



Conseil
d'orientation pour l'emploi



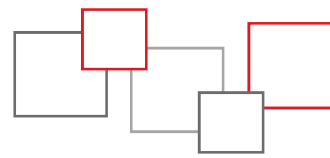
Le travail non déclaré

Février 2019



Sommaire

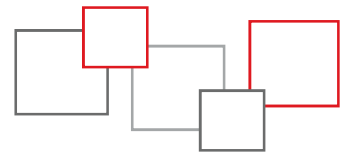
Introduction.....	6
Première partie :	9
Le travail non déclaré en France : éléments de cadrage généraux	9
1 Le travail non déclaré : de quoi s'agit-il ?	10
1.1 Des définitions très diverses	10
1.1.1 Une pluralité d'approches et de définitions	10
1.1.2 La notion de travail dissimulé en droit du travail français	12
1.1.3 Le travail non déclaré à l'échelle de l'Union européenne	12
1.1.4 Les travaux du BIT centrés sur l'informalité	13
1.2 Les sources disponibles sur le travail non déclaré en France	15
1.2.1 Les enquêtes auprès d'un échantillon large de la population.....	16
1.2.2 Les données issues d'enquêtes qualitatives	17
1.2.3 Les données « indirectes » fournies par des bases de données et des enquêtes nationales.....	19
1.2.4 Les données issues des contrôles des entreprises et des rapports de verbalisation de la DGT	21
2 Ampleur du travail non déclaré en France et éléments de comparaison	23
2.1 Que sait-on de l'ampleur du travail non déclaré sur le marché du travail français ?	24
2.2 Que peut-on dire de la situation française par rapport à celle de nos partenaires ?	31
2.2.1 Des niveaux très divers d'emplois informels au niveau mondial	31
2.2.2 Comment la France se situe-t-elle vis-à-vis de ses principaux partenaires européens ?	33
2.2.3 Que sait-on de l'évolution du recours au travail non déclaré en France et vis-à-vis de ses principaux partenaires européens ?	36
Deuxième partie :	41
Les caractéristiques du travail non déclaré en France	41
1 Profils des travailleurs et des employeurs qui pratiquent le travail non déclaré	42
1.1 Les profils des personnes les plus exposées au travail non déclaré.....	42
1.1.1 Les caractéristiques individuelles	42
1.1.2 La situation familiale, les valeurs et l'environnement social	44



1.1.3 La situation professionnelle	45
1.2 Caractéristiques de la demande de travail non déclaré.....	47
1.2.1 Secteurs d'activité, taille, types d'activités	47
1.2.2 Profils des chefs d'entreprise et des « consommateurs »	49
2 Les pratiques de travail non déclaré	50
2.1 Les pratiques « classiques »	52
2.1.1 Dissimulation d'activité économique	53
2.1.2 Dissimulation d'emploi salarié	54
2.1.3 Le cas des faux statuts	57
2.2 Les pratiques de fraude émergentes	60
2.2.1 Des risques accrus liés au statut de micro-entrepreneur ?	60
2.2.2 Plateformes numériques et économie collaborative	64
2.2.3 Pratiques de dissimulation « complexes » : le cas de la fraude au détachement	66
Troisième partie :	73
Comment expliquer le recours au travail non déclaré ?	73
1 Les enseignements de la littérature économique et sociologique	74
1.1 L'apport de la théorie économique : les modèles de « fraude fiscale » et la demande de travail non déclaré.....	74
1.1.1 Les modèles de « fraude fiscale » : les déterminants théoriques de l'offre de travail non déclaré	74
1.1.2 Les déterminants théoriques de la demande de travail non déclaré	76
1.2 La nécessité d'une approche plus large : plusieurs interprétations se juxtaposent dans la littérature sociologique	77
2 Les résultats des études empiriques	79
2.1 Les facteurs macroéconomiques	79
2.2 Les facteurs microéconomiques et psycho-sociaux.....	86
2.2.1 Les déterminants « financiers » : la fiscalité, la probabilité des contrôles et le niveau des sanctions....	86
2.2.2 Les déterminants liés au contexte : réglementations, concurrence, marché du travail	88
2.2.3 Les déterminants liés au rapport aux institutions, au système fiscal et à la protection sociale	89
2.2.4 Les déterminants sociaux.....	94



Quatrième partie :	102
Quelles politiques publiques pour lutter contre le travail non déclaré ?	102
1 Les politiques préventives : les campagnes d'information et de sensibilisation	104
1.1 Cadre général d'analyse	104
1.1.1 Les destinataires	105
1.1.2 Les contenus des messages	106
1.1.3 Les supports	107
1.2 Quelques exemples de campagnes de sensibilisation	108
1.2.1 L'exemple du Québec	108
1.2.2 L'exemple de la Slovaquie	110
1.2.3 L'exemple de l'Espagne : une campagne ciblée vers les entreprises potentiellement les plus exposées au risque de fraude	110
1.2.4 L'exemple du Royaume-Uni	112
2 Des politiques incitatives pour réduire l'opportunité de recourir au travail non déclaré	114
2.1 Mesures fiscales et financières visant à rendre le travail déclaré plus « rentable »	114
2.1.1 Les mesures de baisse de prélèvements sociaux et fiscaux sur les revenus ou de taux de TVA réduits	115
2.1.2 Les amnisties nationales ou individuelles	119
2.1.3 Soutenir financièrement les transitions	120
2.2 Politiques publiques visant à rendre le travail déclaré plus « simple »	122
2.2.1 Faciliter la déclaration des revenus	122
2.2.2 Faciliter la déclaration du travail salarié	122
2.2.3 Faciliter la déclaration d'une activité	131
3 Des politiques de contrôle visant à mieux dissuader et à mieux sanctionner	134
3.1 Le renforcement des contrôles et le ciblage accru sur les secteurs et entreprises à risque	135
3.2 Une meilleure coordination des acteurs et un partage plus efficace des informations	139
3.2.1 La coordination des acteurs nationaux	139
3.2.2 Une meilleure coordination européenne via la Plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré	144
3.3 L'alourdissement des sanctions	145



Conclusions et recommandations du Conseil	148
Annexe 1 : Les méthodes de mesure du travail non déclaré.....	154
Annexe 2 : Etude de Kantar Public pour le Conseil d’Orientation pour l’Emploi (2018).....	157
Annexe 3 : Liste des auditions.....	167



Introduction

Le travail non déclaré¹ représenterait en France entre 2 et 3 % de la masse salariale et pourrait concerner, selon les formes et temporalités prises en compte, autour de 5 % de l'ensemble de la population de 18 ans ou plus.

Il s'agit donc d'un phénomène significatif, même si en la matière les différentes estimations doivent être, par définition, prises avec prudence. Qu'il soit probablement plus faible en France que dans la plupart des pays de l'Union européenne et qu'aucun signe ne permette *a priori* de témoigner d'une quelconque augmentation tendancielle ne peuvent en aucun cas conduire à relativiser ce phénomène et ses conséquences.

De fait, les enjeux inhérents au travail non déclaré sont extrêmement importants.

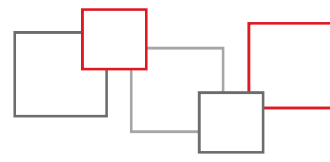
Les premiers enjeux sont bien évidemment pour les personnes. En l'absence de déclaration, les travailleurs sont privés des droits attachés au statut de salarié (ou d'indépendant selon le cas) : les garanties en termes de salaire, de congés payés, d'horaires et de conditions de travail, de formation professionnelle, de mobilité, de représentation collective, mais aussi les droits à la protection sociale (indemnisation du chômage, droits à retraite, protection contre les accidents du travail et les maladies professionnelles...) ne sont plus assurés. Non déclarées, les personnes peuvent se retrouver en situation de forte précarité et de grande dépendance ce qui est susceptible, dans nombre de cas, de conduire à des situations de travail aux limites de la dignité humaine. Et ces conséquences sont d'autant plus lourdes que les travailleurs concernés sont souvent ceux qui sont déjà les plus en difficulté ou les plus fragiles.

Les enjeux concernent aussi les entreprises. Le travail non déclaré est de nature à fausser les conditions d'une concurrence loyale et à perturber le fonctionnement normal du marché du travail dans une économie où les diverses cotisations et contributions assises sur le travail constituent une composante significative des coûts de production des entreprises. En employant des personnes non déclarées, les entreprises fraudeuses échappent à la réglementation et peuvent alors profiter abusivement d'un coût du travail moins élevé que les entreprises en règle. C'est tout l'équilibre de secteurs entiers qui peut alors être affecté.

Les enjeux se mesurent également en termes de manque à gagner pour les comptes publics et de sécurisation du financement de notre système de protection sociale. L'ACOSS estimait ainsi que le manque à gagner, pour le seul travail dissimulé, en matière de cotisations sociales atteignait probablement entre 4,4 et 5,7 milliards d'euros en 2016 pour les régimes de protection sociale².

¹ Le Conseil retiendra dans le cadre du présent rapport la notion de travail non déclaré entendu comme « toute activité rémunérée de nature légale, mais non déclarée aux pouvoirs publics » : elle repose donc sur une approche économique et se distingue ainsi de l'approche plus juridique propre aux notions de travail illégal ou de travail dissimulé qui supposent notamment une intentionnalité de la fraude.

² Haut Conseil du financement de la protection sociale (2018), Rapport sur l'état des lieux et les enjeux des réformes pour le financement de la protection sociale, annexe rédigée par l'Acoss.



Plus globalement, les enjeux concernent enfin la nature du lien social et sa solidité. Nos sociétés – et c’est aussi le cas de la société française – demeurent fragiles. Elles impliquent tout à la fois un engagement citoyen et une confiance dans l’Etat de droit. Avec le travail dissimulé, c’est cet équilibre qui est fragilisé : le principe d’égalité devant l’impôt est remis en cause et la « morale » citoyenne affaiblie.

L’importance des enjeux exige à l’évidence une réponse déterminée. C’est donc fort logiquement qu’a été mis en œuvre, depuis les années 2000, un renforcement continu et conséquent des politiques de lutte contre le travail illégal, et en premier chef contre le travail dissimulé, en agissant tant sur le volet répressif que sur le volet préventif.

Le Conseil a toutefois été frappé par le contraste existant entre d’un côté l’importance des enjeux et la priorité affichée à la lutte contre le travail illégal et, de l’autre, la méconnaissance finalement assez forte de l’ampleur du phénomène, des profils des personnes concernées, des diversités des pratiques et de leur importance respective et de la nature des déterminants à l’origine de la non déclaration dans un contexte de mutations de l’activité (avec par exemple l’essor des plateformes numériques) et de transformation du travail.

Certes des progrès significatifs ont été réalisés depuis quelques années dans la connaissance du phénomène : on peut ici penser aux travaux du Conseil national de l’information statistique (CNIS) sur la mesure du travail dissimulé ou à l’exploitation des données issues des contrôles. Mais ils demeurent insuffisants pour cerner le phénomène au plus près et dans toutes ses dimensions. Or l’efficacité des politiques publiques dépend en la matière de la précision du diagnostic.

C’est bien sûr le cas pour les politiques de lutte contre le travail illégal qui nécessitent de se fonder sur une analyse fine du phénomène pour produire tous leurs résultats : les leviers à mobiliser diffèrent selon la nature des fraudes, les personnes concernées et surtout les déterminants propres aux différents types de non déclaration.

Mais c’est aussi le cas, plus largement, pour les politiques – qu’elles relèvent de l’action publique ou de la négociation entre partenaires sociaux – visant à améliorer le fonctionnement du marché du travail ou à développer l’emploi : la conception et le paramétrage de ces politiques doivent à l’évidence intégrer le risque d’effets de bord et leurs conséquences éventuelles en termes de non-déclaration des acteurs économiques concernés.

C’est pourquoi le Conseil a cherché, dans le cadre du présent rapport, non pas à revenir sur la question du chiffrage de l’impact pour les finances publiques du travail non déclaré, mais à analyser son impact sur le fonctionnement du marché du travail. Pour cela, il s’est attaché à clarifier et préciser le diagnostic avec un triple objectif.

Le premier objectif est de mieux connaître la réalité du travail non déclaré tel qu’il s’exerce aujourd’hui en France. Le travail non déclaré est avant tout connu au travers des contrôles réalisés. En revanche, il n’existe que très peu d’enquêtes quantitatives ou d’études qualitatives. Le Conseil a donc cherché à tirer tous les enseignements des études disponibles.

Le deuxième objectif porte sur les ressorts du travail non déclaré. Le Conseil s’est attaché ici à examiner les déterminants du travail non déclaré en mobilisant les analyses théoriques, aussi bien économiques que sociologiques, et en s’appuyant sur les études empiriques. A ce titre, il a notamment souhaité s’appuyer sur une enquête qualitative inédite, réalisée pour le compte du Conseil par Kantar Public, auprès de personnes qui pratiquent une activité non déclarée afin de mieux comprendre quelles sont leurs motivations et comment le travail non déclaré s’inscrit dans des parcours de vie et des parcours professionnels.



Le troisième objectif est d'identifier les leviers de politiques pertinents pour prévenir et réduire le travail non déclaré. Pour cela, le Conseil a cherché à recenser en quoi, au vu de ce diagnostic des formes et des causes de la non-déclaration, les politiques publiques peuvent exercer une influence (positive ou négative) sur la déclaration. Il ne s'agira pas pour le Conseil de dresser un panorama exhaustif de l'ensemble des politiques publiques pouvant influencer sur la déclaration (une grande partie des politiques publiques est ici potentiellement concernée), mais plutôt d'identifier, compte tenu des évaluations qui ont pu être réalisées, certaines « bonnes pratiques » qui ont produit des résultats : en l'espèce, le Conseil s'est principalement attaché à analyser les expériences étrangères (compte tenu notamment de la rareté des évaluations suffisamment solides en France sur le sujet).

C'est sur la base de ce diagnostic que le Conseil a formulé, en conclusion, une série de recommandations.



1

Première partie :
Le travail non déclaré en France : éléments de cadrage généraux



1 Le travail non déclaré : de quoi s'agit-il ?

La notion de « travail non déclaré », malgré son apparente simplicité, n'est paradoxalement pas aisée à définir ni dénuée d'ambiguïté. Plusieurs concepts voisins mais distincts co-existent : travail non déclaré, travail dissimulé, travail illégal, travail informel, économie souterraine, économie non observée...

1.1 Des définitions très diverses

1.1.1 Une pluralité d'approches et de définitions

Dans le champ de l'analyse économique du phénomène, au moins quatre approches peuvent être distinguées :

- l'approche par l'économie non observée ;
- l'approche par l'économie souterraine ou informelle ;
- l'approche par la fraude aux finances publiques ;
- l'approche par le comportement de l'agent économique, ou microéconomique.

L'approche par « l'économie non observée »

L'analyse macroéconomique utilise notamment le concept d' « économie non observée ». Elle se définit comme un ensemble de pratiques qui ne sont pas appréhendées par les autorités fiscales ou par la comptabilité nationale et qui doivent donc faire l'objet de redressements pour assurer la cohérence des agrégats statistiques.

L'approche par « l'économie souterraine ou informelle »

Comme le montre la figure 1 ci-dessous, « l'économie souterraine » correspond à des activités productives incluant de la production marchande légale (dont du travail non déclaré), de la production marchande illégale et de la production non marchande. Toutefois, les activités non marchandes ne s'inscrivent pas toutes dans le cadre d'une relation de travail (exemple du bénévolat). C'est la raison pour laquelle certains auteurs, tels que Nadia Joubert³, proposent de s'en tenir à une approche de l'économie souterraine restreinte aux activités marchandes.

Le Bureau International du Travail (BIT) définit par ailleurs « l'économie informelle » de façon assez similaire comme « toutes les activités économiques de travailleurs et d'unités économiques qui ne sont pas couvertes – en vertu de la législation ou de la pratique – par des dispositions formelles »⁴.

³ Joubert N. (2003), « Economie souterraine et offre individuelle de travail au noir », in Joubert N. (2003), *Offre individuelle de travail au noir : approche micro-économétrique*, Thèse de Doctorat (NR) en Sciences Economiques, Université Lumière Lyon 2 – CNRS – Ecole Normale Supérieure LSH.

⁴ BIT (2002), *Le travail décent et l'économie informelle*.

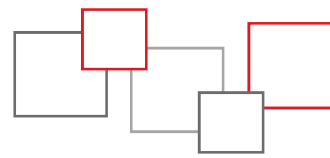
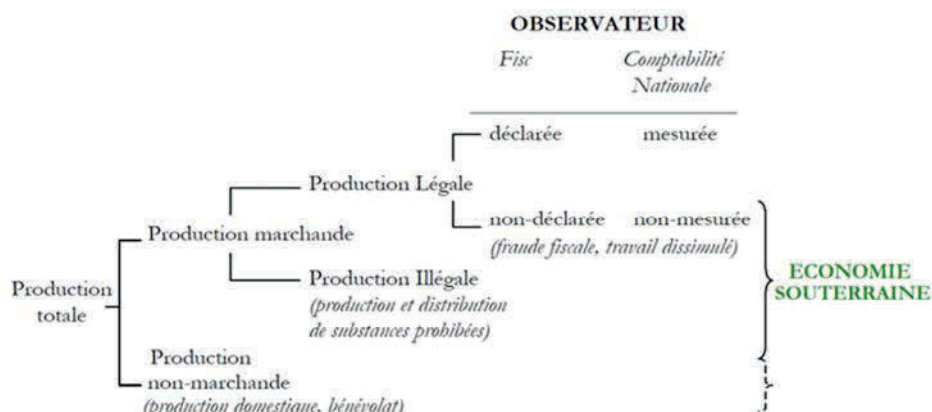


Figure 1 : Champs de l'économie souterraine



Source : Joubert, N. (2003)

L'approche par la fraude aux finances publiques

Le travail non déclaré peut également être appréhendé sous l'angle de **la fraude et du préjudice causé aux finances publiques**. Dans cette approche, il s'inscrit comme l'une des composantes d'un ensemble d'actes intentionnels, commis au détriment des finances publiques, consistant en des fraudes fiscales ou aux règles régissant les cotisations et prestations sociales.

Le travail non déclaré constitue alors la composante non déclarée ou non mesurée de la production marchande légale comme le montre la figure 2.

Figure 2 : Production marchande non déclarée et non mesurée



Source : Audition de N. Joubert devant le COE

L'approche microéconomique

Une troisième approche définit le travail non déclaré comme toute forme d'activité exercée de manière légale mais partiellement ou totalement dissimulée aux pouvoirs publics. Cette approche ne présage pas du critère d'intentionnalité de l'acte de non-déclaration de la part de l'employeur et/ou du salarié, et permet de couvrir l'ensemble des motifs de non-déclaration, allant de la simple erreur matérielle à la fraude caractérisée⁵.

⁵ ACOSS (2014), *Le contrôle et la lutte contre la fraude au prélèvement social*, Rapport d'activité thématique.



1.1.2 La notion de travail dissimulé en droit du travail français

La législation française a d'une certaine manière été pionnière dans la prise en compte du phénomène de travail non déclaré⁶, puisque l'infraction de travail clandestin constitue un délit depuis 1985. La notion de travail dissimulé apparaît quant à elle dans le code du travail en 1997 et constitue aujourd'hui un sous-ensemble du travail illégal (sous-traitance fictive, prêt illicite de main d'œuvre, emploi d'étrangers sans titre de travail, cumul irrégulier d'emplois et fraude aux revenus de remplacement).

La législation française interdit le travail totalement ou partiellement dissimulé sous ses deux formes que sont la dissimulation d'emploi salarié et la dissimulation d'activité (Art. L. 8221-1 et s. du code du travail) :

- **aux termes de l'article L. 8221-5 du code du travail, est réputé travail dissimulé par dissimulation d'emploi salarié le fait pour tout employeur** « [...] *de se soustraire intentionnellement à la délivrance d'un bulletin de paie ou d'un document équivalent défini par voie réglementaire, ou de mentionner sur le bulletin de paie ou le document équivalent un nombre d'heures de travail inférieur à celui réellement accompli, si cette mention ne résulte pas d'une convention ou d'un accord collectif d'aménagement du temps de travail (...)* ». La jurisprudence de la Cour de cassation n'est toutefois pas unanime sur les conditions dans lesquelles cette infraction doit être caractérisée : la chambre criminelle juge que la seule constatation de la violation en connaissance de cause d'une prescription légale ou réglementaire implique de son auteur l'intention coupable exigée par l'article 121-3 du code pénal⁷, tandis que la chambre sociale juge que la dissimulation d'emploi salarié prévue par l'article L. 8221-5 n'est caractérisée que s'il est établi que l'employeur a, **de manière intentionnelle**, mentionné sur le bulletin de paie un nombre d'heures de travail inférieur à celui réellement effectué⁸. La caractérisation de l'élément intentionnel est donc nécessaire dans tous les cas.
- **le code du travail prohibe également, en application des articles L. 8221-3 et L. 8221-4 du code du travail, la dissimulation d'activité**, qui se définit comme l'exercice d'une activité lucrative d'accomplissement d'actes de commerce ou de prestations de services sans que celle-ci ait été déclarée auprès de l'administration fiscale ou de l'Urssaf. Il s'agit dans ce cas d'une forme de « travail au noir » indépendant, qui est sanctionné par les mêmes peines que celles encourues en cas de travail dissimulé. Celles-ci sont étendues aux donneurs d'ordre, puisqu'aux termes de l'article L. 8221-1 3°, se rend coupable du délit de recours au travail dissimulé toute personne qui recourt sciemment, directement ou par personne interposée aux services de ceux qui exercent un travail dissimulé.

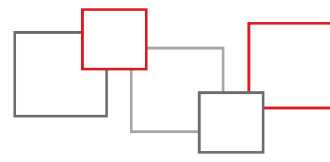
1.1.3 Le travail non déclaré à l'échelle de l'Union européenne

Comme l'observe la Commission européenne, il n'existe aucune définition unique du travail non déclaré communément utilisée au sein de l'Union. « *Certaines définitions recouvrent un large éventail de types de travail non déclaré, comme le travail effectué mais non déclaré aux autorités de la sécurité sociale, le non-paiement de cotisations et de taxes, le non-respect des obligations comptables, ainsi que les activités*

⁶ Adair P(2018) : Le travail non-déclaré en France : sources, estimations et politiques, Université Paris-Est-Créteil.

⁷ Cass. crim., 12 mars 2002, n° 01-80.859 : RJS 2002, n° 705 ; Dr. pénal 2002, comm. 87, obs. J.-H. Robert. – Cass. crim., 27 sept. 2005 ; JCP S 2006, 1067. – Cass. crim., 29 sept. 2009, n° 04-85.558 : JurisData n° 2009-049707 ; JCP S 2010, 1030.

⁸ Cass. Soc. 14 mars 2018, n°16-13541). Il en résulte qu'un employeur ne peut être condamné à payer à un salarié une indemnité forfaitaire pour travail dissimulé uniquement en raison de l'absence de rémunération d'une partie des heures supplémentaires (Cass. Soc. 17 septembre 2015, n°14-10.578)



économiques totalement non déclarées. D'autres définitions sont axées sur des obligations spécifiques, comme celle d'informer formellement les autorités concernées au début d'un contrat de travail »⁹.

Afin de permettre une approche commune du phénomène, la Commission européenne définit le travail non déclaré **comme « toute activité rémunérée de nature légale, mais non déclarée aux pouvoirs publics, tenant compte des différences existant entre les systèmes réglementaires des Etats membres »¹⁰**. Cette définition renvoie très directement à l'approche microéconomique présentée *supra*.

Elle est finalement similaire à la définition française de travail dissimulé, la nuance tenant en une différence d'approche : en droit français, c'est la logique juridique qui prévaut en fixant des interdictions et en définissant une infraction, tandis que, pour l'Union européenne, c'est avant tout une logique descriptive qui est retenue (et ce, notamment afin de faciliter les comparaisons internationales).

Cette notion est également au cœur des orientations arrêtées par la Commission européenne en matière de renforcement de la coopération entre les autorités nationales qui ont conduit en 2014 à la création d'une plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré (cf. *infra*).

C'est aussi une définition similaire que retient l'OCDE : « *L'emploi dissimulé (au sens des directives internationales en vigueur concernant les statistiques de l'emploi) est l'emploi qui, sans être illégal en soi, n'est pas déclaré à une ou plusieurs autorités administratives qui devraient en avoir connaissance »¹¹.*

1.1.4 Les travaux du BIT centrés sur l'informalité

Le BIT a pour sa part privilégié l'approche par le secteur informel. La notion de « travail non déclaré » n'est en effet pas nécessairement l'outil le plus opérant pour l'analyse de la situation dans les pays en développement. Comme l'observe l'OCDE, « *on a besoin d'un cadre conceptuel qui puisse s'appliquer aux statistiques concernant tant les pays à bas revenu que les pays à haut revenu pour pouvoir procéder à des comparaisons et, éventuellement, suivre le processus de transition dans lequel sont engagés de nombreux pays à revenu intermédiaire »¹².*

La notion de « secteur informel » apparaît dans les années 1970 sous la plume du sociologue Keith Hart. En effet, à cette période, l'Organisation internationale du travail (OIT) lance des études multidisciplinaires sur l'emploi dans un certain nombre de pays en voie de développement qui dressent le constat suivant : le développement économique ne fait pas nécessairement reculer le secteur traditionnel, composé de petites entreprises rentables mais non enregistrées¹³. Ce secteur traditionnel, lui-même en évolution, est dès lors décrit comme le « secteur informel ».

Le Bureau international du travail (BIT) a repris à son compte cette notion à partir de 1993 en définissant le secteur informel comme « **toutes les activités économiques des travailleurs et des unités économiques qui**

⁹ Commission européenne (2007), *Intensifier la lutte contre le travail non déclaré*.

¹⁰ Commission européenne, *op. cit.*

¹¹ OCDE (1986), « L'emploi dissimulé », chapitre 3, Perspectives de l'emploi.

¹² OCDE (1986), *op. cit.*

¹³ BIT, OMC (2009), *Mondialisation et emploi informel dans les pays en voie de développement*.



– *en droit ou en pratique – ne sont pas couvertes ou sont insuffisamment couvertes par des dispositions formelles* ». Utilisé dans une perspective avant tout statistique, il renvoie concrètement aux unités de production ne tenant pas de comptabilité complète. Elles sont définies par la taille de leur effectif, compris entre 0 et 9 employés, ce qui inclut les indépendants et les micro-entreprises employant un faible nombre de salariés permanents.

A partir de 2002, le BIT a élargi le périmètre de cette notion, en mettant désormais également l'accent sur l'exigence d'un travail décent au sein des entreprises formelles. L'emploi informel au sein de ces dernières est défini comme l'activité qui échappe à la réglementation du travail et de la sécurité sociale. On constate la même extension dans les textes internationaux de l'OIT : dans la version la plus récente de la définition utilisée par cette organisation internationale, formulée dans la recommandation n° 204 concernant la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, adoptée le 12 juin 2015, **l'emploi informel englobe toutes les activités rémunérées – emploi indépendant et travail salarié – qui ne sont pas reconnues, réglementées ou protégées par les cadres juridiques ou réglementaires existants et le travail non rémunéré fourni dans une entreprise qui génère des revenus.**

La 17^{ème} Conférence internationale des statisticiens du travail de 2003 a tiré les conséquences de ces extensions et élaboré une nouvelle définition statistique de l'emploi informel qui inclut :

- les salariés lorsque la relation d'emploi n'est pas soumise, y compris en pratique, à la législation du travail, l'impôt sur le revenu ou la protection sociale quand :
 - les emplois ou les employés ne sont pas déclarés aux autorités compétentes ;
 - les emplois sont occasionnels ou d'une durée limitée ;
 - les heures de travail ou les salaires sont inférieurs à un seuil spécifié (par exemple inférieurs au seuil d'affiliation à la sécurité sociale) ;
- les travailleurs à leur propre compte et les employeurs : lorsque leur unité économique appartient au secteur informel ;
- tous les travailleurs familiaux non-salariés collaborant à l'entreprise familiale.

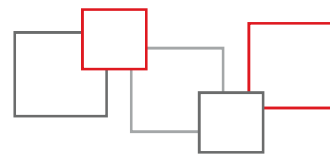
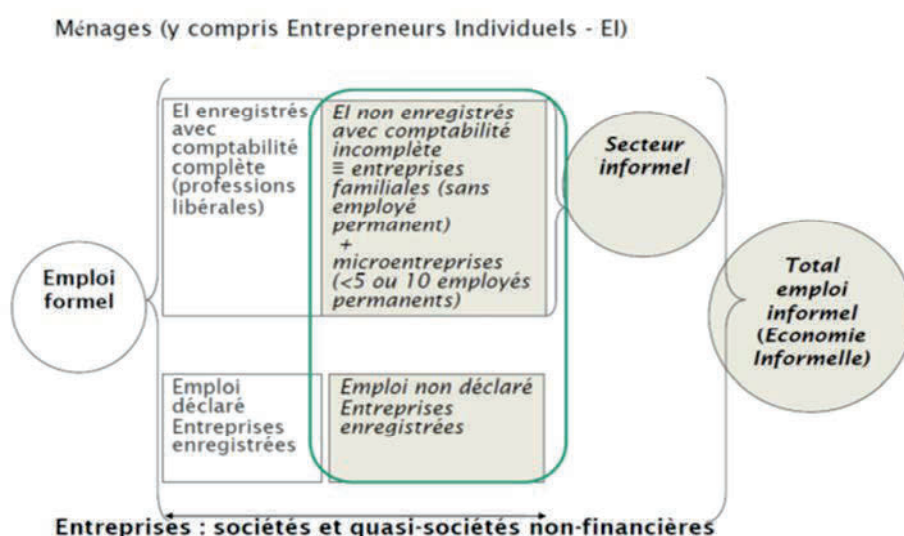


Figure 3 : Secteur informel, emploi informel et emploi informel total



Source : BIT (1993, 2002)

Afin de s’émanciper d’une logique construite autour du critère d’intentionnalité de la non déclaration du travail et pour s’intéresser à la fois aux mécanismes de demande (employeurs) et d’offre (travailleurs), le Conseil a choisi de privilégier la notion de travail non déclaré, non d’économie non-observée, souterraine ou informelle. Il n’en demeure pas moins que la déclaration est une obligation qui incombe à l’employeur et non aux salariés : il y a donc une asymétrie évidente et essentielle à garder à l’esprit dans l’examen de ce phénomène.

L’examen se limitera donc aux pratiques inscrites dans le champ de la production légale marchande. Il cherchera à décrire et à comprendre les facteurs explicatifs de ce phénomène et ce, dans l’objectif de dépasser des raisonnements expliquant la non déclaration par le seul prisme de la fraude volontaire. C’est ainsi une approche similaire à la définition de la Plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré qui a été retenue : « toute activité rémunérée de nature légale, mais non déclarée aux pouvoirs publics, tenant compte des différences existant entre les systèmes réglementaires des Etats membres ».

1.2 Les sources disponibles sur le travail non déclaré en France

Par nature invisible pour la statistique publique, la population des travailleurs non déclarés est de fait difficile à décrire et à estimer dans ses proportions.

Le Conseil s’attachera ici à rappeler les principales sources disponibles sur le sujet du travail non déclaré, à la fois en ce qui concerne son ampleur et son évolution, les profils des entreprises et des travailleurs concernés et enfin les principales pratiques et formes de non déclaration.

La faiblesse des données et des enquêtes disponibles constitue un obstacle important. En effet, dans certains pays, en particulier dans les pays en développement, le travail informel étant la norme, il est à la fois plus visible et plus toléré. Ce n’est pas le cas en France. Les enquêtes statistiques nationales françaises ne permettent pas d’identifier précisément les travailleurs non déclarés, et les employeurs qui ont recours à du travail non déclaré, ainsi que les pratiques de non déclaration.



Pour étudier à la fois l'ampleur et les caractéristiques du travail non déclaré (profil des personnes et des pratiques de non déclaration), quatre types de données, sont néanmoins mobilisables et doivent être croisées :

- des données issues d'enquêtes auprès d'un échantillon large de la population ;
- des données « indirectes » issues du traitement de bases de données (notamment comptables et fiscales) et d'enquêtes statistiques ;
- des données issues des contrôles des entreprises et des rapports de verbalisation de la Direction Générale du Travail (DGT) ;
- des données issues d'enquêtes qualitatives.

1.2.1 Les enquêtes auprès d'un échantillon large de la population

Les enquêtes auprès d'un échantillon large de la population permettent *a priori* de s'approcher au plus près de la réalité. Cette approche est dite « directe », dans la mesure où elle permet l'observation du phénomène en lui-même : on interroge, ainsi, directement les individus sur leurs pratiques personnelles en matière de travail non déclaré. Cette approche permet non seulement de quantifier l'ampleur du phénomène mais aussi d'analyser les profils et les pratiques des personnes ayant répondu recourir à du travail non déclaré.

Néanmoins, rien ne garantit que l'échantillon de travailleurs non déclarés retenu avec cette méthode est représentatif de la population des travailleurs non déclarés puisque la structure même de cette population n'est pas clairement connue. Par ailleurs, étant donné que le travail non déclaré est illégal, il y a, de surcroît, un risque de sous déclaration.

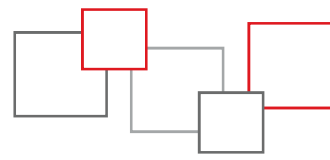
Trois enquêtes de ce type fournissent des informations sur le cas français.

La première enquête de grande ampleur a eu lieu en 2007. Il s'agit de l'Eurobaromètre spécial sur le travail non déclaré. Cette enquête a été réalisée auprès de 26 755 citoyens européens âgés d'au moins 15 ans. Pour chaque pays membre, l'échantillon représentatif sélectionné est compris entre 500 et 1 000 personnes, selon la taille de la population. En 2013, un autre Eurobaromètre spécial a été conduit sur le travail non déclaré. Il concerne 26 563 personnes. Pour la France, l'échantillon représentatif de la population se compose de 1 027 entretiens. Les questions posées sont nombreuses avec notamment les questions suivantes : avez-vous effectué une activité rémunérée non déclarée au cours des 12 derniers mois ? Avez-vous consommé un bien ou un service dont la réalisation a été associée à du travail non déclaré ?

Si la taille des échantillons au niveau de l'Union ou de macro-régions permet de faire des analyses avec des résultats qui restent significatifs, la faible taille des échantillons par pays est plus contraignante. En particulier, pour le groupe des travailleurs non déclarés, les échantillons sont souvent inférieurs ou égaux à 50 personnes quand on s'intéresse à l'échelle nationale ce qui réduit la possibilité de faire des analyses à ce niveau.

Dans cette enquête, le choix a été retenu de définir le travail non déclaré dès le début du questionnaire selon la définition communément retenue dans l'Union Européenne. Il est à noter que dans la première enquête de 2007, les activités non déclarées rémunérées « en nature » étaient aussi prises en compte, alors qu'en 2013, seules les activités rémunérées financièrement ont été retenues.

En 2015, la Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF) et la Direction générale des entreprises (DGE) ont commandé une enquête pilote sur le travail dissimulé auprès du Centre de recherches pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Crédoc). Ce sondage a été pensé comme un test de la pertinence et de la



faisabilité d'une enquête nationale auprès des ménages sur le travail non déclaré par exemple par l'ajout de questions dédiées à des enquêtes existantes.

Elle a été réalisée en face-à-face en juin 2015 auprès d'un échantillon de 2 004 personnes de 18 ans et plus, vivant en France, représentatives de la population française, sélectionnées selon la méthode des quotas (région, taille de l'agglomération, âge-sexe, professions et catégories socio-professionnelles). Le choix a été fait de ne pas seulement retenir la population des personnes actives mais toute la population adulte parce que le travail non déclaré peut aussi concerner des personnes inactives. Cette enquête consistait en 63 questions qui ont été ajoutées à l'enquête annuelle *Conditions de vie* du Credoc¹⁴. L'objectif était à la fois de recenser les pratiques et la perception du phénomène de manière générale mais aussi d'actualiser les connaissances sur un secteur en particulier : les services à la personne.

En 2016, une enquête réalisée pour le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) par Harris Interactive sur la perception de la fraude apporte quelques éléments sur le travail non déclaré. Contrairement aux deux autres, il s'agit d'une enquête réalisée en ligne auprès d'un échantillon de 1 013 personnes représentatif des Français âgées de 18 ans et plus, sélectionnées selon la méthode des quotas.

1.2.2 Les données issues d'enquêtes qualitatives

Un autre type de données directes existe : il s'agit de données issues d'entretiens qualitatifs. Il peut s'agir d'enquêtes explicitement sur le travail non déclaré ou d'enquêtes rencontrant ce sujet par incidence. Les informations recueillies auprès d'un petit nombre de personnes permettent de comprendre la diversité des pratiques et des situations de travail non déclaré ainsi que leur insertion dans des schémas de vie et des parcours professionnels variés. Dès lors, elles permettent de formuler des hypothèses sur les pratiques de non déclaration et les profils des travailleurs et des employeurs qui pourront être ensuite testées avec des échantillons plus larges. **En mettant en lumière à la fois la convergence dans les histoires des travailleurs non déclarés et l'absence de profils types, ces enquêtes sont éclairantes pour dépasser les visions englobantes.**

Peu d'enquêtes récentes portant explicitement sur le travail non déclaré sont disponibles dans le cas français. A ce titre, les travaux de Florence Weber sont certainement riches bien qu'ils soient anciens. Son premier travail de terrain porte sur des hommes ouvriers dans l'industrie sidérurgique en milieu rural dans les années 1980¹⁵ ; sa deuxième enquête a porté sur les femmes travaillant dans le secteur des services à la personne en région parisienne dans les années 2000. Des chercheurs suisses ont réalisé une enquête sur le « travail au noir » en 2011 auprès de 64 personnes : 18 femmes, 46 hommes, dans toutes les tranches d'âges, et de tout niveau de qualification¹⁶. Des travaux réalisés par des sociologues dans une perspective différente peuvent également s'avérer éclairants sur le travail non déclaré : en particulier on peut citer l'enquête de Didier Demazière auprès

¹⁴ Audition de Nadia Joubert, Directrice des Statistiques, des Etudes et des Fonds de la Caisse Centrale de la Mutualité sociale Agricole et Alain Fournier, mission Services à la personne, Direction générale des entreprises, le 10 juillet 2018 devant le COE.

¹⁵ Weber F., (2011), « Le travail au noir, une fraude parfois vitale ? », dans Weber F, et Fontaine L, (2011), *Les paradoxes de l'économie informelle, A qui profitent les règles ?*, Coll. Les Terrains du siècle.

¹⁶ Heim J., Ischer P. et Hainard F. (2011), *Le travail au noir, Pourquoi on y entre, comment on en sort ?*, L'Harmattan.



de 60 chômeurs¹⁷ ou le travail en cours de Paco Rapin sur le rapport au droit des petits patrons des cafés-restaurants¹⁸.

Compte tenu du très faible nombre d'enquêtes qualitatives disponibles, le Conseil a souhaité, dans le cadre du présent rapport, s'appuyer sur des éléments à la fois complémentaires et plus actualisés. Il a donc diligenté une nouvelle enquête qualitative réalisée en octobre et novembre 2018 par un institut spécialisé. Les résultats en sont présentés tout au long du présent rapport. L'encadré 1 présente la méthodologie de l'enquête.

Encadré 1 : La méthodologie retenue par l'enquête réalisée pour le COE par Kantar Public

Une enquête qualitative auprès de 21 personnes a été réalisée pour le compte du COE par Kantar Public. L'objectif était de s'intéresser aux représentations des personnes qui pratiquent une activité non déclarée afin de mieux comprendre comment le travail non déclaré s'inscrivait dans des parcours de vie et des parcours professionnels.

Il s'agit d'entretiens individuels semi-directifs, d'environ 1h30, en face à face, réalisés principalement au domicile de l'interviewé. L'échantillon est réparti comme suit : 10 femmes, 11 hommes équitablement répartis en trois classes d'âge (18-35 ans ; 36-55 ans ; 56 ans et plus). Il a également été construit afin d'assurer une certaine diversité des activités non déclarées que les interrogés pratiquent. Les personnes ont été sélectionnées à Paris, Lille, Montpellier et les environs.

Par ailleurs, les enquêtes auprès des travailleurs fournissent des éléments sur l'employeur : secteur d'activité, modalité de paiement, éventuellement motivations. Dès lors, leurs déclarations peuvent être une source d'information sur leur employeur. C'est par exemple le cas de l'Eurobaromètre et de l'enquête DGE/DNLF conduite par le Credoc en France.

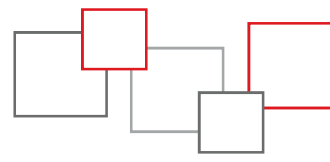
Du reste, il n'existe pas d'enquête en France auprès des chefs entreprises qui permettrait de préciser les caractéristiques des employeurs. Ce type d'enquête a pu être réalisé dans d'autres pays européens :

- C'est par exemple le cas de l'enquête de C. Williams (2007) en Angleterre¹⁹ auprès de 811 ménages entre 1998 et 2001. Il s'agit d'entretiens réalisés en face à face au cours desquels les personnes ont été interrogées sur le recours à du travail non déclaré pour 44 tâches domestiques (ménage, garde d'enfants, aide aux devoirs, réparations, etc.), mais aussi de manière plus ouverte sur le travail non déclaré et leurs motivations. Il leur a enfin été demandé s'ils avaient lancé une activité entrepreneuriale au cours des trois dernières années ou s'ils avaient déjà une entreprise et le cas échéant si les pratiques étaient formelles ou non. Sur les 811 foyers interrogés, 70 ont déclaré avoir créé une entreprise informelle au cours des trois dernières années, 60 qu'ils avaient une entreprise qui opérait de façon informelle partiellement ou totalement.

¹⁷ Demazière D. et Dune Z. (2016), « L'emploi et le travail vus depuis le chômage : enquête sur les expériences des chômeurs », *La Revue de l'IRES*, n°89.

¹⁸ Audition de Florence Weber, directrice Professeur des universités, Directrice des études du département de Sciences Sociales de l'ENS et chercheuse au Centre Maurice-Halbwachs (PSL) et Paco Rapin, doctorant à l'EHESS, devant le COE le 2 octobre 2018.

¹⁹ Williams C. (2007), « The nature of entrepreneurship in the informal sector : evidence from England », *Journal of Developmental Entrepreneurship*.



- Une enquête réalisée en Ukraine en 2006-2007²⁰ présente une méthodologie très similaire. Il s'agit d'une enquête auprès des ménages, et non auprès de chefs d'entreprises et ce pour deux raisons : parce que beaucoup de petites entreprises potentiellement informelles sont basées à domicile mais aussi parce qu'en abordant le sujet de l'informalité par le prisme des pratiques des ménages en temps de crise, la parole est plus libre. 150 ménages ont été interrogés, il s'agissait d'entretiens en face à face : ils ont été interrogés sur leur recours à du travail non déclaré pour certaines tâches quotidiennes (ménage, aide aux devoirs, etc.). Il leur a enfin été demandé s'ils avaient créé eux-mêmes une entreprise ou s'ils dirigeaient actuellement une entreprise, et le cas échéant, les motivations à agir dans l'informalité.
- Les services fiscaux britanniques (HMRC) ont commandé en 2012 une enquête²¹ sur les pratiques des chefs d'entreprise de PME. Elle a été réalisée en 2012 par *The Futures Company* ; au total environ 50 personnes ont été interrogées sur leurs pratiques et leurs motivations.

