

Montreuil, le 04 avril 2016

Note d'étude et résultats

Evaluation de l'évasion sociale

Une estimation basée sur les contrôles aléatoires

Cette note propose une estimation du manque à gagner de cotisations et contributions sociales à partir des résultats de contrôles aléatoires opérés par les Urssaf, tant sur le champ de la lutte contre le travail dissimulé que sur celui des contrôles comptables d'assiette. Cette méthode présente l'avantage de corriger en amont le principal biais sous-jacent à ce type d'évaluation, à savoir le biais de sélection qui peut s'avérer particulièrement fort. Elle apparaît de ce point de vue nettement plus fiable que la méthode de post-stratification utilisée notamment pour les évaluations publiées par le Conseil des prélèvements obligatoires dans son rapport de 2007, et, plus récemment, par la Cour des comptes dans son rapport 2014 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale. *In fine*, l'estimation obtenue à partir des contrôles aléatoires est comprise entre **6,1 et 7,4 Md€**. Ce montant est de 3 à 4 fois moindre que celui estimé par post-stratification, mais apparaît toutefois comme un minorant compte tenu des limites méthodologiques identifiées. Cette évaluation sera mise à jour chaque fois que de nouvelles informations issues de nouvelles campagnes de contrôles aléatoires seront disponibles.

Introduction : que mesure-t-on ?

L'évaluation de l'évasion sociale proposée ici, comme celle publiée par la Cour des comptes (cf. partie 1), repose sur une extrapolation des résultats issus de contrôles effectués par les inspecteurs des Urssaf. Ceux-ci procèdent principalement à deux types de contrôle :

- le contrôle comptable d'assiette (CCA), qui est un examen planifié et contradictoire de l'ensemble de la situation de l'entreprise au regard de la législation sociale ;
- le contrôle de lutte contre le travail illégal (LCTI), qui consiste à déceler le travail dissimulé, plus particulièrement dans le cadre d'actions inopinées.

Si les redressements liés au travail dissimulé (dont quelques-uns sont réalisés lors de CCA) peuvent être directement assimilés à de la fraude, les redressements issus d'un CCA (hors travail dissimulé) ont quant à eux un caractère plus ambigu ; ils sont en effet très souvent le résultat de simples erreurs déclaratives ou d'interprétations erronées de la part des employeurs. D'ailleurs, les CCA peuvent donner lieu non seulement à des redressements en faveur de la Sécurité sociale mais aussi à des restitutions en faveur des cotisants. Par exemple, en 2012, 11 % des montants régularisés (redressements + restitutions) correspondaient à des restitutions. Aussi, en l'absence d'information sur l'intentionnalité de fraude dans les irrégularités constatées, le terme de « fraude » apparaît-il inapproprié ; on lui préfère donc celui de « **manque à gagner** ».

Néanmoins, quel que soit le terme retenu, il convient de signaler que le montant estimé ne peut être assimilé à une « cagnotte » directement comparable au niveau des déficits publics. En effet, d'une part, une partie des activités dissimulées, et donc des revenus générés, n'existerait probablement pas si la fraude était impraticable. D'autre part, à supposer que l'on puisse recouvrer l'ensemble des cotisations dissimulées, ce supplément de recettes ferait probablement l'objet d'arbitrages quant à son utilisation (réduction des déficits, allègement des prélèvements, investissements,...), remettant en cause les équilibres que l'on pourrait considérer toutes choses égales par ailleurs.

In fine, pour des raisons propres à l'organisation du contrôle par les Urssaf et aux méthodes d'exploitation de leurs résultats, l'évaluation du manque à gagner se décompose en deux estimations distinctes :

- une estimation de la fraude liée au travail dissimulé, qui repose sur une extrapolation des résultats des contrôles LCTI, et qui constitue l'essentiel de la fraude,
- une estimation du manque à gagner hors travail dissimulé, qui repose sur une extrapolation des résultats des CCA (qu'ils soient en faveur des Urssaf ou des entreprises, qu'il s'agisse de fraude ou non).

Cette note rappelle dans une première partie les évaluations déjà publiées, la méthodologie sur laquelle elles s'appuient et les principales limites sous-jacentes. La deuxième partie propose une évaluation alternative de la fraude liée au travail dissimulé, basée sur les résultats de contrôles aléatoires LCTI. Enfin, la troisième et dernière partie fournit une évaluation de l'évasion sociale incluant une estimation du manque à gagner hors travail dissimulé, elle aussi basée sur les résultats de contrôles aléatoires.

1. Les évaluations rendues publiques sont fortement biaisées

Compte tenu du caractère occulte de l'objet étudié, la mesure de l'évasion sociale notamment celle liée au travail dissimulé, est par nature difficile à appréhender. Peu d'évaluations existent sur le sujet et celles qui ont été publiées présentent d'importantes limites. On notera d'ailleurs que face à ce constat le Conseil national de l'information statistique (Cnis) s'est récemment emparé du sujet en lançant un groupe de travail sur « la mesure du travail dissimulé et ses impacts pour les finances publiques »¹.

¹ Le groupe de travail, présidé par Alain Gubian, remettra son rapport fin 2016.

1.1 Les évaluations existantes

Dans son rapport publié en 2007, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) ² proposait une évaluation globale de la fraude aux prélèvements obligatoires incluant une estimation de la fraude sociale. Celle-ci reposait sur l'application d'une méthode d'extrapolation, dite de « post-stratification », des résultats des contrôles opérés en 2004 par les Urssaf. A la demande de la Délégation nationale de lutte contre la fraude (DNLF), puis de la Cour des comptes, l'Acosse a reconduit les calculs correspondant à cette démarche à partir des données 2008, 2009 et 2012.

