'issue de l'observatoire, plusieurs travaux doivent être menés :

- Sur les activités partiellement dissimulées : l'enjeu est de déterminer selon quelle méthodologie la dissimulation partielle d'heures travaillées pourrait être appréhendé par la branche recouvrement.
- Sur les plateformes : zoom sur les loueurs de meublés.
- Sur la confrontation des éléments de la comptabilité nationale et de l'évaluation des Urssaf pour éclairer les zones les moins couvertes dans les évaluations actuelles.

L'examen prochain d'un projet de loi sur les narcotrafics pourrait être l'occasion de donner une base juridique incontestable à la taxation des activités illicites.

Estimation par l'INSEE de la valeur ajoutée générée par l'économie non observée en base 2020 et comparaison à la base 2014

	Base 2020 - 2019	Base 2014 - 2017
N1 Activités légales non délaçées (travail au noir)	16,6	17,4
N2 Activité illégales	5,0	3,9
Dont contrebande de tabac	1,6	1,0
Dont stupéfiants	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
Dont écart TVA	6,6	6,0
TOTAL	64,9	69,5

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

14. De même, le champ du contrôle pour le secteur privé porte sur les établissements ayant déjà eu une déclaration d'embauche, excluant de fait les entrepreneurs individuels susceptibles de recourir exclusivement au travail dissimulé

15. INSEE, Fiche méthodologique n°1 : Une nouvelle estimation de l'activité dissimulée en base 2020, 2024. « Comme le rappelle le SCN 2008, « la prise en compte de l'économie souterraine est nécessaire pour obtenir une mesure complète de la production et de la consommation, et également pour éviter les erreurs qui risqueraient d'apparaître ailleurs dans les comptes. En effet, les revenus engendrés par la production illégale peuvent être utilisés de façon tout à fait légale ; inversement, les dépenses consacrées à l'acquisition de biens et de services illégaux peuvent être réalisées avec des fonds obtenus de façon tout à fait légale ».

16. Passage en base 2020.

17. Si les concepts restent inchangés par rapport à la base 2014, cette nouvelle base intègre une revue quasi-systématique des méthodes et des sources utilisées.