La méthodologie de ces enquêtes est intéressante, puisqu'elle montre la difficulté de s'adresser directement *via* des enquêtes aux employeurs. A défaut, certaines enquêtes de terrain plus restreintes peuvent éclairer la question. C'est par exemple le cas de l'enquête de Florence Weber sur les ouvriers puis sur les services à la personne²², de Nicolas Jounin sur le bâtiment²³, de Sarah Abdelnour sur les autoentrepreneurs²⁴, ou encore de celle en cours de Paco Rapin sur les petits patrons de l'hôtellerie-restauration.

1.2.3 Les données « indirectes » fournies par des bases de données et des enquêtes nationales

Ces données mobilisées sont dites « indirectes » car elles cherchent à évaluer le travail non déclaré « en mesurant, non pas les activités dissimulées elles-mêmes, mais les traces de celles-ci dans l'économie »²⁵.

Sur le sujet de la mesure de l'ampleur du travail non déclaré, les travaux de la comptabilité nationale apportent un éclairage précieux. Les comptes nationaux disposent, en effet, d'un certain nombre de données comptables (comme les liasses fiscales des entreprises ou les comptes conformes au plan comptable général) ou d'enquêtes (telles que les enquêtes du service statistique du ministère de l'Agriculture et l'enquête nationale sur le logement). Si ces sources, par définition, ne prennent pas en compte l'activité dissimulée à des fins de fraude fiscale, des redressements en conséquence sont effectués par l'INSEE. Comme le rappelle le CNIS, « *afin d'évaluer l'activité dissimulée à des fins de fraude fiscale, l'approche retenue par les comptes nationaux repose sur l'extrapolation à l'ensemble des entreprises (contrôlées ou non) des redressements opérés par la Direction Générale des Finances Publiques sur les comptes des entreprises ayant fait l'objet d'un contrôle* »²⁶. Ce faisant, l'INSEE estime le total des redressements opérés pour activités non déclarées à la fois pour les entreprises

²⁰ Williams C. et Nadin S. (2014), « Facilitating the formalization of entrepreneurs in the informal economy - Towards a variegated policy approach », *Journal of Entrepreneurship and Public Policy*, Vol. 3 No.1.

²¹ Business Customer & Strategy (2012), Understanding key problems for SMEs: Hidden Economy Levers, Ghosts and Moonlighters, Research Report, HM Revenues and Customs.

²² Audition de Florence Weber, directrice Professeur des universités, Directrice des études du département de Sciences Sociales de l'ENS et chercheuse au Centre Maurice-Halbwachs (PSL) et Paco Rapin, doctorant à l'EHESS, devant le COE le 2 octobre 2018.

²³ Jounin N. (2008), *Chantier interdit au public – Enquête parmi les travailleurs du bâtiment*, La Découverte.

²⁴ Abdelnour S. (2017), *Moi, petite entreprise: Les auto-entrepreneurs, de l'utopie à la réalité*, Presses universitaires de France.

²⁵ CNIS (2017), *La mesure du travail dissimulé et ses impacts pour les finances publiques*, rapport du groupe de travail présidé par Alain Gubian, Paris, juin.

²⁶ CNIS (2017), *op. cit.*



non financières ayant une existence légale et au titre des autres formes de dissimulation d'activité (ménages, entreprises sans existence légale, contrebande).

L'approche des MIMC (Multiple Indicators Multiple causes), utilisée notamment par Friedrich Schneider²⁷, permet également d'estimer, de manière indirecte, l'importance de l'économie non déclarée dans un pays, à travers une grande variété d'indicateurs observables, qui reflètent les changements dans le poids de l'économie souterraine au sein d'un pays (argent liquide par habitant, temps de travail, etc.), mais aussi de diverses variables supposées avoir un rôle explicatif dans ce même poids (niveau des contributions socio-fiscales, perception des pouvoirs publics, réglementation, etc.). Cette approche permet à la fois de comparer à l'échelle internationale les niveaux d'économie souterraine obtenus dans chaque pays et d'estimer l'évolution de l'économie souterraine au cours du temps dans un pays donné.

Aucune enquête nationale n'a été conçue en France pour recueillir des informations auprès de la population des travailleurs non déclarés. **Néanmoins, certains chercheurs ont construit des « filtres » pour isoler, au sein d'enquêtes nationales, des travailleurs qui réalisent potentiellement une activité non déclarée (Enquête Emploi, Enquête sociale).**

Dans une étude de 2017, le chercheur britannique Colin Williams²⁸ mobilise plusieurs enquêtes nationales afin d'estimer l'ampleur du travail non déclaré en Europe. Il utilise la méthode dite LIM (Labour Input Method) qui consiste à comparer sur un marché de l'emploi donné l'offre (à partir de l'enquête Emploi) et la demande de travail (à partir d'enquêtes auprès des entreprises). Si les heures déclarées comme travaillées dans l'enquête par les personnes et celles par les entreprises diffèrent, alors on considère que le surplus d'heures déclarées comme travaillées correspond à du travail non déclaré par les employeurs. Cette approche éclaire certaines caractéristiques des travailleurs non déclarés en ce qu'elle permet de distinguer trois sous marchés de l'emploi pour lesquels il y a une offre et une demande de travail particulière : le marché de l'emploi salarié, celui des travailleurs indépendants et celui des travailleurs familiaux.

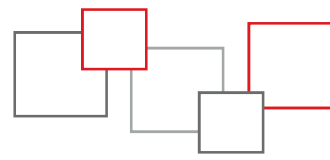
Dans une analyse de 2011, Mihails Hazans²⁹ mobilise cinq vagues de l'Enquête sociale européenne (2004-2009) pour étudier l'emploi informel. Pour ce faire, il part d'une définition de l'emploi informel (différente de celle du BIT) – et non du travail non déclaré – en adéquation avec la disponibilité des informations fournies par l'enquête. Les travailleurs informels « dépendants » retenus sont les travailleurs qui ne possèdent aucun contrat à la date de l'enquête. Les travailleurs indépendants identifiés comme travaillant de manière informelle sont ceux qui n'appartiennent pas au groupe des « professionnels » (au sens de la classification internationale type des professions) et emploient entre 0 et 5 employés. Les travailleurs qui exercent des professions non déclarées en complément de leur profession principale, ou touchent une partie de leurs rémunérations de manière non déclarée (« *envelope wage* »), sont toutefois exclus du champ d'étude.

Dans une analyse de 2018, l'Organisation Internationale du Travail (OIT) mobilise les résultats des enquêtes auprès des ménages réalisés dans 119 pays entre 2005 et 2016. Pour la France, les données proviennent des

²⁷ Schneider F. (2018), « Size and Development of the Shadow Economy of France and 27 European Union Countries from 2003 to 2018: The latest Development », Working Paper, 2018/5, Department of Economics, Johannes Kepler University.

²⁸ Williams C. et al, (2017), *An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants : estimates using the Labour Input Method*, Commission européenne.

²⁹ Hazans M. (2011), « Informal workers across Europe: evidence from 30 European countries », Policy Research working paper n. WPS 5912, Banque mondiale.



statistiques de l'Union Européenne sur le revenu et les conditions de vie de 2012. L'OIT estime, alors, le poids des emplois informels dans le total des emplois. Ici, encore, l'emploi n'est considéré informel que s'il s'agit de l'emploi principal de l'individu. Les employés sont définis informels si la législation nationale du travail ne leur est pas appliquée (cotisations de sécurité sociale, droits sociaux associés au contrat de travail). Les employeurs et les travailleurs indépendants sont considérés informels si leur structure appartient au secteur informel³⁰.

1.2.4 Les données issues des contrôles des entreprises et des rapports de verbalisation de la DGT

Les données issues des contrôles sont, par nature, différentes puisqu'ici il s'agit de données « directes » auprès d'entreprises, non de ménages, qui ont fait l'objet d'une visite par les corps de contrôle et d'inspection habilités à constater des infractions de travail illégal (Urssaf, MSA, inspections du travail).

Il existe deux types de données issues des contrôles :

- **des données issues des contrôles ciblés :** dans cette situation, les entreprises qui sont contrôlées sont choisies selon des critères objectifs d'exposition au risque (taille de l'entreprise, secteur d'activité, ancienneté de l'établissement, etc.), ou bien suite à un signalement. Les données issues des contrôles ciblés permettent à la fois d'estimer le montant global de la fraude, et d'étudier le profil des travailleurs travaillant au sein des entreprises qui pratiquent effectivement du travail non déclaré ;
- **des données issues de contrôles aléatoires :** l'objectif est, ici, de disposer d'un échantillon représentatif pour assurer une couverture du contrôle (politiques dissuasives) pour tout type d'entreprise, non uniquement celles qui présentent un risque. Les données issues des contrôles aléatoires permettent à la fois d'estimer le taux de cotisations éludées au titre du travail non déclaré et de disposer d'éléments pour alimenter le ciblage des contrôles. Les critères de ciblage sont de fait éclairants, puisqu'ils montrent le caractère prédictif de certaines caractéristiques et permettent d'en déduire une probabilité de recourir au travail illégal selon le profil de l'entreprise. Les données rendent possible une analyse, sur un périmètre bien plus large et sur un échantillon sélectionné aléatoirement, des caractéristiques des entreprises qui ont recours au travail non déclaré et par extension des travailleurs concernés. Elles rendent aussi possibles des analyses descriptives sur l'ampleur et les caractéristiques du travail non déclaré.

Les contrôles fournissent des informations importantes sur les pratiques de non déclaration et les caractéristiques des établissements et des salariés :

- pour chaque établissement : la localisation (par région), l'ancienneté et la taille de l'entreprise, le secteur d'activités, le sexe et l'âge de l'exploitant et les effectifs salariés ;
- pour chaque salarié : s'il a fait l'objet d'une déclaration préalable à l'embauche, s'il figure sur la Déclaration Annuelle des Données Sociales (remplacée par la Déclaration Sociale Nominative), son âge, son sexe, sa date d'entrée dans l'établissement, le type de contrat (CDD, CDI, intérim), le type d'emploi exercé, les horaires effectués et rémunérations perçues pour l'emploi occupé.

L'Acos a débuté les campagnes de contrôles aléatoires dès 2004 avec une expérimentation sur trois zones géographiques, puis a étendu le dispositif. En 2005, ce sont les établissements du secteur des hôtels, cafés et restaurants qui ont fait l'objet de 2 301 contrôles aléatoires, en 2008, 2009 et 2010 ce fut le cas du commerce de détail

³⁰ Les critères nécessaires sont très nombreux : absence de registre de comptabilité, non-versement de cotisations de sécurité sociale, unité économique de moins de 6 travailleurs, absence de locaux fixes...



alimentaire (3 933 contrôles) et non alimentaire (8 095 contrôles). En 2011, c'est un ensemble large de secteurs qui a été concerné – certains, dont le BTP, le gardiennage et le transport ont été exclus du fait que les contrôles dans ces secteurs exigeaient une méthodologie particulière. Au total sur 2011-2012, ce sont 8 466 contrôles aléatoires qui ont été effectués. En 2013, le secteur du BTP a fait l'objet de 2 605 contrôles aléatoires, en 2014, c'est le cas du gardiennage (563 contrôles), puis en 2015 et 2016 du transport (avec au total 1 264 contrôles) ; en 2017, c'est le secteur de la restauration qui a été retenu, avec 2 333 établissements contrôlés.

Cette approche présente elle-même certaines limites³¹. D'abord parce que le champ est limité : les contrôles aléatoires ne couvrent que 50 % des entreprises du secteur privé et parce que les hypothèses formulées pour généraliser les résultats sont discutables³². Mais aussi parce que les contrôles aléatoires sous-estiment la dissimulation partielle (parce qu'ils s'intéressent davantage à la dissimulation totale) ou qu'ils ne peuvent prendre en compte les établissements totalement dissimulés. Enfin, il est important de noter que ces contrôles ne portent pas sur toutes les catégories de cotisants puisque le secteur public, les travailleurs indépendants qui n'ont pas de compte employeur (soit les 2/3 des travailleurs indépendants) et les particuliers employeurs ne sont pas couverts.

Il existe des données complémentaires également issues des contrôles des corps de l'Etat. Il s'agit des rapports des procès-verbaux des corps de contrôle habilités en matière de lutte contre le travail illégal (police, gendarmerie, inspecteurs du travail, Urssaf...). En effet, la Direction générale du travail produit un rapport annuel sur la verbalisation du travail illégal³³. Y sont recueillies « *les données caractéristiques des procès-verbaux établis et clos avant le 31 décembre, dressés par les agents de contrôle habilités en matière de travail illégal* ». L'analyse des résultats permet d'observer, à la fois à l'échelon national et régional, les différentes formes de la fraude de travail illégal telles que constatées au cours des contrôles et d'en apprécier l'ampleur et l'évolution.

Il convient toutefois de rappeler que **ces estimations ne sauraient être représentatives, et ce parce qu'elles reposent sur les seules infractions verbalisées par les agents de contrôle dans le cadre de contrôles ciblés** : ainsi « *lui échappent toutes pratiques non constatées, toutes pratiques constatées mais ne donnant pas lieu à verbalisation et enfin toutes pratiques constatées mais incriminées sous d'autres infractions jugées plus opportunes* »³⁴.

Il existe donc une grande diversité de sources mobilisables pour décrire le travail non déclaré. Si elles sont d'une certaine façon complémentaires, elles souffrent également chacune de biais importants notamment en matière de représentativité.

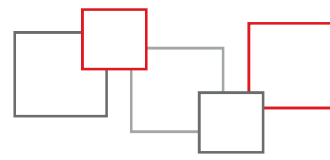
Aussi, l'étude de l'ampleur du phénomène de travail non déclaré et de ses caractéristiques est limitée par la fragilité du dispositif statistique existant.

³¹ Acof (2016), « Evaluation de l'évasion sociale – Une estimation basée sur les contrôles aléatoires », Note d'étude et résultats.

³² Les entreprises de plus de 50 salariés n'étant pas couvertes, l'hypothèse retenue a été de leur appliquer un taux de dissimulation égal à 80% de celui des établissements de moins de 50 salariés. Pour les secteurs non couverts, c'est le taux de fraude de 1,7% calculé sur tous les secteurs en 2011 qui a été retenu.

³³ Direction Générale du Travail (2018), *Analyse de la verbalisation du travail illégal en 2016*.

³⁴ Direction Générale du Travail (2018), *op. cit.*



2 Ampleur du travail non déclaré en France et éléments de comparaison

Constituant un phénomène dissimulé par nature, le travail non déclaré et ses évolutions sont mal connus. C'est vrai pour la mesure de son ampleur : les diverses estimations aboutissent à des résultats encore assez différents. C'est aussi vrai s'agissant des profils et des parcours des travailleurs et des employeurs concernés pour lesquels les données disponibles n'offrent qu'une vision partielle. C'est enfin vrai pour les « pratiques » de travail non déclaré qui évoluent rapidement, quand bien même les formes principales peuvent apparaître assez stables.

L'amélioration des enquêtes, une attention progressivement plus importante portée au phénomène permettent aujourd'hui d'en savoir un peu plus sur les contours du phénomène. C'est tout l'objet de cette partie que de présenter le travail non déclaré au vu de l'état actuel des connaissances. **Il n'en reste pas moins que ces éléments de connaissance du phénomène demeurent souvent partiels, parfois fragiles. Voilà pourquoi le Conseil a souhaité contribuer à améliorer l'information disponible sur les personnes exerçant un travail non déclaré en commandant une étude qualitative pour mieux apprécier leurs profils, parcours et motivations.**

Dans le cadre de ce rapport, l'objectif du Conseil n'est pas de se livrer à un nouvel exercice de chiffrage de l'ampleur du travail non déclaré. Le Conseil National de l'Information Statistique (CNIS) a publié, en 2017, un rapport qui fait référence sur les différentes modalités de mesure du phénomène. Le Conseil s'attachera donc ici à rappeler les estimations pour la France au regard des sources disponibles. L'exercice est, par définition, extrêmement difficile, compte tenu de la diversité des méthodes, des indicateurs et des périmètres d'étude. Plus précisément, l'ampleur du travail non déclaré est souvent appréhendée en France avec le prisme du manque à gagner pour les finances publiques. Or, c'est plus une approche en termes de marché du travail (nombre et profils des actifs concernés, types d'employeurs...) qui retient l'attention du Conseil.

Plusieurs méthodes de mesure du travail non déclaré peuvent en effet être mobilisées. Elles sont présentées en annexe 1. Schématiquement, en retenant la grille d'analyse proposée par le CNIS³⁵, ces méthodes reposent sur deux grand types d'approche de nature différente : les méthodes dites indirectes et celles dites directes.

- **Les méthodes indirectes** visent, selon le CNIS, à « évaluer l'économie non observée en mesurant, non pas les activités dissimulées elles-mêmes, mais les traces de celles-ci dans l'économie ». Elles cherchent à identifier des « agrégats observables », à les comparer et, sur cette base, à proposer une estimation du volume de ce qui est dissimulé.
- **Les méthodes directes** « procèdent à une estimation du travail non déclaré à partir de l'observation du phénomène en lui-même ». Elles reposent principalement sur des enquêtes statistiques et sur les résultats des contrôles.

Si les méthodes indirectes facilitent la comparaison internationale du travail non déclaré et seront donc plutôt mobilisées à cette fin, le CNIS considère que les méthodes directes, fondées sur des données d'audits ou d'enquêtes, « apparaissent plus robustes, à condition de s'appuyer sur des échantillons de taille suffisante ». C'est pourquoi le Conseil s'appuiera prioritairement, dans la mesure du possible, sur les résultats de ces méthodes directes pour présenter les ordres de grandeur du travail non déclaré en France.

³⁵ De manière générale, pour cette partie sur les méthodes de mesure du travail non déclaré, le Conseil renvoie le lecteur pour des analyses plus précises au rapport très complet du CNIS sur ce sujet.



Le Conseil a ici souhaité mobiliser les études existantes, prendre en compte leur robustesse respective au vu des travaux du CNIS pour essayer d'apporter des réponses quantitatives (formulées en ordre de grandeur compte tenu de l'importance des limites méthodologiques) à trois questions :

- Que sait-on de l'ampleur du travail non déclaré sur le marché du travail français ?
- Que peut-on dire de la situation française par rapport à celle de nos principaux partenaires ?
- Que sait-on de son évolution et de celle de nos principaux partenaires ?

2.1 Que sait-on de l'ampleur du travail non déclaré sur le marché du travail français ?

L'ampleur du travail non déclaré peut être évaluée, on l'a vu, au travers d'indicateurs différents. Pour tenter de l'apprécier sur le marché du travail français, on retiendra ici en priorité deux types d'indicateurs :

- la part des personnes exerçant une activité ou un travail non déclaré ;
- la part liée aux activités non déclarées en termes de masses monétaires.

La part des personnes exerçant une activité non déclarée ou un travail non déclaré

Même s'il existe peu de données sur le sujet, et pour s'en tenir aux seules approches dites directes, plusieurs enquêtes relativement récentes ont cherché à quantifier la part des personnes travaillant de manière non déclarée :

- l'Eurobaromètre sur le travail non déclaré (2014) mesure le pourcentage d'individus, en France et dans chacun des Etats-membres de l'UE, qui reconnaissent, en 2013, avoir perçu un revenu issu du travail (totalement ou partiellement) non déclaré **au cours des 12 mois précédents** ;
- l'enquête pilote du CREDOC réalisée à la demande de la DGE et de la DNLF (2015) estime la proportion d'individus ayant déclaré avoir été rémunérée pour un travail (totalement ou partiellement) non déclaré **au cours du dernier mois et au cours des 3 dernières années**.

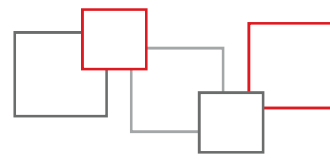
La comparaison des enquêtes est parfois difficile compte tenu de la différence des questions posées et des indicateurs choisis (travail totalement non déclaré versus travail partiellement non déclaré) et de la temporalité retenue (le travail non déclaré est mesuré dans les 12 derniers mois dans l'Eurobaromètre et dans le dernier mois pour l'étude du Crédoc). Les méthodologies employées sont néanmoins similaires puisqu'il s'agit dans les deux cas d'enquêtes quantitatives. Par ailleurs, le travail pour partie non déclaré semble très mal évalué (cf. *infra*), puisque les seules données en la matière sont celles de l'étude du Crédoc.

En premier lieu, l'**Eurobaromètre sur le travail non déclaré** (2014) distingue à la fois la demande et l'offre de travail non déclaré en 2013 :

- En France, **9 %** des individus interrogés « reconnaissent avoir consommé un bien ou un service ayant impliqué le recours à du travail non déclaré au cours des 12 mois précédents »³⁶.
- **5 %** des individus interrogés reconnaissent avoir perçu un revenu du travail non déclaré au cours des 12 mois précédents³⁷.

³⁶ Commission européenne (2014), *Eurobaromètre sur le travail non déclaré*, Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion.

³⁷ Commission européenne (2014), *op. cit.*



Ces chiffres sont globalement en phase avec ceux de **l'enquête pilote sur le travail dissimulé du CREDOC réalisée à la demande de la DGE et de la DNLF (2015)**. Les données du CREDOC apparaissent d'autant plus intéressantes que la taille de l'échantillon mobilisé est deux fois plus élevée que celle de l'Eurobaromètre pour la France (2 004 individus âgés de 18 ans et plus) et que le taux de non-réponse aux questions des enquêteurs est faible (3 %). L'impact des emplois saisonniers n'est, en revanche, pas intégré dans l'enquête, puisque celle-ci a été réalisée sur un seul mois, en juin 2015.

- En 2015, **3,9 %** de la population interrogée déclare avoir été rémunérée pour un travail tout ou en partie non déclaré au cours du dernier mois³⁸. Si on rapporte cette proportion à l'ensemble des personnes de 18 ans et plus (actifs ou non), le travail dissimulé concernerait **1,9 million de personnes**.
- Le partage entre non déclaration totale et partielle est à peu près équilibré : 2,0 % des personnes interrogées déclarent travailler uniquement de manière non déclarée et 1,8 % réalisent à la fois des heures déclarées et non déclarées.
- Cette proportion monte à **7,1 %** si l'on considère la part des personnes concernées par le travail dissimulé parmi les seuls d'actifs en emploi : l'enquête porte en effet sur la population des personnes âgées de plus de 18 ans et comprend donc une part importante de personnes inactives³⁹.
- Cette proportion atteint **8,6 %** des personnes interrogées si l'on considère l'exercice d'une activité non déclarée non plus dans le dernier mois, mais dans les trois dernières années.

Les chiffres de l'Eurobaromètre et du CREDOC demeurent soumis à un risque de sous-estimation propre à ces enquêtes déclaratives. En particulier, les résultats sont en grande partie dépendants de la volonté des participants à coopérer et révéler des pratiques jugées frauduleuses par l'opinion. L'estimation selon laquelle entre 4 % (CreDOC) et 5 % (Eurobaromètre) des Français de plus de 18 ans pratiquent du travail non déclaré doit donc être analysée avec précaution.

Le poids des activités non déclarées en termes de masses monétaires

Les données sont, ici encore, peu nombreuses. Les sources principales mobilisées sont :

- les données de l'ACOSS, qui estime à partir de ses contrôles aléatoires réalisés sur les établissements de moins de 50 employés, le taux de cotisations éludées au titre du travail non déclaré ;
- les travaux de la comptabilité nationale, qui mesurent la part du travail dissimulé dans l'économie non observée (ENO) exprimée par rapport au PIB.

Les données jugées les plus « robustes », selon le CNIS, proviennent des services chargés de la lutte contre la fraude et de la comptabilité nationale.

Les résultats des contrôles aléatoires de l'ACOSS permettent d'estimer le travail non déclaré, dans le secteur privé, par le biais du taux de cotisations éludées. **Le taux de cotisations éludées au titre du travail non déclaré représenterait 1,7 % du total des cotisations, dans les secteurs concernés par les contrôles aléatoires, sur la**

³⁸ Audition de Nadia Joubert, Directrice des Statistiques, des Etudes et des Fonds de la Caisse Centrale de la Mutualité sociale Agricole et Alain Fourna, mission Services à la personne, Direction générale des entreprises, le 10 juillet 2018 devant le COE.

³⁹ CNIS (2017), *op. cit.*



période 2011-2013⁴⁰. Ces derniers représentent, à ce titre, 91 % des cotisations du secteur privé. Pour les secteurs exclus par les contrôles aléatoires entre 2011 et 2013, le taux de fraude moyen est supposé, par l'ACOSS, équivalent à celui de l'ensemble des autres secteurs, soit 1,7 % du total des cotisations. Ainsi, comme le rappelle le CNIS, le taux de cotisations éludées représenterait entre 1,5 et 1,9 % du total des cotisations du secteur privé. Cette estimation est comparable à celle de la Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole (CCMSA) sur le seul secteur agricole (entre 1,4 et 2,6 % des cotisations pour l'année 2011), bien que la méthodologie employée soit différente (post-stratification des résultats de contrôles ciblés entre 2011 et 2014).

L'Acoss a cherché à actualiser cette évaluation en se fondant sur les contrôles aléatoires réalisés en 2016 pour le compte du HCFIPS⁴¹ : les résultats obtenus à cette occasion sont similaires à ceux calculés pour le rapport du CNIS, le taux de cotisations éludées du fait du travail dissimulé restant compris entre 1,5 % et 1,9 %.

Néanmoins, les limites de ces méthodes restent nombreuses et peuvent entraîner une sous-estimation du taux de fraude. Comme le rappelle le CNIS, « *les contrôles aléatoires de lutte contre le travail illégal de l'ACOSS sont axés principalement sur la dissimulation totale d'emploi salarié* ». Ce faisant, ce qui relève du travail partiellement non déclaré semble très difficile à mesurer. En outre, ces contrôles ne portent que sur les entreprises déclarées de moins de 50 salariés, si bien que « *le champ des contrôles aléatoires couvre moins de 50 % du secteur privé* »⁴². Enfin, les activités totalement dissimulées ne sont quasiment pas prises en compte⁴³ et certaines catégories de cotisants sont exclues du champ des contrôles aléatoires⁴⁴.

Ces estimations peuvent être rapprochées de l'estimation réalisée sur ce champ par les comptables nationaux.

Comme le rappelle le CNIS, « *l'ensemble des redressements effectués par les comptables nationaux pour assurer l'exhaustivité du PIB aboutit à corriger à la hausse la valeur ajoutée (VA) d'un montant de 68,1 Md€ en 2010, soit 3,4 % du PIB* ». Ces redressements traduisent, non pas l'ensemble de l'activité qui est dissimulée aux pouvoirs publics mais celle qui échappe aux sources des comptables nationaux (données comptables ou d'enquêtes). A titre d'exemple, « *l'estimation de la production et de la valeur ajoutée des producteurs privés repose principalement sur l'exploitation des comptes conformes au plan comptable général (PCG) déposés par les entreprises au fisc après la clôture de leur exercice* »⁴⁵. Puisque, par nature, ces sources ignorent l'activité dissimulée à des fins de fraude fiscale, des redressements sont effectués en conséquence.

⁴⁰ Les contrôles aléatoires de l'ACOSS sur la période 2011-2013 couvrent la quasi-totalité des secteurs économiques, à l'exception principalement de l'agriculture, des transports et des services des ménages en tant qu'employeurs.

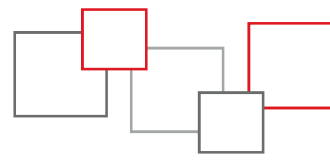
⁴¹ Haut Conseil du financement de la protection sociale (2018), Rapport sur l'état des lieux et les enjeux des réformes pour le financement de la protection sociale, annexe rédigée par l'Acoss.

⁴² Le taux de dissimulation des établissements de plus de 50 salariés est estimé égal à 80 % de celui des établissements de moindre taille.

⁴³ Selon le CNIS, « les établissements contrôlés en 2011 et 2012 ont été tirés dans le fichier des établissements disposant d'un compte employeur et d'une immatriculation. En 2012, la dissimulation d'activité concernait 17 % des montants redressés dans le cadre des contrôles LCTI ciblés ».

⁴⁴ Il s'agit notamment, selon le CNIS, du secteur public, des travailleurs indépendants qui ne disposent pas d'un compte employeur et des particuliers employeurs.

⁴⁵ CNIS (2017), *op. cit.*



« Les trois-quarts du redressement total de 68,1 Md€, soit 51,9 Md€, portent sur les entreprises non financières ayant une existence légale »⁴⁶ (sociétés constituées, entrepreneurs individuels). Les comptables nationaux utilisent alors les probabilités de contrôle des entreprises effectivement contrôlés (sachant que les entreprises les plus susceptibles de frauder sont ciblées) par la Direction Générale des Finances Publiques pour extrapoler sur le champ des entreprises non financières ayant une existence légale⁴⁷.

Malgré une incertitude « difficilement quantifiable »⁴⁸, les estimations obtenues permettent, comme l'explique le CNIS, de conclure à une « sous-estimation de 40,7 Md€ de la valeur ajoutée (hors taxes) des entreprises non financières en 2010 : 20 Md€ via la dissimulation de chiffre d'affaires (comportement assimilable à du travail dissimulé) et 20,7 Md€ via majoration indues des charges externes (ce n'est pas du travail dissimulé) ». La différence entre les 51,9 et les 40,7 Md€ s'explique par la TVA éludée (l'écart TVA⁴⁹).

En réalité, sur ces 20 Md€ de dissimulation d'une production (qui a mobilisé du travail dissimulé) par sous-estimation du chiffre d'affaire, une partie de VA supplémentaire n'est pas captée par les salariés participant au processus de production mais par les détenteurs du capital⁵⁰. **L'INSEE estime alors à 12 à 13 Md€ la fraude des entreprises déclarées assimilable à du travail dissimulé.**

Enfin, sur le redressement total de 68,1 Md€, un quart (soit environ 16,2 Md€) provient d'autres formes de dissimulation d'activités (entreprises financières sans existence légale, contrebande, ménages). Ce redressement correspond dans sa totalité à de la rémunération d'un travail dissimulé.

Au total, comme l'explique le CNIS, « la part de la rémunération de travail dissimulé dans les 68,1 Md€ de redressements effectués sur la VA totale est d'environ 30 Md€. ». Sur la base des estimations de 2010, entre 27 et 31Mds d'euros de VA correspondent à du travail dissimulé comme le montre le tableau 1.

⁴⁶ CNIS (2017), *op. cit.*

⁴⁷ Comme l'explique le CNIS, la probabilité pour une entreprise d'être contrôlée est calculée en fonction de son secteur d'activité et de sa taille, mais aussi des valeurs de certains ratios comptables comme le taux de marge (ratio excédent d'exploitation / valeur ajoutée).

⁴⁸ CNIS (2017), *op. cit.*

⁴⁹ Ce concept est expliqué en annexe.

⁵⁰ L'hypothèse retenue est que « la part des salaires dans la VA non déclarée est la même que dans la VA déclarée » (CNIS, 2017).



Tableau 1 : Les principaux redressements opérés par la comptabilité nationale en 2010

	Valeur ajoutée		Dont travail dissimulé, Md€
	Md€	% du PIB publié	
Activités dissimulées par les entreprises déclarées	51,9	2,6	11 à 15
- dont fraude sur la VA	40,7	2,0	
- dont écart TVA	11,2	0,6	
Activités générées par des entités économiques non déclarées	16,2	0,8	16,2
- dont activité dissimulée par des entreprises sans existence légale	13,4	0,7	13,4
- dont contrebande	0,6	0,0	0,6
- dont travail domestique dissimulé	2,2	0,1	2,2
Total	68,1	3,4	27 à 31

Source : Insee, Comptes nationaux, base 2010

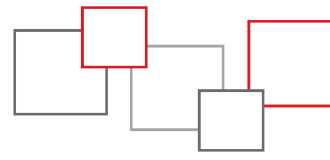
Cette méthodologie n'est toutefois pas sans limites. D'une part, l'estimation de 68,1 Md€ ne couvre pas l'ensemble de l'économie (sont exclus notamment l'agriculture ou les entreprises financières). D'autre part, le biais de sélection propre au ciblage des entreprises n'est pas entièrement corrigé, dans la mesure où la modélisation de la probabilité de contrôle des entreprises ne s'effectue que sur des critères observables dans le fichier des entreprises. Or ces critères ne sont pas les seuls à motiver la décision du contrôle (dénonciations par la concurrence...).

Le tableau 2 dresse une synthèse des principales estimations de l'ampleur du travail non déclaré en France. Il est toutefois difficile de comparer les résultats entre eux, tant les méthodes d'estimation, la métrique et les périmètres retenus diffèrent.

L'hétérogénéité des chiffrages proposés par les différentes enquêtes et études interpelle. Ils varient, selon les méthodes retenues, au moins du simple au double et les résultats de certaines comparaisons internationales peuvent apparaître en décalage par rapport à la réalité du fonctionnement de certains marchés du travail.

Par nature, la mesure du travail non déclaré est complexe et les résultats obtenus difficiles à comparer en raison notamment de :

- **la diversité du champ ou du périmètre retenu *ab initio*** : économie non observée, travail informel, économie souterraine, travail non déclaré etc. En effet, plus la mesure s'affine autour du travail non déclaré *stricto sensu*, plus sa précision est renforcée ;
- **la diversité des unités de mesure choisies** : unités de valeur (PIB, cotisations salariales, masse salariale) ; unités physiques comme le nombre ou la proportion de personnes qui recourent à du travail non déclaré, le nombre d'emplois non déclarés... Selon la métrique retenue, l'ordre de grandeur des résultats va varier dès lors que le travail non déclaré concerne plutôt des secteurs où la productivité du travail est moindre ou que celui peut n'être que partiellement non déclaré. Sur ce dernier cas, les données sont rares et se limitent essentiellement à l'étude pilote sur le travail non déclaré du Crédoc ;
- **la diversité des méthodes employées pour estimer les résultats.** On distingue deux grandes catégories. Les méthodes directes s'appuient sur des enquêtes statistiques, des audits ou des contrôles. Les méthodes indirectes privilégient les écarts entre plusieurs grandeurs macro-économiques. Au sein d'une même catégorie, les différences peuvent être nombreuses. Par exemple, les méthodes directes peuvent reposer sur des enquêtes, des contrôles aléatoires ou ciblés. Le rapprochement des résultats est complexe en raison de la difficulté à corriger parfaitement tous les biais.



Dans un tel contexte, le Conseil estime utile et nécessaire de clarifier les termes du débat pour affiner le diagnostic sur l'ampleur réelle du travail non déclaré en France.

Cette clarification doit d'abord porter sur la robustesse respective des différentes méthodes d'estimations. À cet égard, le CNIS considère que « *les approches directes basées sur des données d'audits ou d'enquêtes apparaissent ainsi plus robustes à condition de s'appuyer sur des échantillons de taille suffisante* »⁵¹. Ce constat doit conduire à privilégier les évaluations tirées des contrôles aléatoires de l'ACOSS, l'extrapolation des estimations de la part du travail dissimulé dans l'économie non observée réalisées par l'Insee (sur la base d'une extrapolation des contrôles des services fiscaux) et, dans une moindre mesure, les enquêtes quantitatives (Crédoc et Eurobaromètre) bien que leurs échantillons soient assez réduits.

Cette clarification doit porter également sur la comparabilité et la cohérence des résultats. Or, en la matière, les études proposent des indicateurs différents. Dans cette logique, le Conseil a choisi de privilégier deux indicateurs qui lui semblent les plus lisibles :

- **la valeur relative du travail non déclaré** mesurée par la part qu'il représente dans la masse salariale ou, ce qui est similaire au premier ordre, le montant des cotisations sociales éludées rapporté au total des cotisations normalement dues.
Les cotisations éludées du fait du travail non déclaré demeureraient relativement limitées, représentant autour de 2 % du total des cotisations versées. Le travail non déclaré représenterait de l'ordre de 2 à 3 % de la masse salariale versée par les entreprises.
- **la proportion des personnes de plus de 18 ans exerçant une activité non déclarée** (totalement ou partiellement).
Sur la base de cet indicateur, l'enquête Eurobaromètre donne un résultat de 5,2 %⁵² et l'enquête DNLF / Crédoc, un résultat de 3,9 %. Ces données apparaissent assez convergentes compte tenu de la différence sur la période de référence considérée : un an dans le premier cas ; un mois dans le second.

Au vu des études les plus robustes, listées dans le tableau 2, et avec toutes les précautions qu'impliquent les difficultés méthodologiques liées à ce sujet, le travail non déclaré représenterait donc :

- **en termes de volume, autour de 5 % des personnes de plus de 18 ans (soit environ 2,5 millions de personnes), quels que soient le nombre d'heures travaillées ou la fréquence ;**
- **en termes financiers, entre 2 % et 3 % de la masse salariale versée par les entreprises.**

L'écart entre ces deux chiffres peut s'expliquer par le fait que le travail non déclaré concerne plutôt des activités peu productives et ne sont pas exercées nécessairement à temps plein car, par exemple, combinées avec une activité déclarée.

⁵¹ CNIS (2017, *op. cit.*)

⁵² L'Eurobaromètre rapporte le nombre de personnes interrogées ayant admis avoir reçu un revenu provenant d'une activité non déclarée sur le nombre de personnes de 15 ans et plus. Le pourcentage indiqué (5 %) a donc été multiplié par l'ensemble de la population âgée de 15 ans ou plus rapportée à l'ensemble de la population âgée de 18 ans ou plus (d'après l'INSEE, en 2013, 51 064 786 d'individus sont âgés de 18 ans ou plus et 53 438 147 individus sont âgés de 15 ans ou plus). Le nouveau résultat obtenu (5,23 %) rapporte l'ensemble des personnes interrogées ayant admis avoir reçu un revenu provenant d'une activité non déclarée sur le nombre de personnes âgées de 18 ans ou plus.

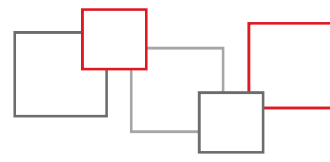


Tableau 2 : Les différentes estimations de l'ampleur du travail non déclaré en France

Organisme	Source	Indicateur	Borne inférieure	Borne supérieure
ACOSS	Contrôles aléatoires	Manque à gagner en termes de cotisations imputables au travail non déclaré / Total des cotisations dues	1,5 %	1,9 %
CCMSA	Extrapolation par post-stratification des résultats de contrôles ciblés	Manque à gagner en termes de cotisations imputables au travail non déclaré / Total des cotisations versées	1,4 %	2,6 %
INSEE Comptes nationaux	Extrapolation du résultat des contrôles avec modélisation de la probabilité de contrôle	Part de la VA dissimulée par des entreprises ayant une existence légale assimilable à du travail dissimulé / Masse salariale versée par les entreprises non financières et financières, y compris masse salariale dissimulée.	2,0 %	2,7 %
	Totalité des redressements pour activité non déclarée	Part de la VA dissimulée assimilable à du travail dissimulé / Masse salariale totale reçue par les ménages	3,2 %	3,7 %
DNLF-DGE (CRE-DOC)	Enquête en face-à-face	Proportion des personnes concernées parmi les personnes de 18 ans et plus (au cours du dernier mois)	3,9 %	
		Proportion des personnes concernées parmi les personnes ayant un emploi (source comptabilité nationale pour le dénominateur)	7,1 %	
Eurobaromètre	Enquête en face-à-face	Proportion des personnes (18 ans et plus) ayant admis avoir reçu un revenu provenant d'une activité non déclarée (au cours des 12 derniers mois)	5,2 %	

Note : De manière générale, selon la méthodologie et le champ retenu, les chiffres diffèrent fortement. Pour favoriser la comparaison des travaux de l'ACOSS et de la comptabilité nationale, la part de la valeur ajoutée dissimulée assimilable à du travail dissimulé a été rapportée, par le CNIS, à la masse salariale comptabilisée. De la même manière, le CNIS ne retient ici que « les redressements effectués par la comptabilité nationale au titre de la fraude pour les entreprises ayant une existence légale », dans la mesure où les autres formes de fraude échappent davantage aux organismes de recouvrement. Enfin, le CNIS compare les estimations de l'INSEE à celle de l'ACOSS, « en les rapportant à la seule masse salariale versée par les seules entreprises à but lucratif (financières ou non financières) », dans la mesure où les contrôles aléatoires ne portent que sur le secteur privé.

Source : CNIS (2017), Secrétariat Général du COE (2018)



2.2 Que peut-on dire de la situation française par rapport à celle de nos partenaires ?

Il existe un écart important, en matière de travail non déclaré, entre les pays développés et les pays en voie de développement ou émergents, où les niveaux de recours au travail non déclaré sont souvent très élevés. Pour mesurer cet écart et plus généralement pour comparer la mesure du travail non déclaré en France à ses principales économies partenaires, les données disponibles, européennes ou internationales, reposent sur des méthodologies souvent fragiles et comportant de nombreuses limites (Labour input method, « *Multiple Indicators Multiple Causes* »⁵³).

En outre, les sources européennes et internationales disponibles sont peu nombreuses et portent souvent sur des périmètres plus larges que le seul travail non déclaré (notamment en ce qui concerne la notion d'emploi informel).

Le Conseil a toutefois jugé utile de présenter l'ensemble des sources ici tout en observant qu'elles doivent être mobilisées plus dans une logique comparative que pour mesurer de manière fine l'ampleur du travail non déclaré dans notre pays.

2.2.1 Des niveaux très divers d'emplois informels au niveau mondial

L'OIT (2018) a cherché en 2018 à estimer la part des emplois informels⁵⁴ dans le total des emplois existants dans 119 pays.

Selon l'OIT, en 2016⁵⁵, « deux milliards d'individus, âgés de 15 ans et plus, travaillent de manière informelle⁵⁶, ce qui représente en moyenne 61,2 %⁵⁷ de l'emploi global »⁵⁸. Or, comme l'indique la carte 1, cette proportion d'emplois informels varie fortement selon les régions et le niveau de développement économique et social. Ce dernier est significativement corrélé à la taille de l'informalité, puisque les pays émergents et en développement (69,6 % de l'emploi global en moyenne) ont des taux d'emplois informels significativement supérieurs aux pays développés (18,3 % de l'emploi global). A titre d'exemple, les taux d'emplois informels enregistrés dans les principales économies développées, notamment les Etats-Unis (18,1 %), l'Allemagne (10,2 %), la France (9,8 %)⁵⁹ sont significativement inférieurs aux taux enregistrés dans les principales économies émergentes, notamment l'Afrique du Sud (34,0 %), le Brésil (46,0 %), la Chine (54,4 %) ou l'Inde (88,2 %).

⁵³ Ces méthodologies et leurs limites sont détaillées en annexe 1.

⁵⁴ Seul l'emploi principal de l'individu est considéré.

⁵⁵ L'estimation mondiale pour 2016 s'appuie sur les données les plus récentes dans chaque pays. A ce titre, dans 90 % des pays, les données ont été récoltées entre 2010 et 2016 et pour la moitié des pays entre 2013 et 2016.