Les résultats 2012, qui ont été publiés par la Cour des comptes ³, font état d'un taux de cotisations et contributions éludées d'environ 7 % (ratio entre le montant des cotisations éludées et le montant total des cotisations déclarées et éludées⁴), soit un montant de manque à gagner de l'ordre de 19 Md€ pour ce qui concerne le champ des cotisations et contributions recouvrées par les Urssaf hors assurance chômage et de 22,5 Md€ si l'on inclut les contributions d'assurance chômage et les cotisations de retraite complémentaire ⁵ (tableau 1).

Tableau 1 : évaluation par post-stratification des cotisations et contributions sociales éludées ⁶

| Champ : établissements contrôlables selon les Urssaf | 2004 (CPO) | 2008 | 2009 | 2012 (CC) |
|---|-------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| Champ Urssaf hors assurance chômage | | | | |
| Montant du manque à gagner (Md€) et taux de cotisations et contributions éludées | 6,6 à 11,7 | 10,5 à 15,4 (4,6 % à 6,7 %) | 12,9 à 15,9 (5,8 % à 7,1 %) | 16,8 à 20,8 (6,3 % à 7,7 %) |
| dont : Travail dissimulé | 5,1 à 10,2 | 9,8 à 14,1 (4,3 % à 6,1 %) | 11,7 à 14,2 (5,3 % à 6,4 %) | 15,4 à 19,1 (5,8 % à 7,1 %) |
| Hors travail dissimulé | 1,5 | 0,7 à 1,3 (0,3 % à 0,6 %) | 1,2 à 1,6 (0,6 % à 0,8 %) | 1,4 à 1,7 (0,6 % à 0,7 %) |
| Champ large : yc Assurance chômage et Agirc-Arcco | | | | |
| Montant du manque à gagner (Md€) | 8,0 à 14,2 | 12,7 à 18,5 | 15,5 à 19,0 | 20,1 à 24,9 |
| dont : Travail dissimulé | 6,2 à 12,4 | 11,7 à 16,9 | 14,0 à 17,1 | 18,5 à 22,9 |
| Hors travail dissimulé | 1,8 | 1,0 à 1,6 | 1,5 à 2,0 | 1,6 à 2,0 |

Source : Acosse-Urssaf

Encadré 1 : La méthode par post-stratification

Afin d'évaluer les cotisations sociales éludées, il importe de disposer d'un échantillon d'entreprises contrôlées représentatif des entreprises françaises. Or, compte tenu de la disparité des risques de fraude au sein des entreprises, les inspecteurs ont tendance, dans un objectif d'efficacité, à cibler les entreprises qui présentent des risques accrus au regard de différents critères. Ces critères peuvent être observables comme c'est le cas pour la plupart des contrôles comptables d'assiette ciblés, ou inobservables, comme c'est notamment le cas des contrôles LCTI réalisés sur la base de signalements. Ainsi, une évaluation basée sur une simple extrapolation des résultats du contrôle souffre inévitablement d'un **biais de sélection** qui a tendance à surestimer la fraude. Toute méthode d'évaluation de la fraude doit donc chercher à corriger ce biais.

Pour rendre les redressements des entreprises contrôlées plus représentatifs, la population des entreprises contrôlées est divisée en strates construites à partir de critères supposés pertinents pour le ciblage des entreprises. L'évaluation consiste alors à effectuer une extrapolation des résultats pour chacune des strates. En principe, plus les strates sont nombreuses, plus on peut affiner le chiffrage. Toutefois, **chaque strate doit contenir un nombre d'observations suffisamment élevé pour garantir la précision des résultats.**

² CPO, « La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle », *La documentation française*, mars 2007.

³ Chapitre IV du « Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale » (septembre 2014).

⁴ Cette définition diffère de celle retenue dans le rapport 2014 de la Cour des comptes, à savoir le rapport entre les cotisations éludées et les cotisations déclarées.

⁵ L'extrapolation au champ incluant les contributions d'assurance chômage et les cotisations de retraite complémentaire reprend l'hypothèse (trop basse) du CPO 2007, à savoir que les cotisations correspondantes représentent 20% des autres cotisations.

⁶ Les intervalles de confiance à 95 % rendent compte de l'imprécision liée à la taille des populations étudiées. En revanche, ils n'intègrent pas les limites de la méthode en termes de correction des biais.

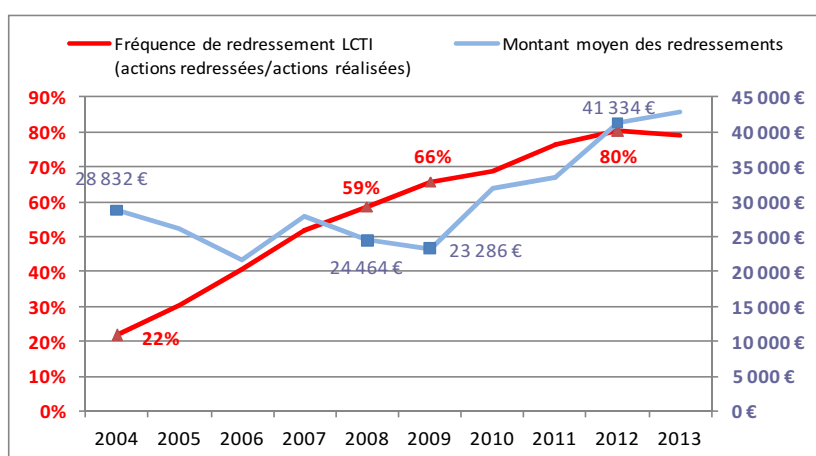
1.2 Les principales limites de l'évaluation de la fraude basée sur les contrôles ciblés

1.2.1 Un biais de sélection qui a tendance à surestimer la fraude

L'efficacité de la post-stratification dépend de la capacité à décomposer de façon pertinente la population étudiée (cf. encadré 1). Malheureusement, compte tenu du nombre limité de contrôles ciblés, notamment en LCTI (environ 6.000 à 7.000 observations exploitables par an), les possibilités de stratification sont faibles. En l'occurrence, s'agissant de l'évaluation de la fraude liée au travail dissimulé, seules 2 variables de stratification ont pu être retenues : la taille et le secteur. Sur le champ hors travail dissimulé, le nombre plus élevé de contrôles autorise une strate supplémentaire : le secteur d'activité. Il en résulte que **le biais de sélection ne peut être corrigé que partiellement**, notamment pour l'évaluation issue des contrôles LCTI.