⁵⁶ Pour les employés, cela signifie que la législation nationale sur le travail, l'impôt sur le revenu ou la protection sociale, ne leur est pas appliquée. Pour les indépendants et les employeurs, cela signifie que leur activité appartient au secteur informel.

⁵⁷ Si l'on exclut le champ de l'agriculture, la proportion d'emplois informels dans le monde diminue à 50,5 % du total des emplois existants.

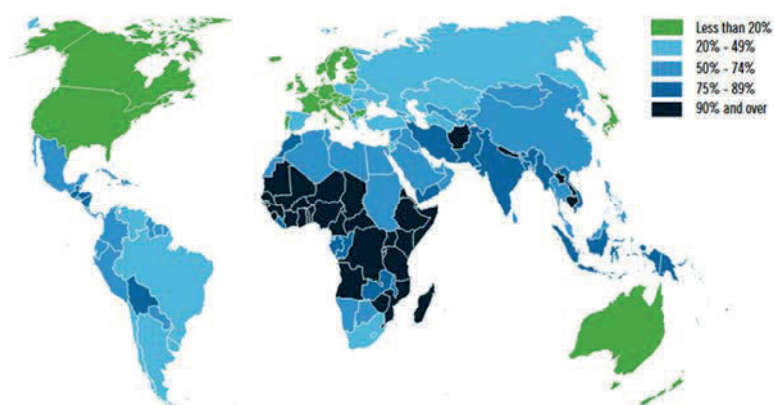
⁵⁸ OIT (2018), *op. cit.*

⁵⁹ Ce pourcentage correspond à une part estimée d'emplois informels, le champ est donc plus large que ceux présentés dans le tableau 2.



Les problématiques des pays en voie de développement et des économies émergentes sont, ainsi, très différentes de celles des économies développées. En effet, « *la transition à l'économie formelle s'enclenche avec le développement économique (croissance, accumulation du capital humain)* »⁶⁰. Les pays émergents et en voie de développement cherchent à favoriser cette transition. A l'inverse, pour les pays développés, le phénomène demeure plus limité dans son ampleur, malgré la persistance de certaines pratiques informelles ou l'émergence de nouvelles problématiques, notamment en lien avec l'ubérisation de l'économie.

Carte 1 : La part d'emploi informel dans l'emploi global, en incluant l'agriculture, au niveau mondial (en 2016)



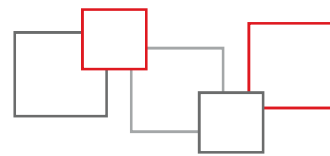
Lecture : La part de l'emploi informel dans l'emploi global varie fortement selon les régions du globe. Elle est la plus élevée en Afrique (85,8 %), en Asie-Pacifique (68,2 %) et dans les Etats Arabes (68,6 %). Les taux les plus faibles sont, à l'inverse, enregistrés en Amérique du Nord (18,1 % aux Etats-Unis) et en Europe et Asie centrale (25,1 %).

Source: OIT (2018)

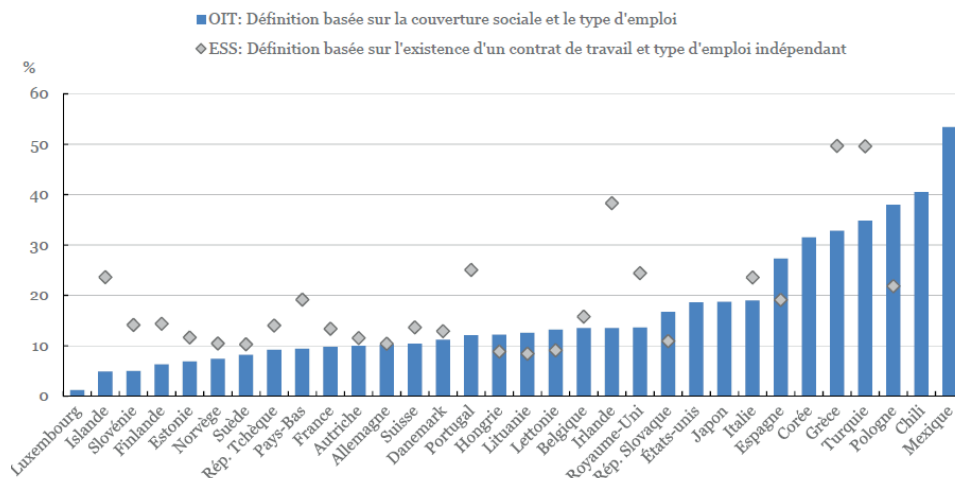
Par ailleurs, les données de l'OIT (2018) et de l'OCDE⁶¹ (suivant la méthodologie employée par Mihails Hazans en 2011) indiquent que la part des emplois informels en France semble plus faible que la moyenne des principales économies développées (cf. Graphique 1).

⁶⁰ Audition de Paolo Falco, économiste, direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, Organisation de coopération et de développement économiques, devant le COE le mardi 18 septembre 2018.

⁶¹ Audition de Paolo Falco, économiste, direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, OCDE, devant le COE le mardi 18 septembre 2018.



Graphique 1 : La part de l'emploi informel dans l'emploi total dans les principales économies développées



Lecture : La part de l'emploi informel dans l'emploi total en France serait de 9,8 % selon la définition OIT et de 13,4 % selon la définition ESS.

Source : OIT (2018), Table B.1 et Calculs de l'OCDE sur la base du European Social Survey suivant la méthodologie développée par M. Hazans (2011)

2.2.2 Comment la France se situe-t-elle vis-à-vis de ses principaux partenaires européens ?

La part des individus exerçant une activité non déclarée : des résultats d'enquête encore divergents

Deux types de travaux apportent des éclairages utiles, même si là encore les périmètres d'analyse sont variables et les analyses pas nécessairement convergentes :

- l'Eurobaromètre sur le travail non déclaré (2014), qui estime la part des individus de 15 ans et plus ayant été rémunérés de manière non déclarée au cours des 12 derniers mois ;
- les travaux de Colin Williams *et al*, qui mesurent la part des emplois (équivalent temps plein) dans le secteur privé provenant du travail non déclaré en 2013 ;

Les résultats de l'Eurobaromètre (2014) semblent indiquer que la part des individus exerçant une activité non déclarée en France est légèrement supérieure à la moyenne de l'UE. Ainsi, en 2013, 4 % des individus interrogés, en moyenne dans l'UE, reconnaissent avoir perçu un revenu du travail non déclaré. Cette proportion est supérieure en France à la même date (5 % des individus). Le tableau 3 répertorie dans chacun des pays de l'UE le pourcentage d'individus ayant admis avoir effectué au moins une activité rémunérée non déclarée au cours des 12 derniers mois en 2013.



Tableau 3 : L'offre de travail non déclaré dans les Etats-membres de l'UE en 2013

Nom de l'économie	% d'individus ayant admis avoir effectué au moins une activité rémunérée non déclarée au cours des 12 derniers mois
UE-28	4 %
Malte	1 %
Allemagne, Italie, Portugal, Irlande, Chypre	2 %
Royaume-Uni, Finlande, Grèce, Pologne, Roumanie	3 %
Belgique, République-Tchèque, Hongrie	4 %
France, Espagne, Autriche, Luxembourg, Bulgarie	5 %
Suède, Slovaquie, Croatie	7 %
Lituanie	8 %
Danemark	9 %
Estonie, Lettonie, Pays-Bas	11 %

Source : Commission Européenne (2014)

Ces résultats doivent être interprétés avec la plus grande prudence. La Commission européenne juge en effet elle-même les niveaux d'offre de travail non déclaré « *relativement faibles et surprenants* » dans les pays d'Europe du Sud et de l'Est. Ces données sont d'autant plus surprenantes si on les compare à celles de Colin Williams⁶². A titre d'exemple, ce dernier estime, en 2013, que l'économie des Pays-Bas a l'un des plus faibles taux de travail non déclaré dans le secteur privé dans l'UE, alors que pour la même année, l'Eurobaromètre présente les Pays-Bas comme l'un des pays ayant le plus fort taux de travail non déclaré.

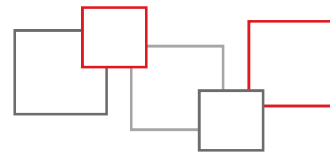
En outre, si l'on s'intéresse au volet de la demande de travail non déclaré de l'Eurobaromètre (2014), on observe que 11 % des personnes interrogées, en moyenne dans l'UE, reconnaissent avoir consommé un bien ou un service ayant impliqué le recours à du travail non déclaré, en 2013 et que cette proportion est cette fois-ci inférieure en France à la même date (9 % des individus).

Les données de l'Eurobaromètre semblent donc difficilement mobilisables, afin de comparer effectivement les différents taux de travail non déclaré au sein des pays de l'UE, et ce d'autant plus que la taille des échantillons par pays, en particulier pour le groupe des travailleurs non déclarés, demeure faible, souvent inférieure ou égale à 50 personnes⁶³. Pour sa part, Colin Williams, à partir de la *Labour input method*, estimait en 2013, que le travail non déclaré représentait 11,6 % des emplois (en équivalent temps plein) dans le secteur privé (salariés, indépendants), en moyenne dans l'UE. En pondérant cette moyenne par la taille relative des marchés du travail de chaque pays⁶⁴, la proportion obtenue est de 9,3 %. La proportion en France est estimée à 8,8 % des emplois (en équivalent temps plein) dans le secteur privé et, ce faisant, est significativement inférieure à la moyenne (non pondérée) de l'UE et légèrement inférieure à sa moyenne pondérée (cf. Graphique 2). Le chiffre de 8,8 % des emplois (en équivalent temps plein) dans le secteur privé peut sembler relativement élevé. On pourrait le concevoir dès lors comme une borne haute du travail non déclaré dans le secteur privé, au regard des

⁶² Williams C. et al, (2017), *op. cit.*

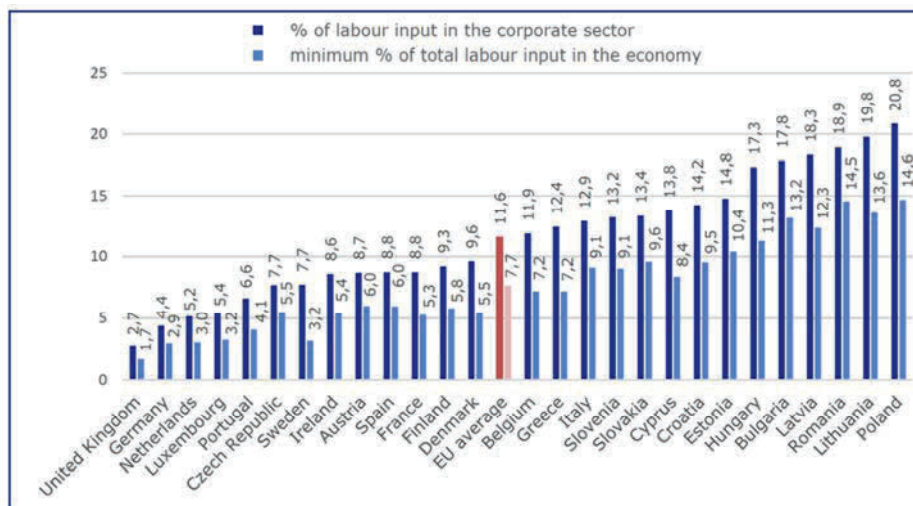
⁶³ A titre d'exemple, le nombre d'entretiens réalisés, dans le cadre de l'Eurobaromètre, en Allemagne s'élève à 1 004 entretiens. Dans ce pays, la proportion de personnes ayant admis avoir effectué une activité rémunérée non déclarée s'élève, selon l'Eurobaromètre, à 2 % des individus, soit 20 personnes. Le chiffre est encore plus faible pour des pays moins peuplés comme Malte, Chypre ou le Luxembourg (environ 500 entretiens par pays).

⁶⁴ Les pays avec le marché du travail le plus volumineux (Allemagne, France) ont des taux de travail non déclaré relativement faibles.



nombreuses limites méthodologiques associées à la méthode des Labour inputs (présentée en annexe)⁶⁵. Ce chiffre doit donc être pris lui aussi avec précaution.

Graphique 2 : Le travail non déclaré dans le secteur privé dans l'UE en 2013



Lecture : Le niveau de travail non déclaré estimé en France se rapproche de ceux observés en Espagne (8,8 % des emplois), en Autriche (8,7 %) et en Irlande (8,6 %). Il est significativement supérieur aux taux enregistrés au Royaume-Uni (2,7 %), en Allemagne (4,4 %) et aux Pays-Bas (5,2 %) et est inférieur aux niveaux observés en Europe de l'Est, ainsi qu'en Italie (12,9 %) ou en Grèce (12,4 %).

Source : Williams C. et al (2017)

La France, au même titre que l'Europe de l'Ouest et du Nord, présenterait globalement un taux de travail non déclaré dans le secteur privé inférieur à celui de l'Europe du Sud et de l'Est. De manière générale, les résultats obtenus en termes de comparaison entre pays et régions sont très différents de ceux de l'Eurobaromètre, puisqu'ici, les niveaux enregistrés de travail non déclaré sont globalement les plus élevés en Europe de l'Est et du Sud et les plus faibles en Europe de l'Ouest et du Nord.

Le poids des activités non déclarées en masses monétaires

Les données disponibles sont là encore peu nombreuses et se limitent essentiellement aux analyses de Friedrich Schneider *et al*, qui mesurent la part de l'économie souterraine dans le PIB à l'aide de la méthode des MIMC. La notion d'économie souterraine, au sens où l'entend l'économiste autrichien, est relativement proche de la notion de travail non déclaré⁶⁶.

Une étude de 2016⁶⁷ qui cherche à apprécier le poids de l'économie souterraine pour un panel de 36 économies développées estime à **12,6 % du PIB** le poids de cette économie en France. Ce chiffre est de l'aveu même de

⁶⁵ Pourtant, l'auteur estime à l'inverse, qu'il est probablement sous-estimé, dans la mesure où des données pourraient être manquantes dans les deux bases de données qu'il utilise.

⁶⁶ L'économie souterraine, tel que l'entend Friedrich Schneider, inclue toutes les productions légales de biens et services cachés aux autorités afin d'éviter le paiement de contributions socio-fiscales, de contourner la réglementation du marché du travail (salaire minimum, durée légale du travail) ou d'éviter de se plier au respect de procédures administratives.

⁶⁷ Schneider F. (2016), « Estimating the Size of the Shadow Economies of Highly developed Countries: Selected New Results », CESifo DICE Report.



l'auteur probablement surestimé, du fait notamment des nombreuses limites propres à l'approche MIMC⁶⁸. Il constitue donc uniquement une tendance générale à même de comparer les niveaux d'économie souterraine en France et dans les principales économies développées.

A ce titre, la France se situerait sensiblement en dessous de la moyenne des pays de l'UE (17,9 % du PIB) mais au-dessus des niveaux enregistrés dans les principales économies développées (membres de l'OCDE) non-membres de l'UE, c'est-à-dire la Suisse (6,2 % du PIB), les Etats-Unis (5,6 % du PIB), le Japon (8,5 % du PIB), l'Australie (9,8 %) ou le Canada (10,0 %), à l'exception de la Norvège (12,6 % du PIB) et de la Turquie (29,2 % du PIB). Dans des travaux plus récents pour l'année 2018, dont les résultats figurent dans le tableau 4, Friedrich Schneider estime cette fois la taille moyenne (non-pondérée) de l'économie souterraine dans l'UE à 16,8 % du PIB⁶⁹. Pour la France, la taille de l'économie souterraine est là aussi significativement inférieure à cette moyenne (12,3 % du PIB).

Tableau 4 : Le poids de l'économie souterraine dans 10 économies européennes en 2018

Nom de l'économie retenue	Part de l'économie souterraine en % du PIB
UE-28 (moyenne non pondérée)	16,8 %
Autriche	6,7 %
Pays-Bas	7,5 %
Danemark	9,3 %
Allemagne	9,7 %
Royaume-Uni	9,8 %
Suède	11,6 %
France	12,3 %
Espagne	16,6 %
Italie	19,5 %
Grèce	20,8 %

Source : Schneider (2018)

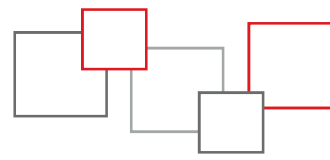
2.2.3 Que sait-on de l'évolution du recours au travail non déclaré en France et vis-à-vis de ses principaux partenaires européens ?

S'il est difficile d'estimer le travail non déclaré à un instant précis, il est encore plus ardu d'apprécier son évolution. D'une part, les enquêtes présentant des séries temporelles sont très peu nombreuses et d'autre part, les méthodologies employées dans les diverses enquêtes s'avèrent bien souvent différentes, ce qui complique fortement la comparaison des résultats dans le temps. Ainsi, si on se situe dans une analyse de long terme pour essayer d'identifier des évolutions tendanciennes sur les 40 ou 50 dernières années, aucune étude ne permet de dresser un diagnostic solide.

Si on regarde cette fois à plus court terme, il est possible de mobiliser davantage de séries temporelles pour tenter d'évaluer l'évolution du travail non déclaré en France et dans les principales économies développées depuis 10 ou 15 ans.

⁶⁸ Ces limites sont détaillées en annexe 1.

⁶⁹ Schneider F. (2018), *op. cit.*



On mobilisera ici deux sources principales :

- les Eurobaromètres sur le travail non déclaré publiés en 2007 et en 2014 ;
- les travaux de Schneider *et al* (2018), qui estiment la part de l'économie souterraine dans le PIB des 28 Etats-membres de l'UE entre 2003 et 2018.

Cette analyse de court terme n'en reste pas moins délicate, notamment compte tenu des effets conjoncturels propres à la période récente et aux conséquences de la crise économique de 2008. Parmi ces effets conjoncturels possibles, se pose notamment la question des moyens des différentes inspections chargées de la lutte contre la fraude, qui ont pu être affectés dans un certain nombre de pays par de fortes contraintes budgétaires ou la question de la tolérance politique à l'égard du travail non déclaré dans un contexte de crise économique.

Colin Williams, dans une étude pour Eurofound a ainsi cherché à analyser l'impact de la crise économique sur le volume du travail non déclaré. En théorie, la crise économique pourrait avoir deux types d'effets⁷⁰:

- selon la première conception, la taille de l'économie non déclarée (relativement à l'économie déclarée) aurait augmenté avec la crise économique parce que les entreprises et les particuliers employeurs ont cherché à compenser la baisse de leurs revenus par la diminution de leurs coûts, en substituant du travail déclaré par du non déclaré et parce que réciproquement, les demandeurs d'emplois seraient plus susceptibles de travailler de manière non déclarée ;
- selon la deuxième conception, la taille de l'économie non déclarée aurait diminué du fait d'une quantité d'argent disponible plus faible, en particulier dans des secteurs durement touchés par la crise et où le recours au travail non déclaré est traditionnellement élevé (construction, hôtel, restauration), la demande de main d'œuvre non déclarée est plus faible. A l'inverse, le travail non déclaré aurait en partie été remplacé par un recours accru à des formes de travail déclaré plus flexibles et moins coûteuses.

En première analyse, l'ampleur du travail non déclaré serait plutôt orientée légèrement à la baisse ces dernières années en France et dans les principales économies développées. Selon les chiffres de l'Eurobaromètre de 2007 et 2013 (présentés dans le tableau 5), qui concernent uniquement le travail non déclaré *stricto sensu*, le pourcentage d'individus, entre 2007 et 2013, ayant admis avoir exercé une activité non déclarée rémunérée au cours des 12 derniers mois, aurait légèrement diminué à la fois en France (de 6 à 5 %) et en moyenne dans l'UE (de 5 à 4 %).⁷¹ Toutefois, ce constat doit être analysé avec une forte précaution au regard des nombreuses limites de l'Eurobaromètre : il ne faut pas notamment surinterpréter une baisse apparente d'un point de pourcentage compte tenu des modalités de construction de l'enquête à 6 ans d'intervalle.

⁷⁰ Williams C. et Reenoy P. (2013), Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway: Approaches and measures since 2008, Eurofound, Dublin.

⁷¹ Les données de l'Eurobaromètre de 2007 et 2013 ne sont toutefois pas parfaitement comparables puisque les paiements en nature liés à des activités non déclarées étaient pris en compte dans les statistiques en 2007 ; or ce n'est plus le cas en 2013.



Tableau 5 : L'évolution de l'offre de travail non déclaré entre 2007 et 2013 dans l'UE

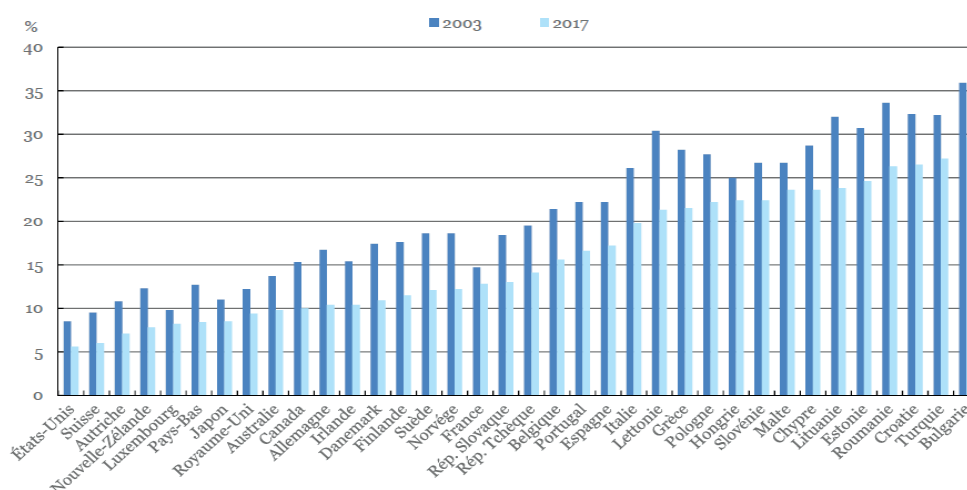
Nom de l'économie retenue	Différentiel (entre 2013 et 2007) de point de % d'individus ayant admis avoir effectué au moins une activité rémunérée non déclarée au cours des 12 derniers mois
UE-28	-1
Danemark	-9
Lettonie	-4
République Tchèque, Suède, Hongrie	-3
Belgique, Irlande, Pays-Bas, Pologne	-2
Allemagne, France, Italie, Portugal, Finlande	-1
Bulgarie, Estonie, Luxembourg	stable
Royaume-Uni, Lituanie, Chypre	+1
Espagne, Slovaquie	+2

Lecture : Dans la plupart des pays de l'UE, le pourcentage d'individus admettant avoir reçu un revenu issu d'une activité non déclarée en 2013 est légèrement plus faible ou similaire aux niveaux enregistrés en 2007. Les baisses les plus notables se situent au Danemark (de 18 % en 2007 à 9 % en 2013), en Lettonie (de 15 à 11 %) ou en Suède (de 10 à 7 %). A l'inverse, les hausses les plus fortes sont enregistrées en Espagne (de 3 à 5 %) et en Slovaquie (de 5 à 7 %).

Source : Commission Européenne (2014)

Les travaux de Schneider *et al* sur l'économie souterraine,⁷² corroborent ce résultat sur le périmètre de l'économie souterraine (qui est, dans le cadre de cette étude, très proche de celui du travail non déclaré *stricto sensu*).

Graphique 3 : La part de l'économie souterraine (en % du PIB) en 2003 et 2017 dans 36 pays développés

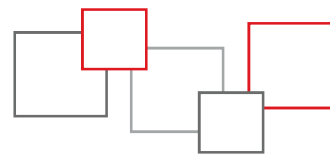


Note : 2016 pour l'Australie, le Canada, les États-Unis, le Japon et la Nouvelle-Zélande.

Source : Schneider (2016), Schneider (2018)

Comme le montre le graphique 3, dans la totalité des 36 pays développés, la part de l'économie souterraine dans le PIB aurait ainsi diminué entre 2003 et 2018, mais pas avec la même intensité. Elle serait passée, en

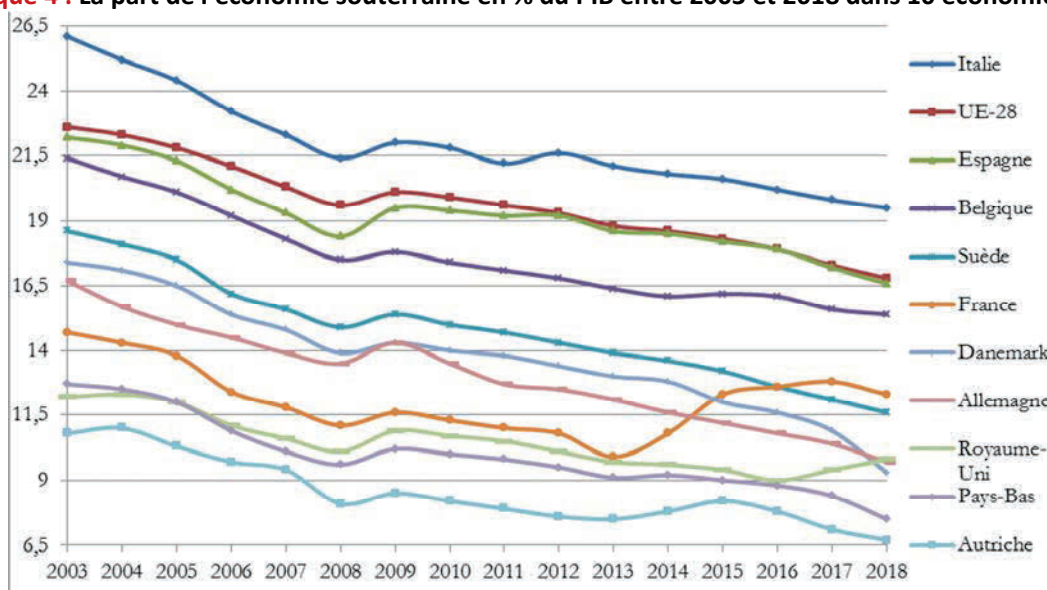
⁷² Schneider F. (2016), *op. cit.* et Medina L. and Schneider F. (2018), Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?, IMF Working Papers.



France, de 14,7 à 12,3 %, et en Allemagne, de 16,7 à 9,7 %, entre 2003 et 2018. Sur la même période, en moyenne dans l'UE, l'économie souterraine aurait fortement diminué passant de 22,6 à 16,8 % du PIB.

Toutefois, cette évolution n'est pas nécessairement linéaire (cf. Graphique 4). A ce titre, l'économie souterraine en France aurait diminué de 14,7 à 12,3 % entre 2003 et 2018, malgré une augmentation entre 2013 (9,9 %) et 2017 (12,8 %).

Graphique 4 : La part de l'économie souterraine en % du PIB entre 2003 et 2018 dans 10 économies de l'UE



Note : L'évolution de la part de l'économie non déclarée n'est pas linéaire sur la période 2003-2018. De plus, la France, et à une moindre échelle, le Royaume-Uni connaissent une augmentation du poids de l'économie non déclarée dans le PIB sur les cinq dernières années.

Source : Schneider (2018), Secrétariat Général du COE

Ce ressaut de l'économie souterraine entre 2013 et 2017 que constaterait Schneider doit être interprété là encore avec prudence compte tenu de la fragilité de ce type de mesure. On observera que de son côté l'Acoss, dans son travail d'actualisation pour le HCFIPs de son évaluation de l'ampleur du travail dissimulé réalisée précédemment pour le CNIS considère, en mobilisant les résultats des contrôles aléatoires réalisés en 2016 dans le secteur des transports routiers, que « l'évaluation du travail dissimulé en matière de cotisations éludées n'est pas fondamentalement modifiée ». Mais il est vrai que ce travail d'actualisation repose sur la seule prise en compte du secteur du transport routier, dont le poids est relativement faible dans l'économie et ne s'inscrit pas dans une logique de comparaison temporelle.

Les sources internationales mobilisées dans le rapport semblent au total insuffisamment robustes pour statuer précisément sur le sens des évolutions récentes. Il apparaît toutefois que la tendance est plutôt orientée à une légère baisse au cours des 10-15 dernières années, cette diminution tendancielle pouvant masquer des fluctuations à la hausse ou à la baisse en fonction notamment du contexte économique. Et cela vaudrait aussi pour la France.



Au total, l'analyse faite par le Conseil de l'ampleur du travail non déclaré en France montre qu'au vu des études les plus robustes, et avec toutes les précautions qu'impliquent les difficultés méthodologiques liées à ce sujet, le travail non déclaré représenterait donc :

- en termes volume, autour de 5 % des personnes de plus de 18 ans (soit 2,5 millions de personnes), quels que soient le nombre d'heures travaillées et la fréquence ;
- en termes financiers, entre 2 % et 3 % de la masse salariale versée par les entreprises.

Le Conseil reste en revanche plus circonspect sur les comparaisons internationales et les évolutions tendancielles. Il considère tout au plus que :

- la France se rapprocherait probablement des niveaux de travail non déclaré enregistrés en Europe du Nord et de l'Ouest et aurait des proportions de travail non déclaré plus faibles qu'en Europe du Sud et de l'Est ;
- la tendance serait plutôt orientée à une légère baisse au cours des 10-15 dernières années, cette diminution tendancielle pouvant masquer des fluctuations à la hausse ou à la baisse en fonction notamment du contexte économique.

Deuxième partie :
Les caractéristiques du travail non déclaré en France



1 Profils des travailleurs et des employeurs qui pratiquent le travail non déclaré

Les données statistiques existantes – enquêtes, données « indirectes » fournies par des enquêtes statistiques et données issues des contrôles – permettent de mener des analyses afin de mieux connaître les profils des personnes qui exercent ou font appel à une activité non déclarée. **Deux types d'analyses peuvent être conduites : une approche comparative entre la composition des échantillons de travailleurs non déclarés par rapport à la structure de la population active ou une approche, complémentaire, qui cherche à tester l'existence d'un lien entre certaines caractéristiques et la probabilité d'exercer un travail non déclaré. Si des corrélations peuvent en effet être observées, différentes explications co-existent pour les expliciter. Du reste, notons qu'il y a des différences de profils de travailleurs et d'employeurs selon les pays ou encore selon les secteurs.**

La disponibilité des données et des études en la matière conduit à présenter des éléments plus détaillés sur le profil des travailleurs en comparaison de ceux sur les employeurs. Cela ne saurait signifier que l'enjeu ne porte que sur une plus grande connaissance des caractéristiques des personnes, mais plutôt qu'il y a un véritable manque d'informations disponibles – au-delà de quelques aspects descriptifs – sur les profils et les pratiques des chefs d'entreprises ayant recours à du travail non déclaré.

1.1 Les profils des personnes les plus exposées au travail non déclaré

Les analyses sur les profils des travailleurs ont porté sur trois aspects :

- les caractéristiques de la personne (âge, sexe, niveau d'éducation) ;
- la situation familiale (situation maritale, enfants, niveau de revenus du foyer) ;
- la situation professionnelle (statut d'emploi, type de contrat).

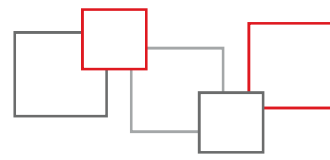
Les analyses réalisées sur les travailleurs non déclarés – par nature différentes – sont difficilement comparables. On cherchera ici à rassembler pour chaque caractéristique de la personne et de sa situation, les différentes conclusions disponibles, leur robustesse et leur portée. Le cas échéant, les éléments sur le travail non déclaré *stricto sensu* pourront être complétés par des travaux portant sur le champ plus large de l'emploi informel.

1.1.1 Les caractéristiques individuelles

Concernant l'âge, si les différentes analyses convergent vers le constat que les travailleurs les plus jeunes sont proportionnellement plus exposés au travail non déclaré, certaines soulignent également une surexposition des plus âgés :

- d'après les travaux du Bureau international du travail⁷³, les jeunes et les plus âgés sont les plus exposés à l'emploi informel dans toutes les régions, en effet, au niveau mondial, on observe des taux de participation à l'emploi formel des jeunes (15-24 ans) et des plus âgés (65 ans et plus) significativement plus faibles que pour les autres classes d'âge. Ils sont de l'ordre de 22-23% pour les jeunes et les plus âgés contre 37,4% pour les 25-29 ans, 41,4% pour les 30-34 ans, 44,3% pour les 35-54 ans et 40,8% pour les

⁷³ Audition de Philippe Marcadent Chef du Service des marchés du travail inclusifs, des relations professionnelles et des conditions de travail, Bureau international du travail, devant le COE, le 18 septembre 2018.



55-64 ans. En Europe et en Asie centrale, ces taux sont bien plus élevés : autour de 65% pour les jeunes et 60% pour les plus âgés et de 80% pour les autres tranches d'âge ;

- d'après l'étude de Mihails Hazans⁷⁴, – dont la méthodologie est présentée *supra* –, il y a, dans les pays d'Europe de l'Ouest, une corrélation positive entre le fait d'avoir entre 15-24 ans, d'avoir plus de 65 ans et d'occuper un emploi informel (ce n'est pas ici la même définition que celle « d'emploi informel » au sens du BIT) ;
- d'après les résultats de l'Eurobaromètre 2014, au niveau européen, les travailleurs qui déclarent pratiquer une activité non déclarée représentent 7 % des 15-24 ans, 5 % des 26-39 ans, 3 % des 40-54 ans et 1 % des 55 ans et plus. Ces résultats varient toutefois selon les types d'activités réalisées : les plus de 55 ans sont surreprésentés dans les activités de réparation et rénovation, alors que les jeunes (15-24 ans) le sont dans la garde d'enfants et le service en salle ;
- d'après l'enquête du Credoc de 2015, seuls les plus âgés sont sous-représentés par rapport à leur poids dans la population parmi leur échantillon de personnes qui pratiquent une activité non déclarée ;
- d'après les résultats des contrôles aléatoires de l'Acoss, dans le secteur de la construction⁷⁵ (contrôles réalisés en 2013), seuls les salariés de plus de 60 ans ont un taux de dissimulation significativement plus élevé ; dans le secteur des transports⁷⁶ (contrôles réalisés en 2015-2016), le fait d'avoir entre 45 et 50 ans a tendance à augmenter la probabilité de pratiquer du travail dissimulé toute chose égale par ailleurs ;
- l'enquête conduite par Kantar Public pour le COE, montre, non pas une surexposition particulière des jeunes au travail non déclaré puisqu'il ne s'agit pas d'une enquête statistique, mais l'importance que semble avoir la « jeunesse » comme facteur explicatif du recours au travail non déclaré (période de transition, recherche d'une voie professionnelle, volonté d'émancipation et aspirations de court terme).

Concernant le sexe, les hommes sont, d'après les sources disponibles, légèrement plus représentés que les femmes parmi les travailleurs non déclarés avec des variances importantes selon les types d'activités :

- d'après le Bureau international du travail⁷⁷, au niveau mondial, plus d'hommes que de femmes occupent des emplois informels, mais dans le cas des pays développés, les taux de participation sont très proches, bien que légèrement supérieurs pour les hommes (18,9 % contre 17,6 % pour les femmes) ;
- selon M. Hazans (2011), dans le cas des pays d'Europe de l'Ouest, il n'y a pas d'effet du sexe sur la probabilité d'occuper un emploi informel ;
- d'après les résultats de l'Eurobaromètre 2014, les travailleurs déclarés représentent 5 % des hommes enquêtés contre 3 % des femmes, avec des différences selon les types d'activités : les hommes sont surreprésentés dans les activités de réparation et rénovation et de jardinage alors que les femmes le sont dans les activités de nettoyage, de garde d'enfants et de service en salle ;
- d'après l'enquête du Credoc de 2015, les hommes sont surreprésentés parmi les personnes qui pratiquent une activité non déclarée par rapport à leur poids dans la population.

S'agissant enfin du niveau d'éducation, les analyses sont plus rares et aucune conclusion forte ne semble émerger. L'étude de M. Hazans montre que, dans le cas des pays d'Europe de l'Ouest, les travailleurs les plus

⁷⁴ Hazans M., (2011), *op.cit.*

⁷⁵ Acoss (2013), *La lutte contre le travail illégal.*

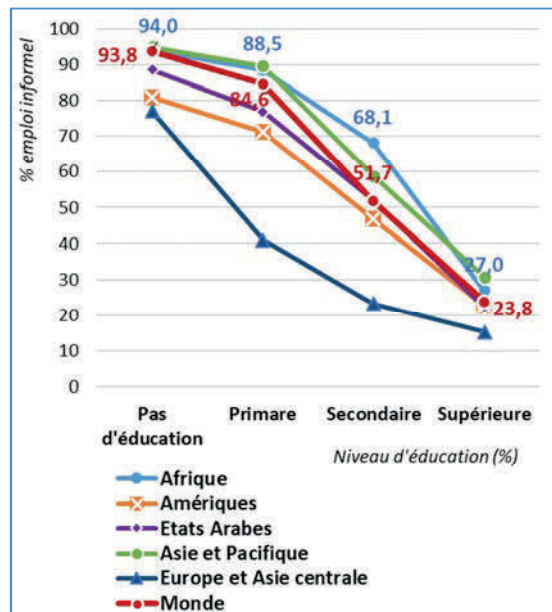
⁷⁶ Acoss (2016), *Contrôle et lutte contre la fraude au prélèvement social.*

⁷⁷ Audition de Philippe Marcadent Chef du Service des marchés du travail inclusifs, des relations professionnelles et des conditions de travail, Bureau international du travail, devant le COE, le 18 septembre 2018.



concernés par le travail informel sont ceux qui ont moins qu'un enseignement secondaire. Selon le Bureau international du travail, quelle que soit la région, l'exposition à l'informalité décroît avec le niveau d'éducation (cf. Graphique 5).

Graphique 5 : Exposition à l'informalité dans le monde selon le niveau d'éducation



Lecture : Dans le monde, le taux de participation des personnes ne disposant d'aucune éducation est de 93,8% en moyenne, il est au contraire de 23,8% pour les personnes disposant d'une éducation supérieure.

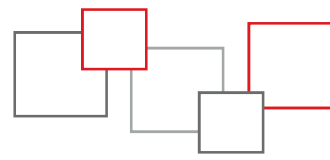
Note : Le champ est ici celui de l'emploi informel tel que défini par le BIT, il n'est donc pas directement assimilable à la non déclaration de tout ou partie d'heures de travail.

Source : Bureau international du travail

1.1.2 La situation familiale, les valeurs et l'environnement social

Les analyses permettent de tirer peu de conclusions générales quant au lien entre situation financière du foyer, valeurs, environnement social et probabilité de pratiquer le travail non déclaré.

Concernant la situation financière du foyer, il ressort de l'Eurobaromètre de 2014, que les personnes qui pratiquent le travail non déclaré ont proportionnellement plus répondu avoir souvent des difficultés à payer les factures que celles qui ne le pratiquent pas. Sur ce point, l'enquête qualitative conduite par Kantar Public pour le COE semble confirmer que beaucoup de personnes ont recours à du travail non déclaré parce qu'ils déclarent se sentir en situation de précarité économique. Etant entendu que cette enquête ne cherche pas la représentativité et qu'il s'agit du regard porté par les personnes sur des comportements qu'ils savent illégaux, ces analyses doivent être interprétées dans les limites de ce cadre. C'est ainsi que ce qui ressort des propos de Malika, 28 ans, auto-entrepreneuse coiffeuse, « *Le black, cela nous sauve la vie, c'est une question de manger correctement du 1er au 31 et ce n'est pas un luxe. On ne peut pas se faire déclarer même si on en a la meilleure intention du monde, la vie est trop dure* » mais aussi de Madeleine, 56 ans, adjointe administrative dans une mairie : « *Une nécessité, si je ne faisais pas cela, ma fille ne mangerait plus et je serais dans l'endettement* ». L'analyse de



M. Hazans en 2011 montre toutefois qu'en Europe de l'Ouest la perception de la situation financière du foyer ne semble pas être un facteur prédictif significatif du fait d'occuper un emploi informel.

S'agissant des valeurs de l'entourage, les résultats de l'enquête réalisée par le Credoc montrent que 80 % des personnes qui pratiquent du travail non déclaré considèrent que la fraude existe dans leur entourage. Ce constat est également mis en lumière par l'enquête conduite par Kantar Public pour le COE puisque, pour beaucoup de personnes interrogées, le travail non déclaré est une habitude largement partagée par la famille et les proches, à un tel point qu'il en devient « banal ».

1.1.3 La situation professionnelle

Quelques faits saillants ressortent des analyses en termes de situation professionnelle : les chômeurs, les travailleurs indépendants et les salariés avec un contrat de travail temporaire sont plus exposés au travail non déclaré.

Concernant le statut d'emploi, il ressort que les chômeurs et les travailleurs indépendants sont plus exposés au travail non déclaré que les salariés :

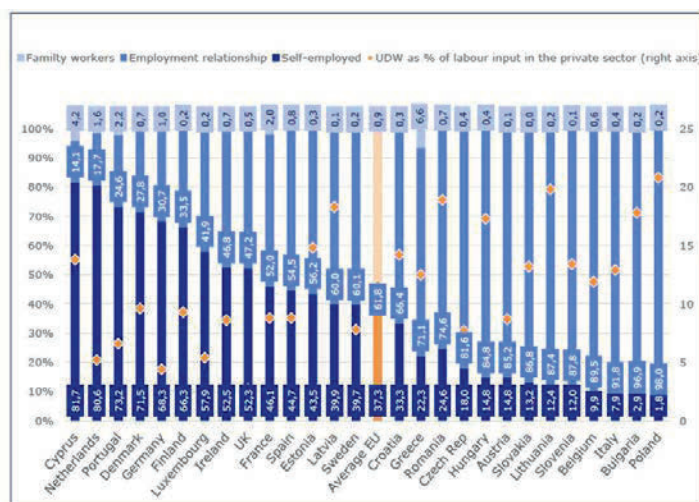
- d'après M. Hazans (2011), l'expérience d'une période de chômage de longue durée est associée à une probabilité plus élevée d'occuper un emploi informel ;
- au niveau mondial, et avec un périmètre différent, le BIT trouve que 83 % des travailleurs indépendants sont informels contre 56 % chez les salariés. En France, toujours avec la même méthodologie, seuls 10 % des travailleurs indépendants seraient informels (contre presque 35 % selon C. Williams) ;
- d'après les résultats de l'Eurobaromètre 2014, les personnes pratiquant une activité non déclarée représentent 9 % des chômeurs, 5 % des travailleurs indépendants et 7 % des étudiants contre 2 % des cadres et 4 % des ouvriers ;
- d'après les résultats de l'analyse de Williams et Reenoy de 2013⁷⁸, en Europe de l'Ouest, les chômeurs participent légèrement plus (6 % des chômeurs) au travail non déclaré que l'ensemble des travailleurs (5 % des personnes en emploi) ;
- d'après l'étude réalisée par Williams et al. en 2017 (cf. Graphique 6) pour la Commission européenne à partir de la méthode LIM présentée *supra*, le travail non déclaré est plus fréquent chez les travailleurs indépendants que chez les salariés : en structure, en France, 52 % des heures de travail non déclarées concernent des salariés, 46 %, des indépendants et 2 %, des travailleurs familiaux⁷⁹ ; en comparaison, en Europe, 62 % du travail non déclaré est réalisé dans le cadre du salariat, 37 % par des indépendants et 0,3 % par des travailleurs familiaux.

⁷⁸ Williams C. et Reenoy P. (2013), *op. cit.*

⁷⁹ Les travailleurs familiaux sont ici les personnes qui travaillent dans le cadre d'une entreprise familiale ou une exploitation agricole qui partagent le domicile du chef d'entreprise et sont rémunérés sous forme d'avantage en nature.



Graphique 6 : Le travail non déclaré par type d'emploi en 2013



Source : Williams C. et al (2017)

Au sein de la population des salariés, le type de contrat de travail est également un élément qui peut faire varier l'exposition au travail non déclaré. Ainsi d'après les résultats des contrôles aléatoires de l'Acoss dans le secteur de la construction, les salariés en CDD ont un taux de dissimulation significativement plus élevé que les personnes en CDI. En outre, dans ce secteur, le taux de dissimulation est plus élevé parmi les personnes présentes dans l'entreprise depuis moins de deux ans. L'analyse de la vague de contrôles aléatoires portant sur le secteur du transport montre un résultat similaire : les salariés en CDD ont une probabilité plus élevée d'être dans une situation de travail dissimulé. On peut considérer que la plus grande précarité des personnes en CDD et leur moindre capacité de négociation constitue alors un facteur explicatif de cette probabilité plus élevée.

Selon le secteur d'activité et la taille de l'entreprise ou encore le profil du chef d'entreprise, les travailleurs ne sont pas exposés de la même manière au travail non déclaré. Sans qu'il n'existe non plus de profils types de travailleurs selon les secteurs, on peut néanmoins observer une récurrence de certaines caractéristiques propres à certains secteurs.

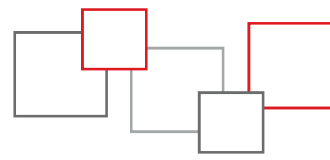
C'est ainsi le cas du secteur du bâtiment⁸⁰. D'après une étude de 2007 portant sur le secteur de la construction, il existe deux profils types de travailleurs non déclarés :

- des hommes plutôt qualifiés qui ont un emploi régulier, ont entre 25 et 45 ans et pratiquent pour leur compte ou celui de leur employeur, à côté de leur emploi, des activités non déclarées de rénovation, réparation ou maintenance (ce serait la pratique majoritaire) ;
- des populations fragiles, souvent des hommes peu qualifiés, demandeurs d'emploi ou travailleurs illégaux qui subissent le développement de la sous-traitance et de l'externalisation, et sont employés pour des emplois « dirty, dangerous, difficult ».

Le secteur des services à la personne a également fait l'objet d'analyses plus approfondies⁸¹. **En 2007, une enquête sociologique s'est intéressée aux « travailleuses non déclarées ».** Dans ce secteur, marqué par une

⁸⁰ Cremers J., Janssen J. (2007), « Shifting Employment: undeclared labour in construction », CLR-Studies 5, i-books/CLR, Brussels ; Cremers J. (2017), « Undeclared work in the construction industry », *European Platform to tackle undeclared work*.

⁸¹ Audition d'Isabelle Puech, Directrice de l'Observatoire des emplois de la famille, à la Fepem, le 2 octobre 2018 devant le COE.



surreprésentation des femmes, on peut distinguer, au sein de la population des travailleuses non déclarées, deux grands profils :

- des femmes qui, à côté d'une activité salariée faiblement rémunérée, pratiquent une activité non déclarée : il s'agit alors d'un revenu d'appoint, souvent considéré comme une « caisse noire » réservé aux dépenses de la femme ;
- des femmes qui ne pratiquent qu'une activité non déclarée : il peut s'agir de femmes qui ne disposent pas de papiers ou bien qui cumulent avec des allocations chômage.

1.2 Caractéristiques de la demande de travail non déclaré

Les données disponibles permettent de mener des analyses similaires à celles réalisées sur les caractéristiques individuelles des travailleurs. Il en ressort que l'on peut tirer des conclusions sur les caractéristiques des employeurs ayant recours à du travail non déclaré en termes de :

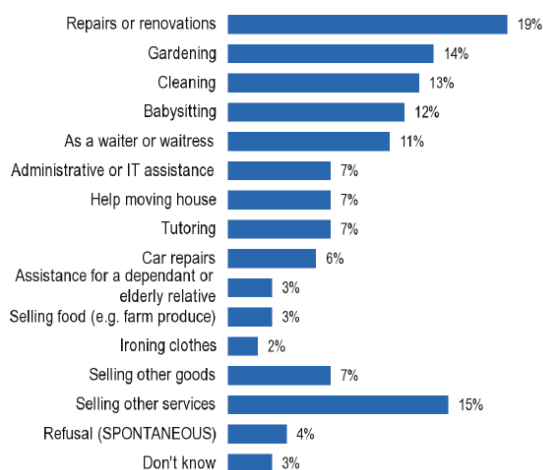
- secteurs d'activité, taille et types d'activités ;
- profils du chef d'entreprise ou plus largement du « consommateur ».

1.2.1 Secteurs d'activité, taille, types d'activités

Concernant les secteurs d'activités les plus exposés au travail non déclaré, il existe un consensus assez large à la fois au niveau international et sur le seul périmètre français :

- **L'Eurobaromètre 2014 permet d'identifier la répartition du travail déclaré par type d'activités** (cf. Graphique 7). Ainsi, parmi les personnes qui déclarent pratiquer une activité non déclarée au cours des 12 derniers mois dans l'UE : 19 % le font pour des réparations ou rénovations, 14 % pour du jardinage, 13 % du nettoyage, 12 % de la garde d'enfants, 11 % du service en salle.

Graphique 7 : Répartition du travail non déclaré par type d'activités dans l'Union européenne



Question : Laquelle des activités suivantes avez-vous pratiqué de manière non déclarée au cours des 12 derniers mois ?

Lecture : 19 % des personnes qui pratiquent une activité non déclarée le font pour des activités de réparations/rénovations.

Note : Sur 988 répondants.

Source : Commission Européenne (2014)



- Dans l'enquête du Credoc, les secteurs les plus concernés sont la construction (21 %), l'hébergement et la restauration (20 %) et les arts et spectacles (9 %).
- **Les données issues des contrôles aléatoires fournissent, dans le cas français, l'approche *a priori* la plus proche de la réalité.** Néanmoins, il est nécessaire de rappeler deux limites principales dont ils souffrent : le champ des contrôles aléatoires est lui-même restreint⁸² et les méthodologies retenues pour mener les campagnes de contrôle sont différentes selon les secteurs. Aussi les taux obtenus ne peuvent être considérés comme directement comparables. Du reste, on peut noter la répartition inégale, selon les secteurs, des trois indicateurs que sont la fréquence de redressement, le taux d'établissements en fraude et le taux de salariés dissimulés. Comme le montre le tableau 6 ci-dessous, les taux les plus élevés se retrouvent ainsi dans **l'hôtellerie-restauration, le commerce de détails alimentaire, le BTP, le gardiennage mais aussi le transport**(qui a fait l'objet de deux campagnes dédiées en 2015 et 2016 avec des taux d'établissements en situation de fraude de 11,6 % pour le siège des établissements de transport et 23,6 % pour les plateformes logistiques).

Tableau 6 : Evaluation 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 (*)

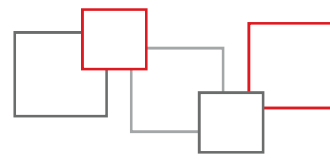
Note : Ces chiffres doivent plutôt être considérés comme une borne basse : la détection de la fraude ne peut jamais être totale, elle dépend notamment de l'amplitude horaire des contrôles (absence de contrôles la nuit, tôt le matin, ou le week-end).

Source : Acoff, contrôles aléatoires Urssaf

S'agissant de la taille des entreprises, certaines études montrent que les entreprises les plus petites sont plus exposées au travail non déclaré sans que toutefois toutes les analyses convergent en ce sens. C'est ce qui ressort de l'étude de M. Hazans (2011) qui montre que les travailleurs qui occupent un emploi informel en Europe de l'Ouest sont surreprésentés au sein des entreprises de moins de 9 salariés. Ce constat se retrouve dans l'analyse des contrôles aléatoires dans le secteur de la construction, puisqu'on observe qu'au-delà de 7 salariés, la fraude a tendance à diminuer. Au niveau mondial, d'après le BIT, 75% de l'emploi informel se trouve dans des entreprises de moins de 10 salariés.

D'autres facteurs ont pu être testés comme la localisation ou l'ancienneté de l'établissement. S'agissant de la localisation, l'analyse des données des contrôles aléatoires montre qu'effectivement, le taux de

⁸² Comme rappelé *supra*, plusieurs limites empêchent une généralisation des résultats des contrôles aléatoires : ils ne couvrent que 50% du secteur privé, ils sous-estiment la dissimulation partielle, ne prennent pas en compte les établissements totalement dissimulés, et ne portent pas sur toutes les catégories de cotisants.



fraude peut être sensiblement variable selon les régions : ainsi dans le secteur du transport, l’Île-de-France semble plus particulièrement concernée, alors que dans le secteur de la construction, c’est également le cas des régions de l’Est. Par ailleurs, les analyses portant sur les contrôles aléatoires montrent que les entreprises les plus jeunes ont plus tendance à frauder : dans le cas du transport (2016), le taux de fraude décroît avec l’ancienneté, dans celui de la construction (2013), le taux de fraude des établissements de moins de 5 ans est significativement plus important que celui des plus anciens.

Sur la base de ces observations, certaines études ont cherché à caractériser les activités qui apparaissent plus favorables au travail non déclaré. Il s’agirait plutôt de secteurs en aval du processus productif, où les clients sont principalement des ménages ou des entreprises individuelles ou artisanales et soumis à une forte concurrence⁸³. La sous-déclaration concernerait avant tout des professions où le paiement en liquide est répandu. Une analyse sur le secteur de la construction complète cette approche⁸⁴ en identifiant ce qui, dans ce secteur, l’expose plus au travail non déclaré : il s’agit d’une activité intensive en travail, avec des sites souvent dispersés, de petite taille et temporaires, fonctionnant avec des chaînes de sous-traitants et où une partie du marché (habitat privé) est difficile à tracer. **De là, l’analyse s’essaie à un diagnostic plus général sur les caractéristiques des secteurs les plus exposés : ils ont en commun, d’être intensifs en travail (avec un enjeu de coût du travail), de reposer sur une part importante d’emplois faiblement rémunérés, souvent non qualifiés, d’avoir un tissu important de PME ou encore d’être très dépendants de la conjoncture.**

1.2.2 Profils des chefs d’entreprise et des « consommateurs »

Une approche complémentaire consiste à s’intéresser, non pas aux caractéristiques des établissements, mais aux profils des chefs d’entreprise et plus largement des consommateurs au sens large de travail non déclaré.

Un premier ensemble d’études portant sur les entrepreneurs permet de mieux cerner les facteurs qui peuvent intervenir dans l’exposition au travail non déclaré. C’est par exemple le cas des analyses sur les données des contrôles aléatoires : il ressort des contrôles dans la construction et le transport qu’il n’y a pas d’effet sexe pour les chefs d’entreprises des établissements fraudeurs mais qu’en revanche les plus jeunes (18-35 ans) sont bien plus représentés que d’autres tranches d’âge.

Au-delà des seuls chefs d’entreprise, on peut ici plus largement s’interroger sur la demande de travail non déclaré c’est-à-dire sur tous les consommateurs – notamment les particuliers – de travail non déclaré. A ce titre, un résultat intéressant de l’Eurobaromètre peut être mis en avant : presque la moitié des personnes qui pratiquent le travail non déclaré le font pour des amis, collègues ou connaissances, 27 % pour des proches, 18 % pour des voisins, 30 % pour d’autres particuliers et seulement 14 % pour des entreprises. **Dès lors, l’approche par les employeurs au sens d’établissements paraît bien incomplète puisqu’une partie importante de la demande de travail non déclaré résiderait en réalité chez les particuliers.**

Par ailleurs, l’Eurobaromètre 2014 est éclairant puisque les personnes ont été interrogées sur leur « consommation » de biens ou services impliquant, à leur sens, du travail non déclaré. **En Europe, environ 11 % des répondants ont déclaré avoir consommé des biens et services impliquant certainement du travail non déclaré au**

⁸³ Farriol B. (2015), *Conséquences économiques, financières et sociales de l’économie non déclarée*, Avis du Conseil économique social et environnemental.

⁸⁴ Cremers J. (2017), *op. cit.*



cours de l'année précédente. En France, ils seraient 9 %. L'analyse ne révèle pas de caractéristiques particulières des « consommateurs » de travail non déclaré en termes de sexe, d'âge, de niveau d'éducation ou de profession, même si, selon les activités, certains profils peuvent émerger. En revanche, on observe que ces « consommateurs » réalisent proportionnellement plus souvent eux-mêmes des activités non déclarées : 40 % de ceux qui déclarent faire du travail non déclaré sont « consommateurs » contre 10 % de ceux qui ne le font pas, 27 % de ceux qui déclarent connaître quelqu'un qui pratique une activité non déclarée contre 3 % de ceux qui ne connaissent personne. Certaines analyses sectorielles ont essayé d'étudier le profil des personnes qui ont recours à du travail non déclaré. C'est le cas du secteur des services à la personne où l'on peut distinguer deux profils principaux : les retraités qui ont recours à des services de ménage et des personnes actives de plus de 40 ans ayant recours à de la garde d'enfants⁸⁵.

En somme, on constate que les personnes qui apparaissent plus exposées au travail non déclaré sont proportionnellement, plutôt les jeunes, les populations peu qualifiées, les chômeurs, les indépendants et les personnes qui se sentent en situation de précarité économique.

Certains secteurs sont de fait plus affectés : d'après les données issues des contrôles, il s'agit en particulier de l'hôtellerie-restauration, des transports et du BTP. D'autres secteurs comme le tourisme, l'agriculture ou les services à la personne⁸⁶ sont aussi concernés même si les données disponibles ne permettent pas d'objectiver pleinement ce constat. Les entreprises les plus petites semblent enfin également plus exposées.

2 Les pratiques de travail non déclaré

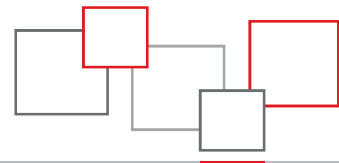
La faiblesse des sources constitue un obstacle pour quantifier le phénomène de la non-déclaration et analyser les profils des personnes concernées. Ce biais se retrouve à nouveau quand on cherche à identifier plus précisément la réalité des pratiques de non déclaration et leur importance respective. Les sources disponibles sont d'autant plus fragiles lorsque l'on cherche à décrire le degré d'exposition variable selon les situations (nombre d'heures et fréquence). Or, cet aspect est essentiel en termes d'acquisition de droits et d'accès à la protection sociale.

Les difficultés de mesure sont d'ailleurs d'autant plus importantes que, si les mécanismes de non déclaration relèvent globalement de logiques « juridiques » constantes (dissimulation d'activité, dissimulation de tout ou partie des heures effectuées par les salariés, usage de faux statuts, ...), les formes qu'ils peuvent prendre tendent à évoluer : les évolutions à l'œuvre sur le marché du travail, en ce qu'elles permettent de nouvelles formes de « non déclaration » et de nouvelles possibilités de fraude, bousculent sans cesse les pratiques de travail non déclaré et en rendent l'étude plus difficile.

L'accent a été mis ces dernières années, notamment en termes de priorité de contrôles, sur les « nouvelles formes » de la non-déclaration. S'il est vrai que les pratiques se complexifient et se diversifient, les situations

⁸⁵ Audition d'Isabelle Puech, Directrice de l'Observatoire des emplois de la famille, à la Fepem, le 2 octobre 2018 devant le COE.

⁸⁶ En particulier, les particuliers employeurs sont absents des données issues des contrôles.



constatées par les agents de contrôle montrent néanmoins que les formes les plus « classiques » perdurent⁸⁷. Il a donc été choisi de traiter ici séparément les pratiques de travail non déclaré les plus communes et celles dont l'essor est plus récent, même si cette segmentation peut se révéler à l'usage quelque peu artificielle.

Pour mener cette analyse des pratiques de non-déclaration, le Conseil a cherché ici non seulement à mobiliser les éléments statistiques disponibles (issus des bilans des contrôles), mais aussi les enseignements tirés d'enquêtes ou de l'expertise des agents de contrôle pour mieux apprécier la réalité des pratiques et leur importance respective. L'étude des pratiques et des représentations a pu faire l'objet d'autres analyses comme celle d'Alexis Spire dans son ouvrage récent⁸⁸ (Cf. Encadré 2).

Encadré 2 : Une typologie des pratiques et représentations des transgressions à la loi

Plusieurs horizons de transgressions peuvent être identifiés selon les pratiques domestiques et le milieu professionnel :

« Des transgressions de proximité »

Loin des fraudes de grande ampleur, reposant sur des montages complexes et des stratégies sophistiquées, les pratiques qui s'insèrent dans des échanges de proximité, relèvent principalement de la dissimulation de transactions ou d'actions ancrées dans le quotidien. Le cas le plus répandu a trait au « travail au noir » qui renvoie à la fois à des activités occultes, des heures non déclarées et des salariés dissimulés en tout ou partie. Selon Alexis Spire, ces pratiques peuvent résulter d'une « nécessité » économique provoquée par la conjoncture économique, le poids des prélèvements et contraintes de tous ordres ou la concurrence émanant d'autres acteurs. Elles peuvent aussi correspondre à un besoin de se ménager des espaces d'autonomie (financer des projets ou rembourser des dettes). Ces activités informelles sont davantage vécues sous l'angle du « dépannage », de la « débrouille », que comme une véritable transgression de la loi fiscale et sociale.

« Les arrangements professionnels avec la loi »

Une autre manière de contourner la législation sociale et fiscale consiste à développer des pratiques illégales en les encastrant au sein d'une activité professionnelle déclarée. Travail informel et évitement de l'impôt à travers les sous-déclarations sont alors le produit d'un enchevêtrement de pratiques licites et illicites dans l'objectif de réduire les risques de sanctions et de conférer à ces pratiques frauduleuses l'apparence de situations légales. Les modalités et leur ampleur dépendent de l'activité exercée, des possibilités de « s'arranger » avec le droit et des moyens de contrôle de l'administration. Ces situations se rencontrent plus fréquemment dans des secteurs particuliers comme le bâtiment ou la restauration. La généralisation des transactions dématérialisées rend toutefois ces pratiques plus difficiles à organiser dans la mesure où elles deviennent immédiatement traçables.

« Les fraudes patrimoniales et internationales »

D'une tout autre nature, ces fraudes reposent sur des mécanismes de grande complexité et de grande ampleur. Elles supposent en général la participation active de tiers.

⁸⁷ Direction Générale du Travail (2018), *Lutte contre le travail illégal : illustrations sur l'action des services*, séminaire LTI.

⁸⁸ Spire A. (2018), *op. cit.*



2.1 Les pratiques « classiques »

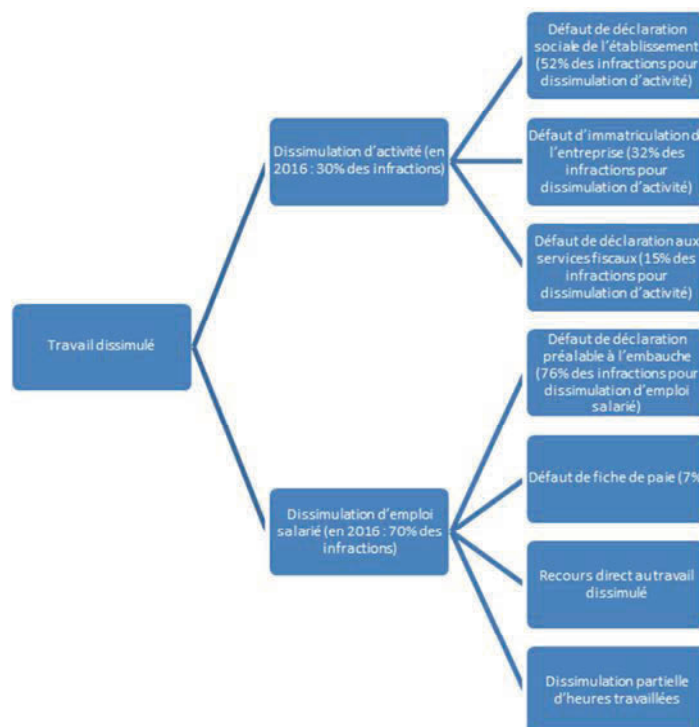
La réglementation distingue deux types d'omissions de formalités déclaratives :

- celles liées à la création de l'entreprise ou au démarrage d'une nouvelle activité ou d'un nouvel exercice professionnel (on parle alors de **dissimulation d'activité**) ;
- celles concernant l'emploi d'un ou plusieurs salariés (notamment la déclaration préalable à l'embauche, ainsi que la remise d'un bulletin de paie (on parle alors de **dissimulation d'emploi salarié**).

Le rapport annuel des procès-verbaux⁸⁹ dressés par les corps de contrôlé habilités en matière de lutte contre le travail illégal permet d'observer ces différentes formes de travail non déclaré telles que constatées au cours des contrôles et d'en apprécier l'ampleur et l'évolution. Toutefois, **les verbalisations ne peuvent de fait être représentatives parce qu'elles reposent sur des contrôles ciblés** : ainsi « *lui échappent toutes pratiques non constatées, toutes pratiques constatées mais ne donnant pas lieu à verbalisation et enfin toutes pratiques constatées mais incriminées sous d'autres infractions jugées plus opportunes* »⁹⁰.

D'après le rapport de 2016, la dissimulation d'emploi salarié a représenté 70% des infractions de travail dissimulé (soit 7 200 infractions) et la dissimulation d'activité 30% (soit 3 057 infractions). Cette répartition est relativement stable depuis 2004 (cf. Figure 4).

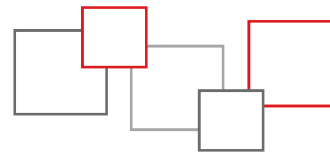
Figure 4 : Les différents types d'infractions pour travail dissimulé



Source : COE.

⁸⁹ Direction Générale du Travail (2018), *op. cit.*

⁹⁰ Direction Générale du Travail (2018), *op. cit.*

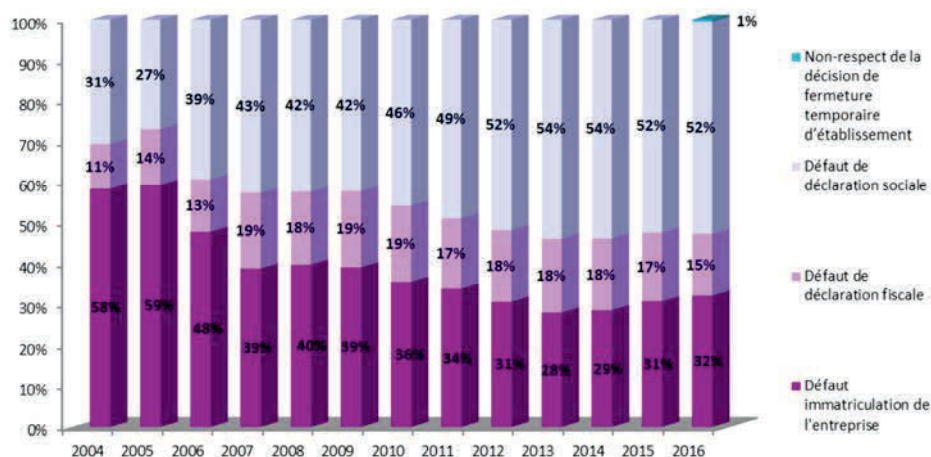


2.1.1 Dissimulation d'activité économique

La dissimulation d'activité économique recouvre trois types d'infractions :

- **le défaut de déclaration sociale de l'établissement** – toutes les entreprises ont l'obligation de s'affilier auprès de divers organismes sociaux dont l'URSSAF, Pôle emploi et les caisses de retraite. Régulièrement, elles doivent aussi déclarer les charges sociales (cotisations salariales et patronales) à ces organismes. Le défaut de l'une de ces déclarations constitue une pratique d'infraction représentant 52 % du nombre total des infractions constatées en 2016, avec plus de 1 500 cas référencés. ;
- **le défaut d'immatriculation de l'entreprise** – deuxième motif d'infraction constaté, il compte 983 cas et représente 31 % des infractions en 2016. Comme le montre le graphique 8, la part de ce motif parmi les cas de dissimulation d'activité recensés est en baisse depuis 2004 ;
- **l'absence de déclaration aux services fiscaux** – cette pratique de fraude représente 15 % des infractions constatées pour dissimulation d'activité en 2016, soit une légère baisse par rapport aux valeurs des dernières années. **Le défaut des déclarations fiscale ou sociale de l'établissement peut être à la fois total ou partiel.**

Graphique 8 : Evolution des catégories d'infraction liées à la dissimulation d'activité économique



Lecture : En 2004, 58 % des infractions constatées en matière de dissimulation d'activité étaient dus au défaut d'immatriculation d'entreprise. Cette infraction a progressivement baissé sur la période considérée, jusqu'à se stabiliser autour d'un tiers des cas au cours des dernières années.

Note : Le non-respect de la décision de fermeture temporaire d'établissement pour travail illégal est une catégorie d'infraction au titre du travail dissimulé introduite en 2015 (d'où l'affichage de cette infraction pour l'année 2016 seulement).

Source : Direction Générale du Travail (2018), op. cit.

Au-delà de leur seule caractérisation juridique recensée par les services de contrôle, quelques exemples qualitatifs peuvent fournir d'utiles éclairages sur la réalité des pratiques dont peuvent se saisir les entreprises ou les travailleurs indépendants pour dissimuler une partie de leur activité.



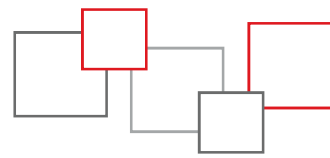
Un premier exemple est celui du « travail à côté » analysé en détail par la sociologue Florence Weber qui a présenté ses travaux devant le Conseil⁹¹. Dans les années 1980, elle avait en effet réalisé une enquête sur les ouvriers travaillant dans l'industrie sidérurgique en milieu rural. Parce que l'organisation du travail prévoyait des systèmes en 3-8 ou en 2-8 (respectivement, trois ou deux équipes de travailleurs s'alternant pendant 8 heures par jour), elle permettait le recours au « travail à côté » aux ouvriers, qui s'assuraient ainsi de revenus supplémentaires. Ce travail « à côté » des ouvriers non qualifiés prenait alors la forme d'activités variées non déclarées destinées à accroître leur niveau de vie en complément de leur travail salarié, ces échanges informels contribuant aussi à fonder l'existence sociale des ouvriers en dehors de l'usine.

Comme le montrent les entretiens conduits par Kantar Public pour le COE, ces pratiques demeurent d'actualité même aujourd'hui. C'est ainsi que François, 45 ans, maçon, effectue, en parallèle de son emploi salarié, des travaux à domicile de bricolage et maçonnerie qu'il ne déclare pas : *« Avec le coût de la vie, plus les enfants, plus l'essence qui augmente, j'ai décidé de travailler à côté, on est obligé de travailler à côté, je travaille un week-end sur deux et cela me rapporte 200/300 euros par mois, car il me faut un revenu supplémentaire mais je ne suis pas un forcené du travail le week-end, j'ai envie de le passer avec ma femme et mes enfants [...] On donne trop à ceux qui ne travaillent pas et pas assez à ceux qui travaillent, dire que quand on a un salaire, on n'a pas besoin d'aides, c'est complètement faux ».*

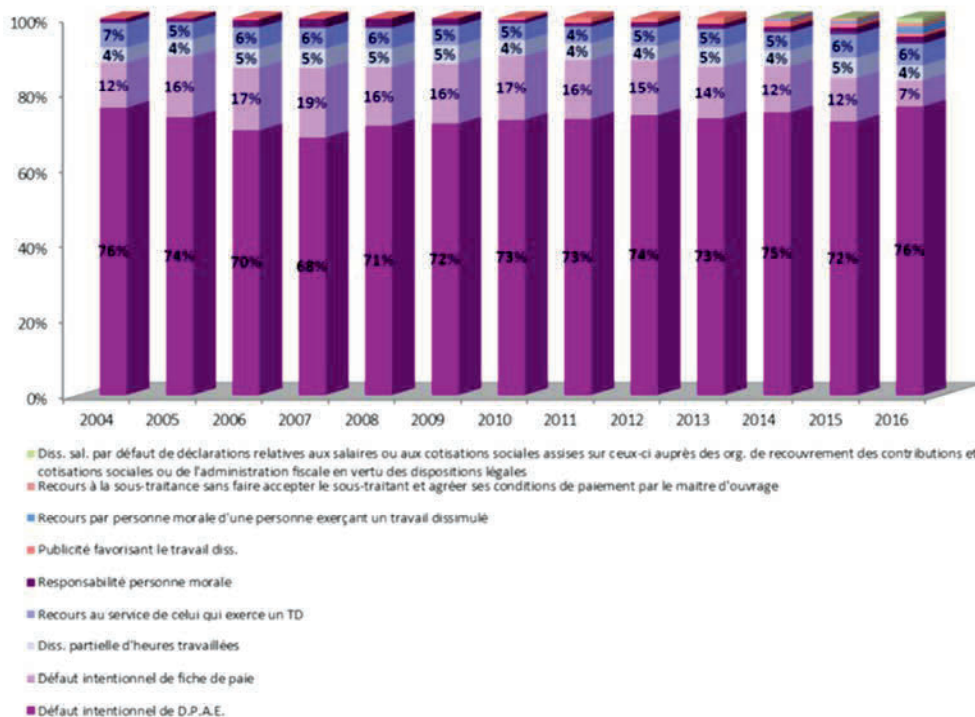
2.1.2 Dissimulation d'emploi salarié

S'agissant maintenant de la dissimulation d'emploi salarié, le **défaut intentionnel de déclaration préalable à l'embauche** occuperait une place majeure avec près des trois-quarts des infractions de dissimulation d'emploi salarié. Le **défaut intentionnel de fiche de paie** serait en baisse (7 % en 2016 contre 12 % en 2015), tandis que le **recours direct aux services de celui qui exerce un travail dissimulé** représente 6 % des constats de la dissimulation des salariés (cf. Graphique 9).

⁹¹ Audition de Florence Weber, directrice du département de Sciences Sociales de l'École Nationale Supérieure (ENS) et chercheuse au Centre Maurice-Halbwachs, devant le COE le mardi 2 octobre 2018.



Graphique 9 : Evolution des catégories d'infractions liées à la dissimulation d'emploi salarié



Lecture : En 2004, 76 % des infractions constatées en matière de dissimulation d'emploi salarié étaient dus au défaut intentionnel de déclaration préalable à l'embauche. Le poids de cette infraction est resté à peu près stable sur la période considérée, avec une baisse entre 2004 et 2007 en faveur du recours au défaut intentionnel de fiche de paie.

Source : Direction Générale du Travail (2018), op. cit.

Comme pour l'activité économique, les omissions volontaires des formalités déclaratives d'un emploi salarié peuvent être totales ou partielles. Pour ce qui est de la dissimulation totale, l'emploi salarié n'est pas du tout déclaré au fisc et/ou aux organismes sociaux. En revanche, la dissimulation partielle s'apparente à la non déclaration d'un certain nombre d'heures de travail, rémunérées généralement sous forme de paiements en espèces. Plus récemment, des solutions plus ingénieuses de dissimulation partielle ont été recensées par les organismes de contrôle, tels des versements de primes, d'indemnités fictives et de remboursement de frais⁹².

La dissimulation partielle d'heures travaillées, tel qu'observée par la DGT, représente 4 % des infractions au titre de la dissimulation d'emploi salarié en 2016. Néanmoins, comme le mentionne l'enquête, « ce niveau constaté est probablement en deçà des constats réellement établis par les corps de contrôle : si, dans les retours qualitatifs, les agents dénoncent très régulièrement ce type d'infractions, il demeure difficile d'en établir l'intentionnalité, et ce surtout en cas d'absence de décompte individuel des heures travaillées ».

Pour chercher à mieux cerner la réalité des pratiques, et en particulier l'importance respective des non déclaration totale ou partielle, il faut donc aller au-delà de la seule analyse de la verbalisation. Les résultats de l'enquête menée par le CREDOC en 2015⁹³, présentée *supra*, montrent que **près de la moitié des travailleurs non déclarés**

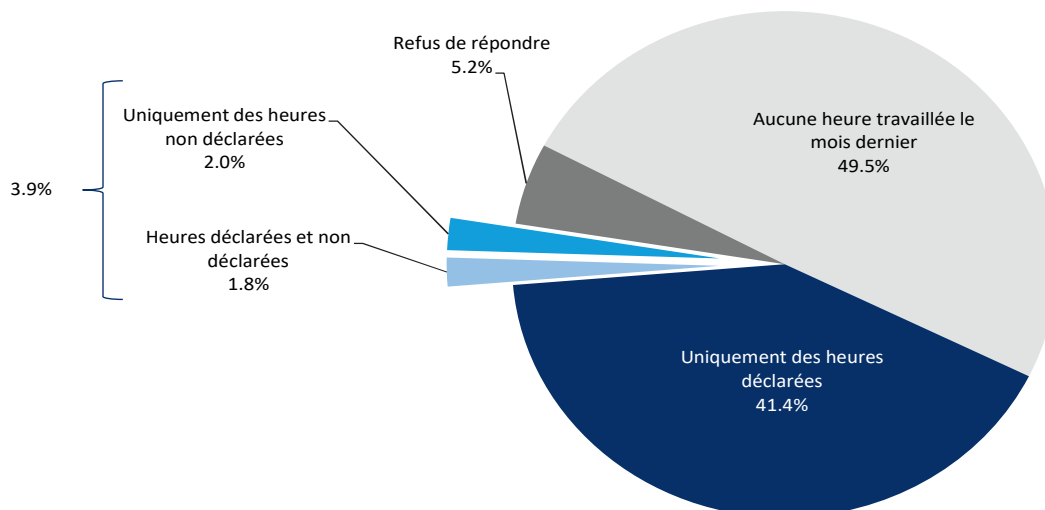
⁹² Audition de Laurent Vilboeuf, Directeur adjoint de la Direction générale du travail, devant le COE le mardi 20 novembre 2018.

⁹³ DGE-DNLF-CREDOC (2015), Enquête auprès des ménages sur le travail dissimulé. Audition de Nadia Joubert, Directrice des Statistiques, des Etudes et des Fonds, Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole, devant le COE le mardi 10 juillet 2018.



interviewés indiquent n'avoir occulté au fisc qu'une partie des heures travaillées (cf. Graphique 10). Par ailleurs qu'ils aient dissimulé une partie ou la totalité des heures travaillées, le nombre d'heures non déclarées s'élève en moyenne à dix au cours du mois précédent.

Graphique 10 : Heures de travail déclarées et non déclarées dans l'enquête du CREDOC



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.

Source : Audition de Nadia Joubert, Directrice des Statistiques, des Etudes et des Fonds, Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole, devant le COE le mardi 11 septembre 2018

L'encadré 3 contient enfin quelques exemples, issus de l'enquête réalisée par l'institut Kantar Public ainsi que des éléments fournis par la Direction de la Sécurité Sociale à la demande du Conseil. Ils permettent notamment d'apprécier la variété des pratiques, au vu de la distinction entre non déclaration totale et partielle (dite aussi sous-déclaration).

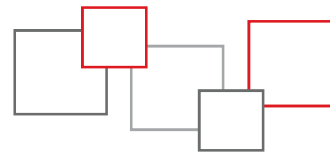
Encadré 3 : Exemples de dissimulation partielle

- 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.

« Dans mon poste de serveuse actuel, je suis payée en partie au black. Mon salaire horaire pour les « extras » est faible. »

- Un exemple de contrôle réalisé par l'Acos est également éclairant. Lors de ses investigations dans les locaux d'une entreprise, auprès de laquelle étaient mis à disposition des salariés intérimaires par une agence de travail temporaire, l'inspecteur du recouvrement a pu constater plusieurs litiges avec des salariés qui ont donné lieu soit à des ruptures conventionnelles soit à des transactions.

Un salarié en 2016 se plaignait ainsi dans un courrier de ne pas avoir été payé conformément aux heures de travail réellement effectuées : il avait constaté sur ses bulletins de salaire que, les heures supplémentaires effectuées n'étaient pas rémunérées (des frais d'hôtel et des paniers repas ayant été comptabilisés et payés par la société en lieu et place).



Après examen des rapports de prestations de services (RPS) qui recensent la date, le lieu d'intervention et les heures effectuées par les salariés intérimaires, contresignés par le responsable du magasin et le chef d'équipe, il s'est avéré que la quasi-totalité des interventions se situait à proximité des domiciles des salariés soit au maximum à 1 h 15 de route : ces déplacements ne nécessitaient donc pas de remboursement de frais d'hôtel.

A la lecture des relevés des cartes bancaires de la société utilisées par plusieurs salariés désignés comme chef d'équipe, il apparaît que l'employeur paye les repas des salariés et des intérimaires présents lors des interventions. Les justificatifs annexés indiquent clairement la date et le lieu des repas. Du fait de leur prise en charge, aucun frais de repas n'avait donc vocation à être remboursés.

L'analyse des éléments comptables et l'audition des salariés ont démontré une organisation destinée à minorer l'assiette de cotisations réellement due, en substituant le paiement des heures supplémentaires réellement effectuées par le versement de frais professionnels non justifiés. L'infraction relève en l'espèce d'une dissimulation d'emploi salarié par minoration des heures travaillées.

Source : Enquête KANTAR PUBLIC pour le COE (2018), éléments fournis par la DSS à la demande du Conseil

2.1.3 Le cas des faux statuts

Le cas des faux statuts concerne les **travailleurs qui ne sont pas employés par une entreprise en tant que salariés, alors même qu'ils exercent leurs activités dans des conditions de subordination juridique à l'égard de leur employeur (de la même manière que pour des salariés reconnus en tant que tels)**. Le but de l'employeur est dans ces cas d'éviter d'appliquer la législation du travail et les règles de la sécurité sociale.

Parmi les pratiques relevant de cette catégorie, on retrouve :

- la **fausse entraide familiale** – selon la définition qu'en donnent les URSSAF, l'entraide familiale est « une aide ou une assistance apportée dans le cadre familial, nécessairement exercée de manière occasionnelle et spontanée, en dehors de toute rémunération et de tout lien de subordination »⁹⁴.

Trois éléments sont ainsi déterminants afin de pouvoir caractériser une dissimulation d'emploi salarié au titre de fausse entraide familiale : le caractère non épisodique de la collaboration, l'existence d'une rémunération ou encore la présence d'un lien de subordination.

- le **faux bénévolat** – comme l'entraide, le bénévolat ne doit donner lieu à aucune contrepartie financière⁹⁵, ni à un lien quelconque de subordination. Le concours du bénévole doit être non sollicité, spontané, désintéressé et exercé au profit d'une organisation sans but lucratif ; même au sein de ce type d'organisations, il peut y avoir de faux bénévoles s'il existe une subordination juridique entre le prétendu « bénévole » et la structure et si sa présence est nécessaire au fonctionnement de l'organisation. Les risques associés à la pratique du WWOOFing sont présentés dans l'encadré 4.

⁹⁴ <https://www.urssaf.fr/portail/home/independant/je-cree-mon-entreprise/la-protection-sociale-de-mon-con/lentraide-familiale.html>, consulté le 5 décembre 2018.

⁹⁵ Les dirigeants d'organisations sans but lucratif peuvent toutefois être rémunérés. Ces sommes sont dès lors imposées comme des traitements et salaires et sont assujetties au régime général de la sécurité sociale.



Encadré 4 : L'exemple du WWOOFing

L'exemple de la pratique du WWOOFing a été mentionné à ce titre lors de l'audition devant le Conseil de Marie-Christine Chambe⁹⁶. Il s'agit d'une association loi 1905, dont les membres sont à la fois des exploitants agricoles (principalement de l'agriculture biologique) et des personnes souhaitant découvrir le territoire tout en logeant à la ferme.

Les premiers offrent un accueil gracieux, gîte et couvert, qui n'est pas censé être soumis à la promesse d'une quelconque contrepartie. Les « WWOOFeurs » peuvent, s'ils le souhaitent et dans les modalités définies avec leurs hôtes, participer aux activités de la ferme.

A défaut d'avoir un cadrage précis de cette pratique, la Caisse Centrale de la Mutuelle Sociale Agricole (CCMSA) a constaté des dérives au titre du « faux bénévolat », avec des « situations significatives à la clé en termes de montant de redressements ». Si l'association encourage ses membres à encadrer au mieux cette activité, un cadre conventionnel *a minima* est souhaité afin que les contrôleurs puissent s'assurer que la personne sur place réalise des missions cohérentes avec son statut de bénévole.

Source : Audition de Marie-Christine Chambe (CCMSA) devant le Conseil

- **le faux stagiaire ou le faux jeune en formation en alternance** – il s'agit du cas où une personne est déclarée par son employeur en tant que bénéficiaire d'un stage de formation ou d'une formation en alternance, alors que les caractéristiques de son travail sont assimilables à celles d'un salarié⁹⁷. Cette simulation permet notamment à l'entreprise de rémunérer le prétendu stagiaire voire le jeune alternant à un niveau pouvant être inférieur au SMIC (voire de ne pas le rémunérer du tout) et de verser des cotisations sociales réduites.

Dès lors, une requalification en salariat peut être décidée si les conditions dans lesquelles le stage ou l'apprentissage s'effectue réellement s'y prêtent, et ce même en présence d'une convention avec l'établissement d'enseignement ou de formation du stagiaire⁹⁸.

- **le faux travailleur indépendant** – une personne est considérée « travailleur indépendant » si elle exerce à son compte une activité économique, de façon complètement autonome dans l'organisation du travail et en l'absence d'une situation de subordination juridique à l'égard du « donneur d'ordre ». Les caractéristiques de ce statut se prêtent donc tout particulièrement à un recours engendrant des fraudes de la part des employeurs : le donneur d'ordre peut ainsi échapper à la réglementation du travail, bénéficier d'une souplesse considérable dans la gestion du personnel et contourner les obligations de versement des cotisations sociales (cf. *infra* avec la problématique du micro-entrepreneur).

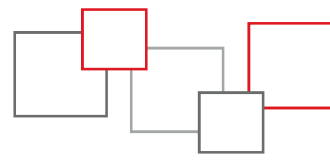
Pour un certain nombre de professions⁹⁹, particulièrement exposées au recours aux faux statuts, le législateur a posé une présomption d'existence d'un contrat de travail.

⁹⁶ Audition de Marie-Christine Chambe, directrice de l'audit et de la maîtrise des risques de la Caisse Centrale de la Mutuelle Sociale Agricole (CCMSA), devant le COE le 6 novembre 2018.

⁹⁷ L'article L. 612-8 alinéas 4 et 5 du Code de l'éducation dispose notamment que « les stages ne peuvent pas avoir pour objet l'exécution d'une tâche régulière correspondant à un poste de travail permanent de l'entreprise, de l'administration publique, de l'association ou de tout autre organisme d'accueil ».