Or, selon les résultats enregistrés dans le système d'information de la branche du Recouvrement, les contrôles LCTI opérés par les Urssaf sont de mieux en mieux ciblés : 80 % d'entre eux ont conduit à un redressement en 2012, contre seulement 22 % en 2004 (graphique 1). **Le biais de sélection a donc eu tendance à augmenter avec le temps.**

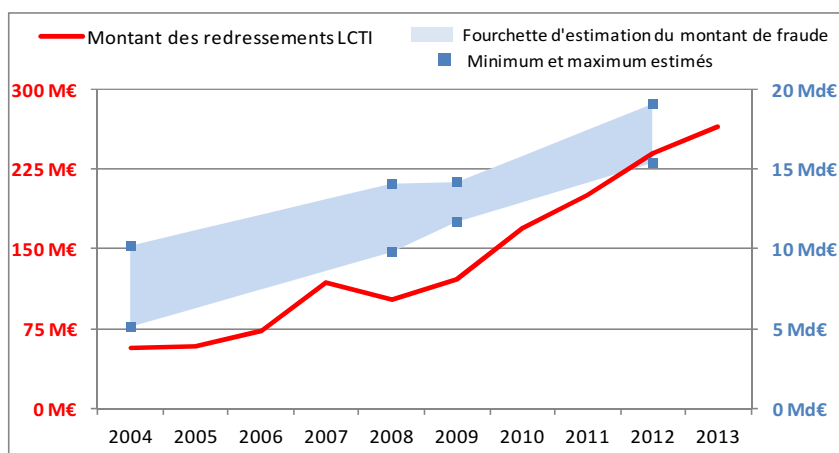
Graphique 1 : évolution de la fréquence et du montant moyen des redressements LCTI



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

La qualité du ciblage a eu aussi pour conséquence de faire progresser le montant de fraude détectée (ie les redressements). Ainsi, compte tenu de la forte corrélation entre montant de fraude détecté et montant de fraude estimé (graphique 2), il est très probable que **l'augmentation du montant de fraude estimé s'explique en grande partie par l'amélioration du ciblage et de l'efficacité des contrôles LCTI et non par la hausse de la fraude elle-même.**

Graphique 2 : évolution du montant de fraude estimé vs évolution du montant de fraude détecté



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

1.2.2 Un biais de détection qui a tendance à sous-estimer la fraude

Si la correction du biais de sélection constitue l'enjeu majeur en matière d'évaluation de la fraude, il convient de mentionner un autre biais potentiel qui a quant à lui tendance à sous-estimer la fraude. Il s'agit du biais de détection. Ce biais résulte de l'incapacité de détecter l'ensemble des situations frauduleuses. Il peut se traduire de deux manières :

- Lors d'un contrôle, certains éléments peuvent échapper à l'inspecteur.
- Il existe des secteurs ou des espaces géographiques où les activités dissimulées sont particulièrement difficiles à repérer et échappent de ce fait aux contrôles.

Néanmoins, la politique nationale de professionnalisation des ressources dédiées à la lutte contre la fraude tend à limiter ce biais.

2. Une estimation alternative de la fraude liée au travail illégal

2.1 Une démarche innovante : les contrôles aléatoires

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

Après une expérimentation menée en 2004 sur 3 zones géographiques, l'ensemble des Urssaf a été mobilisé en 2005 pour réaliser des contrôles aléatoires sur le secteur des hôtels, cafés et restaurants (HCR). Cette démarche a ensuite été reproduite en 2008, 2009 et 2010 sur les secteurs du commerce de détail. En 2011 et 2012, afin de disposer d'une appréciation plus globale de la fraude, les contrôles aléatoires ont été étendus à l'ensemble des secteurs d'activité à l'exception de certains secteurs nécessitant une méthodologie spécifique (*encadré 2*), tels que le BTP, contrôlé en 2013, et le secteur des transports, contrôlé en 2015 et 2016.

Encadré 2 : précisions sur la méthodologie des contrôles aléatoires

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

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

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

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

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

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

2.2 Les résultats déjà publiés portent sur la part d'établissements en situation de fraude et celle des salariés en situation de travail dissimulé

Les résultats des contrôles aléatoires sont publiés chaque année dans le rapport d'activité thématique de l'Acoss portant sur la LCTI⁷. Les analyses statistiques qui y sont présentées permettent d'évaluer la part des établissements en situation de fraude et la part de salariés en situation de travail dissimulé (tableau 3). Ces informations fournissent également des éclairages sur les caractéristiques de l'entreprise, de l'exploitant et des salariés qui favorisent les comportements frauduleux. Ils mettent notamment en évidence des différences sectorielles notables (tableau 3).

Tableau 3 : évaluation par post-stratification de la fraude sociale liée au travail dissimulé

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

(*) Compte tenu des évolutions méthodologiques, le taux d'établissements en situation de fraude et le taux de salariés dissimulés mesurés en 2005 et 2008 ne sont pas comparables avec ceux mesurés à partir de 2009. De même, en 2014, la méthodologie retenue, peu axée sur l'audition des salariés (cf. encadré 2), ne permet pas de calculer un taux de salariés dissimulés pertinent.

Source : Acoss / contrôles aléatoires Urssaf

Ces résultats fournissent une évaluation de la fraude en termes de dénombrement. **L'enjeu est de pouvoir produire une évaluation du montant de la fraude sociale** associée au travail dissimulé de façon à obtenir une estimation alternative à celle issue de la méthode par post-stratification.