⁹⁸ Lettre circulaire de la Direction de la réglementation du recouvrement et du service de l'ACOSS à destination des URSSAF, n. 2015-0000042, réf. Classement 1.015.8, établie le 7 juillet 2015 à Montreuil.

⁹⁹ C'est notamment le cas des journalistes et pigistes titulaires de la carte de presse, des artistes du spectacle, des mannequins, etc.



Afin d'appréhender l'importance relative de ces phénomènes de fraude, on peut mobiliser les informations recueillies par l'ACOSS lors de sa campagne de contrôles aléatoires menée sur un large ensemble de secteurs d'activité en 2011-2012.

Comme le rappelle le tableau 7, on observe ainsi un **taux de dissimulation particulièrement fort chez les travailleurs déclarant exercer un stage, du bénévolat ou de l'entraide, ou alors parmi ceux qui déclarent bénéficier d'un autre type de contrat (dont notamment les travailleurs indépendants).**

Tableau 7 : Le taux de dissimulation par type de contrat de travail (tous secteurs confondus)

Type de contrat	Campagne de contrôles aléatoires 2011-2012		
	Nombre de travailleurs contrôlés	Taux de dissimulation redressée	Impact sur la probabilité de la fraude
CDI	23 319	0,6 %	---
CDD	2 431	4,6 %	(réf.)
Intérim	286	4,1 %	ns
Apprentissage	696	1,6 %	---
Stage	634	7,6 %	+
Conjoint collaborateur	65	9,2 %	+++
Bénévolat	27	40,6 %	+++
Entraide familiale	51	76,6 %	+++
Autre	42	73,6 %	+++
Non renseigné	425	15,7 %	+++
Total	27 976	2,0 %	

Lecture : Parmi les travailleurs ayant fait l'objet de contrôles des URSSAF, 23 319 bénéficiaient d'un contrat de travail à durée indéterminée. 0,6 % d'entre eux avaient été dissimulés par leurs employeurs respectifs (dissimulation totale). Par rapport aux salariés en CDD, les salariés bénéficiant d'un CDI ont moins de probabilité de faire l'objet d'une dissimulation de la part de leur employeur (toutes choses égales par ailleurs).

Note : +++ / --- Très significatif (1 %) ; ++ / -- Moyennement significatif (5 %) ; +/- Peu significatif (10 %) ; ns : non significatif

Source : ACOSS (2013), Lutte contre le travail illégal – Bilan 2012

Ce constat demeure valide quel que soit le secteur d'activité, même si de manière plus nuancée pour certains d'entre eux. Dans la restauration, par exemple, les taux de dissimulation redressée pour les cas de stages, d'entraide familiale ou de travailleurs indépendants sont plus proches du taux pour les CDD (cf. Tableau 8).



Tableau 8 : Le taux de dissimulation par type de contrat de travail dans la restauration

Type de contrat	Campagne de contrôles aléatoires 2017 (restauration)		
	Nombre de travailleurs contrôlés	Taux de dissimulation redressé	Impact sur la probabilité de la fraude
CDI	3 892	4,1 %	(réf.)
CDD	1 258	8,8 %	+++
Intérim	5	0,0 %	ns
Stage	57	11,3 %	++
Entraide familiale	62	56,5 %	+++
Travailleur indépendant	19	41,4 %	+++
Non renseigné	257	21,8 %	+++
Total	5 791	6,7 %	

Lecture : Parmi les travailleurs ayant fait l'objet de contrôles des URSSAF, 3 892 bénéficiaient d'un contrat de travail à durée indéterminée dans le secteur de la restauration en 2017. 4,1 % d'entre eux avaient été dissimulés par leurs employeurs respectifs (il s'agit ici d'une dissimulation totale). Par rapport aux salariés en CDI, les salariés bénéficiant d'un CDD ont plus de probabilité de faire l'objet d'une dissimulation de la part de leur employeur (toutes choses égales par ailleurs).

Note : +++ / - - - Très significatif (1 %) ; ++ / - - Moyennement significatif (5 %) ; +/- Peu significatif (10 %) ; ns : non significatif

Source : Éléments transmis par l'ACOSS au COE

2.2 Les pratiques de fraude émergentes

Différentes évolutions économiques et sociales ont eu un impact sur les pratiques du travail non déclaré. Ainsi, la diversification des formes d'emploi est susceptible de s'accompagner de pratiques aux frontières du droit, voire de favoriser certaines pratiques illégales. Des dispositifs (autoentrepreneur, CESU) qui ont été créés dans l'objectif de « blanchir » du travail non déclaré, peuvent aussi conduire à générer du « travail au gris » à partir d'emploi de qualité¹⁰⁰. A l'inverse, des formes particulières d'emploi¹⁰¹ comme, par exemple, les groupements d'employeurs peuvent constituer dans certains cas des alternatives et aider à la résorption de certaines situations de fraude (fraude au détachement par exemple).

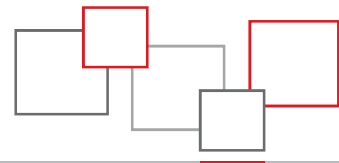
Des pratiques anciennes se sont renouvelées alors qu'en même temps de nouvelles pratiques ont également vu le jour, notamment grâce aux transformations numériques (l'« économie des plateformes ») ou encore pour esquiver des politiques de contrôles de plus en plus performantes (il s'agit dans ce cas des fraudes communément définies comme « complexes »).

2.2.1 Des risques accrus liés au statut de micro-entrepreneur ?

De nouvelles formes d'emplois sont apparues récemment aux frontières de l'emploi indépendant et de l'emploi salarié. En particulier, des formes hybrides de travail indépendant se développent dans lesquelles l'entrepreneur

¹⁰⁰ Audition de M. Yves CALVEZ, vice-président de la plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré, devant le COE le 6 novembre 2018.

¹⁰¹ Voir à ce propos le rapport du Conseil d'orientation pour l'emploi d'avril 2014 sur les formes particulières d'emploi.



se voit imposer par une entreprise dont il dépend, certaines modalités d'organisation de son travail (franchisés, gérants non-salariés des succursales de commerce de détail alimentaire, etc.). **Certains travailleurs indépendants ayant souvent opté pour le statut d'autoentrepreneur se trouvent du fait de leur dépendance économique dans une situation intermédiaire entre le salariat et le travail indépendant.**

Créé par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, le régime de micro-entrepreneur visait à briser les freins culturels, règlementaires et sociaux à la création d'entreprises commerciales, libérales ou artisanales. Pour ce faire, l'idée a été de coupler les bénéfices du régime micro-fiscal – existant depuis la fin des années 1990 – avec ceux issus d'un mode de paiement simplifié et libérateur des cotisations et contributions sociales en pourcentage du chiffre d'affaires¹⁰² (cf. Encadré 5 ci-dessous).

Le nombre d'autoentrepreneurs, puis de micro-entrepreneurs, ne cesse de s'accroître. Fin 2016, il atteignait 1,07 million. Les secteurs de la construction, des arts, spectacles et activités récréatives, des services à la personne, de l'industrie et les activités de conseil sont les plus investis. Le recours à ce régime serait massif (environ 1 200 Français se seraient inscrits tous les jours en moyenne depuis le jour de sa création).

Différents profils se sont lancés dans l'auto-entreprenariat : salariés, retraités ou personnes sans activité. Aujourd'hui, la population des micro-entrepreneurs est en majorité masculine, avec un attrait du dispositif prononcé parmi les moins de 30 ans et les plus de 60 ans. Le chiffre d'affaires annuel atteint en 2016 un peu plus de 9 800 € en moyenne. Il est toutefois très variable, selon qu'il correspond à une activité exercée à titre exclusif ou entre dans un cumul d'activités (salariée notamment).

Encadré 5 : Le régime du micro-entrepreneur

Un micro-entrepreneur est une personne physique exerçant une activité d'agent commercial, de commerçant, d'artisan, d'artisan-commerçant ou une activité libérale en entreprise individuelle, **étant sous le régime fiscal de la micro-entreprise** (articles 50-0 et 102 ter du code général des impôts) et **bénéficiant d'un régime micro-social simplifié** (article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale).

Sont concernées les entreprises individuelles dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas (pour l'année écoulée) :

- 170 000 euros pour les micro-entrepreneurs dont l'activité principale est la vente de marchandises, la restauration ou la fourniture de logement ;
- 70 000 euros pour les prestataires de services (notamment artisanaux) relevant des Bénéfices Industriels et Commerciaux (BIC) et les professionnels libéraux relevant des Bénéfices Non Commerciaux (BNC)

Le régime du micro-entrepreneur est un régime simplifié de déclaration et de versement des cotisations et contributions sociales par un prélèvement proportionnel au chiffre d'affaires, selon le principe « pas de chiffre d'affaires, pas de cotisations ». L'enregistrement de son activité en tant que micro-entrepreneur entraîne normalement l'inscription au régime micro-social, sauf s'il demande explicitement à bénéficier du régime de droit commun, prévoyant notamment le paiement de cotisations minimales. Il relève du régime fiscal de la micro-entreprise mais a cependant la possibilité d'opter pour le versement libérateur de l'impôt sur le revenu, sous certaines conditions.

Source : Ministère de l'Économie et des Finances

¹⁰² Audition de Jean-Paul Plattier, Chargé de mission auprès de la sous-directrice du droit des entreprises, Direction générale des entreprises (DGE), devant le COE le mardi 11 décembre 2018.



Le statut de micro-entrepreneur constitue un progrès en matière de régularisation de création d'entreprise **en ce qu'il offre une simplification significative des démarches administratives. Ce régime pourrait inciter à « blanchir » des activités et des situations de travail précédemment non déclarées.** Il a pu contribuer à remettre certaines activités dans la légalité. Ce statut permet en effet à des personnes qu'elles soient salariées ou retraitées et qui entreprennent une activité secondaire, de s'inscrire dans une démarche déclarative. C'est particulièrement le cas au moment du démarrage de l'activité.

Il comporte, à l'inverse, des risques de détournement¹⁰³. On peut constater des dérives ayant trait à des situations de « faux-travailleurs indépendants », c'est-à-dire des personnes déclarées comme autoentrepreneurs mais qui sont, en réalité, prises dans un lien de subordination vis-à-vis de celui qui a recours à leur service. Certaines de ces situations s'apparentent à une dissimulation d'emploi salarié. En effet, **ce statut présente le risque que l'employeur incite voire contraigne le salarié à effectuer au moins une partie de sa prestation de travail en tant qu'autoentrepreneur afin de contourner la législation du travail** en matière de rétributions, charges, temps de travail, obligations déclaratives, etc. Il s'agirait dans ce cas de dissimulation d'emploi salarié, comme l'argumente la sociologue Sarah Abdelnour dans un article paru en 2016 : le contournement du salariat par le biais du recours à ce régime figurerait ainsi dans les usages des employeurs, qui cherchent à externaliser une partie de leur main d'œuvre. De ce fait, les autoentrepreneurs n'auraient souvent « *qu'un client, qui a imposé le choix du statut, fournit le matériel et/ou le lieu de travail, définit les missions et fixe la rémunération* »¹⁰⁴.

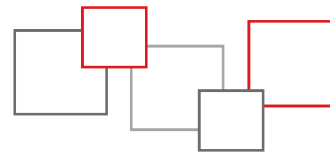
Ensuite, **la faiblesse des obligations comptables du dispositif ainsi que sa simplicité pourraient amplifier le risque de dissimulation d'activité, car certaines entreprises ou travailleurs indépendants qui auparavant déclaraient leurs revenus *in toto* pourraient réduire la part du chiffre d'affaires connue par le fisc afin de bénéficier de ce régime** (il s'agirait alors d'un « effet de seuil » lié au chiffre d'affaires maximum établi par la loi).

Le rapport d'évaluation du régime de l'autoentrepreneur réalisé par l'IGF et l'IGAS en 2013¹⁰⁵ a cherché à examiner la validité et l'effectivité de ces différents risques et opportunités. Pour cela, il a tout d'abord comparé l'évolution du nombre d'infractions constatées pour travail dissimulé entre 2008 et 2011 et celle du nombre d'autoentrepreneurs sur la même période. Comme le montre le graphique 11, **on ne peut faire état d'une corrélation entre l'évolution du nombre d'autoentrepreneurs et le nombre des infractions constatées du fait du travail dissimulé.**

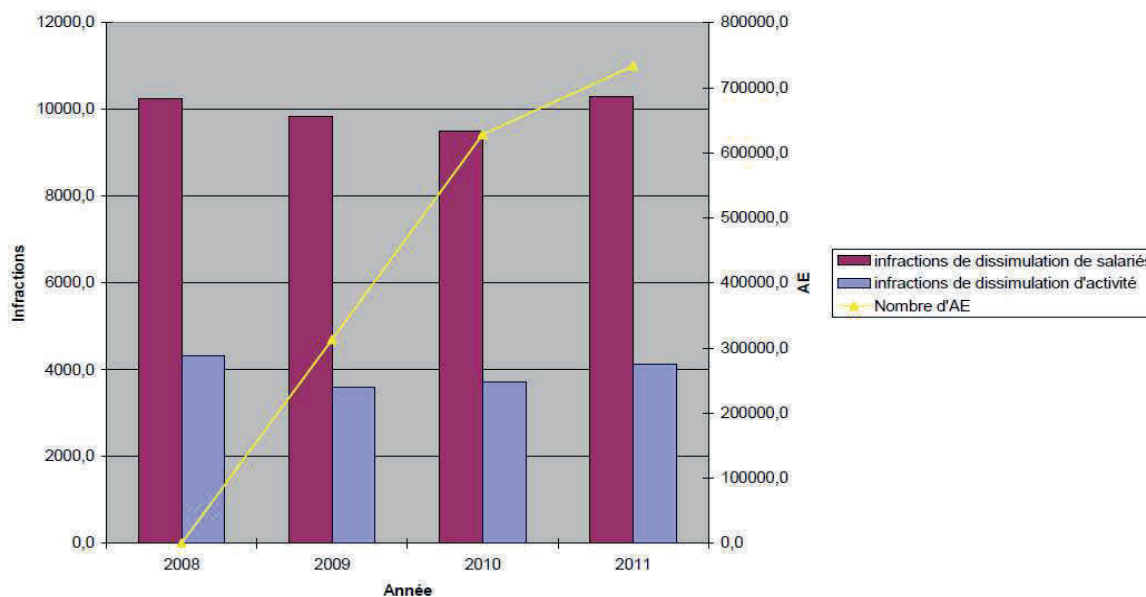
¹⁰³ Audition de M. Emmanuel DELLACHERIE, directeur de la réglementation, du recouvrement et du contrôle, ACOSS, devant le COE le 9 octobre 2018.

¹⁰⁴ Sarah Abdelnour (2016), « Moi, petite entreprise. Impacts individuels et collectifs de la diffusion de l'auto-entrepreneuriat », *Regards croisés sur l'économie*, n. 19, février.

¹⁰⁵ Deprost P., Laffon P. et Imbaud D. (2013), *Evaluation du régime de l'autoentrepreneur*, IGF-IGAS.



Graphique 11 : Evolution comparée des autoentrepreneurs et des infractions liées au travail dissimulé



Lecture : En 2009, on dénombre environ 314 000 autoentrepreneurs, ainsi que 9 843 infractions constatées au titre de dissimulation d'emplois salariés et 3 599 au titre de dissimulation d'activité.

Source : IGF-IGAS (2013), op. cit.

Cependant, l'absence de corrélation constatée ne signifie pas nécessairement l'absence d'effet. D'abord, comme mentionné plus haut, ce statut pourrait d'un côté inciter au « blanchiment » du travail dissimulé et, de l'autre, encourager la fraude *via* une sous-déclaration du chiffre d'affaires. Dès lors, il se peut que l'absence de corrélation constatée par ce graphique soit liée à un effet de structure où ces deux phénomènes s'annuleraient l'un l'autre.

Deuxièmement, les infractions constatées par les organismes de contrôle ne sont pas nécessairement représentatives des infractions effectivement commises par les agents économiques, car elles sont issues de contrôles ciblés.

Pour tenter de pallier ce premier biais, le rapport mobilise les résultats d'une campagne de contrôles ciblés menée par l'ACOSS en 2011 sur un échantillon de 1 162 autoentrepreneurs. Les résultats de ce plan de contrôle montrent une **fréquence de redressement de 31,3 %, pour un montant moyen de 577 euros par autoentrepreneur contrôlé**. Avec une méthode d'échantillonnage différente, **une action menée par l'URSSAF de Paris a conduit à retenir une fréquence de 30 % des redressements et un montant moyen de 404 euros par autoentrepreneur contrôlé**.

L'IGF et l'IGAS mettent en garde contre une interprétation hâtive de ces résultats, pouvant paraître élevés. En effet, ils sont également issus de contrôles ciblés, donc on peut supposer que les échantillons ont été tirés afin de maximiser la probabilité de redressement (qui serait donc supérieure par construction à celle pouvant être observée à l'échelle de l'économie). Néanmoins, ces chiffres sont comparables aux résultats des contrôles sur pièce des très petites entreprises, également ciblés, effectués par l'ACOSS en 2011, pour lesquelles la fréquence des redressements s'élève à 24 %.



Quoiqu'il en soit, même si le développement très fort de ce régime a pu remettre au premier plan les pratiques de fraudes au statut dans le champ des pratiques de travail non déclaré, il ne les a pas créées¹⁰⁶. D'un point de vue quantitatif, on ne dispose pas encore d'informations suffisamment fiables pour évaluer le rôle du statut d'autoentrepreneur sur le recours au travail non déclaré, car la faiblesse des obligations déclaratives de ce régime entraîne une baisse des possibilités de contrôle¹⁰⁷.

2.2.2 Plateformes numériques et économie collaborative

La nature des fraudes évolue avec le monde du travail. Le développement du travail par l'entremise de plateformes sur internet constitue une autre dimension importante de l'évolution récente du marché de l'emploi.

Avant l'avènement de l'économie numérique, l'activité entrepreneuriale était contrainte par la taille réduite de la zone de chalandise. Le développement d'outils numériques a permis d'accéder à la communauté des clients en instaurant un nouveau mode d'intermédiation sans limite physique. L'apparition des plateformes, dont la finalité est précisément de rapprocher l'offre et la demande de biens et services, a fait émerger des acteurs économiques d'un type nouveau (Voitures de transport avec chauffeur, par exemple). Elle a contribué à bouleverser l'exercice du travail indépendant et l'application des différents régimes dont il peut relever¹⁰⁸.

L'économie numérique a fait apparaître des « zones grises » où la frontière entre l'activité privée et l'activité professionnelle ainsi que la distinction entre travail salarié et travail indépendant sont de plus en plus floues. Le risque de requalification en la matière et les conséquences notamment financières qu'est susceptible d'entraîner une telle évolution freinent la demande de travail adressée aux entrepreneurs.

Les nouvelles technologies de communication ont généré de nouvelles formes de fraude ou de travail dissimulé à travers, par exemple, la fourniture de services par des professionnels non déclarés, la mise en relation d'autoentrepreneurs avec des clients finaux ou le développement de sites Internet de fourniture de main-d'œuvre. De nouveaux acteurs du travail temporaire ont déployé leur activité à travers des plateformes sur internet. Ces entreprises invitent des personnes, souvent des jeunes, à opter pour le statut d'autoentrepreneur et à réaliser sous ce statut des missions proposées par des entreprises tiers sur leur site internet. Des difficultés peuvent apparaître dès lors, par exemple, que les autoentrepreneurs ainsi sollicités se retrouvent dans une situation de « faux indépendants » et viennent se substituer à des salariés habituellement recrutés en CDD ou CDI dans ces conditions contraires à certaines dispositions du droit du travail et du droit social. L'outil numérique permet d'établir ces relations d'affaires à grande échelle et à moindre coût.

Comme il l'a été mis en avant par le rapport du CNIS¹⁰⁹, en effet, plusieurs caractéristiques des plateformes peuvent *a priori* faciliter et inciter les comportements « fraudogènes » :

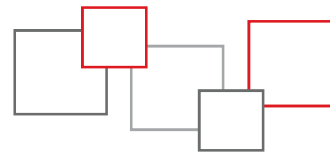
- **les transactions**, très nombreuses et sur des montants souvent faibles, **se déroulent la plupart du temps dans un cadre informel**, éloigné de là où se pratique « traditionnellement » le travail ;

¹⁰⁶ Audition d'Emmanuel Dellacherie, Directeur de la réglementation, du recouvrement et du contrôle de l'ACOSS, devant le COE le mardi 9 octobre 2018.

¹⁰⁷ Audition de M. Bastien Llorca, sous-directeur du contrôle fiscal à la Direction Générale des Finances Publiques, devant le COE le jeudi 15 octobre 2018.

¹⁰⁸ Audition de M. François Hurel, président de l'Union des Autoentrepreneurs, devant le COE le 11 décembre 2018.

¹⁰⁹ CNIS (2017), *op. cit.*



- l'objet « récréatif » des activités qui y sont menées est souvent mis en avant à travers l'affichage des valeurs de convivialité et de partage : dès lors, **il devient difficile de distinguer les activités marchandes des échanges relevant de l'entraide** ;
- **de nombreuses plateformes consentent à ce que leurs usagers gardent l'anonymat**, en rendant difficile la traçabilité de leur activité ;
- **certaines prestations effectuées sont localisées hors du territoire national** ;
- **jusqu'à la fin de l'année 2016, les activités des plateformes n'étaient que très peu réglementées en France.**

En même temps, ces caractéristiques « fraudogènes » peuvent être contrebalancées par le fait que **les plateformes collaboratives ont permis l'émergence d'activités qui autrefois étaient réalisées entre particuliers**, sans aucun intermédiaire et donc sans aucune traçabilité.

Deux questions majeures se posent ainsi pour tout utilisateur des plateformes.

D'une part, il est nécessaire de savoir s'ils ont déclaré les revenus issus de leurs activités (au-delà des opérations d'utilisation ponctuelle). La loi du 28 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude a précisé les obligations déclaratives des plateformes d'économie collaborative pour permettre une meilleure exploitation des données collectées par l'administration et améliorer ses capacités de détection des revenus non déclarés. Elles devront en particulier transmettre les revenus perçus par leurs utilisateurs¹¹⁰.

D'autre part, il importe de connaître la nature du lien existant entre l'utilisateur et la plateforme. Pour ce qui est du « salariat déguisé », la jurisprudence récente se veut plus vigilante (cf. Encadré 6). Les plateformes sont également attentives à ces questions afin de se prémunir d'éventuelles requalifications.

Encadré 6 : Le cas du livreur à vélo de la société Take Eat Easy, un exemple de « faux auto-entrepreneur » ?

Récemment, la chambre sociale de la Cour de cassation s'est prononcée en établissant un lien de subordination entre la société belge Take Eat Easy et l'un de ses livreurs à vélo. Les coursiers devaient en effet être enregistrés comme autoentrepreneurs afin de pouvoir travailler avec cette société.

Le livreur en question avait fait recours devant le conseil des prud'hommes, puis à la cour d'appel, afin de demander une requalification de sa relation contractuelle avec Take Eat Easy en contrat de travail. Comme le rappelle la Cour de cassation dans la note explicative jointe à son arrêt, « *le conseil de prud'hommes puis la cour d'appel s'étaient déclarés incompétents* ». En particulier, la cour d'appel de Paris avait estimé que « *le coursier n'était lié à la plateforme numérique par aucun lien d'exclusivité ou de non-concurrence et qu'il restait libre chaque semaine de déterminer lui-même les plages horaires au cours desquelles il souhaitait travailler ou de n'en sélectionner aucune s'il ne souhaitait pas travailler* ».

Au contraire, la Cour de cassation motive son arrêt par la possibilité pour la société de suivre la position du coursier en temps réel *via* un système de géolocalisation, ainsi que par

¹¹⁰ Sauf lorsqu'elles sont issues d'activités dites de co-consommation (covoiturage notamment) ou lorsqu'elles résultent de la vente de certains biens meubles (tels des voitures ou du mobilier). Une dispense de déclaration s'applique tant que l'utilisateur n'a pas perçu un montant annuel excédant un seuil de 3 000 € ou n'a pas réalisé un nombre minimum de transactions. Les sommes correspondantes pourront être pré-affichées dans la déclaration de revenus du contribuable.



l'existence d'un mécanisme de bonus-malus : les bonus étaient accordés lorsque le temps d'attente était court, ou lorsque le coursier dépassait la vitesse moyenne des autres livreurs ; à l'inverse, les pénalités sanctionnaient par exemple un refus de faire une livraison.

Ces éléments ne permettent pas d'exclure l'existence d'un lien de subordination du livreur à la société, lien qui juridiquement définit la condition du salarié. Ne pouvant « *écarter la qualification de contrat de travail* », la Cour de cassation a donc ordonné un nouveau procès en appel.

Source : Note explicative relative à l'arrêt n. 1737 de la Chambre sociale de la Cour de cassation du 28 novembre 2018 (17-20.079)

2.2.3 Pratiques de dissimulation « complexes » : le cas de la fraude au détachement

Le détachement de travailleurs, c'est-à-dire le fait pour un employeur établi dans un État membre de l'Union européenne d'envoyer temporairement, pour une période limitée à 24 mois, un salarié dans un autre État membre, repose sur le principe de libre prestation de services¹¹¹. La France est le deuxième pays d'accueil en Europe après l'Allemagne. Si les travailleurs détachés ne représentent encore qu'une proportion modeste de l'emploi en France ((environ 2% de l'emploi salarié total)¹¹², le phénomène connaît une extension très rapide depuis le début des années 2000. Il concernait un peu plus de 500 000 salariés en 2017 (cf. Graphique 12). 83 % de ces salariés sont des ouvriers, le personnel encadrant n'en représentant que 5 %¹¹³.

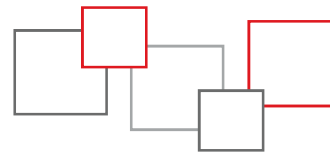
En France, le rapport de la Cour des Comptes estime : « qu'en termes de secteurs d'activité, l'intérim arrive au premier rang (144 000 salariés détachés) et connaît une évolution très dynamique sur trois ans. Viennent ensuite l'industrie (101 000 salariés détachés), avec une croissance également soutenue, le BTP (68 500 salariés détachés), dont le nombre de salariés détachés diminue depuis 2015, et les prestations intra-groupes (48 000 salariés détachés), qui sont en très nette augmentation. En reclassant les salariés détachés au titre de l'intérim dans le secteur d'activité où ils exercent leur mission, le travail détaché est très concentré dans certains domaines d'activité, où il joue un rôle significatif. Il équivaut ainsi à 21,9 % du total de l'emploi dans l'agriculture, 5,7 % dans le BTP et 2,2 % dans l'industrie »¹¹⁴.

¹¹¹ Article 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

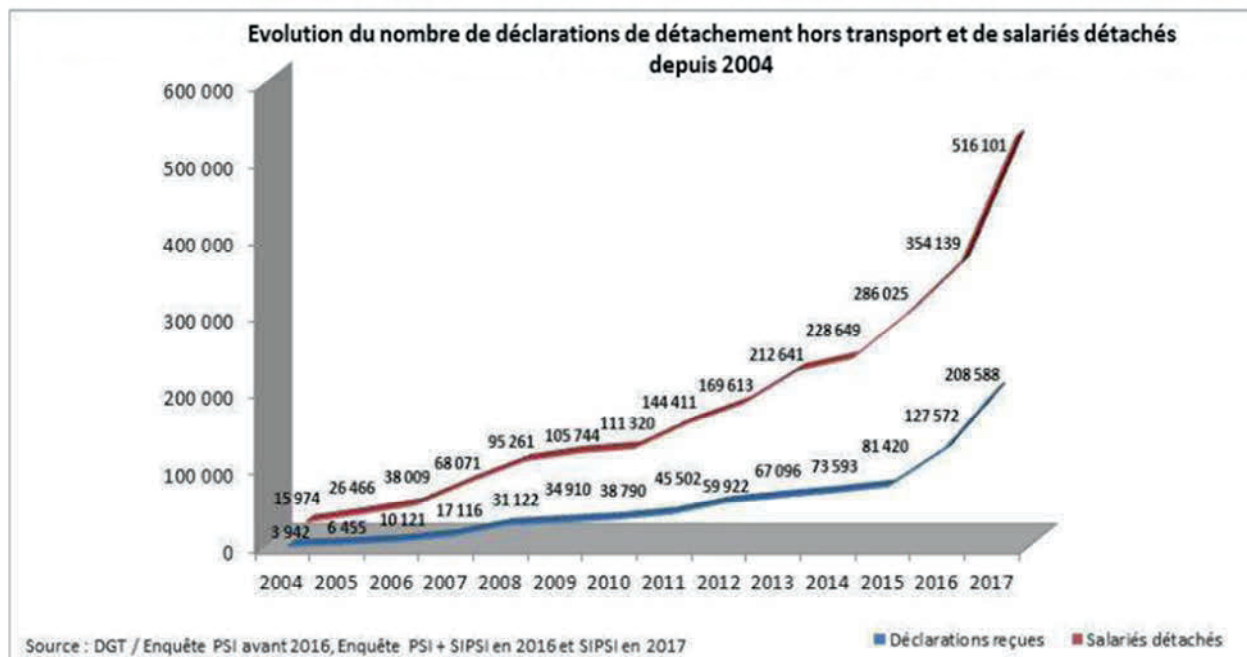
¹¹² Le rapport de la Cour des comptes (2019), *La lutte contre la fraude au travail détaché : un cadre juridique renforcé, des lacunes dans les sanctions* précise toutefois que ce ratio constitue une approximation, supérieure au ratio réel. On rapporte ici en effet le nombre de salariés détachés au nombre total de salariés, sans prendre en compte le volume d'heures effectivement travaillées dans l'année. Les déclarations effectuées par les entreprises sur les durées de détachement ne sont, à ce stade, pas suffisamment stabilisées pour affiner cette statistique.

¹¹³ Direction générale du Trésor (2016), « Concurrence sociale des travailleurs détachés en France: fausses évidences et réalités », *Trésor-Eco* n° 171.

¹¹⁴ Ces ratios, calculés par la DGT et la DG Trésor à la demande de la Cour, rapportent les salariés détachés déclarés, sans tenir compte de la durée réelle de leur mission, à l'ensemble des emplois nationaux (salariés et indépendants) dans les secteurs concernés. S'ils ne mesurent pas la part réelle du travail détaché dans l'emploi, ils permettent d'identifier les secteurs qui recourent proportionnellement le plus au travail détaché.



Graphique 12 : Évolution du nombre de déclarations de détachement (hors transport) et de salariés détachés



Source : Bilan intermédiaire du Plan national de lutte contre le travail illégal 2016-2018

Par principe, le droit social applicable est celui du pays d'origine. Les contributions sociales patronales et salariales doivent être payées dans le pays d'origine où est établi l'employeur. En revanche, en matière de droit du travail, la directive européenne¹¹⁵ prévoit que les travailleurs détachés bénéficient d'un socle de droits fondamentaux dans le pays d'accueil, notamment les dispositions relatives au salaire minimum.

Dans ce contexte, l'existence combinée d'un salaire minimum et de mécanisme d'exonération de cotisations sociales sur les bas salaires limite a priori l'avantage économique du recours à des travailleurs détachés. L'étude de la direction du Trésor précitée confirme que les stratégies de minimisation de l'assiette des cotisations patronales ne suffisent pas à rendre le coût du travail des travailleurs détachés d'Espagne, de Pologne, du Portugal ou de la Roumanie, qui constituent les principaux pays d'origine, moins élevé que celui des salariés des entreprises localisées en France et rémunérés au niveau du SMIC¹¹⁶. En d'autres termes, pour un emploi rémunéré au SMIC, recourir dans un cadre légal à un travailleur détaché de l'un de ces pays n'est pas significativement moins coûteux que de faire appel à la main d'œuvre d'une entreprise localisée sur le territoire français¹¹⁷. Le rapport du Conseil économique et social¹¹⁸ établit de la même façon que le recours légal au travail détaché procure « un avantage économique faible en principe ». Cela ne vaut que si le travailleur est rémunéré à un niveau proche du SMIC, l'avantage pouvant être plus important à des niveaux de salaires supérieurs.

¹¹⁵ Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 relative au détachement de travailleurs effectués dans le cadre d'une prestation de service.

¹¹⁶ Les États membres sont libres de fixer l'assiette des contributions sociales et d'exclure, par exemple, l'allocation de détachement de l'assiette des contributions.

¹¹⁷ Le diagnostic pourrait être toutefois différent pour des niveaux de rémunération supérieurs.

¹¹⁸ Grosset J. et Cieutat B. (2015), « Les travailleurs détachés », *Avis du Conseil économique, social et environnemental*.



Entre l'application d'un socle minimal de droit (*cf.* la directive européenne de 1996) et l'application de la législation sociale de l'État d'origine, le droit applicable est particulièrement complexe et les procédures de règlement des litiges insuffisamment encadrées dans les textes communautaires. Le statut de travailleurs détachés peut conduire à des stratégies d'optimisation parfois abusives, voire frauduleuses, dans le seul but de réduire le coût de la main d'œuvre. Plusieurs types d'irrégularités ont notamment été repérés¹¹⁹ : le « faux détachement », le non-respect de la réglementation du pays d'origine en matière de versement des contributions sociales ou le non-respect de la réglementation du pays d'accueil (durée du travail, rémunération des heures supplémentaires, déclaration du nombre d'heures travaillées, conditions de travail).

S'il est vrai qu'en France, l'existence de minima salariaux et de conventions collectives limite la concurrence des travailleurs détachés envers les travailleurs domestiques, l'attention des pouvoirs publics se focalise sur les possibilités accrues d'abus et de dissimulation d'emplois salariés dans le cadre du détachement.

La lutte contre les fraudes au détachement –de plus en plus sophistiquées –devient un enjeu majeur pour deux raisons : d'une part, ces cas sont porteurs d'enjeux symboliques forts, d'autre part, les dossiers sont souvent significatifs et conduisent à des redressements notifiés élevés. Comme le souligne le tableau 9, en 2017, le réseau des URSSAF a notifié 40,5 M€ de redressements au titre de la fraude au détachement (*cf. infra*).

Tableau 9 : Résultats des contrôles ciblés contre la fraude au détachement

Année	Nombre d'actions	Montants notifiés de redressements
2016	65	50 965 511 €
2017	63	40 561 408 €

Lecture : En 2016, 65 opérations de contrôle ciblés ont été menées contre la fraude au détachement, pour des sommes redressées avoisinant 51 millions d'euros.

Source : éléments fournis par la DSS à la demande du Conseil

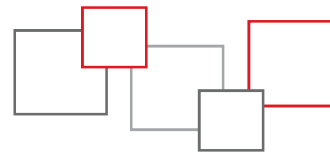
Les résultats des contrôles ciblés menés spécifiquement sur le champ de la fraude au détachement en 2016 et en 2017, soit 1,46 % du total des actions de redressements réalisées, sont ainsi éclairants sur le dévoiement du détachement.

Sur la période considérée, les opérations de contrôle ont été majoritairement conduites sur les entreprises relevant des secteurs professionnels de la construction (35 %) et des activités de transports (10 %), ainsi que sur les entreprises de travail temporaire (15 %) et les activités des organisations/organismes extra territoriaux (10 %).

En termes de résultats financiers, c'est sur le secteur du travail temporaire (31 %) et celui de la construction (19 %) qu'ont davantage porté les redressements opérés dans ce cadre. En effet, respectivement 12,6 et 7,7 millions d'euros ont été comptabilisés pour ces secteurs.

En particulier, les résultats pour les entreprises de travail temporaire montrent que les mécanismes *via* lesquels la fraude au détachement peut intervenir se font de plus en plus complexes. **C'est notamment *via* les ETT que**

¹¹⁹ Cyterman L. (2014), « Le détachement des travailleurs au sein de l'Union européenne », *Rapport du Haut Conseil du financement de la protection sociale*.



des montages juridiques avec des sociétés « écran » sont construits, mais aussi au travers de la sous-traitance en cascade, des sociétés intermédiaires qui n'ont pas ou plus d'activité (« coquilles vides »), etc.

Trois exemples sont présentés dans l'encadré 7.

Encadré 7 : Exemples de fraude au détachement

Des mécanismes de fraude complexe

Une société A, entreprise à l'origine irlandaise, devient un groupe présent sur plusieurs Etats soit en Irlande, en Angleterre, en Bulgarie, au Portugal, à Chypre, en Pologne, en République Tchèque, en Slovaquie et en Roumanie.

L'ensemble des salariés de cette société A est géré par l'Irlande et c'est de cet Etat qu'elle procède au recrutement en Europe de l'Est pour la majorité des intérimaires qu'elle rattache administrativement à sa convenance à ses sociétés anglaise, chypriote ou portugaise, etc.

Dans le cadre du contrôle visé, la société A avait recruté principalement des salariés en Pologne pour les mettre à disposition de ses clients en France sur un chantier majeur, en les rattachant à sa société chypriote. Ce sont ses bureaux situés à l'étranger qui agissent comme de simples pourvoyeurs de main d'œuvre au service de la société A située à Dublin.

Il avait été relevé qu'aucun des intérimaires (environ 300) mis à disposition par le bureau de Chypre n'était ressortissant de ce pays ; ils étaient tous de nationalité polonaise ou britannique (pays dans lesquels la société A possède des structures titulaires de certificats attestant de leur rattachement au régime de sécurité social chypriote).

Les motifs de la complexité de ce montage sont explicites :

- **en matière de sécurité sociale, les prélèvements sociaux à Chypre sont de l'ordre de 13 % alors, qu'en France, ils sont aux alentours de 45 % ;**
- **en matière de droit du travail, la main d'œuvre est moins bien informée sur le Code du travail français (aux conditions de travail, horaires, salaire minimum).**

Un montage transfrontalier

Une société Alpha en SARL a fait appel à une société de droit luxembourgeoise spécialisée dans l'optimisation fiscale et sociale des sociétés :

- Dans un premier temps, la société luxembourgeoise crée au Luxembourg une société Beta et nomme comme gérant de cette structure celui de la SARL Alpha française.
- Dans un deuxième temps les salariés de la SARL Alpha quittent la société.
- Ils sont repris dans les semaines qui suivent par la société Beta et affiliés auprès du Centre Commun de la Sécurité Sociale (CCSS) luxembourgeois.
- Au bout de quelques mois, ils quittent la société Beta (il semblerait que ce soit suite aux vérifications réalisées par le CCSS) pour intégrer une ETT Delta (entreprise située à la même adresse que la société Beta et qui est détenue à 90 % par une société luxembourgeoise elle-même détenue à plus de 99 % par une société inscrite dans les Îles vierges britanniques...).
- L'ETT Delta détache ensuite les salariés auprès de la SARL Alpha.

La SARL Alpha a donc mis en place un montage lui permettant d'affilier la majorité de ses salariés, français, auprès de la Sécurité sociale au Luxembourg et échapper ainsi aux cotisations et contributions sociales dues en France.

Le non-respect des minima salariaux et des conventions collectives



L'inspection du travail a procédé au contrôle d'un prestataire portugais dont l'activité est la même que celle du donneur d'ordre français (travaux des viandes) qui intervient au sein d'un abattoir.

Ce contrôle révélait des **manquements aux exigences déclaratives pour six parmi les treize salariés détachés**. Un second contrôle a permis de mettre en évidence :

- d'une part, que les salariés détachés occupaient des emplois sur la ligne d'abattage avec les salariés français et selon les **mêmes conditions de travail** ;
- d'autre part, que les salariés détachés
 - **ne bénéficiaient pas de la mensualisation, ni de la prime d'habillage ni des temps de pause sur chaîne et pour travail de nuit** ;
 - **subissaient des retenues d'heures de travail régulièrement opérées sur leurs salaires, dont il résultait pour un certain nombre d'entre eux, le non-paiement du salaire minimum légal et du salaire minimum conventionnel**.

Source : exemples fournis par la DSS et par la DGT à la demande du Conseil

Les sociétés éphémères

L'une des « nouvelles » pratiques de travail non déclaré consiste en la **création de sociétés éphémères afin d'échapper plus facilement aux poursuites fiscales et pénales en cas de constat d'infraction pour travail dissimulé**.

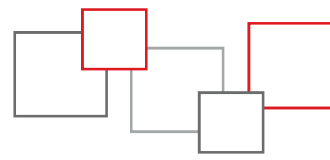
Le dernier rapport publié par TRACFIN¹²⁰, organisme du Ministère de l'Economie et des Finances chargé de la lutte contre les circuits financiers clandestins, fait état de l'usage de ces structures en tant que **principal vecteur de blanchiment des fonds issus de la fraude et du travail dissimulé**. Souvent structurées en réseau, elles seraient ainsi constituées de plusieurs niveaux :

- en amont de la chaîne se trouvent les **sociétés clientes disposant de capitaux à « blanchir »** (par exemple issus de la dissimulation d'activité) ;
- un premier étage est constitué de **sociétés éphémères installées en France, ayant ouvert des comptes bancaires en France** ;
- un second étage, dit « relais » ou « rebond », est constitué de **sociétés éphémères immatriculées dans des pays européens**, le plus souvent en Europe de l'Est. Ces sociétés détiennent des comptes bancaires dans leur pays d'immatriculation et plusieurs pays voisins.

La difficulté de détection de cette pratique et des fraudes qu'elle entraîne repose ainsi notamment sur la multiplication des sociétés intermédiaires et des comptes bancaires, sur le recrutement des gérants de paille ainsi que sur le fractionnement et le croisement des flux financiers : d'une part, les sociétés de premier et de second niveau procèdent à des virements nombreux et rapides entre elles pour donner l'impression d'une activité économique réelle ; d'autre part, elles font recours à un renouvellement permanent des entités juridiques et des comptes bancaires.

De ce fait, le recouvrement – même partiel – des montants redressés est rendu particulièrement difficile car les personnes concernées, bien souvent de mauvaise foi, n'hésitent pas à « organiser leur insolvabilité » : **une fois**

¹²⁰ Tracfin (2018), *Tendances et analyse des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en 2017-2018*.



montées, ces structures ont souvent recours au travail dissimulé ; en cas de contrôle et de sanctions, elles déclarent faillite avant de rouvrir ailleurs et plus tard, sous une forme différente.

Un exemple utile de cette pratique peut être tiré du dernier rapport de TRACFIN cité plus haut (cf. encadré 8) L'intérêt de cet exemple s'explique par le fait que **parmi les clients du réseau de sociétés éphémères détecté par TRACFIN, il y avait des sociétés réelles dans les secteurs du BTP, du commerce électronique, de la formation etc. qui avaient recours au réseau soit pour « blanchir » des revenus issus d'une dissimulation partielle d'activité, soit pour mieux gérer le recrutement de travailleurs non déclarés.**

Encadré 8 : Réseau de sociétés éphémères et de « comptes-taxis »

Tracfin a identifié huit sociétés françaises, ayant des liens juridiques et financiers entre elles, dont l'activité est caractéristique de « sociétés-taxis » formant un premier étage de réseau. Elles sont parvenues en un an à drainer 20 M€ de flux.