2.3 Une tentative d'estimation du montant de fraude à partir des contrôles aléatoires LCTI

La méthode retenue consiste à estimer, par secteur, un montant de cotisations éludées à partir du taux de salariés dissimulés du secteur. Notons N_S le nombre de salariés, W_S le salaire moyen par tête et θ_S le taux de cotisations du secteur S. En utilisant l'exposant d pour ce qui relève du travail dissimulé et o pour ce qui a trait au travail déclaré (observé), le montant de cotisations éludées du secteur S s'écrit :

$$M_S = N_S^d \times W_S^d \times \theta_S^d = \frac{\partial_S}{1 - \partial_S} \times N_S^o \times W_S^d \times \theta_S^d$$

où ∂_S est le taux de salariés dissimulés dans le secteur S.

⁷ www.acoss.fr. Rubrique L'Acoss et les Urssaf / Documents de référence / Contrôle et lutte contre la fraude.

En posant l'hypothèse (probablement forte mais néanmoins raisonnable) que le profil moyen des salariés dissimulés est le même que le celui des salariés déclarés, on peut alors appliquer le salaire moyen par tête (W_S^o) et le taux de cotisations (θ_S^o) observés dans le secteur. La sensibilité des résultats à cette hypothèse est analysée dans la section 2.4. On a alors :

$$\begin{aligned}
 M_S &= \frac{\hat{\partial}_S}{1-\hat{\partial}_S} \times N_S^o \times W_S^o \times \theta_S^o \\
 &= \frac{\hat{\partial}_S}{1-\hat{\partial}_S} \times N_S^o \times \frac{\text{masse salariale déclarée dans le secteur } S}{N_S^o} \times \frac{\text{cotisations déclarées dans le secteur } S}{\text{masse salariale déclarée dans le secteur } S} \\
 &= \frac{\hat{\partial}_S}{1-\hat{\partial}_S} \times \text{cotisations déclarées dans le secteur } S
 \end{aligned}$$

Et le taux de fraude sectoriel est *in fine* égal au taux de dissimulation des salariés dans le secteur :

$$\tau_S = \frac{M_S}{M_S + \text{cotisations déclarées dans le secteur } S} = \hat{\delta}_S$$

Le tableau 3 présente, pour l'année 2012, les résultats sur le champ des contrôles aléatoires, à savoir les établissements de moins de 50 salariés appartenant à un secteur contrôlé aléatoirement lors des campagnes 2011, 2012 et 2013.

Sur ce champ, le taux de fraude total est estimé à 2,3 %, soit un montant de fraude sur le périmètre des Urssaf de 2,40 Md€ (2,05 Md€ si l'on exclut les cotisations d'assurance chômage)⁸.

Tableau 3 : estimation de la fraude liée au travail dissimulé sur le champ des contrôles aléatoires (étab. <50 salariés)

| Champ : établissements de <u>moins de 50 salariés</u> dans les secteurs ayant fait l'objet de contrôles aléatoires entre 2011 et 2013 (secteur privé). montants en M€ | Ctrl. aléa. 2011-2012 + 2013 (BTP) | | BRC 2012 | | Estimation 2012 | | |
|--|------------------------------------|-----------------------|--------------------------|---------------|-----------------|-------------------|--------------|
| | Nombre de salariés contrôlés | Taux de dissimulation | Cotisations champ Urssaf | | Taux de fraude | Montant de fraude | |
| | | | hors AC | yc AC | | hors AC | yc AC |
| A01 – Industrie | 5 513 | 0,7% | 10 845 (12.9%) | 12 787 | 0,7% | 81 | 93 |
| A02 - Commerce de gros | 2 633 | 1,1% | 8 108 (9.7%) | 9 608 | 1,1% | 97 | 112 |
| A03 - Commerce de détail alimentaire | 1 677 | 5,0% | 2 867 (3.4%) | 3 476 | 5,0% | 155 | 184 |
| A04 - Commerce de détail non alimentaire | 3 005 | 1,5% | 6 167 (7.3%) | 7 396 | 1,5% | 93 | 109 |
| A05 - Commerce et réparation d'auto. et de moto. | 1 708 | 1,4% | 2 917 (3.5%) | 3 474 | 1,4% | 42 | 49 |
| A06 - HCR | 3 013 | 5,2% | 5 549 (6.6%) | 6 726 | 5,2% | 315 | 372 |
| A07 - Information et communication | 711 | 0,9% | 3 744 (4.5%) | 4 422 | 0,9% | 36 | 41 |
| A08 - Activités financières et d'assurance | 977 | 0,5% | 6 261 (7.6%) | 7 418 | 0,5% | 30 | 34 |
| A09 - Activités immobilières | 683 | 2,1% | 1 714 (2.0%) | 2 018 | 2,1% | 38 | 43 |
| A10 - Activités juridiques, comptables et de conseil en gestion | 1 845 | 2,0% | 4 851 (5.8%) | 5 814 | 2,0% | 102 | 118 |
| A11 - Activités scientifiques et techniques + entreposage | 1 668 | 0,8% | 5 642 (6.7%) | 6 691 | 0,8% | 46 | 53 |
| A12 - Services administratifs | 940 | 0,5% | 4 007 (4.8%) | 4 804 | 0,5% | 22 | 26 |
| A13 - Education + santé + action sociale | 1 998 | 1,0% | 7 313 (8.7%) | 8 767 | 1,0% | 78 | 91 |
| A14 - Arts, spectacles et activités récréatives | 210 | 2,3% | 1 422 (1.7%) | 1 655 | 2,3% | 34 | 38 |
| A15- Coiffure et soins du corps | 620 | 3,8% | 546 (0.6%) | 673 | 3,8% | 22 | 26 |
| A16 - Autres activités de services | 775 | 1,8% | 2 170 (2.6%) | 2 582 | 1,8% | 40 | 47 |
| S01 - Construction de bâtiments, génie civil, terrassement, forage | 733 | 9,4% | 2 317 (2.8%) | 2 739 | 9,4% | 247 | 285 |
| S02 - Installation (Electrique,Eau,Gaz,etc) | 906 | 3,1% | 2 406 (2.9%) | 2 853 | 3,1% | 79 | 91 |
| S03 - Travaux de finition | 1 428 | 10,5% | 2 545 (3.0%) | 3 012 | 10,5% | 305 | 353 |
| S04 - Autres travaux de construction spécialisés | 2 065 | 7,2% | 2 477 (2.9%) | 2 914 | 7,2% | 195 | 225 |
| TOTAL champ des contrôles aléatoires | 33 108 | | 83 867 (100.0%) | 99 828 | 2,3% (*) | 2 057 | 2 390 |