Les huit sociétés sont toutes détenues et dirigées par les mêmes gérants. Elles présentent des objets sociaux larges où se retrouvent les mêmes secteurs d'activité : conseil et maintenance en systèmes informatiques, infogérance, *cloud computing*, prestations de *call* et *data center*, commerce de gros et demi-gros (produits du BTP, matériel électronique et informatique, alimentaire, textile, électroménager, métaux précieux et minerais...), location-vente, énergies renouvelables.

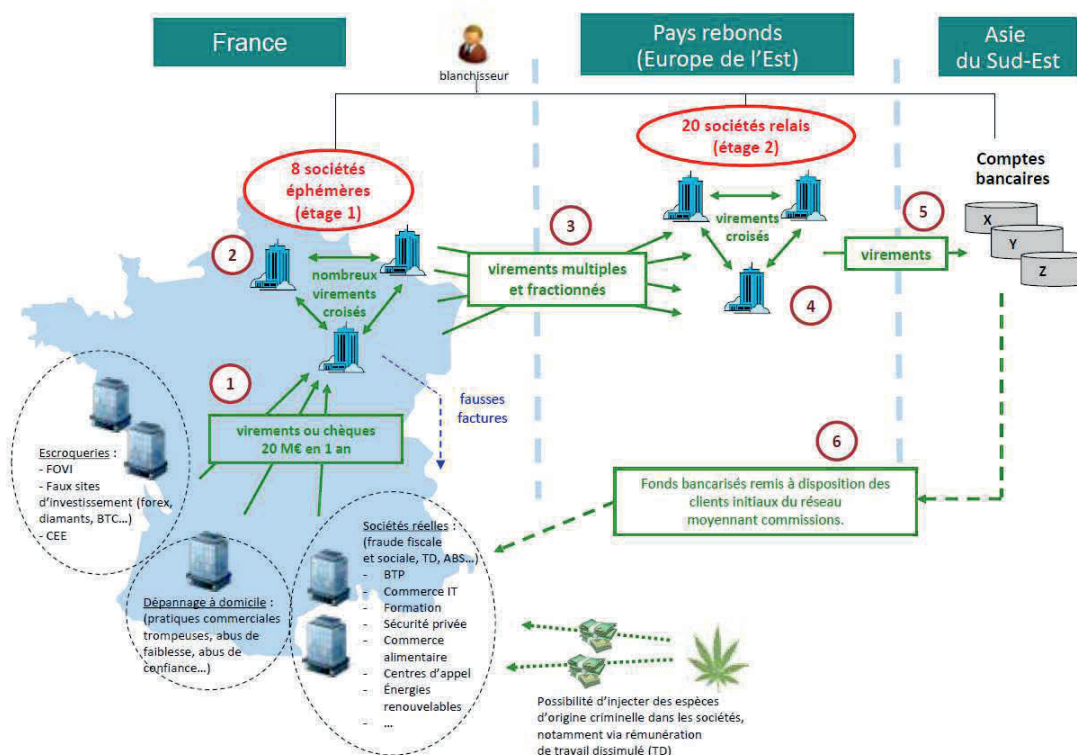
Elles ont toutes été créées ou réactivées récemment, et ont fait l'objet de multiples modifications statutaires et capitalistiques. Leur régime juridique est souvent celui de la SASU (Société par Actions Simplifiée Unipersonnelle), particulièrement souple. Leur capital social est très faible par rapport aux montants financiers qui transitent sur leurs comptes. Elles utilisent des adresses de domiciliation et de faux contrats de bail. Elles sont multi-bancarisées sur de courtes périodes, et pour la plupart défaillantes au plan fiscal, social et douanier. **Elles ne déposent pas de Déclarations Préalables à l'Embauche (DPAE) et semblent fonctionner sans salariés. Ces sociétés ont une durée de vie courte, en général inférieure à 18 mois, et seront clôturées ou mises en liquidation judiciaire avant les premiers contrôles fiscaux.**

Les huit sociétés identifiées par Tracfin collectent les fonds auprès de clients communs. Ces clients sont des dizaines de PME ou TPE, qui exercent dans des domaines variés : BTP, dépannage, commerce et maintenance de matériel informatique et électronique, formation continue, sécurité privée, commerce alimentaire et débit de boissons, conseil en marketing et centre d'appel, régie publicitaire, amélioration de l'habitat et énergies renouvelables... Soit elles mènent une activité économique réelle, soit elles se livrent à des escroqueries. **Elles pratiquent souvent le travail dissimulé.**

Chaque société cliente transfère vers les « blanchisseuses » entre quelques dizaines et quelques centaines de milliers d'euros. Ainsi, chacune des blanchisseuses a pu collecter entre 2 et 3 M€ en douze mois, portant le total des flux drainés à 20 M€.




Figure 5 : Exemple de montage de fraude transfrontalière



Source : TRACFIN (2018), op. cit.

Au total, l'analyse – souvent fragile et tâtonnante – a toutefois permis de constater la diversité des profils et des pratiques des travailleurs non déclarés et de leurs employeurs, on peut en retenir :

- qu'en moyenne, les jeunes, les seniors, les hommes, les personnes disposant d'un niveau d'éducation faible et les personnes qui se sentent en situation de précarité économique sont plus représentés au sein des travailleurs non déclarés par rapport à leur part dans la population active – avec néanmoins une grande variance selon les secteurs ;
- que les entreprises les plus petites, et celles de certains secteurs (HCR, BTP, commerce de détail, transports, services à la personne et agriculture) sont proportionnellement plus concernées par les pratiques de non déclaration ;
- qu'en termes de pratiques, la dissimulation d'emplois salariés serait quantitativement plus importante que la dissimulation d'activité économique et que les pratiques plus « médiatiques » comme l'auto-entrepreneuriat ou le détachement représenteraient, en comparaison, des montants de redressements notifiés faibles, même si les risques induits par ces nouvelles pratiques sont sans doute de nature différente.

A decorative graphic at the top of the page consists of a solid red horizontal bar on the left. To its right is a cluster of squares: a large grey square at the top containing the number '3', a white square below it, and several other white squares of varying sizes and positions, some with red outlines, arranged in a non-linear pattern.

Troisième partie :
Comment expliquer le recours au travail non déclaré ?



1 Les enseignements de la littérature économique et sociologique

1.1 L'apport de la théorie économique : les modèles de « fraude fiscale » et la demande de travail non déclaré

Au début du XX^e siècle, l'analyse des pratiques de travail dans le secteur informel était essentiellement l'apanage d'études anthropologiques ou sociologiques¹²¹. Les économistes avaient commencé à se saisir du sujet dans le cadre de l'étude des pays en voie de développement¹²² : le travail non déclaré était alors perçu comme **un vieux mode de production, un effet collatéral de la pauvreté**, et sa persistance interprétée comme une marque de sous-développement, destinée à disparaître lorsque l'économie aurait enfin trouvé le chemin de la croissance. Dans cette logique, les entreprises et les travailleurs du secteur formel seraient donc un gage de progrès et de développement économique¹²³.

Pour ce qui est des pays développés, la théorie économique ne traitait pas encore de façon différenciée les activités de travail en fonction de leur cadre « déclaré » ou « non déclaré » : **du côté de l'offre**, les modèles existants se limitaient à montrer que les personnes décident du nombre d'heures à allouer au travail en fonction du niveau et de la structure de consommation souhaités, ainsi que de la valeur qu'ils attribuent à leur temps libre ; **du côté de la demande**, ces mêmes modèles précisaient seulement que les entreprises opérant en concurrence pure et parfaite choisissent le volume de travail qui leur permet de maximiser le profit, en se fondant sur une analyse du coût-opportunité entre le nombre d'heures de travail nécessaires pour la production et la masse salariale correspondante.

C'est à partir des années 1970 que cette discipline a commencé à analyser plus en détail la place du travail non déclaré dans le fonctionnement du marché du travail des pays développés, au travers des modèles dits de « fraude fiscale » du côté de l'offre et d'une nouvelle analyse de la demande.

1.1.1 Les modèles de « fraude fiscale » : les déterminants théoriques de l'offre de travail non déclaré

Ce n'est qu'à compter des années 1970 que les économistes néoclassiques ont commencé à s'interroger sur les facteurs pouvant expliquer le recours au travail non déclaré. En s'appuyant sur les modèles issus de l'économie du crime¹²⁴ et du choix de portefeuille dans un environnement incertain¹²⁵, les articles fondateurs¹²⁶ se sont notamment concentrés sur les mécanismes de l'offre, *via* des modèles théoriques dits de « **fraude fiscale** ».

¹²¹ Gërkhani K. (2004), « The informal sector in developed and less developed countries: a literature survey », *Public Choice*, vol. 120, n° 3/4, septembre.

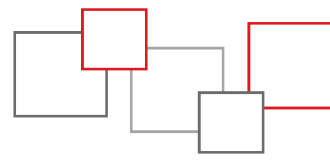
¹²² Lewis W.A. (1954), « Economic development with unlimited supplies of labor », *Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 22, n° 2, mai.

¹²³ Lewis A. (1959), *The theory of economic growth*, Londres, Allen and Unwin.

¹²⁴ Becker G. (1968), « Crime and punishment : an economic approach », *Journal of Political Economy*, vol. 76, n° 2, mars-avril.

¹²⁵ Rothschild M. et Stiglitz J. (1970), « Increasing risk I: a definition », *Journal of Economic Theory*, vol. 2, n° 2.

¹²⁶ Allingham M. et Sandmo A. (1972), « Income tax evasion: a theoretical analysis », *Journal of Public Economics*, vol. 1, n° 3-4, novembre.



Dans ces modèles, l'individu est présenté comme un *agent rationnel, averse au risque, confronté au choix de déclarer ou pas ses revenus aux autorités au regard du bénéfice attendu (et, dans certains cas, de la perte de droits sociaux) et de la probabilité d'être détecté et sanctionné*. Cinq paramètres sont donc jugés déterminants pour un tel choix : le **degré d'aversion au risque**, le **revenu**, le **taux marginal d'imposition**, la **probabilité de contrôle** et le **taux marginal de pénalité en cas de détection**.

Pour comprendre comment ces facteurs influencent le choix de l'individu, on distingue généralement deux types de modèles¹²⁷ :

- **modèles avec revenus exogènes** – Dans ces modèles, seule la part de revenus à dissimuler est choisie par l'agent. Si ce dernier fait l'objet d'une détection, il doit payer une pénalité sur les revenus dissimulés ou sur l'impôt éludé, dont le taux marginal est supérieur au taux marginal d'imposition fiscale. Les effets *a priori* d'une variation des paramètres susmentionnés sont identifiés comme suit :
 - l'aversion au risque de l'individu est inversement liée à son revenu disponible : lorsque ce dernier augmente, l'aversion au risque baisse, et la proportion du revenu non déclaré augmente en conséquence¹²⁸ ;
 - si la probabilité de contrôle ou le taux de pénalité en cas de détection augmentent, les individus réduisent la part de revenus dissimulés ;
 - il y a un **effet ambigu des variations du taux marginal d'imposition** :
 - *effet substitution* – l'augmentation du taux d'imposition rend la fraude plus profitable puisque l'écart entre revenus bruts (ceux que l'individu perçoit s'il ne déclare pas) et nets (perçus en cas de déclaration) s'accroît ;
 - *effet revenu* – parce que l'augmentation du taux d'imposition diminue le revenu net perçu, l'agent est plus pauvre et donc plus averse au risque (*cf. supra*) : il réduit alors la part de revenus non déclarés.

Certains modèles théoriques¹²⁹ suggèrent que l'effet revenu prévaut sur l'effet substitution, mais ce résultat n'est pas toujours corroboré par les analyses empiriques (*cf. infra*).

- **modèles avec revenus endogènes** – Ces modèles, plus complexes et donc plus à même d'approximer la réalité, permettent de prendre en compte non seulement le choix de la proportion de revenus à dissimuler, mais aussi celui du nombre d'heures que l'agent souhaite allouer au travail, déclaré ou non. Ainsi, il est possible d'observer **dans quelles conditions on obtient une substitution totale entre activité déclarée et activité dissimulée** (« solutions de coin »), **ou un cumul des deux situations** (une partie du temps de travail déclaré, le restant étant dissimulé).

Dans un cadre où les individus choisissent également combien de temps travailler, **les aides sociales pourraient avoir également un impact sur l'offre de travail (non) déclaré**. Comme le précisent Ribas et Vera Soares (2011)¹³⁰, la nature de cet impact reste toutefois à déterminer :

¹²⁷ Audition de Nadia Joubert, Directrice des Statistiques, des Etudes et des Fonds, Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole, devant le COE le mardi 11 septembre 2018.

¹²⁸ L'aversion au risque est liée au degré de concavité de la fonction d'utilité. Pour les formes d'utilité les plus usuelles, la concavité de la courbe se réduit avec le revenu. En termes concrets, la désutilité à risquer de perdre 1 € est plus faible si le revenu dont on dispose est élevé.

¹²⁹ Yitzhaki S. (1974), « Income tax evasion: a note », *Journal of Public Economics*, vol. 3, n° 2, mai.

¹³⁰ Ribas R. et Vera Soares F. (2011), « Is the effect of conditional transfers on labor supply negligible everywhere? », *Working Paper*, IZA, n. 6802.



- d'une part, les individus pourraient préférer travailler dans le secteur informel pour augmenter leur niveau de revenu sans perdre le bénéfice des aides ;
- d'autre part, pour les ménages ayant des contraintes budgétaires, les aides pourraient avoir un impact positif sur leur implication dans une activité de travail déclarée ;
- plus généralement, il existerait aussi un impact indirect sur le marché du travail, car les changements dans les comportements des bénéficiaires seraient en mesure d'affecter les salaires et les comportements de déclaration des non-bénéficiaires.

D'un point de vue théorique, les conclusions de ces modèles sont ambiguës : comme le montre une étude de l'économiste américain John Pencavel¹³¹, **à moins d'adopter des hypothèses restrictives sur les valeurs des paramètres du modèle, il est impossible de conclure quel serait l'effet d'une variation des paramètres fiscaux ou du degré d'aversion au risque sur la proportion de revenu non déclarée, car ces paramètres interagissent avec l'offre de travail.**

Malgré la relative simplicité du raisonnement, les modèles dits de « fraude fiscale » souffrent ainsi de plusieurs limites. En premier lieu, ils n'intègrent pas la complexité du système fiscal, son degré de redistribution et la probabilité qu'a chaque individu de faire l'objet d'un contrôle fiscal. Deuxièmement, ces modèles nécessitent des hypothèses particulièrement contraignantes pour fournir des prédictions théoriques non ambiguës. *In fine*, le cadre théorique de ces modèles est lui-même considérablement limité par ses propres hypothèses : la décision de frauder n'est bien évidemment pas toujours prise de manière parfaitement « rationnelle », et des facteurs psychologiques et sociaux doivent également être pris en considération.

1.1.2 Les déterminants théoriques de la demande de travail non déclaré

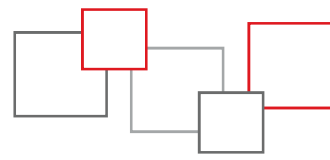
Le volet de la demande de travail non déclaré est relativement peu abordé par la théorie économique. Dans la logique de l'économie du crime évoquée ci-dessus, **une entreprise serait censée avoir recours au travail non déclaré si le bénéfice attendu de la fraude est supérieur à l'amende encourue en cas de détection**¹³². Comme pour les travailleurs, la rentabilité de la fraude pour les entreprises dépendra alors *a minima* des facteurs suivants : le **degré d'aversion au risque de l'entrepreneur**, le **taux marginal d'imposition**, la **probabilité de contrôle** et le **taux marginal de pénalité en cas de détection**.

D'autres facteurs peuvent cependant être mis en avant pour expliquer la demande de travail non déclaré. D'abord, il n'est pas uniquement question de prendre en compte le taux marginal d'imposition lorsque l'on évalue l'impact du système fiscal sur la propension à avoir recours au travail non déclaré. Les économistes autrichiens Schneider et Neck¹³³ estiment par exemple qu'**une complexité élevée du système fiscal peut limiter la décision de frauder : plutôt que d'encourir les risques d'une activité dissimulée, il devient plus profitable d'exploiter la complexité du système par des mesures légales d'optimisation fiscale.**

¹³¹ Pencavel J. (1979), « A note on income tax evasion, labor supply, and nonlinear tax schedules », *Journal of Public Economics*, vol. 12, n° 1, août.

¹³² CNIS (2017), *La mesure du travail dissimulé et ses impacts pour les finances publiques*, rapport du groupe de travail présidé par Alain Gubian.

¹³³ Schneider F. et Neck R. (1993), « *The development of the Shadow Economy under changing tax systems and structures* », *Finanzarchiv*, vol. 50, n. 3.



Ensuite, la théorie économique met en avant le rôle des institutions du marché du travail tel le **salaire minimum** qui s'applique dans le secteur formel. En effet, selon le modèle proposé par l'économiste américain James Rauch¹³⁴, **la taille du secteur informel varie de manière directement proportionnelle au salaire minimum dans le secteur formel** : quand le coût de ce dernier augmente, il sera plus rentable pour les employeurs de faire recours au travail non déclaré, toutes choses égales par ailleurs.

Plus généralement, **l'intensité des réglementations sur le marché des produits et le marché du travail, en ce qu'elles tendent à rendre le coût du travail dans le secteur formel élevé, peuvent contribuer à augmenter la rentabilité de la fraude pour les entreprises** . A l'aide d'un modèle théorique dans lequel les entreprises formelles et informelles sont exposées aux mêmes externalités au sein du marché du travail brésilien, Charlot *et al.* (2011)¹³⁵ ont ainsi cherché à simuler l'impact sur le recours au travail non déclaré et sur le chômage qu'aurait une **baisse de la réglementation** sur :

- **le marché des produits** (modélisée comme baisse des coûts d'entrée dans le secteur formel). Les résultats montrent que cela entraîne une réduction simultanée de la part du travail non déclaré et du chômage, avec une hausse des salaires ;
- **le marché du travail** (approximée par la baisse du pouvoir de négociation salariale des travailleurs). Si le chômage et la part de travailleurs non déclarés baissent comme dans le cas de la réglementation du marché des produits, les salaires baissent également : si la baisse du chômage implique à terme une hausse des salaires, la diminution du pouvoir de négocier entraîne d'abord une baisse du salaire et c'est cet effet qui l'emporte.

In fine, la « rentabilité » de la fraude tient aussi à **l'environnement concurrentiel dans lequel les entreprises évoluent** . En effet, au fur et à mesure que l'intensité de la concurrence s'accroît, le prix d'équilibre s'approche fortement du coût marginal et les profits deviennent nuls¹³⁶. Dans ce contexte, le bénéfice de la fraude inhérent à la demande de travail non déclaré serait alors décroissant selon le nombre de concurrents présents sur le marché : les entreprises devraient donc avoir moins recours au travail non déclaré quand elles ont beaucoup de concurrents. Néanmoins, comme le montre le travail de Nicolas Jacquemet¹³⁷, **les firmes se trouvent dans l'impossibilité de déclarer leurs travailleurs alors même que la non-déclaration n'améliore pas leur situation** : en effet, il suffit qu'une entreprise parmi celles-ci ne déclare pas, pour que toutes les autres soient poussées à faire de même afin de pouvoir garder des prix compétitifs et demeurer ainsi sur le marché. Ce paradoxe est connu sous le nom de la « **malédiction de Bertrand** », parce que si la guerre des prix tend effectivement à éliminer les profits issus de la non-déclaration, l'intensité de la concurrence oblige les firmes à la choisir.

1.2 La nécessité d'une approche plus large : plusieurs interprétations se juxtaposent dans la littérature sociologique

L'une des limites principales de la théorie économique consiste en la difficulté d'appréhender la **grande hétérogénéité des situations de travail non déclaré** par le seul facteur de la rentabilité financière. L'analyse des profils

¹³⁴ Rauch J. E. (1991), « Modelling the informal sector formally », *Journal of Development Economics*, vol. 35, n. 1.

¹³⁵ Charlot O., Malherbet F. et Terra C. (2011), « Product market regulation, firm size, unemployment and informality in developing economies », *Working Paper*, IZA DP n. 5519.

¹³⁶ Friedman J. W. (1971), « A non-cooperative equilibrium for supergames », *Review of Economic Studies*, vol. 38, n. 1.

¹³⁷ Jacquemet N. (2005), *Essais d'économie appliquée sur l'intervention d'une tierce partie dans la relation d'agence*, thèse de doctorat, Université Lyon 2 et Université Laval (Québec-Canada).



des personnes et entreprises concernées par le travail non déclaré et de la pluralité des pratiques réalisées supra montre que la diversité du phénomène ne peut se résumer à une interprétation unique.

Chacune de ces situations se prête potentiellement à une interprétation différente du phénomène. De ce fait, **de nombreuses grilles de lecture se juxtaposent dans la littérature sociologique sans toujours s'accorder** :

- **théorie structuraliste** : le recours au travail non déclaré serait une **conséquence de la dérégulation, un substitut pour les personnes à la marge de la société n'ayant plus accès au secteur formel**. Au contraire des théoriciens de la modernisation, les structuralistes¹³⁸ considèrent donc l'informalité comme une part importante du processus de développement économique capitaliste, et une résultante de l'émergence d'une économie globalisée et dérégulée ;
- **théorie dualiste** : selon cette école, dont l'un des représentants les plus importants est Martha Chen¹³⁹, les activités de travail non déclarées sont des **activités marginales, bien distinctes du secteur formel, qui fournissent un revenu aux pauvres et constituent un filet de sécurité en période de crise**. Les travailleurs non déclarés sont exclus des opportunités de travail formel par les déséquilibres entre les taux de croissance de la population et des emplois industriels modernes, et par l'inadéquation des compétences des individus aux attendus du marché du travail ;
- **théorie néo-libérale** : d'après l'économiste péruvien Hernando de Soto¹⁴⁰, les personnes seraient à la recherche de plus d'autonomie, de flexibilité, de liberté et d'entrepreneuriat. Dès lors, le travail et les entreprises informels constituent plutôt un **réservoir d'énergie entrepreneuriale contrainte par la loi et la réglementation** ;
- **théorie post-structuraliste** : selon Williams et Windebank¹⁴¹, les personnes auraient recours au travail non déclaré pour des raisons essentiellement non financières. D'une part, on accéderait à des activités non déclarées **pour s'aider entre voisins, amis et parents** ; d'autre part, cette forme de travail serait perçue par certains comme une **réponse à l'exploitation des travailleurs dans le système économique néolibéral et globalisé**¹⁴² ;
- **théorie institutionnaliste** : le recours au travail non déclaré serait plutôt lié à **l'écart entre institutions formelles** (codifiées *via* les lois et les règlements) **et institutions informelles** (règles partagées par la société, généralement de manière tacite, qui sont créées, communiquées et appliquées en dehors des filières habituelles)¹⁴³. En particulier, dans un ouvrage paru en 1970¹⁴⁴, l'économiste Albert Hirschman

¹³⁸ Fernandez-Kelly P. (2006), « Introduction », in P. Fernandez-Kelly et J. Shefner (éd.), *Out of the shadows: political action and the informal economy in Latin America*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press.

¹³⁹ Chen M. (2007), « Rethinking the informal economy: linkages with the formal economy and the formal regulatory environment », *Working paper*, Département des affaires économiques et sociales, Organisation des Nations Unies.

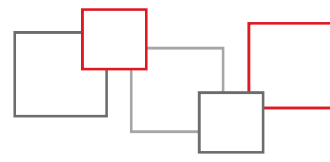
¹⁴⁰ De Soto H. (1989), *The other path: the invisible revolution in the Third World*, New York, Harper and Row.

¹⁴¹ Williams C. et Windebank J. (2005), « Refiguring the nature of undeclared work: some evidence from England », *European Societies*, vol. 7, n° 1.

¹⁴² Whitson R. (2007), « Hidden struggles: spaces of power and resistance in informal work in urban Argentina », *Environment and Planning A*, vol. 39, n° 12.

¹⁴³ Williams C., Horodnic I. et Windebank J. (2015), « Explaining participation in the informal economy: an institutional incongruence perspective », *International Sociology*, vol. 30, n° 3. Audition de Colin Williams, Professeur à l'Université de Sheffield, devant le COE le mardi 16 octobre 2018.

¹⁴⁴ Hirschman A. (1970), *Exit, Voice and Loyalty*.



étudie trois concepts utiles pour l'analyse des services publics : la *défection*, la *prise de parole* et le *loyalisme* (en anglais « exit », « voice » et « loyalty »). Un recours accru au travail non déclaré peut alors s'interpréter comme une réaction de certains citoyens qui, désabusés face au sentiment de ne pas réussir à influencer les décisions publiques, choisissent l'option « exit » plutôt que l'option « voice ».

Les facteurs susceptibles d'expliquer le recours au travail non déclaré diffèrent ainsi en fonction des cadres d'analyse théorique retenus. Afin de synthétiser ces approches, une schématisation a été proposée par l'économiste américain Gary Fields en 1990¹⁴⁵. Elle opère notamment une distinction entre deux catégories d'emplois non déclarés : d'une part, **des emplois informels qui relèvent d'un processus d'exclusion**, c'est-à-dire des emplois en dernier ressort pour échapper au chômage, auxquels il est possible d'accéder du fait de l'absence de barrière à l'entrée institutionnelle ; d'autre part, **des emplois informels qui sont davantage la résultante d'un choix**, car du fait de leurs caractéristiques les individus espèrent gagner plus que dans le secteur formel.

Néanmoins, comme le montrent par exemple Ben Salem et Bensidoun¹⁴⁶, **cette distinction n'est pas toujours pertinente**. En étudiant le cas du marché du travail turc, leur étude confirme l'existence d'une hétérogénéité des emplois informels, mais cette dernière ne correspond pas à la partition entre emplois choisis et subis présentée *supra* : la plupart des travailleurs informels percevraient une rémunération supérieure s'ils occupaient le même poste dans le secteur formel.

Il peut en outre apparaître réducteur d'appliquer des mêmes grilles d'analyse théorique à des modèles qui restent foncièrement distincts : ceux des pays en développement où le secteur informel est majoritaire et pour lesquels l'enjeu est d'assurer une transition vers le secteur formel et ceux des pays développés dans lesquels, même si le secteur informel reste parfois important, l'essentiel de l'économie est formalisée.

Il importe donc d'éviter toute simplification excessive, qui ne peut être que réductrice pour appréhender un phénomène aux multiples facettes. Ainsi, la revue de littérature empirique qui suit vise à confirmer la multiplicité de ces explications théoriques, à la fois au niveau des pays et des individus.

2 Les résultats des études empiriques

2.1 Les facteurs macroéconomiques

On l'a vu, le recours au travail non déclaré peut être très variable selon les pays, quand bien même ils ne seraient pas économiquement si éloignés.

De nombreuses études se sont ainsi attachées à identifier les facteurs prédictifs du recours au travail non déclaré au niveau d'un pays. Leurs résultats ne convergent pas nécessairement. Cela tient à la fois à la diversité de la manière dont le phénomène du travail non déclaré est appréhendé (économie souterraine, travail informel, etc.), et aux différentes méthodes de mesure employées, qui peuvent conduire à des résultats qui varient sensi-

¹⁴⁵ Fields G. (1990), « Labor market modelling and the urban informal sector: theory and evidence », in D. Turnhab, B. Salomé et A. Schwarz (éd.), *The informal sector revisited*, Organisation for Economic Co-operation and Development.

¹⁴⁶ Ben Salem M. et Bensidoun I. (2010), « Emplois informels hétérogènes et segmentation du marché du travail turc », *Working paper*, Centre d'études de l'emploi et du travail.



blement d'une étude à l'autre¹⁴⁷. On se limitera donc ici à constater l'existence de **corrélations plus ou moins fortes entre le niveau estimé du travail non déclaré, travail informel ou économie souterraine et un certain nombre d'indicateurs socio-économiques**.

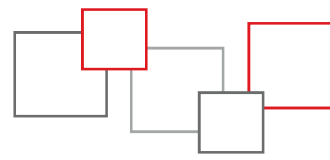
Dans ce contexte, l'étude de l'économiste autrichien Schneider¹⁴⁸ est particulièrement précieuse puisqu'elle propose une vaste revue de littérature, en mobilisant jusqu'à vingt-deux travaux portant sur des économies développées qui avaient estimé l'impact d'une série d'indicateurs sur la taille estimée de l'économie souterraine (uniquement le champ des activités légales non déclarées)¹⁴⁹. Ainsi, sur l'ensemble des résultats de ces travaux, l'auteur calcule la capacité explicative moyenne de la taille de l'économie souterraine pour chacun des facteurs suivants en leur attribuant un poids respectif en % dans le total des variables explicatives :

- **dissuasion par les contrôles : aucune étude recensée par Schneider ne trouve de résultats significatifs pour l'impact de cette variable sur la taille de l'économie souterraine.** Dans la littérature, l'hypothèse la plus répandue pour expliquer ce résultat est que les contribuables tendent à sous-estimer les risques d'un contrôle, ou les conséquences que celui-ci pourrait entraîner ;
- **pression fiscale** (impôt sur le revenu et charges salariales) : parce que l'impôt sur le revenu affecte les choix du temps à allouer au travail plutôt qu'au loisir, l'incitation à travailler dans l'économie souterraine sera d'autant plus forte que la différence entre le coût du travail total dans l'économie formelle et le salaire net sera importante. En particulier, **la pression fiscale serait en mesure d'expliquer, selon les études recensées, jusqu'à la moitié du niveau de travail non déclaré ;**
- **intensité de la réglementation du marché du travail** : la réglementation induit une hausse substantielle des coûts du travail dans l'économie formelle. Parce que les entreprises font en sorte que la plupart de ces coûts se répercutent sur les travailleurs, elle a un impact théorique positif non seulement sur la demande de travail non déclaré, mais aussi sur son offre. **D'après les études examinées par Schneider, ce facteur est à même d'expliquer 7 à 9 % de l'ampleur du travail non déclaré ;**
- **qualité des institutions publiques** : des scores élevés de corruption des fonctionnaires et une bureaucratie jugée excessive sont associés à un recours plus important au travail non déclaré (**10 à 17 %**) ;
- **qualité des services publics** : une faible qualité des services publics réduit le consentement à l'impôt puisque celui-ci n'est pas utilisé efficacement, et encourage de ce fait le travail déclaré (**5 à 9 %**) ;
- **morale fiscale** : pour les économistes, le respect des obligations fiscales est régi par un « contrat psychologique » qui comporte les droits et les obligations des contribuables d'une part, mais aussi celles de l'Etat et de son système fiscal d'autre part. Les contribuables sont ainsi plus enclins à payer leurs impôts s'ils obtiennent des services publics en contrepartie, ou du moins s'ils ont le sentiment que les principes de redistribution appliqués dans le système sont équitables. Dans ce cadre, **l'étude fait état d'un effet négatif moyen du niveau de morale fiscale des contribuables sur l'incidence de l'économie souterraine (22 à 25 %).**

¹⁴⁷ Henley A., Arabsheibani G.R. et Carneiro F.G. (2006), « On defining and measuring the informal sector », *Working Paper*, World Bank Policy Research, n. 3866.

¹⁴⁸ Schneider, F. (2012), « The Shadow Economy and Work in the Shadow: What Do We (Not) Know », *Discussion Paper*, IZA, n. 6423.

¹⁴⁹ Afin de permettre une certaine uniformité dans les résultats, l'auteur ne mobilise que des travaux ayant employé la méthode dite "MIMIC" (cf. *supra*) pour estimer la taille de l'économie souterraine.



Parallèlement à cette revue de littérature, l’auteur mobilise également des données concernant 21 pays développés de l’OCDE de 1994 à 2007, en obtenant des résultats cohérents avec ceux reportés ci-dessus. **Ce serait la charge fiscale et les cotisations de sécurité sociale qui constitueraient le principal facteur contribuant à l’augmentation de la taille de l’économie souterraine.** Le tableau 10 résume les résultats de sa revue de littérature.

Tableau 10 : Importance relative de différents facteurs macroéconomiques sur l’économie souterraine

Facteurs macroéconomiques	Impact sur l’économie non observée (en %)	
	(a)	(b)
Pression fiscale (impôt sur le revenu et contributions sociales)	35-38	45-52
Qualité des institutions publiques	10-12	12-17
Transferts sociaux	5-7	7-9
Règlementation du marché du travail	7-9	7-9
Qualité des services publics	5-7	7-9
Morale fiscale	22-25	-
Impact de l’ensemble des facteurs	84-98	78-96

Lecture : Ce tableau montre que la charge fiscale et les cotisations de sécurité sociale sont de loin le principal facteur contribuant à l’augmentation de la taille de l’économie souterraine. Ce facteur explique quelque 35-38% ou 45-52% de la variance de l’économie souterraine avec (colonne a) et sans la variable « morale fiscale » (colonne b).

Source : Schneider (2012), traduction du Secrétariat général du Conseil.

Toujours en 2012, les économistes Schneider et Buehn réalisent une autre analyse sur la base de l’étude des 39 économies les plus développées de l’OCDE¹⁵⁰. L’intérêt de cette étude est qu’elle permet d’estimer l’évolution – pour chacun des pays retenus et entre 1998 et 2010 – de l’importance relative des déterminants de l’économie souterraine. Deux conclusions significatives sont ainsi formulées par les auteurs : **d’une part, le rôle que joue chaque déterminant présumé de l’économie souterraine n’est pas le même au sein de chaque pays ; d’autre part, au sein d’un même pays donné, ce rôle peut être amené à varier au fil du temps.** Ces résultats tendent donc à confirmer la possible variabilité dans l’espace et dans le temps des caractéristiques des participants à l’économie souterraine.

Le graphique 13 montre notamment les résultats obtenus pour la France : **le poids des impôts indirects et le chômage semblent être les deux facteurs les plus importants pouvant expliquer la taille de l’économie souterraine dans ce pays (en moyenne, respectivement 25,1 et 22,2 % sur la période considérée).** Suivent la part de travailleurs indépendants, capable d’expliquer 15,6 % de la taille de l’économie non observée en France en moyenne sur la période, l’impôt sur le revenu (13,4 %) et la morale fiscale (13,2 %). **Il convient également de remarquer que le rôle des impôts (indirects et sur le revenu personnel) a augmenté entre 1998 et 2010 selon les auteurs : il est ainsi passé de 33,2 % à 38,5 %, soit une hausse de 5,5 points de pourcentage. Si l’on couple ce résultat avec l’importance grandissante de l’indice de liberté entrepreneuriale¹⁵¹ (+ 25 % sur la période), ainsi qu’avec la baisse de l’impact du chômage (- 19 %), on peut faire l’hypothèse que la structure de l’économie**

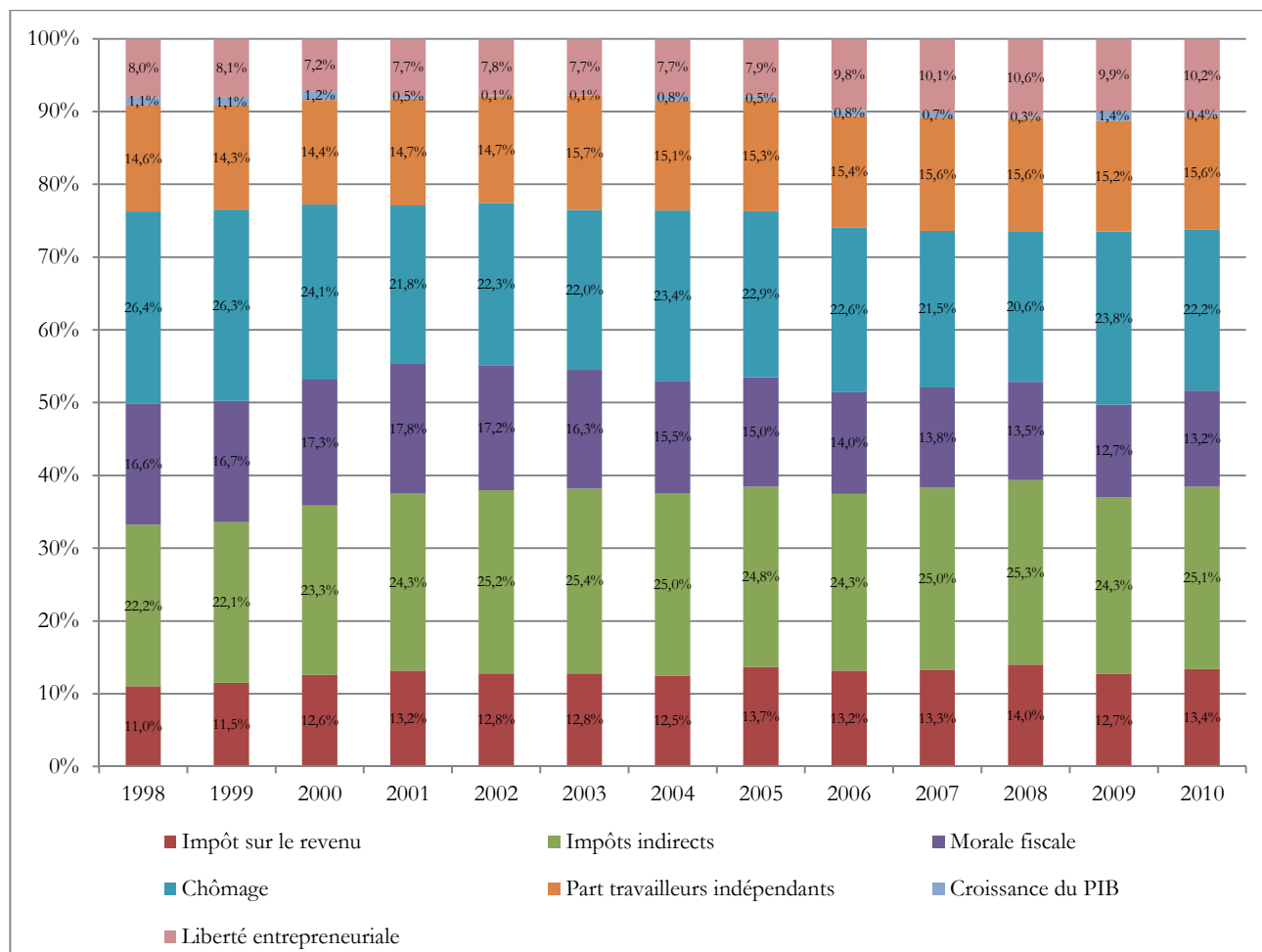
¹⁵⁰ Schneider F. et Buehn A. (2012), « Shadow economies in highly developed OECD countries: what are the driving forces? », *Discussion Paper*, IZA, n. 6891.

¹⁵¹ L’indice de liberté entrepreneuriale (produit par The Heritage Foundation) est un indice synthétique mesurant la facilité, dans un pays donné, à créer, développer et fermer une entreprise. L’indice varie, dans chaque pays, de 0 à 100, 100 désignant l’environnement « le plus libre économiquement parlant ». Le calcul s’effectue à partir des données du « projet Doing Business » de la Banque Mondiale.



souterraine en France a également évolué, en intégrant davantage des profils de travailleurs et d'employeurs qui font recours au travail non déclaré pour échapper à la réglementation et à l'impôt.

Graphique 13 : Impact relatif des déterminants sur la taille de l'économie souterraine en France

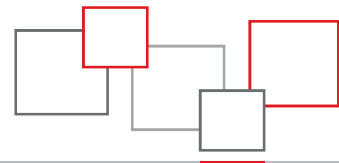


Lecture : En 1998, le niveau de l'impôt sur le revenu était à même d'expliquer 11 % de la taille de l'économie souterraine en France.

Source : Schneider et Buehn (2012), op. cit.

L'étude que Williams et Reenoy ont menée en 2014¹⁵² mérite également d'être citée. Cette étude tente notamment d'évaluer la pertinence de deux explications alternatives des variations transnationales de la taille des économies non déclarées : d'un côté, l'hypothèse libérale, qui dépeindrait le travail non déclaré comme étant plus répandu dans les économies où les impôts, la corruption et l'ingérence de l'Etat dans l'économie sont particulièrement élevés ; de l'autre, les structuralistes, qui estiment que l'économie non déclarée serait plutôt le produit d'une sous-réglementation de l'emploi au niveau mondial, de l'absence d'intervention sur le marché du travail et des réductions des dépenses publiques en matière de protection sociale.

¹⁵² Williams C. et Reenoy P. (2014), « Tackling Undeclared work. Bringing the undeclared economy out of the shadows: the role of temporary work agencies », rapport annuel sur le travail flexible et l'emploi commissionné par l'entreprise Randstad.



L'analyse ne révèle aucune corrélation entre des taux d'imposition élevés et des tailles estimées d'économie non observée particulièrement importantes. A l'inverse, elle montre **que les pays ayant les plus petites tailles estimées d'économie non déclarée, sont les pays dans lesquels il existe une intervention massive de l'Etat en termes de politiques du marché du travail pour protéger les populations vulnérables, de niveaux de protection sociale élevés, et où il est plus facile pour les entreprises de recourir au travail temporaire et à l'intérim.**

Selon cette étude, ces économies réduiraient l'offre de travail non déclaré en fournissant aux travailleurs des alternatives au travail non déclaré telles qu'un niveau suffisant de protection sociale et des politiques pour aider les personnes les plus vulnérables à intégrer le marché du travail formel. D'autre part, en facilitant le recours à l'emploi temporaire par les entreprises, la demande de travail non déclaré diminuerait également.

Une étude plus récente, réalisée à la demande de la Commission Européenne¹⁵³, s'attache à mettre en relation l'estimation de la part de travailleurs non déclarés dans les Etats Membres de l'Union Européenne pour l'année 2013¹⁵⁴ et certaines caractéristiques des mêmes pays. De manière plus complète que d'autres études macroéconomiques, cette étude de Williams et de ses coauteurs permet de mieux mettre en évidence des facteurs quelque peu négligés par l'approche néoclassique : **l'importance de la confiance des citoyens dans les institutions, de la perception du niveau de corruption dans le pays et de l'efficacité des transferts sociaux en termes de réduction de la pauvreté.**

En particulier, elle montre que le recours au travail non déclaré est :

- **corrélé négativement**
 - au PIB par tête,
 - à l'indice européen de qualité du gouvernement,
 - à l'indice international de corruption perçue¹⁵⁵,
 - à l'indice de confiance en les institutions calculé par le Forum économique mondial,
 - au taux de migration (défini comme différence entre les flux annuels d'émigrations et d'immigrations rapportée à la population totale du pays),
 - à l'efficacité des transferts sociaux en termes de réduction de la pauvreté.

Plus les niveaux de chacun de ces facteurs sont élevés, plus la part de travailleurs non déclarés dans l'ensemble des travailleurs du pays est faible (cf. l'exemple du Graphique 14, à droite).

- **corrélé positivement**
 - au niveau d'inégalité des revenus (mesuré par l'indice de Gini),
 - au taux de chômage de longue durée et à celui de très longue durée (même si cette corrélation est plutôt faible).

Plus les valeurs de chacun de ces indices sont élevées, plus la part de travailleurs non déclarés dans l'ensemble des travailleurs du pays est importante (cf. l'exemple contenu dans le Graphique 14, à gauche).

- **non corrélé**
 - au taux d'imposition implicite du travail,

¹⁵³ Williams C. *et al.* (2017), *op. cit.*

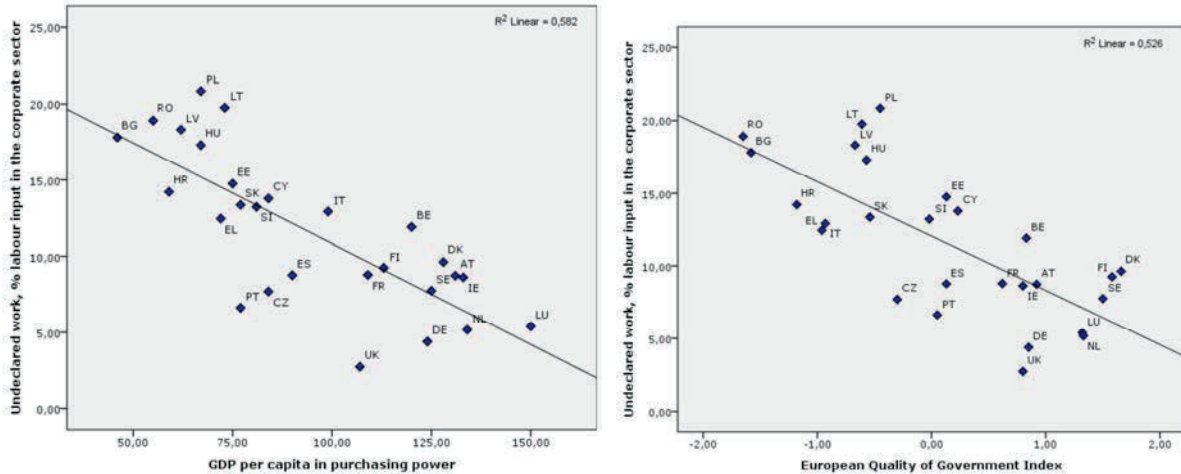
¹⁵⁴ Ces estimations ont été obtenues en exploitant le *Labour Input Method (LIM)*, cf. *supra*.

¹⁵⁵ L'indice de perception de la corruption (IPC) de Transparency International mesure l'intensité perçue de la corruption: sur une échelle de 0 à 100, la valeur 0 correspond à un pays où la corruption règne et la valeur 100 est attribuée à un pays totalement immune.



- à la proportion d'emplois vacants dans l'ensemble des emplois de l'économie.

Graphique 14 : Exemples de liens entre le travail non déclaré et des facteurs macroéconomiques



Lecture : La part de travailleurs non déclarés est négativement corrélée au PIB par tête (graphique de gauche) et à l'indice européen de qualité du gouvernement (graphique de droite).

Note : Le PIB par tête du Luxembourg a été plafonné à 150 (au lieu de 262) pour éviter que cette valeur extrême influence excessivement l'inclinaison de la droite.

Source : Williams C. et al. (2017)

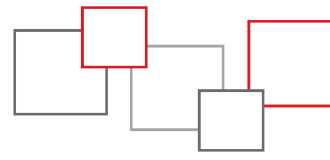
Le résultat le plus surprenant des deux études de Williams mentionnées ci-dessus est l'absence de relation significative entre le taux d'imposition des pays membres de l'Union européenne et le poids du travail non déclaré dans les différentes économies, en contradiction avec ce qui avait été présenté dans la revue de littérature de Schneider (2012). L'encadré 9 tente de fournir des éléments d'explication.

Encadré 9 : Focus sur l'impact ambigu de la pression fiscale sur le poids du travail non déclaré dans l'économie

D'un point de vue théorique, les modèles de « fraude fiscale » évoqués ci-dessus soulignent l'**ambiguïté de l'effet du taux marginal d'imposition sur le recours au travail non déclaré** : selon que l'effet substitution prévale ou non sur l'effet revenu, une augmentation du taux marginal d'imposition peut rendre la fraude plus ou moins profitable. Les travaux empiriques ne permettent pas vraiment de trancher ce débat.

La plupart des travaux empiriques tend à mettre en avant l'existence d'une relation négative entre le niveau d'imposition directe ou indirecte au sein d'un pays donné et le poids du travail non déclaré dans l'économie. Hormis l'étude de Schneider (2012) et les travaux qu'il mentionnait à son tour, le papier de Koettl et Weber (2012)¹⁵⁶ arrive également à cette conclusion en mobilisant des données relatives à six pays nouveaux membres de l'Union Européenne (Bulgarie, République Tchèque, Estonie, Lettonie, Pologne et Slovaquie) pour l'année 2008. L'élément d'originalité de l'analyse porte sur le fait qu'elle calcule trois indices de dissuasion fiscale *au niveau individuel*, en mobilisant conjointement les informations con-

¹⁵⁶ Koettl J. et Weber M. (2012), « Does formal work pay? The role of labor taxation and social benefit design in the new EU Member States », *Working Paper*, IZA, n. 6313.



tenues dans l'enquête européenne pour le Revenu et les conditions de vie (EU-SILC) et le Tax and Benefit model de l'OCDE (2011). Les résultats montrent qu'il existe une corrélation significative et positive entre ces indices et la probabilité d'exercer un travail non déclaré : en tenant compte des caractéristiques individuelles et du poste de travail, plus ces indices sont élevés, plus les personnes sont susceptibles de travailler sans être déclarées. En particulier, le risque de non déclaration est très élevé pour les travailleurs à bas salaire¹⁵⁷.

D'autre part, **le courant opposé**, illustré par exemple par l'étude de Williams *et al.* (2017), **conclut à l'absence de relation positive entre la taille de l'économie non observée (ou le poids du travail non déclaré dans l'économie) et le niveau des taux d'imposition**. Ainsi, Friedman *et al.* (2000)¹⁵⁸ étudient cette relation sur un panel de 69 pays pour les années 1996-1997, et montrent que des taux d'imposition plus élevés s'accompagnent généralement d'une moindre participation à l'économie souterraine. Pour expliquer ce résultat, les auteurs estiment que les entrepreneurs préfèrent ne pas déclarer leurs travailleurs non pas pour contourner les taxes, mais pour fuir les charges administratives, la bureaucratie et la corruption.

Des questions méthodologiques peuvent expliquer, du moins en partie, un tel écart entre les deux courants de la littérature. Malgré leur simplicité, les méthodes empruntées par Williams *et al.* (2017) et par Friedman *et al.* (2000) n'établissent que de simples corrélations entre l'indicateur du niveau d'imposition fiscale et la mesure du poids du travail non déclaré dans l'économie: ce faisant, elles négligent de prendre en compte simultanément le rôle d'éléments qui sont aussi susceptibles d'avoir un impact sur le recours au travail non déclaré. Friedman et ses coauteurs admettent par exemple que la relation négative entre niveau d'imposition et taille de l'économie souterraine ne résiste pas dès lors qu'ils corrigent leurs régressions par le PIB par tête : dans la plupart de cas, ce résultat n'est donc pas robuste et il devient même statistiquement non significatif.

En général, toutefois, il convient de noter que **l'impact de la pression fiscale sur le recours au travail non déclaré peut aussi varier en fonction d'autres éléments, comme la qualité des services publics**. En effet, on peut imaginer que les pays ayant un niveau d'imposition très élevé sont des pays qui redistribuent beaucoup (effet *a priori* négatif sur le recours au travail non déclaré) mais aussi des pays qui ont une réglementation du marché du travail particulièrement importante (effet *a priori* positif).

Comme l'exemple de la pression fiscale l'a montré, **les études présentées ci-dessus souffrent d'un double handicap. D'une part, il est difficile d'analyser la question de la causalité à l'échelle macroéconomique : on ne saurait distinguer une simple corrélation d'un effet causal bien établi, et les travaux mobilisés demeurent souvent imprécis à ce sujet. D'autre part, l'effet des facteurs macroéconomiques évoqués sur le recours au travail non déclaré peut varier en fonction notamment du contexte de l'économie étudiée et du moment dans le temps où l'analyse est menée.**

Ces questions doivent alors être traitées, du moins partiellement, par une observation au plus près de l'individu, et à une échelle plus microéconomique.

¹⁵⁷ Ce dernier résultat peut être expliqué à l'aune du périmètre de l'étude : les systèmes fiscaux dans les pays examinés ne sont pas particulièrement progressifs.

¹⁵⁸ Friedman E., Johnson S., Kaufmann D. et Zoido-Lobaton P. (2000), « Dodging the grabbing hand: the determinants of unofficial activity in 69 countries », *Journal of Public Economics*, vol. 76, n. 3.



2.2 Les facteurs microéconomiques et psycho-sociaux

La revue de littérature conduite *supra* a donné à voir la pluralité de causes potentielles du travail non déclaré côté offre et demande de travail – à la fois celles relevant de mécanismes de fraude sociale mais aussi celles ayant trait à la psychologie des individus. En particulier, elle a permis de mettre en lumière le paradoxe suivant : si les individus et les entreprises se comportaient réellement tels que le prédisent les modèles d'optimisation des gains, alors les niveaux de fraude seraient bien plus élevés¹⁵⁹. L'analyse se penchera ainsi plus en détail sur la capacité explicative des facteurs dits « psychosociaux » dans l'étude des comportements de travail non déclaré.

Les travaux réalisés au niveau macroéconomique présentés *supra* ne permettent pas de comprendre les motivations des travailleurs et des entrepreneurs et sont donc insatisfaisants pour guider précisément des politiques publiques ciblées. De fait, ils ne peuvent chercher à expliquer que les déterminants d'un niveau global de travail non déclaré soit la rencontre entre offre et demande de travail, non les déterminants du comportement des agents.

En France, la faible disponibilité de données d'enquêtes statistiques restreint la possibilité de tester les déterminants individuels du recours au travail non déclaré. Les enquêtes qualitatives permettent d'éclairer la manière dont les personnes – travailleurs et chefs d'entreprise – construisent des discours de justification du recours au travail non déclaré.

Les déterminants du recours au travail non déclaré – tout au moins à la fraude fiscale – côté travailleurs ont fait l'objet d'un nombre conséquent d'études empiriques. A l'inverse, s'interroger sur les moteurs du travail non déclaré pour les employeurs bute directement sur un paradoxe : du point de vue du droit et des corps de contrôle, l'employeur est toujours fautif puisqu'il y a une relation de subordination : la fraude est toujours attribuée à la responsabilité de l'employeur, le travailleur étant lui considéré comme une victime – dans cette perspective, l'employeur est un acteur économique rationnel ; en réalité, peu de littérature est disponible pour comprendre pourquoi les employeurs ont recours à du travail non déclaré.

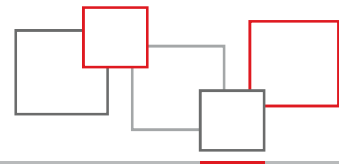
L'analyse cherchera à recenser, déterminant par déterminant, les éléments disponibles permettant de juger du poids explicatif des différents facteurs côté offre et demande de travail.

2.2.1 Les déterminants « financiers » : la fiscalité, la probabilité des contrôles et le niveau des sanctions

La fiscalité, la probabilité de contrôle et le niveau des sanctions figurent parmi les principaux facteurs explicatifs du recours au travail non déclaré qu'il s'agisse de leurs valeurs objectives – rarement directement mesurables – mais surtout de leur perception par l'individu (travailleur ou chef d'entreprise).

Un ensemble d'études tendent à confirmer l'effet positif du taux d'imposition des revenus du travail et l'effet négatif de la probabilité de détection et le niveau des sanctions financières sur le recours au travail non déclaré côté travailleur.

¹⁵⁹ Feld L.P et Frey B.S (2002), *Deterrence and tax morale : how tax administrations and taxpayers interact*, OCDE.



C'est ainsi le cas du travail de Guy Lacroix et Bernard Fortin¹⁶⁰ à partir de données d'une enquête sur la ville de Québec auprès de 2134 personnes. Le taux d'imposition, la probabilité de détection et le niveau des amendes sont considérées comme des variables exogènes : les indicateurs utilisés figurent comme proxy des valeurs objectives non de leur perception par les personnes. Les mêmes auteurs ont, dans un travail ultérieur¹⁶¹, conduit une analyse similaire à partir de *l'Etude sur les effets et les perceptions de la taxation en Québec en 1994* – enquête plus diverse géographiquement (Montréal, Québec et Bas-du-fleuve) et de plus grande ampleur, 4 988 personnes interrogées. Les variables sont toutefois ici considérées comme endogènes au modèle, et il ressort que la perception de la taxation et des politiques de lutte contre la fraude ont bien un impact sur le recours au travail non déclaré. A partir des mêmes données, une étude¹⁶² montre que la perte anticipée d'aides sous conditions de revenus en cas de déclaration incite les personnes à avoir recours à du travail non déclaré.

Des travaux expérimentaux¹⁶³ (tests réalisés en laboratoires) sur la fraude fiscale et, dans une moindre mesure, sur la fraude sociale, ont cherché à tester l'effet de la probabilité des contrôles et le niveau des sanctions sur les comportements des contribuables/travailleurs. Plusieurs de ces études confirment que les personnes ont tendance à moins frauder quand la probabilité de contrôle et le montant des amendes augmentent¹⁶⁴.

Un travail plus récent¹⁶⁵, notamment sur des données françaises, cherche à comparer – toujours avec une approche expérimentale – les déterminants de la fraude fiscale et de la fraude sociale. Le modèle testé repose sur l'approche d'Allingham et Sandmo¹⁶⁶ qui modélise le comportement du contribuable lorsqu'il déclare ses revenus à l'administration fiscale. Le jeu en laboratoire se déroule en quatre étapes avec des variantes pour la série testant la fraude strictement fiscale et un cas de fraude sociale (emploi non déclaré et cumul d'allocations chômage) : tout d'abord l'individu doit choisir entre un emploi salarié (qui n'offre pas la possibilité de frauder) et un emploi indépendant (ou un emploi au noir avec cumul d'allocations chômage), il prend connaissance de la valeur des revenus associés à l'activité qu'il a choisi, il doit ensuite décider de déclarer ou non ses revenus, enfin il est exposé au contrôle aléatoire et peut être sanctionné financièrement en cas de fraude. En amont, les individus ont été testés sur leur attitude face au risque et leurs sentiments vis-à-vis de divers types de fraudes. Cette expérience a été conduite dans quatre universités aux Pays-Bas, en France et en Belgique auprès de 192 étudiants. Il ressort de cette étude que, **dans le cas de la fraude fiscale et sociale, plus les probabilités de contrôles objectives sont faibles, plus les personnes ont recours à la fraude.** Il apparaît également que, **dans le cas particulier**

¹⁶⁰ Lacroix G. et Fortin B. (1991), « Utility-Based Estimation of Labor Supply Functions in the Regular and Irregular Sectors », *Cahiers de recherche 9020, Université Laval - Département d'économique*.

¹⁶¹ Lacroix G, Joubert N. et Fortin B. (2004), « Offre de travail au noir en présence de la fiscalité et des contrôles fiscaux », *Économie & prévision*, n°164-165.

¹⁶² Lemieux T., Fortin B. Frechette P. (1994), « The Effect of Taxes on Labor Supply in the Underground Economy », *American Economic Review*, vol 84, 231-54.

¹⁶³ L'économie expérimentale est un champ de la science économique qui consiste à tester des comportements économiques et à analyser statistiquement les résultats. Il s'agit d'expériences en laboratoires, non de données empiriques : à ce titre, les conclusions de ces études ne doivent pas être confondues avec des analyses sur des données d'enquêtes.

¹⁶⁴ Friedland N. et al. (1978) « Tax evasion and social interactions », *Journal of Public Economics*, vol 10, pp.107-116 ; Alm J. (1991), « A perspective on the experimental analysis of taxpayer reporting », *The Accounting Review*, Vol 66, pp.577-593 ; Slemrod et al. (2001), « Taxpayer response to an increased probability of audit: evidence from a controlled experiment in Minnesota », *Journal of Public Economics*, vol 19. Pp. 455-483.

¹⁶⁵ Lefebvre M. et al, (2014), « Les attitudes sont-elles différentes face à la fraude fiscale et à la fraude sociale ? », *Working Paper, GATE*.

¹⁶⁶ Allingham M. et Sandmo A. (1972), « Income Tax Evasion : A Theoretical Analysis », *Journal of Public Economics*, vol 1, n°3-4, pp.323-338.



de la fraude sociale sous la forme d'un emploi non déclaré cumulé à des allocations chômage, l'aversion au risque des individus joue un rôle important : à nouveau, on peut donc souligner le rôle de la perception dans les décisions de non déclaration.

Ces conclusions ne sont pourtant pas unanimes¹⁶⁷. En particulier, une étude sur des données françaises de l'Eurobaromètre 2014 sur le travail non déclaré¹⁶⁸ trouve qu'il n'y a pas de lien significatif au niveau individuel entre la perception du risque de sanction et la probabilité d'exercer un travail non déclaré. Ce travail mobilise les données de 854 entretiens et teste les relations entre la probabilité de recourir au travail non déclaré et certaines variables en contrôlant pour le sexe, l'âge, le statut d'emploi, le nombre de membres dans le foyer, le fait d'avoir des enfants, les difficultés à payer les factures et la localisation.

En somme, il apparaît que c'est plutôt la perception du risque de sanction qui joue un rôle déterminant dans le recours au travail non déclaré. Comme l'indiquait le rapport de 2007 du Conseil des prélèvements obligatoires, « en matière de contrôles, l'important n'est pas tant leur réalité que leur perception. Les analyses économiques sont assez impuissantes devant cette mesure subjective du sentiment d'impunité. Toutes s'accordent cependant sur le fait que c'est cette perception et non la réalité qui est déterminante (...) ». C'est aussi ce qui a été mis en lumière par l'enquête qualitative réalisée par Kantar Public pour le COE, où le risque de contrôle est considéré comme très faible, et l'éventualité d'être pris et plus encore d'être sanctionné est jugé anecdotique.

De la même manière que pour les travailleurs, un premier ensemble de causes potentielles du recours au travail non déclaré côté employeurs concerne **le niveau des prélèvements obligatoires, la probabilité des contrôles et le niveau des sanctions**. C'est d'ailleurs cette logique qui préside en matière de contrôles : c'est ainsi qu'il est estimé qu'un contrôle dans une entreprise peut entraîner la régularisation ou le non recours à la dissimulation d'au moins deux entreprises proches (effet multiplicateur)¹⁶⁹.

2.2.2 Les déterminants liés au contexte : réglementations, concurrence, marché du travail

L'environnement réglementaire, la complexité et la multiplicité des procédures sont également identifiés comme des facteurs pouvant favoriser le recours au travail non déclaré.

Du côté des travailleurs, les enquêtes qualitatives semblent confirmer que ces aspects contribuent à la décision de recourir à du travail non déclaré. C'est par exemple ce qui ressort de l'enquête conduite par Kantar Public pour le COE où la déclaration des revenus tirés d'activités irrégulières semble « complexe » et « lourde ».

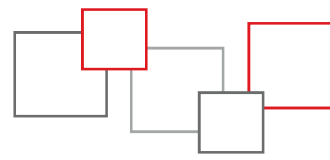
Côté employeur, plusieurs études empiriques au niveau microéconomiques¹⁷⁰ ont montré l'existence de corrélations entre la complexité administrative – en particulier du système fiscal – et l'évasion fiscale. Dans une

¹⁶⁷ Murphy K. (2005), « Regulating more effectively: the relationship between procedural justice, legitimacy and tax non-compliance », *Journal of Law and Society*, Vol. 32 No. 4, pp. 562-589.

¹⁶⁸ Windebank J. (2016), *op.cit.*

¹⁶⁹ Audition de Nadia Joubert, Directrice des Statistiques, des Etudes et des Fonds, Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole, au titre notamment de ses travaux de recherche économique sur le travail non déclaré, devant le COE le 11 septembre.

¹⁷⁰ Alstadsæter A. and Jacob M. (2013), The effect of awareness and incentives on tax evasion, Oxford University center for Business Taxation, Oxford ;Matthews K. and Lloyd-Williams J. (2001), « The VAT evading firm and VAT evasion: an empirical analysis », *International Journal of the Economics of Business*, 6 (1), 39-50.



étude sur 45 pays mobilisant des indicateurs macroéconomiques, Richardson¹⁷¹ montre que, parmi les déterminants testés, la complexité du système fiscal (évaluée entre 1 et 7 d'après le *Global Competitiveness Report* de 2003-2004) est le moteur principal de l'évasion fiscale. Du reste, la complexité du système fiscal et administratif de manière plus générale peut également favoriser des comportements de non déclaration/ sous-déclaration sans intention volontaire de fraude mais par méconnaissance ou incompréhension. Ce peut notamment être le cas pour des chefs d'entreprise de petites entreprises ou des artisans.

En outre, à la complexité en tant que telle peut aussi s'ajouter l'instabilité réglementaire, qui peut conduire à frauder, par méconnaissance ou volontairement.

De manière complémentaire, **la réglementation en particulier le droit du travail (salaire minimum, temps de travail) peut aussi influencer sur la décision individuelle de ne pas déclarer.** Très simplement, on peut considérer que toute politique qui augmente le coût du travail constitue une incitation à opérer hors du cadre réglementaire. Il peut s'agir d'une hausse du niveau du salaire minimum ou encore d'une modification des règles s'appliquant à la rémunération des heures supplémentaires (cf. présentation des déterminants théoriques). Les quelques études empiriques existantes – **conduites dans des pays en développement** – sur le salaire minimum tendent à montrer qu'un niveau trop élevé de salaire minimum peut encourager la non déclaration¹⁷² (Carneiro, 2004 et Lemos, 2004, pour le Brésil ; Infante et al., 2003, pour le Chili ; Jaramillo, 2005, pour le Pérou ; Hamidi et Terrell, 2001, pour le Costa Rica ; Bell, 1997, pour la Colombie ; Jones, 1998, pour le Ghana). Comme l'observe l'OCDE, « dans la plupart des cas, le recul de l'emploi formel consécutif au relèvement du salaire minimum s'accompagne d'une progression de l'emploi informel, de sorte que globalement des salaires minimums plus élevés sont corrélés à une augmentation de la part de l'emploi informel¹⁷³ ».

Le niveau des aides et des exemptions est susceptibles d'inciter à la non déclaration. Il peut s'agir du côté des travailleurs d'avoir recours à du travail non déclaré pour bénéficier d'aides sous conditions de ressources ; côté employeurs, il peut s'agir d'aides conditionnées par le nombre de salariés ou le niveau des salaires. .

Un autre ensemble de facteurs concerne **la concurrence, sa structure, son intensité et plus largement le comportement des autres firmes ou des autres travailleurs sur le marché.**

2.2.3 Les déterminants liés au rapport aux institutions, au système fiscal et à la protection sociale

Si la perception de la fiscalité et des politiques de lutte contre la fraude semble peser dans la décision de non déclaration, la littérature considère, plus globalement, que la perception de la société, de l'Etat, des institutions, du système fiscal et de la protection sociale constituent un ensemble de facteurs susceptibles de motiver plus encore le recours au travail non déclaré.

Un premier sous ensemble de facteurs explicatifs relève du rapport à l'impôt, appelé parfois dans la littérature « morale fiscale ». Cette « morale fiscale » ou « civisme fiscal » correspond à la motivation intrinsèque de chaque citoyen à s'acquitter de ses obligations fiscales. Si les modèles néoclassiques, notamment ceux de fraude

¹⁷¹ Richardson G. (2016), *The determinants of tax evasion : A cross-country study*.

¹⁷² OCDE (2008), Perspectives de l'emploi.

¹⁷³ Op. cit



fiscale identifient son existence, c'est uniquement pour expliquer l'écart, paradoxal, entre le niveau de fraude tel que prédit par les modèles et la réalité souvent bien en deçà. Un nombre important de travaux ont alors cherché à mesurer cette « morale fiscale », à en comprendre les déterminants et à tester sa capacité explicative des comportements de fraude¹⁷⁴. On peut notamment citer une étude de 2007¹⁷⁵ portant sur la Belgique, la Suisse et l'Espagne. Elle montre, en analysant l'enquête mondiale sur les valeurs (WVS) pour les années 1995-1997 et l'enquête européenne sur les valeurs pour 1999 et 2000, que, pour ces trois pays, la légitimité des institutions publiques (instrumentée par la confiance dans le système judiciaire, dans le gouvernement et le parlement, la fierté nationale et des attitudes pro-démocratie) est associée à un consentement à l'impôt plus élevé.

L'économie expérimentale a ainsi cherché à interroger le lien entre la perception par les personnes du système fiscal et le recours à la fraude. Plusieurs conclusions émergent de ces travaux dont le champ est néanmoins avant tout fiscal *stricto sensu* et certainement non directement transposables à la non déclaration de tout ou partie des heures travaillées. Il apparaît que si les contribuables bénéficient eux-mêmes de certaines prestations liées au paiement des impôts, ils sont moins enclins à frauder¹⁷⁶, il en est de même s'il y a un sentiment d'équité fiscale fort¹⁷⁷ et si les personnes ont le sentiment de pouvoir agir, par le vote notamment, sur la politique fiscale¹⁷⁸.

L'étude réalisée à partir des données françaises de l'Eurobaromètre 2014¹⁷⁹ sur le travail non déclaré confirme que plus la « morale fiscale » est élevée, moins les personnes ont de chance de recourir au travail non déclaré.

La « morale fiscale » est ici calculée à partir des réponses à six questions de l'enquête sur l'acceptabilité de certaines pratiques de fraude : l'acceptabilité de fraude étant notée de 1 à 10, 1 étant « totalement inacceptable » et 10 « totalement acceptable » : donc plus le chiffre est proche de 1, plus la morale fiscale est élevée. L'analyse étudie ensuite l'interaction entre le niveau de « morale fiscale » d'un individu, sa perception du risque de contrôle et du niveau des sanctions et le recours au travail non déclaré. Il en ressort que quand le niveau de la morale fiscale est élevé, la perception d'un risque de sanctions plus important n'a que peu d'effet sur la probabilité de faire du travail non déclaré. Comme le montre le graphique 15, pour les valeurs 1, 2 et 3 – soit des niveaux élevés de « morale fiscale », la perception des risques de sanctions ou de contrôle n'ont aucun effet ; ce n'est qu'à partir de la valeur 3 qu'on peut observer que la perception du risque à la fois de contrôles et de sanctions a un effet sur le recours au travail non déclaré.

¹⁷⁴ Alm, J. and Torgler, B. (2006), « Culture differences and tax morale in the United States and in Europe », *Journal of Economic Psychology*, Vol. 27 No. 2, pp. 224-246 ; Alm, J. and Torgler, B. (2011), « Do ethics matter? Tax compliance and morality », *Journal of Business Ethics*, Vol. 101, No 4, pp. 635-651.

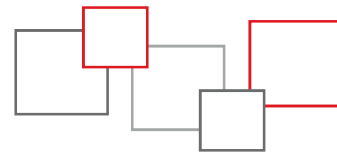
¹⁷⁵ Torgler B. et Schneider F. (2007), « What shapes attitudes toward paying taxes ? Evidence from multicultural European countries », *Social Sciences Quarterly*, vol. 88, p.443-470.

¹⁷⁶ Alm J., Jackson B.R., McKee M. (1992), « Estimating the determinants of taxpayer compliance with experimental data », *National Tax Journal*, vol 45, pp. 107-115.

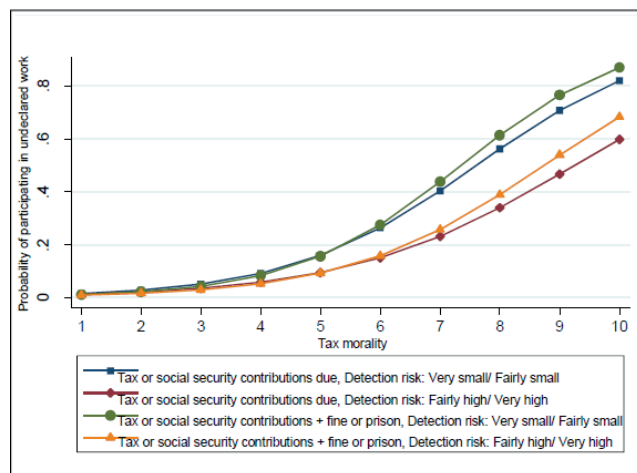
¹⁷⁷ Spicer M.W et Becker L.A, (1980), « Fiscal inequity and tax evasion : an experimental approach », *National Tax Journal*, vol 33, pp. 171-175.

¹⁷⁸ Alm J., McClelland G.H. et Schultze W.D. (1999), « Changing the social norm of tax compliance by voting », *Kyklos*, vol. 52. Pp. 141-171.

¹⁷⁹ Windebank J. (2016), *op. cit.*



Graphique 15 : Probabilité de recourir au travail non déclaré pour un citoyen français selon le niveau de « morale fiscale », la perception des contrôles et du niveau des sanctions



Lecture : Pour la valeur 6 de morale fiscale (soit un niveau plutôt faible), la probabilité de recourir à du travail non déclaré est de 0,2 pour un individu qui considère que les sanctions en cas de contrôle sont le redressement des taxes et cotisations sociales éludés, une amende voire une peine de prison et pour qui le risque de détection est élevé (courbe jaune). Pour cette même valeur, un individu qui a les mêmes connaissances sur les sanctions mais une perception du risque de détection faible, la probabilité de participer à une activité non déclarée est plus élevée puisqu'elle est de presque 0,3 (courbe verte).

Source : Eurobaromètre 2014 sur le travail non déclaré, traitement Windebank (2016).

Les enquêtes qualitatives permettent d'éclairer comment le rapport à la fiscalité et à l'Etat est invoqué pour justifier une pratique, identifiée comme illégale, mais perçue comme légitime.

L'enquête conduite en Suisse en 2011 révèle un rapport ambigu à l'Etat et aux impôts : souvent, les personnes ne semblent pas éprouver de sentiment de culpabilité car ils considèrent payer suffisamment d'impôts. Ils reconnaissent néanmoins l'utilité et l'importance des impôts mais critiquent la mauvaise gestion de l'argent public et les comportements d'évasion fiscale¹⁸⁰.

Les entretiens conduits par Kantar Public pour le COE mettent en lumière à la fois la perception d'une injustice du système fiscal mais aussi d'un Etat Providence défaillant.

Les témoignages recueillis auprès des personnes interrogées montrent que celles-ci se considèrent comme bien souvent situés dans les marges du « monde du travail » et estiment faire face à des conditions de vie précaires. Le travail non-déclaré est dès lors largement appréhendé comme une réaction « nécessaire » face à un monde du travail jugé de plus en plus dur et de plus en plus concurrentiel. Les perspectives d'ascension sociale, réelles pendant les années soixante-dix et quatre-vingts, semblent aujourd'hui s'être pour elles évaporées. À cela, s'ajoute une perte de confiance dans les institutions publiques et notamment de l'État Providence perçu désormais comme insuffisamment protecteur.

Présentée comme une forme de « débrouillardise » ou relevant du « système D », l'activité non-déclarée constituerait ainsi « une façon de s'en sortir par ses propres moyens et, en un sens, de se protéger alors que l'État-Providence est perçu comme défaillant ».

¹⁸⁰ Heim J., et al. (2011), *op.cit.*



Le sentiment d'une dégradation de l'environnement économique et social est assez développé notamment chez les jeunes. La compétition est partout : pour trouver un emploi, même un « petit boulot » saisonnier ; pour louer un appartement... Leurs parcours professionnels sont devenus plus instables, quel que soit le niveau de diplôme, et les revenus très irréguliers. Pour ces jeunes, le travail non-déclaré, perçu comme « *inhérent* » à la vie économique actuelle, constitue un moyen d'affronter la précarité économique et financière dans laquelle ils se trouvent plongés. Le travail non-déclaré s'impose dans ce contexte comme une solution « évidente », presque incontournable.

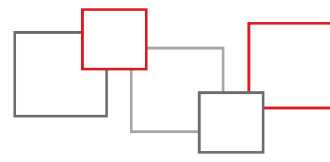
De nombreux jeunes interrogés perçoivent les institutions comme étant devenues inaptes à les protéger. Beaucoup considèrent par exemple qu'ils ne pourront pas bénéficier d'une retraite. Dans ce contexte, le travail non-déclaré devient une solution concurrente au travail salarié classique en CDI, devenu une denrée rare.

Les familles à faibles revenus sont également concernées par l'exercice d'une activité « informelle ». Considérant ne pas avoir la possibilité d'accroître leurs ressources dans le cadre de leur travail habituel et être insuffisamment aidées par les politiques sociales actuelles, le travail dissimulé est parfois appréhendé comme une « nécessité », un complément indispensable à l'emploi salarié « insuffisant pour vivre » et n'offrant aucune perspective d'évolution financière et professionnelle. Il s'agit dans ces cas de constituer un rempart contre la précarité qui menace. L'activité non déclarée apparaît alors comme une manière de s'organiser, en dehors d'un système social qui, selon les personnes interrogées, les exclut.

Les retraités expriment eux aussi une lente mais véritable désillusion face à un système social qui se « *délite* ». Le travail non-déclaré constituerait une façon de compléter leur revenus qu'ils considèrent faibles au regard des efforts consentis pendant leur vie active. Certains évoquent une forme de revanche à l'égard d'un « système » dont ils le sentiment de n'avoir pas assez bénéficié. En outre, les gains, notamment en matière sociale, tirés d'une activité déclarée occasionnelle leur apparaissent particulièrement faibles.

C'est ce qui ressort par exemple des propos de Sophie, 23 ans, serveuse à Montpellier, détentrice d'un Master en aménagement du territoire : « *Déclarer son travail pour payer des impôts. Plus d'impôts. D'accord, ça sert à payer les dépenses publiques, la redevance télé, un pourcentage va aux retraites. Mais je vois mieux où vont les impôts au niveau local. Tous les habitants peuvent le voir* ». C'est aussi le cas de Madeleine 56 ans, adjoint administratif en mairie, mère célibataire : « *Je n'ai pas envie de payer d'impôts ; travailler plus pour gagner plus pour vivre mieux et travailler plus pour moi cela veut dire partager plus de moments forts avec ma famille, si je n'avais pas fait cela, je serais dans l'endettement, je gagne 1400 euro, ai 600 euros de loyer, 40 euros d APL, l'école privée 150 euros, plus les assurances, l'eau, le gaz...* ». Mais aussi de François 45 ans, maçon, qui effectue des travaux à domicile de bricolage et maçonnerie : « *Si je gagne de l'argent en plus sur le deuxième travail, c'est pour moi, pour être honnête je gagne 100 je veux 100, je paie ma part d'impôts. Avec mon travail principal, je ne veux rien payer sur mon deuxième travail, Ce que je donne aux impôts, je le regagne à côté donc sur ce que je gagne à côté, je n'accepte pas qu'on me prélève un impôt que j'ai déjà donné.* »

Au-delà du système fiscal, c'est une vraie défiance envers l'Etat qui s'entend dans les discours des personnes interrogées. Ainsi, Valérie, 23 ans, en couple, commerciale, a déclaré : « *Ce n'est pas notre petit black, nos 10€, nos 50€, qui vont creuser le trou de la sécu. Je ne vais pas aller en taule pour ça ! Par contre, il y a beaucoup d'argent de l'Etat qui part ailleurs, qui est gaspillé...* ». Se dessine l'image d'un Etat qui ne protège plus, qui est en décalage avec leurs besoins. Les discours révèlent le sentiment d'avoir été « abandonnés », d'être « laissés pour compte ». Le travail non déclaré en devient d'autant plus légitime que c'est un moyen de se « débrouiller » dans un système qui ne leur permet pas de survivre autrement : les plus âgés expriment des regrets par rapport à un système qui n'existerait plus, alors que les plus jeunes au contraire n'affichent plus aucune attente. Ces senti-



ments transparaissent dans les propos de plusieurs enquêtés : c'est le cas de Malika, 28 ans, auto-entrepreneuse, coiffeuse à domicile : « *Je n'ai pas l'impression d'être malhonnête l'Etat, les institutions eux sont malhonnêtes, si ils étaient honnêtes, ils se mettraient à notre niveau.* », mais aussi de Ricardo, 71 ans, veuf, qui conjugue travail à temps partiel déclaré et revenus non-déclarés de travaux de dépannage ou d'installation électrique pour des particuliers : « *L'Etat est racketteur au fond. D'accord, le travail au noir est une forme de vol à l'Etat mais est-ce que l'état ne nous vole pas aussi ?* » ou encore de Martine, 68 ans, institutrice retraitée, récemment divorcée, qui fait du soutien scolaire non déclaré : « *Tout travail devrait être déclaré. Je suis pour une répartition des revenus, chacun devrait recevoir une part de la richesse produite qui devrait être juste. Le problème, c'est l'Etat et sa mainmise sur les revenus des gens qui parviennent difficilement à s'en sortir ou ne s'en sortent pas* ». Aucun n'exprime une culpabilité vis-à-vis de la non déclaration : ils ne considèrent pas que leurs comportements sont vraiment préjudiciables à l'Etat ou à la société et opposent leurs pratiques de « débrouillardise » aux pratiques « d'en haut » d'évasion fiscale ou de détournement de fonds publics.

Dans son récent ouvrage *Résistances à l'impôt, attachement à l'Etat*¹⁸¹, Alexis Spire, sociologue, directeur de recherche au CNRS déjà mentionné supra, s'intéresse au consentement à l'impôt et aux discours contrastés des différentes catégories sociales vis-à-vis des comportements de contournement. Dans le cas des pratiques de travail non déclaré qu'il qualifie de « transgressions de proximité » concernant plutôt les classes populaires, son analyse insiste en réalité moins sur un rejet de l'Etat ou des prélèvements obligatoires mais plutôt sur l'idée de pratiques spontanées, dont l'objectif est de conserver un niveau de vie jugé décent ou de conserver des aides.

Dans un autre registre, l'universalisation de la protection sociale qui est à l'œuvre, notamment s'agissant des branches famille et maladie de la sécurité sociale, peut contribuer à affaiblir l'incitation à déclarer dès lors que le lien entre cotisation d'une part et prestation d'autre part apparaît distendu¹⁸². Le système des retraites, par essence contributif, évolue lui aussi dans ce sens. Le minimum contributif est relativement élevé et tend à se rapprocher du niveau d'une pension correspondant à une carrière entière au SMIC¹⁸³. **Dès lors peut se développer chez certains salariés le sentiment de « ne cotiser pour rien ».**

De la même manière, le nombre croissant de prestations attribuées sous conditions de ressources peut constituer une incitation à ne pas déclarer ses revenus supplémentaires. Le travail dissimulé pourrait être considéré comme une solution acceptable par certaines personnes enfermées dans une « trappe à pauvreté ».

Ces évolutions ont tendance, toutes choses égales par ailleurs, à diminuer les gains relatifs associés au travail déclaré et peuvent alimenter l'idée que les prélèvements (impôts et cotisations sociales) ne sont pas utilisés à bon escient et générer un sentiment d'injustice

Aucune enquête française n'a cherché à interroger les représentations des entrepreneurs/gérants d'entreprise qui ont recours à du travail non déclaré. La littérature sur l'entrepreneuriat, plutôt issue de l'économie du développement et donc sur des analyses des pays en voie de développement, tend, à l'inverse du droit français, à considérer qu'il s'agit moins d'un choix que d'une réponse contrainte à une situation.

¹⁸¹ Spire A. (2018) *Résistances à l'impôt, attachement à l'Etat - Enquête sur les contribuables français*, La Découverte.

¹⁸² Audition de Dominique LIBAULT, président du Haut Conseil du financement de la protection sociale, le 16 octobre 2018 devant le COE.

¹⁸³ Selon les simulations du Conseil d'orientation pour les retraites, 40,75 années de cotisations sont nécessaires pour dépasser le niveau du minimum contributif.



Parmi les facteurs évoqués dans les travaux disponibles, on peut citer : le rapport au travail, les normes sociales, les valeurs d'autonomie et d'indépendance, la défiance envers les institutions.

Une enquête réalisée au Royaume Uni en 2012¹⁸⁴ permet enfin de mieux comprendre les motivations des entrepreneurs qui participent à l'économie non déclarée. Pour un premier sous-groupe de chefs d'entreprise, c'est le rapport aux institutions qui est déterminant, ils se disent en colère et en désaccord avec le gouvernement ; un deuxième sous-groupe évoque des motifs plus « pratiques », il s'agit de de maintenir son style de vie ; pour d'autres, ne pas déclarer n'est pas conçu comme un véritable choix, ils pensent que « tout le monde le fait » et « qu'ils ne pourraient pas faire autrement » ; pour un autre, les activités non déclarées ne sont pas véritablement considérées comme une activité professionnelle, parce que les revenus qui en sont tirés sont irréguliers. Un groupe se distingue, l'enquête les identifie comme de « vrais entrepreneurs » : ils disent ne pas déclarer, non pas pour gagner plus mais pour tester si l'activité est pérenne avant de se formaliser.

2.2.4 Les déterminants sociaux

La littérature identifie un dernier ensemble de facteurs susceptibles d'influencer le recours au travail non déclaré : l'éthique et les normes du groupe social de référence¹⁸⁵.

Il apparait en effet que la tolérance et les pratiques des proches vis-à-vis de la non-déclaration constituent des déterminants importants du recours au travail non déclaré. L'encadré 10 insiste, à ce titre, sur le rôle de la perception et de la tolérance à l'égard du travail non déclaré.

Encadré 10 : La perception et la tolérance à l'égard du travail non déclaré en France

Quelle perception du travail non déclaré par l'opinion publique ?

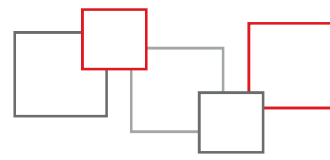
Les personnes interrogées (dans le cadre d'enquêtes qualitatives) **pensent que la fraude dans son ensemble est un phénomène assez largement répandue en France**. Ce constat ressort nettement du sondage Harris Interactive de 2016 commandé par le Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique (SGMAP), où « 81 % des répondants estiment que la proportion des fraudeurs en France est supérieure à 20 % » et « 31 % des individus pensent que la proportion d'entreprises pratiquant la fraude en France est supérieure à 40 % ». **Sur le seul sujet du travail dissimulé, les résultats de l'enquête pilote du Crédoc précitée soulignent que « 70 % des personnes interrogées considèrent que la proportion de travailleurs dissimulés est supérieure à 20 %**, bien que 51 % de ces personnes estiment qu'il n'y ait pas de travailleurs dissimulés dans leur entourage ».

Quelle tolérance de l'opinion publique vis-à-vis du travail non déclaré ?

Les comportements frauduleux en matière de travail dissimulé sont jugés **relativement acceptables, surtout** comparés à d'autres pratiques frauduleuses telles que la perception de prestations sociales indues ou la sous-déclaration de ses revenus aux impôts. **Ainsi, selon l'étude du Crédoc, « 30 % des personnes interrogées pensent que le travail dissimulé est un comportement acceptable et 39% qu'il est acceptable de faire travailler quelqu'un sans le déclarer »**. A titre de comparaison, seulement 7 % des personnes interrogées pensent que

¹⁸⁴ HMRC (2012), *Understanding key problems for SMEs : Hidden Economy Levers, ghosts and moonlighters, Identifying effective levers to reduce entrants into, and encourage SMEs out of the Hidden Economy*.