(*) Le taux de fraude total est égal au rapport entre la somme des montants de fraude sectoriels, d'une part, et l'agrégation de cette somme avec le montant de cotisations total, d'autre part.

AC : assurance chômage

Source : contrôles aléatoires LCTI 2011-2013, BRC 2012, calculs de l'auteur

⁸ Le champ hors assurance chômage permet la comparaison avec les évaluations par post-stratification. En effet, hormis celle portant sur 2012, ces évaluations ont été réalisées avant que les Urssaf ne recouvrent les cotisations d'assurance chômage.

Le champ du tableau 3 est toutefois relativement limité puisqu'il ne couvre que 42 % des cotisations du secteur privé. On peut en effet décomposer l'ensemble du secteur privé comme suit :

- champ des contrôles aléatoires : 99,8 Md€ de cotisations Urssaf (42,3 %) ;
- établissements de plus de 50 salariés dont le secteur d'activité est couvert par les contrôles aléatoires : 114,3 Md€ de cotisations Urssaf (48,5 %) ;
- secteurs exclus des contrôles aléatoires (toutes tailles) : 21,5 Md€ de cotisations Urssaf (9,2 %).

Il importe donc de poser des hypothèses afin d'extrapoler l'estimation sur l'ensemble du champ privé.

S'agissant de la prise en compte des établissements de plus de 50 salariés, il convient de s'interroger sur le niveau du taux de dissimulation dans ces établissements relativement à celui qui prévaut dans les établissements de plus petite taille. Il est communément admis que le travail dissimulé concerne avant tout les petites entreprises. Toutefois, l'analyse statistique des contrôles aléatoires ne permet pas de mettre clairement en évidence, pour les établissements de moins de 50 salariés, une relation strictement décroissante du taux de dissimulation en fonction de la taille de l'établissement. Nous allons donc retenir ici l'hypothèse selon laquelle le taux de dissimulation des établissements de plus de 50 salariés est égal à 80 % de celui des établissements de moins de 50 salariés. Ce taux correspond au ratio des taux de redressement respectivement enregistrés sur ces deux champs en 2012 dans le cadre des contrôles comptables d'assiette (86 % hors redressements sur mesures dérogatoires en faveur de l'emploi). La section 2.4 présente une analyse de la sensibilité des résultats à cette hypothèse.

Le tableau 4 fournit ainsi une estimation de la fraude dans les secteurs concernés par les contrôles aléatoires entre 2011 et 2013 (91 % des cotisations du secteur privé).

Sur ce champ, le taux de fraude est estimé à 1,7 %. On remarquera qu'il est nettement inférieur au taux estimé sur le périmètre des établissements de moins de 50 salariés (2,3 %). Au-delà des effets de l'hypothèse posée *supra* sur le taux de dissimulation, ce résultat traduit un effet de structure : les taux de fraude sectoriels les plus élevés (HCR, BTP notamment) concernent davantage les établissements de plus petite taille. En euros, le montant de fraude serait de l'ordre de 3,75 Md€ (3,24 Md€ hors assurance chômage).

Tableau 4 : estimation de la fraude liée au travail dissimulé sur le champ des secteurs contrôlés aléatoirement

| Champ : établissements de <u>toute taille</u> appartenant aux secteurs ayant fait l'objet de contrôles aléatoires entre 2011 et 2013 (secteur privé). montants en M€ | BRC 2012 | | Estimation 2012 | | |
|---|---------------------------|----------------|-----------------|---------------------------|--------------|
| | Cotisations champ hors AC | Urssaf yc AC | Taux de fraude | Montant de fraude hors AC | yc AC |
| A01 – Industrie | 43 722 (23.5%) | 49 992 | 0,6% | 271 | 310 |
| A02 - Commerce de gros | 14 021 (7.5%) | 16 129 | 1,1% | 150 | 172 |
| A03 - Commerce de détail alimentaire | 6 496 (3.5%) | 7 643 | 4,5% | 303 | 357 |
| A04 - Commerce de détail non alimentaire | 8 202 (4.4%) | 9 569 | 1,4% | 116 | 135 |
| A05 - Commerce et réparation d'auto. et de moto. | 3 974 (2.1%) | 4 611 | 1,3% | 54 | 62 |
| A06 - HCR | 7 127 (3.8%) | 8 384 | 5,0% | 377 | 444 |
| A07 - Information et communication | 13 038 (7.0%) | 14 838 | 0,8% | 104 | 118 |
| A08 - Activités financières et d'assurance | 14 701 (7.9%) | 16 659 | 0,4% | 60 | 69 |
| A09 - Activités immobilières | 2 911 (1.6%) | 3 284 | 1,9% | 57 | 65 |
| A10 - Activités juridiques, comptables et de conseil en gestion | 9 651 (5.2%) | 11 060 | 1,8% | 176 | 202 |
| A11 - Activités scientifiques et techniques + entreposage | 14 246 (7.6%) | 16 178 | 0,7% | 99 | 112 |
| A12 - Services administratifs | 9 370 (5.0%) | 10 950 | 0,5% | 44 | 52 |
| A13 - Education + santé + action sociale | 16 502 (8.9%) | 19 177 | 0,9% | 152 | 177 |
| A14 - Arts, spectacles et activités récréatives | 2 851 (1.5%) | 3 213 | 2,0% | 59 | 67 |
| A15- Coiffure et soins du corps | 600 (0.3%) | 726 | 3,7% | 23 | 28 |
| A16 - Autres activités de services | 3 994 (2.1%) | 4 604 | 1,6% | 66 | 76 |
| S01 - Construction de bâtiments, génie civil, terrassement, forage | 5 048 (2.7%) | 5 794 | 8,4% | 464 | 532 |
| S02 - Installation (Electrique,Eau,Gaz,etc) | 3 975 (2.1%) | 4 577 | 2,9% | 117 | 135 |
| S03 - Travaux de finition | 2 870 (1.5%) | 3 325 | 10,3% | 330 | 382 |
| S04 - Autres travaux de construction spécialisés | 2 987 (1.6%) | 3 443 | 6,9% | 223 | 257 |
| TOTAL champ des secteurs contrôlés aléatoirement | 186 287 (100.0%) | 214 155 | 1,7% | 3 244 | 3 751 |

AC : assurance chômage

Source : contrôles aléatoires LCTI 2011-2013, BRC 2012, calculs de l'auteur

S'agissant des secteurs non contrôlés aléatoirement entre 2011 et 2013, qui représentent 9 % des cotisations du secteur privé, leur prise en compte peut être en première approximation appréhendée en appliquant le taux de fraude moyen constaté dans les autres secteurs (1,7 %). **On estime alors le montant total de fraude sur le secteur privé à 4,12 Md€ (3,57 Md€ hors assurance chômage).**

Ces estimations étant basées sur un échantillon, des intervalles de confiance (à 95 %) peuvent être calculés (par une méthode dite de « bootstrap »⁹) afin de rendre compte de l'imprécision liée à l'échantillonnage. Ces intervalles ne rendent en revanche pas compte des limites méthodologiques décrites plus bas dans la section 2.4. On aboutit alors aux résultats suivants :

Estimation de la fraude sociale liée au travail dissimulée sur le champ des employeurs du secteur privé

- un taux de fraude de l'ordre de **1,5 % à 1,9 %**,
- un montant de cotisations et contributions éludées de l'ordre de **3,7 à 4,6 Md€** sur le champ des prélèvements recouverts par les Urssaf (3,2 à 4,0 Md€ hors contributions d'assurance chômage).

2.4 L'estimation réalisée à partir des contrôles aléatoires LCTI reste imparfaite

L'estimation opérée à partir des contrôles aléatoires LCTI n'est pas dépourvue de limites. Celles-ci peuvent induire une sous-estimation (↘) ou une surestimation (↗) du montant de cotisations éludées. Néanmoins, dans la mesure où elle gomme le problème prégnant du biais de sélection, **l'évaluation issue des contrôles aléatoires apparaît, de fait, nettement plus satisfaisante que celle basée sur la méthode de post-stratification, d'autant que certaines des limites listées ci-après concernent aussi cette dernière**, en partie (point 5) ou en totalité (points 6,7 et 8).

► 1- Le champ des contrôles aléatoires couvre moins de 50 % du secteur privé (↘ ou ↗)

Une partie non négligeable de l'extrapolation au champ complet repose sur des hypothèses qui peuvent être jugées arbitraires :

- Le taux de dissimulation des établissements de plus de 50 salariés est égal à 80 % de celui des établissements de moindre taille. Toutes choses égales par ailleurs, un taux égal à 50 % diminuerait de 13,8 % l'estimation de la fraude (3,56 Md€ contre 4,12 Md€). Un taux de 100 % l'augmenterait de 9,6 % (4,52 Md€).
- Le taux de dissimulation des secteurs exclus des contrôles aléatoires est en moyenne le même que celui enregistré dans les secteurs contrôlés. Toutes choses égales par ailleurs, une hypothèse selon laquelle ce taux serait deux fois plus élevé conduirait à une évaluation de 4,51 Md€, soit 9,4 % de plus que le montant estimé.

► 2- En pratique, la rémunération et le taux de cotisations des salariés dissimulés sont probablement plus faibles que ceux observés en moyenne pour les salariés déclarés (↗)

Il est communément admis que le travail dissimulé concerne avant tout des activités peu qualifiées. En conséquence, la rémunération des salariés dissimulés est probablement inférieure au salaire moyen par tête observé sur l'ensemble des établissements. Il en est de même pour le taux de cotisations applicable en raison des dispositifs d'exonération, qui concernent davantage les salaires les plus faibles. En retenant pour chaque secteur le salaire et le taux de cotisation moyens des établissements dont le salaire moyen par tête est inférieur au SMPT médian du secteur, on aboutit, toutes choses égales par ailleurs, à un montant de fraude estimé de 3,10 Md€ (yc AC), soit 25,0 % de moins que l'estimation de référence.

► 3- La gestion de la liste des établissements à contrôler peut induire un biais à la baisse ou à la hausse (↘ ou ↗)

Pour la réalisation des contrôles aléatoires en 2011 et 2012, chaque Urssaf disposait d'une liste principale d'établissements et d'une liste secondaire. Cette dernière devait permettre le

⁹ La méthode du « bootstrap », également utilisée pour la détermination des intervalles de confiance des évaluations par post-stratification, consiste à reproduire l'estimation sur une série d'échantillons alternatifs. Ceux-ci sont tirés aléatoirement avec remise dans l'échantillon de référence ; ils ont la même taille que celui-ci. Les intervalles de confiance sont ici issus d'un tirage de 200 échantillons. Ils sont obtenus en excluant les 5 résultats les plus bas et les 5 résultats les plus élevés.

« remplacement » des établissements de la liste principale qui s'avéraient non contrôlables. Cette décision d'exclusion étant laissée à l'appréciation de l'inspecteur, il est par exemple possible que certains contrôles n'aient pas été réalisés en raison de la situation particulière de l'établissement qui aurait nécessité une logistique adaptée (cas par exemple d'un établissement situé dans un quartier jugé à risque). Ce biais peut *a priori* jouer à la baisse comme à la hausse sur l'évaluation.

► **4- Les contrôles aléatoires LCTI sous-estiment la dissimulation partielle (↘)**

Les contrôles aléatoires sont principalement axés sur la détection de la dissimulation totale d'emploi salarié. Or, une partie du travail dissimulé se caractérise par des sous-déclarations (dissimulation partielle). En 2012, celles-ci représentaient près de 17 % des montants redressés par les Urssaf dans le cadre des contrôles ciblés de LCTI.

► **5- Les activités totalement dissimulées ne sont quasiment pas prises en compte (↘)**

Les établissements contrôlés en 2011 et 2012 ont été tirés dans le fichier des établissements disposant d'un compte employeur (*cf. encadré 2*). Ainsi, par définition, cette méthodologie exclut la détection d'activités totalement dissimulées (absence d'immatriculation). En 2012, la dissimulation d'activité représentait plus de 17 % des montants redressés dans le cadre des contrôles LCTI ciblés.

► **6- Il existe un biais de détection qui a tendance à tirer l'estimation à la baisse (↘)**

Plusieurs facteurs peuvent contribuer à ce que certaines situations frauduleuses échappent à l'inspection. Par exemple, certaines activités frauduleuses sont exercées en dehors des plages horaires habituellement utilisées pour la réalisation des contrôles aléatoires (dimanche et nuit notamment). Il peut par ailleurs exister des situations litigieuses, telles que la fausse entraide familiale ou le faux bénévolat, qu'il est parfois difficile de caractériser comme du travail illégal.

► **7- Les phénomènes de concentration d'activités frauduleuses sont sous-estimés (↘)**

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

► **8- L'estimation ne porte pas sur toutes les catégories de cotisants (↘)**

Plusieurs catégories sont en dehors du champ des contrôles aléatoires :

- Le secteur public, qui représente 125 Md€ d'assiette salariale (déplafonnée) en 2012, à comparer à 515 Md€ dans le secteur privé.
- Les travailleurs indépendants qui n'ont pas de compte employeur. Sur ce champ, la fraude peut consister en la dissimulation de la propre activité du travailleur non salarié (allant jusqu'à l'absence d'immatriculation) ou en la dissimulation d'un employé. Sur plus de 3 millions de travailleurs indépendants déclarés, les deux tiers n'ont pas de compte employeur.
- Les particuliers employeurs, qu'il s'agisse de recours récurrent (ménage, garde d'enfant...) ou de recours ponctuel (travaux de rénovation par exemple) à un employé. En 2012, on dénombrait 3,6 millions de comptes employeurs pour une masse salariale nette déclarée de 9,1 Md€.

Ces deux dernières catégories ne sont d'ailleurs pas indépendantes l'une de l'autre, la première pouvant exercer une activité pour la seconde.

3. Une évaluation du manque à gagner total

3.1 Estimation du manque à gagner hors travail illégal

Depuis 2011, la branche du Recouvrement réalise chaque année un plan de contrôles comptables d'assiettes (CCA) aléatoires. Les résultats de cette opération peuvent être mobilisés pour évaluer le manque à gagner hors travail illégal.

Le plan aléatoire CCA porte chaque année sur environ 7 000 entreprises de moins de 250 salariés, soit environ 10 % des CCA annuels. L'échantillon des contrôles aléatoires est tiré pour chaque région sur la population des entreprises de moins de 250 salariés. Il est stratifié selon la taille de l'entreprise (0 à 4, 5 à 9 et plus de 10). Le manque à gagner est estimé par extrapolation des résultats du contrôle de l'échantillon à laquelle s'ajoutent les résultats des contrôles des entreprises de plus de 250 salariés (827 millions d'euros de redressement et 101 millions d'euros de restitution)¹⁰.

Le montant estimé du manque à gagner hors travail dissimulé est compris entre 1,5 et 1,7 Md€ sur le champ des prélèvements recouverts par les Urssaf (1,3 à 1,5 Md€ hors cotisations assurance chômage).

Tableau 5 : évaluation du manque à gagner en matière de cotisations sociales hors travail illégal à partir des résultats des CCA aléatoires

| en milliards d'euros | Estimation 2012 | |
|------------------------|--------------------|--------------------|
| | hors AC | yc AC |
| Redressements | 1,68 à 1,85 | 1,87 à 2,07 |
| Restitutions | -0,39 à -0,35 | -0,41 à -0,37 |
| Manque à gagner | 1,29 à 1,50 | 1,46 à 1,70 |

Source : contrôles aléatoires CCA 2012, calculs de l'auteur

3.2 Le manque à gagner total serait de l'ordre de 5,2 à 6,3 Md€ sur le champ des cotisations et contributions recouvrées par les Urssaf

Le tableau 6 synthétise l'ensemble des estimations issues des contrôles aléatoires et de la méthode de post-stratification. Il convient de signaler que les estimations par post-stratification présentées dans ce tableau diffèrent de celles publiées par la Cour des comptes. Ces dernières portent en effet sur un champ plus large, celui de l'ensemble des entreprises contrôlables. Elles incluent ainsi le secteur public, contrairement aux résultats du tableau 6 qui portent, eux, uniquement sur le secteur privé. Par conséquent, sur le périmètre des cotisations et contributions Urssaf hors AC, les montants de manque à gagner estimés par post-stratification sont ici un peu plus faibles que ceux publiés par la Cour des Comptes. Par ailleurs, le coefficient de passage au champ large a ici été revalorisé, celui sous-jacent à l'évaluation publiée par la Cour des comptes (et à celle du rapport du CPO 2007) apparaissant sous-estimé (1,2 alors qu'il est plutôt de l'ordre de 1,35 pour un salaire égal au plafond de la Sécurité sociale). Les estimations par post-stratification sur le champ large sont donc ici plus élevées que celles présentées dans le rapport de la Cour des comptes. De même, le taux de fraude est plus élevé du fait que le secteur public (ici exclu) est en moyenne moins sujet aux pratiques frauduleuses que le secteur privé.

Sur le champ du travail dissimulé, le montant de fraude estimé via les contrôles aléatoires est nettement plus faible que celui estimé par post-stratification : selon les intervalles de confiance, le rapport entre les deux évaluations est compris entre 3,7 et 5,7.

Les montants estimés sur le champ hors travail dissimulé à partir des résultats des CCA aléatoires ne sont pas significativement différents de ceux issus de la méthode de post-stratification (chevauchement des intervalles de confiance). Ce résultat indique que, sur ce champ, la post-stratification corrige le biais de sélection de façon plutôt satisfaisante. La méthode par contrôles aléatoires permet néanmoins d'obtenir des résultats plus précis, les intervalles de confiance étant plus resserrés.

¹⁰ Dans la mesure où les entreprises de plus de 250 salariés font l'objet de contrôles réguliers (tous les 4 ou 5 ans) et concertés qui ne peuvent dépendre de choix aléatoires, les résultats des contrôles réalisés les 5 dernières années sur ces entreprises sont directement intégrés à l'évaluation.

Tableau 6 : évaluation du manque à gagner en matière de cotisations sociales dans le secteur privé en 2012

7-a - En montant

| en milliards d'euros | Estimation par contrôles aléatoires | | | Estimation par post-stratification | | |
|-------------------------------|---|---|--|---|---|--|
| | Cotisations et contributions Urssaf hors AC | Cotisations et contributions Urssaf y.c. AC | Champ large (y compris cotis. retraite compl.) | Cotisations et contributions Urssaf hors AC | Cotisations et contributions Urssaf y.c. AC | Champ large (y compris cotis. retraite compl.) |
| Travail dissimulé | 3,2 à 4,0 | 3,7 à 4,6 | 4,4 à 5,5 | 14,9 à 18,3 (15,4 à 19,1)* | 17,1 à 20,9 | 20,2 à 24,7 (18,5 à 22,9)* |
| Hors travail dissimulé | 1,3 à 1,5 | 1,5 à 1,7 | 1,8 à 2,0 | 1,3 à 1,7 (1,4 à 1,7)* | 1,5 à 1,9 | 1,8 à 2,2 (1,6 à 2,0)* |
| dont Redressements | 1,7 à 1,8 | 1,9 à 2,0 | 2,2 à 2,4 | 1,7 à 2,0 | 1,9 à 2,2 | 2,2 à 2,5 |
| dont Restitutions | -0,39 à -0,34 | -0,41 à -0,36 | -0,44 à -0,38 | -0,35 à -0,31 | -0,36 à -0,33 | -0,39 à -0,35 |
| Manque à gagner total | 4,5 à 5,5 | 5,2 à 6,3 | 6,1 à 7,4 | 16,3 à 19,9 (16,8 à 20,8)* | 18,6 à 22,8 | 21,9 à 26,9 (20,1 à 24,9)* |

7-b - En taux (rapport entre le montant éludé et la somme des montants déclaré et éludé)

| | Estimation par contrôles aléatoires | Estimation par post-stratification |
|-------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|
| Travail dissimulé | 1,5 à 1,9 % | 6,7 à 8,1 % (5,8 à 7,1 %)* |
| Hors travail dissimulé | 0,6 à 0,7 % | 0,6 à 0,8 % (0,6 à 0,7%)* |
| dont Redressements | 0,8 à 0,9 % | 0,8 à 0,9 % |
| dont Restitutions | -0,2 % | -0,2 à -0,1 % |
| Manque à gagner total | 2,2 à 2,6 % | 7,3 à 8,7 % (6,3 à 7,7 %)* |

* Rappel des résultats sur le champ du rapport de la Cour des comptes 2014.

** On considère ici que les cotisations de retraite complémentaire représentent 18,0% des cotisations recouvrées par l'Urssaf. Les contributions d'assurance chômage représentent quant à elles environ 14,5% des cotisations et contributions Urssaf hors AC. Néanmoins, s'agissant de l'estimation « hors travail illégal », ces taux ne sont appliqués que sur 81% des redressements et 34% des restitutions puisque, en 2012, respectivement 19 % et 66 % de ces redressements concernent des exonérations de cotisations sociales qui se limitent au champ des cotisations de sécurité sociale stricto sensu.

En définitive, l'estimation du manque à gagner total sur le champ des employeurs du secteur privé est comprise **entre 5,2 et 6,3 Md€** pour ce – qui concerne les cotisations et contributions recouvrées par les Urssaf. Sur le champ large, incluant les cotisations de retraite complémentaire, l'estimation est comprise entre **6,1 et 7,4 Md€, soit 2,9 à 4,4 fois moins que le montant évalué par la méthode par post-stratification. Le taux de manque à gagner est ainsi compris entre 2,2 et 2,6 %** (contre 7,3 à 8,7 % selon la méthode par post-stratification).

En conclusion, la méthode par post-stratification sous-jacente à l'évaluation reprise par la Cour des comptes aboutit à un montant de manque à gagner qui apparaît nettement surestimé en raison d'un biais de sélection résiduel important. De ce point de vue, l'estimation par contrôles aléatoires est plus satisfaisante. Toutefois, celle-ci souffre de plusieurs limites – qui concernent également pour nombre d'entre elles la méthode par post-stratification – qui conduisent à penser qu'elle constitue quand même un minorant du montant de manque à gagner en matière de cotisations et contributions sociales. Au final, ces résultats encouragent à poursuivre les travaux afin d'actualiser les estimations, élargir leur champ et tenter d'évaluer les effets des différents biais d'estimation restants.