¹⁸⁵ Kirchler E. (2007), *The economic psychology of tax behaviour*, Cambridge University Press.



la perception de prestations sociales indues est acceptable et 22 % qu'il est acceptable de ne pas déclarer tous ses revenus aux impôts.

Cet ordre de grandeur se retrouve dans les données françaises de l'Eurobaromètre : la perception de prestations sociales indues est inacceptable pour 93 % des répondants, contre 70 % des répondants qui estiment inacceptable pour un individu de réaliser des activités rémunérées non déclarées dans le cadre d'un emploi à domicile.

Ce degré de tolérance vis-à-vis de la fraude en matière de travail dissimulé semble à peu près similaire en France à la moyenne des pays de l'UE. En moyenne dans l'UE, ce sont 67 % des individus qui estiment qu'il est inacceptable pour un individu de réaliser des activités rémunérées non déclarées dans le cadre d'un emploi à domicile¹⁸⁶.

Quel jugement sur l'efficacité de la lutte contre la fraude ?

Les personnes interrogées tendent généralement à sous-estimer le risque de détection, portant de la sorte une certaine réserve sur l'efficacité des politiques de contrôle. Dans l'étude du Crédoc, en moyenne, la sous-déclaration de revenus ou la perception de prestations sociales indues sont perçues comme plus risquées que de travailler sans être déclaré ou de ne pas déclarer l'emploi d'une personne à domicile¹⁸⁷. Les résultats de l'Eurobaromètre pour la France vont dans le même sens, puisque 58 % des individus interrogés considèrent que le risque d'être détecté par l'administration, après avoir effectué une activité rémunérée non déclarée, est faible (34 % des individus l'estiment élevé). Le pourcentage d'individus estimant le risque faible est, à ce titre, légèrement plus élevé en France que dans la moyenne des pays de l'UE (53 %). Il est, en outre, intéressant de noter qu'entre 2007 et 2013 on observe une baisse significative du pourcentage d'individus en France qui estiment le risque faible (7 points de pourcentage). Cette baisse est plus forte que celle observée en moyenne dans l'UE (2 points de pourcentage). En outre, avoir soi-même réalisé des activités non déclarées ou connaître des individus l'ayant effectué sont associés à une baisse de la perception du risque. Ainsi, 68 % des individus ayant effectué des activités non déclarées estiment que le risque est faible d'être détecté, alors que ceux qui n'en ont pas effectué sont 53 % à considérer que ce risque est faible. **Si la lutte contre la fraude dans son ensemble est une priorité pour la quasi-totalité des répondants du sondage Harris interactive pour le SGMAP (97 %), ces derniers semblent considérer qu'actuellement les mesures de lutte contre la fraude sont généralement inefficaces** (73 % des répondants). En ce qui concerne les mesures jugées les plus efficaces, on peut citer un meilleur ciblage des contrôles (82 % des répondants jugent cette mesure efficace), un renforcement du croisement et de l'analyse des données des administrations (82 % des répondants) ou un renforcement des sanctions contre la fraude (74 % des répondants). Les mesures préventives sont perçues dans ce sondage comme moins efficaces que les mesures coercitives, mais elles ne sont pas dénuées d'efficacité pour autant : 48 % des répondants estiment qu'informer les citoyens des impacts de la fraude sur les finances publiques est efficace.

¹⁸⁶ Selon les chiffres de l'Eurobaromètre, 84 % des individus, en moyenne dans l'UE, estiment qu'embaucher une personne privée de manière non déclarée est inacceptable. L'acceptabilité de la fraude est là encore similaire en France à la moyenne des pays de l'UE, puisque 85 % des individus en France estiment cette fraude inacceptable.

¹⁸⁷ Les individus interrogés estiment le risque d'être repéré par l'administration selon une échelle de 1 (aucune chance d'être repéré) à 10 (forcément repéré). Ne pas déclarer l'ensemble de ses revenus aux impôts est associé à une moyenne de 7,13 alors que travailler sans être déclaré est associé à la moyenne de 5,52 et ne pas déclarer l'emploi d'une personne à domicile à la moyenne de 5,19.



L'importance des pratiques des proches et des normes sociales ressort notamment de l'étude sur les comportements au Québec¹⁸⁸ présentée *supra* qui montre l'importance des effets de voisinage et le poids de ces normes. Elle analyse le poids de ce facteur selon certaines caractéristiques des personnes : les plus jeunes et les couples, plus sensibles à l'approbation du groupe seraient ainsi plus réticents à recourir au travail non déclaré, alors que les femmes le seraient moins. Déjà évoqué dans la description des profils des travailleurs non déclarés, il est à noter qu'effectivement, les personnes qui pratiquent une activité non déclarée ont plus tendance à connaître d'autres personnes qui le pratiquent également. C'est aussi ce dont témoigne l'enquête réalisée par Kantar Public pour le COE : pour la majorité des personnes interrogées, le travail non déclaré est une pratique courante au sein de leur famille ou parmi leurs proches voire une habitude si banale qu'on ne le conçoit même pas véritablement comme un choix. Pour beaucoup, l'expérience de la non déclaration débute dans le cercle familial : c'est ce que racontent Sophie, 23 ans, serveuse à Montpellier « *J'ai commencé à travailler très tôt dans le restau de mes parents. Pour me faire de l'argent de poche. J'ai continué par la suite quand je n'avais pas cours* », Maïa, 18 ans, étudiante et auto-entrepreneur dans le domaine du spectacle à Paris : « *J'ai commencé à me faire de l'argent de poche très jeune en aidant dans le restau de mes parents. J'étais à la caisse. Et j'ai continué depuis en faisant un weekend ou une soirée quand ils ont besoin de renforts* » ou encore Valérie, 30 ans, en couple, commerciale dans le vin : « *J'ai commencé à travailler au noir à 10 ans dans la pâtisserie de mes parents. Je donnais un coup de main en cuisine et gagnais 10 €. A partir de 18 ans, j'ai enchaîné les boulots dans les restos et les bars. Serveuse, barman, manager.* »

Enfin, d'autres déterminants ont pu être étudiés, mais dans une moindre mesure, par la littérature. Il s'agit notamment d'aspects psychologiques comme le rapport au travail et la valeur qui lui est accordée mais aussi la perception de soi, de sa situation financière et de sa place dans la société.

Les travailleurs peuvent aussi être demandeurs de changement, de souplesse, d'un travail plus « à la carte ». Ces nouvelles aspirations professionnelles correspondent simultanément à un besoin de liberté et au souci de bâtir un meilleur équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée¹⁸⁹. Elles peuvent favoriser le recours au travail non déclaré si le cadre légal existant est jugé inadéquat.

Avec la digitalisation de l'économie, on observe une multiplication des contrats de travail et des manières d'exercer son activité professionnelle. Ces emplois, parfois qualifiés de « nouvelle génération », prennent les formes les plus diverses : intérim, contrats à durée déterminée, *free-lance*, travailleurs des plateformes (Uber ou Deliveroo par exemple) ou les « *slashers* », terme qui désigne des personnes cumulant de plusieurs activités professionnelles¹⁹⁰ (par exemple graphiste le jour et barman la nuit).

Les « *slashers* » seraient un peu plus de 2 millions en France¹⁹¹ et 34 % consacrent au moins 10 heures par semaine à leur deuxième activité¹⁹². Ces nouvelles formes d'emploi trouvent des adeptes parmi toutes les générations, mais plus particulièrement chez les *Millenials*. Des derniers, davantage concernés par les contrats courts et le temps partiel, y voient d'abord un moyen de s'insérer sur le marché du travail, de développer leurs compétences et de toucher leurs premiers salaires. A la différence des générations qui les ont précédées, la génération

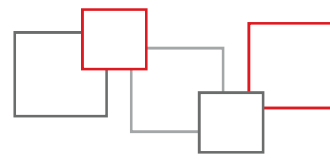
¹⁸⁸ Lacroix G, Joubert N. et Fortin B. (2004), *op.cit.*

¹⁸⁹ Manpowergroup (2017), *Work, for me: Understanding Candidate demand for flexibility.*

¹⁹⁰ Marci Alboher (2007), *One Person / Multiple careers.*

¹⁹¹ Insee (2016), *Emploi, chômage, revenus du travail* Insee Références.

¹⁹² Enquête réalisée pour le Salon des microentreprises 2016.



dite Y et les suivantes exercent différentes activités simultanément et non plus successivement. Pour les plus âgés qui sont moins concernés par ce phénomène radicalement nouveau, il s'agirait de trouver une façon d'organiser la fin de carrière en y incluant une liberté accrue.

Plusieurs facteurs ont favorisé le développement de ce phénomène. Internet et le développement des nouvelles technologies permettent la rencontre entre l'offre et la demande de façon quasi instantanée. La création de nouveaux statuts juridiques, comme celui d'autoentrepreneur (cf. supra), y a également contribué. Enfin, et peut-être surtout, ce phénomène s'est développé dans un contexte économique difficile dans lequel les aspirations des nouvelles générations sont très différentes de celles de leurs aînés. Pour beaucoup, il s'agit surtout de cumuler un travail « alimentaire » avec une activité qui les intéresse davantage : augmenter ses revenus constituait en 2016 la principale motivation pour 73 % des *slashers*. En revanche, « être son propre patron » constitue une motivation peu présente qui ne concerne que 12 % d'entre eux.

Les enquêtes sociologiques tendent à mettre en lumière que parmi les motivations de certaines personnes – notamment celles en situation précaire, bénéficiaires de minimas sociaux ou chômeurs de longue durée – figurent la volonté de rester socialisé, de « s'en sortir » afin de préserver une certaine estime de soi¹⁹³. Cette thèse est notamment mise en avant dans les analyses de l'enquête de terrain sur le travail au noir en Suisse : le recours au travail non déclaré serait « un refus de se voir attribuer le stigmate du pauvre », l'activité, même non déclarée serait préférable dans un contexte où le travail est fortement valorisé.

L'enquête réalisée par Kantar Public pour le COE révèle aussi que pour certains, recourir au travail non déclaré c'est aussi réaliser une activité dans un cadre différent, plus libre, plus flexible, plus autonome et *in fine* plus valorisant. Notamment quand il s'agit de services pour des particuliers, les rapports avec l'employeur (qui n'est d'ailleurs pas considéré comme tel) sont aussi considérés comme plus « humains » que ceux du monde professionnel. C'est ce que rapporte Madeleine, 56 ans, adjoint administratif en mairie, mère célibataire : « *Quand je rends service aux personnes âgées, je n'ai pas l'impression de travailler, j'ai l'impression de retrouver de l'humain.* » mais aussi Sara, 40 ans, animatrice, qui fait du service de cuisine pour des particuliers « *Je suis passionnée par la cuisine, j'ai le plaisir de cuisiner pour les autres, cela m'apporte de l'argent, me permet de mieux vivre, d'avoir des extras.* ».

Enfin, et ce point est bien sûr essentiel, pour beaucoup ne pas déclarer tout ou partie de ses heures travaillées n'est en rien un choix. C'est d'ailleurs ce qui ressort des résultats de l'enquête du Credoc puisque 43 % personnes pratiquant du travail non déclaré affirment « qu'ils n'ont pas eu le choix ».

Tout d'abord, il peut s'agir d'un impensé : c'est une habitude, une norme d'une groupe de référence, la non déclaration n'est alors pas souhaitée en tant que telle. C'est alors plutôt le résultat d'un biais cognitif. A l'inverse, le travail non déclaré peut ne pas être voulu mais être imposé par les pratiques d'un secteur ou la pression d'un employeur.

L'enquête de Didier Demazière auprès des chômeurs montre une autre dimension de cette « absence de choix ». En effet, pour certains chômeurs, le recours à des activités non déclarées est conçu comme l'activité professionnelle la moins inaccessible, non comme une véritable alternative à l'emploi. « *Ainsi le bricolage est, sauf excep-*

¹⁹³ Heim et al. (2011), *op. cit.*



tion, un aménagement du chômage qui n'est pas prévu ni planifié, et qui ne constitue pas une alternative, professionnelle et économique. Il participe d'une économie de subsistance... »¹⁹⁴. Être au chômage conduit à s'exposer à des incertitudes et des difficultés de tous ordres sur le plan économique ou professionnel. L'immense majorité des chômeurs aspirent à retrouver un « vrai » emploi. Mais, au fil du temps et des recherches, les contours de l'emploi recherché peuvent être modifiés et les ambitions révisées autour d'objectifs considérés plus accessibles. À force d'échecs, de découragements, de désillusions, parfois de traumatismes liés à l'impossibilité de reconquérir une situation professionnelle comparable à la précédente, l'emploi informel peut au terme d'un processus de révision des attentes devenir une alternative à l'emploi formel afin de pallier l'appauvrissement des conditions de vie. L'activité informelle ou la « débrouillardise » concerne plutôt des chômeurs disposant d'un niveau de formation peu élevé et d'une expérience faible¹⁹⁵.

Il s'agit dans la plupart des cas d'un choix par défaut, faute de disposer d'autres solutions. En tout état de cause, le travail informel vu comme une véritable alternative à l'emploi formel représente une situation relativement rare, voire exceptionnelle. Il apparaît simplement moins inaccessible et est parfois incité par les entourages. Les activités ainsi entreprises sont bien souvent des expédients fragiles dont la viabilité est réduite car encapsulés dans des cercles trop étroits. La stabilité financière est plutôt assurée par le conjoint mieux inséré professionnellement.

Le travail informel peut également concerner des actifs, qui jouissent d'un statut de salarié ou d'indépendant, en vue de se constituer un revenu d'appoint. Le fait de déjà exercer un emploi ouvre l'accès à une clientèle potentielle et à des ressources matérielles utiles (outillage, par exemple), ce qui permet, dans une certaine mesure, de mieux stabiliser l'activité informelle.

Ces activités informelles sont de nature très variée : mécanique automobile, jardinage, coiffure, rénovation de bâtiment, traduction, mise en page etc. Elles prennent des formes également diverses (entraide, autosubsistance, échanges de services, travail rétribué ou gratuit) et s'exercent dans des cercles proches ou des réseaux plus étendus. La rémunération qu'elle soit monétaire ou en nature, est en général faible (quelques centaines d'euros tout au plus) et constitue au mieux une ressource d'appoint.

Synthèse des déterminants du travail non déclaré

Au total, les études empiriques précitées permettent d'identifier les principaux facteurs prédictifs du recours au travail non déclaré, bien que leurs résultats ne soient pas nécessairement unanimes compte tenu de la diversité des manières d'appréhender le phénomène observé (travail informel, économie souterraine...) et des méthodologies employées (entretiens sociologiques, identification de corrélations statistiques...).

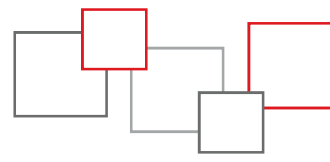
On retient particulièrement les facteurs suivants :

- **Le niveau de développement économique**, approximé par le niveau du PIB par tête ou le taux de chômage de longue durée. Selon l'OCDE¹⁹⁶, c'est avec le développement économique, que s'opère la transition d'une économie informelle vers le secteur formel. Empiriquement, **l'impact d'une augmentation du PIB par tête sur le poids de l'économie non déclarée est bel et bien négatif, toutes choses égales**

¹⁹⁴ Demazière D. (2017), *op.cit.*

¹⁹⁵ Audition de M. Didier DEMAZIERE, directeur de recherche au CNRS, le 9 octobre 2018 devant le COE.

¹⁹⁶ Audition de Paolo Falco, économiste, direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, Organisation de coopération et de développement économiques, devant le COE le mardi 18 septembre 2018.



par ailleurs (Williams, Reenoy, 2014). **Le niveau du chômage de longue durée**, symptomatique de la difficulté de créer des emplois formels au sein d'une économie, **serait à même d'expliquer jusqu'à 22 % de la taille de l'économie non déclarée en France en 2010** (Schneider et Buehn, 2012).

- **Le niveau de redistribution dans l'économie**, approximé par l'indice de Gini ou l'efficacité des transferts sociaux en termes de réduction de la pauvreté. Celui-ci présente un **effet théorique ambigu** sur le travail non déclaré : les individus peuvent chercher à combiner prestations sociales et revenus issus d'activités non déclarées ou, au contraire, diminuer leur participation à des activités non déclarées compte-tenu de ces sources de revenus supplémentaires (Ribas, Soares, 2011). **Empiriquement, on constate que le recours au travail non déclaré semble corrélé positivement au niveau d'inégalité des revenus et négativement à l'efficacité des transferts sociaux** (Williams *et al*, 2017).
- **La fiscalité**, approximée par le taux marginal d'imposition sur le revenu. Une hausse du taux marginal d'imposition sur le revenu a un effet ambigu, selon l'approche néo-classique, sur le recours au travail non déclaré, selon que l'effet de substitution (la fraude devient plus profitable, ce qui encourage le recours à des activités non déclarées) ou l'effet de revenu (l'agent se sent plus pauvre et devient plus averse au risque, ce qui décourage le recours à des activités non déclarées) prédomine (Pencavel, 1979). **La majorité des études empiriques** (Schneider, 2012) **souligne un effet positif du taux d'imposition sur le recours au travail non déclaré et donc que l'effet substitution domine l'effet revenu, bien que ce constat ne soit pas unanimement partagé** (Williams, Reenoy, 2014).
- **L'importance des contrôles et des sanctions**, approximée par la probabilité de contrôle et le taux de pénalité en cas de détection. **La probabilité de contrôle et le niveau des sanctions – objectifs ou perçus – ont généralement un effet négatif sur le recours au travail non déclaré**, comme le montrent certains travaux empiriques (Lacroix, Joubert et Fortin, 2004) ou des études d'économie expérimentale (Friedland *et al*, 1978). **Mais les résultats ne sont pas unanimes : certaines études ne trouvent pas de lien significatif entre la probabilité objective de contrôle et la taille de l'économie souterraine** (Schneider, 2012) **ou entre la perception du risque de sanction et la probabilité d'exercer un travail non déclaré** (Windebank, 2016).
- **L'environnement réglementaire**, approximé par l'indice de régulation du marché du travail (The Heritage Foundation). Selon l'approche néo-libérale, les individus seraient à la recherche de plus d'autonomie, de flexibilité, de liberté et d'entrepreneuriat (De Soto, 1989), d'autant plus que **la réglementation du marché des produits et du travail (salaire minimum, temps de travail) induit des coûts substantiels dans l'économie formelle** (Schneider, 2012). Les quelques études empiriques existantes – **conduites dans des pays en développement** – sur le salaire minimum tendent à montrer qu'un niveau trop élevé de salaire minimum peut encourager la non déclaration¹⁹⁷ (Carneiro, 2004 et Lemos, 2004, pour le Brésil ; Infante *et al.*, 2003, pour le Chili ; Jaramillo, 2005, pour le Pérou ; Hamidi et Terrell, 2001, pour le Costa Rica ; Bell, 1997, pour la Colombie ; Jones, 1998, pour le Ghana).
- **La qualité des institutions**, appréhendée par l'indice européen de qualité du gouvernement, l'indice international de corruption perçue ou l'indice du respect de l'Etat de droit de la Banque Mondiale. Le recours au travail non déclaré peut être perçu comme une réaction de certains citoyens désabusés face au sentiment de ne pas réussir à influencer les décisions publiques (Hirschman, 1970). **Empiriquement, le**

¹⁹⁷ OCDE (2008), *Perspectives de l'emploi*.



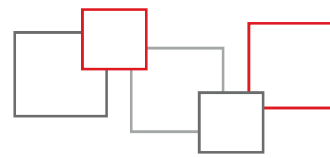
recours au travail non déclaré semble bien négativement corrélé à l'indice européen de qualité du gouvernement et à l'indice international de perception de la corruption de Transparency International (Williams, Reenoy, 2014). De même, des scores élevés de corruption des fonctionnaires sont associés à un recours plus important au travail non déclaré (Schneider, 2012). De manière générale, certains individus travaillant de manière non déclarée semblent très en colère et en désaccord avec le gouvernement (HMRC, 2012).

- **La morale fiscale**, appréhendée par l'acceptabilité de la fraude fiscale (World Value Survey, European Value Survey). **La morale fiscale désigne la motivation de chaque citoyen à s'acquitter de ses obligations fiscales. Celle-ci joue donc négativement sur la taille de l'économie non déclarée.** Plus la morale fiscale des individus est élevée, plus la probabilité de ces derniers de recourir au travail non déclaré est faible (Windebank, 2016). L'étude de Schneider (2012) fait état d'un effet négatif moyen du niveau de morale fiscale des contribuables sur l'incidence de l'économie non observée (22 à 25 %).
- **Le poids des normes sociales**, approché par le prisme des effets de voisinage sur la participation à des activités non déclarées (exploitation économétrique d'une enquête au Québec du Centre inter-universitaire de recherche, Cirano, en 1994). Selon la théorie post-structuraliste, les personnes auraient recours au travail non déclaré pour des raisons essentiellement non financières et notamment pour s'aider entre proches ou connaissances (Williams, et Windebank, 2005). **La tolérance et les pratiques des proches vis-à-vis de la non-déclaration constituent des déterminants importants du recours au travail non déclaré** ; les personnes qui pratiquent une activité non déclaré ont plus tendance à connaître d'autres personnes qui le pratiquent également (Lacroix, Joubert et Fortin, 2004). **Le poids des normes sociales joue d'autant plus, que ne pas déclarer n'est pas conçu comme un véritable choix, lorsque les individus pensent que « tout le monde le fait » et « qu'ils ne pourraient pas faire autrement »** (HMRC, 2012).
- **Les facteurs psychologiques (l'estime de soi)**, appréhendés à partir de l'analyse des résultats d'entretiens semi-directifs. Selon la théorie structuraliste (Chen, 2007) : le recours au travail non déclaré serait une conséquence de la dérégulation, un substitut pour les personnes à la marge de la société n'ayant plus accès au secteur formel. Pour les personnes en situation de précarité, bénéficiaires de minima- sociaux, le travail non déclaré est un moyen de rester socialisé, de préserver l'estime de soi et constitue « *un refus de se voir attribuer le stigmate du pauvre* », l'activité, même non déclarée étant préférable dans un contexte où le travail est fortement valorisé (Heim *et al*, 2011).








Le tableau 11 présente de manière synthétique les principaux facteurs explicatifs du recours au travail dissimulé.

Tableau 11 : Les principaux facteurs explicatifs du recours au travail non déclaré

Facteurs retenus	Indicateurs utilisés	Effet théorique	Résultats empiriques
Développement économique	PIB par tête		
	Taux de chômage de longue durée		
Niveau de redistribution dans l'économie	Indice de Gini		



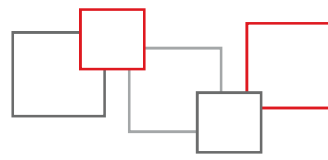
	Efficacité des transferts sociaux en termes de réduction de la pauvreté		
Fiscalité	Taux marginal d'imposition sur le revenu		
Contrôles et sanctions	Probabilité de contrôle et taux de pénalité en cas de détection		
L'environnement réglementaire	Indice de liberté entrepreneuriale ; niveau du salaire minimum		
Qualité des institutions	Indice européen de qualité du gouvernement et indice du respect de l'Etat de droit de la Banque Mondiale		
Morale fiscale	Indices du World Value Survey et de l'European Value Survey, sur l'acceptabilité de la fraude fiscale		
Le poids des normes sociales	Exploitation économétrique d'une enquête au Québec (Cirano, 1994) : la variable Proporen mesure l'impact du voisinage sur l'offre de travail non déclaré		
Les facteurs psychologiques	Exploitation des résultats d'entretiens semi-directifs		

-  Une hausse de l'indicateur se traduit par une baisse significative du poids de l'économie non déclarée dans le PIB, toutes choses égales par ailleurs.
-  Une hausse de l'indicateur se traduirait par une baisse sensible du poids de l'économie non déclarée dans le PIB, toutes choses égales par ailleurs.
-  Une augmentation de l'indicateur se traduirait par une baisse légère du poids de l'économie non déclarée dans le PIB, toutes choses égales par ailleurs.
-  L'effet d'une hausse de l'indicateur sur l'évolution du recours aux activités non déclarés est incertain.
-  Une hausse de l'indicateur se traduirait par une augmentation légère du poids de l'économie non déclarée dans le PIB, toutes choses égales par ailleurs.
-  Une augmentation de l'indicateur se traduirait par une augmentation sensible de la taille de l'économie non déclarée dans le PIB, toutes choses égales par ailleurs.
-  Une augmentation de l'indicateur se traduit par une augmentation significative de la taille de l'économie non déclarée dans le PIB, toutes choses égales par ailleurs.

Lecture : Une hausse du PIB par tête se traduit par une baisse du poids de l'économie non déclarée dans le PIB, toutes choses égales par ailleurs. A l'inverse, une augmentation de l'indice de Gini (hausse des inégalités de revenus) aurait pour effet, toutes choses égales par ailleurs, d'entraîner une (légère) augmentation de la taille des activités non déclarés dans le PIB.

Note : Pour les facteurs psychologiques, une plus grande volonté de préserver son estime de soi par le recours à des activités non déclarés, est associée à une augmentation légère (bien que difficilement mesurable) de la probabilité de recourir à des activités non déclarés, toutes choses égales par ailleurs. Pour les normes sociales, la réalisation par le voisinage d'activités non déclarés se traduit par une hausse sensible de la probabilité pour un individu de recourir à des activités non déclarés.

Quatrième partie :
Quelles politiques publiques pour
lutter contre le travail non déclaré ?



L'objectif de cette partie est de recenser en quoi, au vu des logiques théoriques et des enseignements empiriques, les politiques publiques peuvent exercer une influence (positive ou négative) sur la déclaration.

Cette partie ne vise donc pas à dresser un panorama exhaustif de l'ensemble des politiques publiques pouvant influencer sur la déclaration (une très grande partie des politiques publiques est potentiellement concernée), mais cherche plutôt à recenser certaines « bonnes pratiques » qui ont produit des résultats et dont on pourrait utilement s'inspirer.

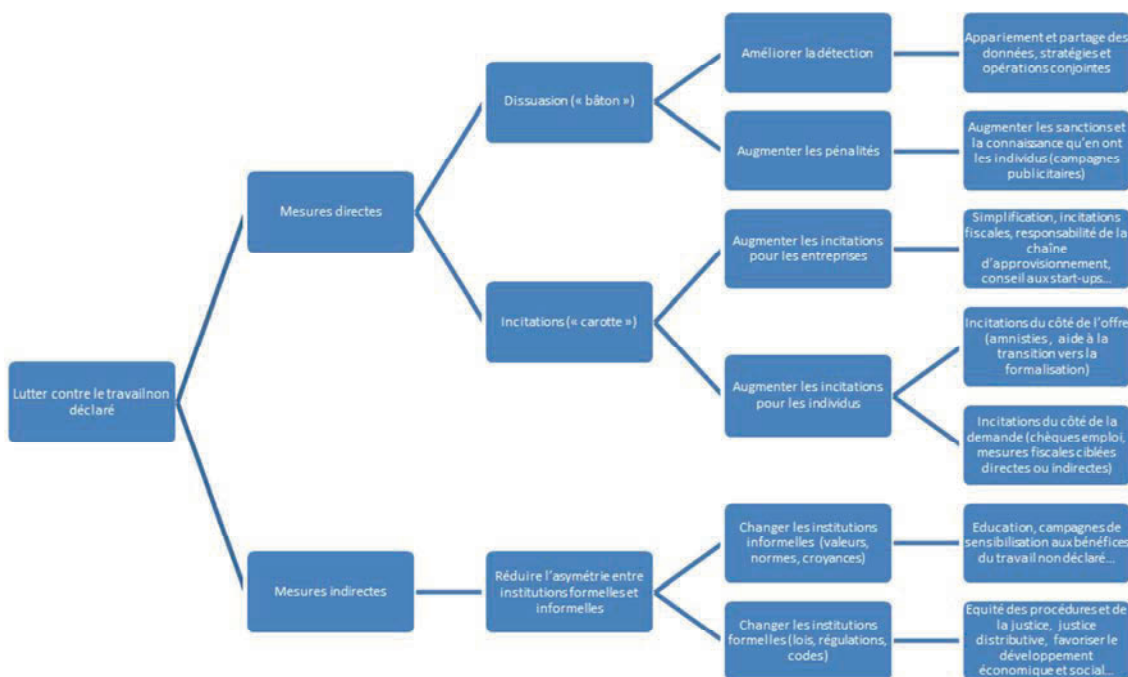
Cette partie s'appuiera donc largement sur une analyse des expériences étrangères (compte tenu notamment de la rareté des évaluations suffisamment solides en France sur le sujet).

Le Conseil a ainsi adressé un questionnaire aux conseillers sociaux à l'étranger afin de mieux connaître la situation dans d'autres pays et les politiques qui se sont révélées efficaces pour l'éviter. Le Conseil remercie donc pour leur contribution les conseillers des ambassades de France pour les pays suivants : Allemagne, Argentine, Espagne, Etats-Unis, Italie, Québec, Royaume-Uni et Suède.

Plusieurs classifications des dispositifs mis en place pour lutter contre le travail non déclaré peuvent être retenues. Par exemple, le sociologue britannique Colin Williams (cf. graphique 16 ci-dessous) propose de distinguer :

- des politiques « directes » contre le travail non déclaré, pouvant être ultérieurement réparties en politiques dissuasives ou incitatives ;
- des politiques « indirectes » de réduction des asymétries existantes entre le secteur formel et le secteur informel.

Graphique 16 : Typologie des mesures existantes pour lutter contre le travail non déclaré



Source : Audition de C. Williams devant le COE



Pour la clarté de l'analyse, le Conseil a privilégié une analyse des exemples de bonnes pratiques structurée en trois axes :

- **politiques préventives ;**
- **politiques d'incitation à la déclaration ;**
- **politiques de dissuasion *via* les contrôles et les sanctions.**

Comme pour toute tentative de catégorisation, cette structuration ternaire peut apparaître parfois artificielle (certaines politiques relevant de plusieurs de ces trois registres à la fois), mais elle est apparue malgré tout comme à la fois la plus opérante et la plus lisible.

1 Les politiques préventives : les campagnes d'information et de sensibilisation

1.1 Cadre général d'analyse

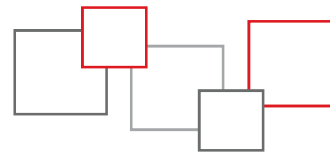
Le présent rapport a déjà souligné le **rôle que la perception de la fiscalité, du système de protection sociale et plus généralement des institutions et de la confiance qui leur est inhérente jouent dans la décision de non déclaration.**

En retenant la notion de « travail non déclaré », le Conseil a également souhaité inclure dans le champ du rapport toute situation de dissimulation d'emploi salarié ou d'activité économique liée à une **erreur matérielle**, ou plus généralement à la **méconnaissance des règles et des procédures administratives à suivre.**

Dès lors que c'est bien une méconnaissance des règles ou de leurs effets qui peut expliquer le recours au travail non déclaré, c'est donc par une amélioration de la connaissance des règles et de la compréhension des bénéfices de la déclaration, ainsi que des impacts – sur l'individu et sur la société dans son ensemble – du travail non déclaré que celui-ci peut être limité ou prévenu. A cet égard, on distinguera :

- **les campagnes de sensibilisation**, qui visent à améliorer la « morale fiscale », en agissant sur les *a priori* concernant l'acceptabilité du travail non déclaré ;
- **les campagnes d'information**, qui trouvent leur utilité dans la nécessité pour le législateur de s'assurer que les lois et les règlements autour du travail soient connus et appliqués correctement.

Les travaux conduits au sein de la Plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré permettent d'identifier des premiers indices pour mieux cerner les conditions d'efficacité de telles campagnes en matière de lutte contre le travail non déclaré. Afin de mener à bien une campagne d'information ou de sensibilisation, les pouvoirs publics doivent en particulier prendre en compte trois éléments clés : **les profils des**



destinataires visés, le contenu du message et les supports (c'est-à-dire l'outil d'information et le canal de diffusion) *via* lesquels ce message sera transmis¹⁹⁸.

Cette analyse est cruciale car une mauvaise adéquation du message et de ses outils et modalités de diffusion par rapport aux cibles de la campagne peut produire des résultats inverses à l'effet attendu.

1.1.1 Les destinataires

Si ces campagnes sont souvent destinées à l'ensemble de la population, elles peuvent également être ciblées sur certains groupes uniquement afin d'en maximiser l'efficacité.

On l'a vu, l'hétérogénéité des profils des travailleurs et des employeurs ayant recours à la non déclaration est forte. Pour chacun des profils-type ciblés, il est ainsi nécessaire de connaître les raisons particulières de ce recours, ainsi que leurs caractéristiques socio-professionnelles, situations financières et besoins d'information spécifiques.

S'agissant des **raisons motivant la non déclaration**, la Plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré propose une répartition pratique, en fonction de l'intentionnalité de l'acte de non déclaration. Si le recours au travail non déclaré est intentionnel, cela peut être lié à l'envie d'obtenir un bénéfice financier, au seuil élevé de tolérance du phénomène dans la société, au manque de confiance dans le gouvernement et les institutions sur leur capacité de dépenser l'argent collecté par les impôts, etc. ; en revanche, le recours non intentionnel a plutôt trait à la méconnaissance des obligations formelles liées à la déclaration d'un rapport de travail.

Cette répartition doit ensuite être affinée *via* une **caractérisation ultérieure des publics visés par les campagnes d'information** : par exemple, les jeunes et les seniors semblent être proportionnellement plus exposés au travail non déclaré, tout comme les personnes ayant des difficultés financières (cf. *supra*) ; de même, certains secteurs sont historiquement plus fraudogènes. Ces informations peuvent aider les autorités à mieux cibler les messages à transmettre et à choisir les canaux de diffusion appropriés.

Les besoins d'information varient en effet selon les groupes de personnes concernées : si les personnes ne déclarent pas leur activité par méconnaissance des obligations fiscales, elles auront principalement besoin d'informations sur les obligations juridiques, les formes de déclaration appropriées, les procédures de calcul et de paiement de l'impôt sur le revenu ; si en revanche, elles sont conscientes de leurs obligations, mais choisissent néanmoins de ne pas déclarer leur travail, les campagnes de sensibilisation devraient utiliser des arguments axés plutôt sur les avantages du travail déclaré propres à chacun des groupes de travailleurs et/ou d'employeurs visés.

¹⁹⁸ Mineva. D. and Stefanov R.(2018), « Information tools and approaches to reach out workers and companies in the fight against undeclared work », *working paper* sur la base du séminaire thématique tenu à Stockholm, Plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré.



1.1.2 Les contenus des messages

Il est possible d'articuler les contenus des messages pouvant être véhiculés par les campagnes de sensibilisation selon **deux dimensions principales** : d'une part, la **portée individuelle ou collective de leur contenu**, d'autre part, l'**approche positive ou négative**, c'est-à-dire le fait de souligner les aspects négatifs de la non déclaration ou bien les retombées positives de la déclaration (cf. Tableau 12).

Tableau 12 : Typologie des messages

Portée	Approche	
	Positive	Négative
Individuelle	<p>Droits gagnés via la déclaration (assurance maladie, congés et heures supplémentaires rémunérées, droits à la retraite, possibilité de demander un crédit, assurance chômage, etc.)</p> <p>Rappel des obligations déclaratives et d'éventuelles mesures incitatives prévues</p>	<p>Droits perdus via la non-déclaration (assurance maladie, congés et heures supplémentaires rémunérés, droits à la retraite, possibilité de demander un crédit, assurance chômage, etc.)</p> <p>Rappel des politiques dissuasives à l'œuvre (sanctions et risques de redressement)</p>
Collective	<p>Raisons d'avoir confiance dans les institutions</p> <p>(exemples d'utilisations efficaces des impôts, d'améliorations récentes de la qualité des biens publics pourvus, etc.)</p>	<p>Messages culpabilisateurs sur les impacts négatifs de la non-déclaration pour la société (manque à gagner pour les finances publiques, injustice vs ceux qui paient les impôts, etc.)</p>

Source : Secrétariat général du COE

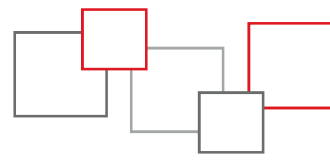
C'est avant tout en fonction des destinataires visés et des raisons susceptibles de les amener à ne pas déclarer des situations de travail que doit porter le choix sur le type de message. Ainsi, un public désabusé par le sentiment d'incapacité d'influencer les décisions publiques, ne sera que difficilement impacté par des messages culpabilisateurs sur les impacts négatifs de la non déclaration pour la société ; *a contrario*, un simple rappel des formalités déclaratives peut être particulièrement efficace si les pouvoirs publics ciblent les individus qui n'ont pas fraudé de manière intentionnelle.

Plus généralement, la Plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré considère que l'efficacité des campagnes axées sur l'approche négative peut être amoindrie par des **formes de rationalisation** que les personnes visées utiliseraient pour « **neutraliser leur sentiment de culpabilité** »¹⁹⁹. Dans un article paru en 1984, le sociologue Quint Thurman²⁰⁰ fait notamment état des mécanismes suivants :

- **déni de responsabilité** : les travailleurs non déclarés ou les employeurs peuvent interpréter la publicité sur les impacts négatifs de cette pratique comme étant le résultat d'actions menées par d'autres personnes, qu'ils considèrent être des acteurs plus importants qu'eux-mêmes ;
- **déni de préjudice** : les personnes ayant recours au travail non déclaré et les employeurs peuvent estimer que leurs actions n'ont pas les effets négatifs sur les autres revendiqués par la campagne, car sans

¹⁹⁹ Williams C. (2018), « Elements of a preventative approach towards undeclared work : an evaluation of service vouchers and awareness raising campaigns », Plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré.

²⁰⁰ Thurman Q. S. *et al.* (1984), « Neutralisation and tax evasion: How effective would a moral appeal be in improving compliance to tax laws? », Law and Policy.



leur participation à des transactions non déclarées, les clients auraient dû payer un prix plus élevé ou n'auraient pas eu les moyens d'acheter les services fournis ;

- **déni de victime** : les personnes concernées peuvent reconnaître les impacts négatifs de leur travail non déclaré mais en même temps considérer que les victimes, identifiées souvent en l'Etat et ses institutions, « méritent » ces mêmes impacts car le système n'est pas suffisamment équitable ;
- **condamnation du système** : la loi, les législateurs et les acteurs politiques seraient responsables d'un système injuste ; par conséquent, la communauté à laquelle les personnes concernées appartiennent ne devrait pas succomber à ces règles officielles, et cela, ferait du travail non déclaré une activité socialement légitime ;
- **invocation d'autres priorités** : le travailleur ou l'employeur du secteur informel peut justifier ses actions en estimant par exemple qu'il le fait dans l'intérêt de sa propre famille plutôt que de la société ;
- **écart temporaire** : ces personnes peuvent croire que leurs actions, bien que mauvaises, ne reflètent que des écarts temporaires par rapport à ce qui serait autrement qualifiable d'un bon comportement ;
- **défense par nécessité** : *in fine*, les personnes dissimulant une partie de leur revenu de travail peuvent justifier leurs actions comme étant le résultat de circonstances personnelles, qui les empêchent d'accéder à un emploi pleinement déclaré ou qui font en sorte que l'activité indépendante informelle constitue le seul moyen de survie économique.

Le message de la campagne doit donc être modulé afin que les destinataires visés aient moins recours à ces mécanismes de rationalisation. Par exemple, l'attribution de la responsabilité des conséquences négatives du travail non déclaré à des personnes autres que soi-même (le « déni de responsabilité ») pourrait être évitée en mentionnant des exemples de non déclaration très communs, ainsi que la façon dont ce non-respect se cumule en un montant considérable.

Pour autant, il apparaît que, compte tenu des différents moyens par lesquels les personnes concernées parviennent à neutraliser leur culpabilité, il semble difficile d'atteindre les objectifs fixés via une approche seulement négative. En effet, bien que ce type de campagnes soit le plus largement utilisé dans l'Union Européenne, l'approche « positive » mérite d'être mieux mobilisée.

1.1.3 Les supports

A titre d'exemple, les autorités publiques peuvent choisir différents outils d'information ou canaux de diffusion (présentés dans le tableau 13 ci-dessous), mais aussi les combiner de manière à obtenir un plus grand impact.

Tableau 13 : Outils d'information et canaux de diffusion

Outils d'information	Canaux de diffusion
Lettres, SMS, etc. Infographiques, vidéos Lignes directrices, guides, manuels, matériels éducatifs, brochures, fiches d'information, présentations/séminaires Listes noires / listes blanches Numéros pour transmettre des signalisations anonymes ou pour s'auto-dénoncer Numéros d'aides et des services de conseil Procédures de dépôt de plaintes Calculateurs de taxes/salaires/revenus et applications Interviews et documentaires Prix pour entreprises, journalistes ou ONG	Sites web Réseaux sociaux (Facebook, Twitter, etc.) Emissions à la télé ou à la radio Publicité dans les journaux Evénements publics et discussions Mail ou SMS ciblés Lignes téléphoniques Programmes éducatifs

Source : Plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré (2018), op. cit.



Le choix de l'**outil d'information** et la mise en œuvre de la stratégie de diffusion *via* les **canaux** appropriés exigent souvent d'en tester l'efficacité avant d'étendre la campagne à l'ensemble des personnes visées. Celle-ci dépend en effet aussi de facteurs culturels ou psychologiques : si par exemple le public ciblé est sous-représenté parmi les utilisateurs des réseaux sociaux, ce n'est à l'évidence pas une bonne stratégie de concevoir une diffusion *via* ces canaux ; s'agissant des listes noires, elles sont efficaces parce que les entreprises qui y figurent sont particulièrement exposées à la détérioration de leur capital réputationnel, mais on peut craindre aussi qu'elles puissent conduire, si elles deviennent extensives, à une certaine forme de banalisation (les personnes ciblées par la campagne s'identifient avec les entreprises figurant dans de telles listes et relativisent alors l'impact du travail non déclaré).

1.2 Quelques exemples de campagnes de sensibilisation

Plusieurs exemples de campagnes de sensibilisation ou d'information de lutte contre le travail non déclaré permettent d'illustrer les différents types de messages existants. Le tableau 14 résume les approches retenues par les campagnes d'information et de sensibilisation menées en Europe en 2017.

Tableau 14 : Campagnes de sensibilisation et d'information en Europe en 2017

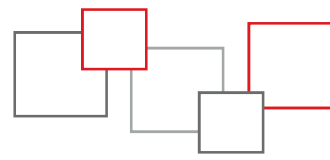
% des Etats de l'UE ayant adopté au moins une campagne de ce type, 2017	UE 28	Europe occidentale	Europe du Nord	Europe Centre-Orientale	Europe du Sud
	N = 23	N = 7	N = 3	N = 9	N = 4
Campagnes pour informer des risques liés au travail non déclaré	83%	86%	100%	78%	75%
Campagnes pour informer des bénéfices liés à la déclaration	52%	29%	67%	67%	50%
Campagnes directes aux consommateurs de biens et services produits <i>via</i> des relations de travail non déclarées	57%	57%	100%	56%	25%
Campagnes d'information sur les bénéfices collectifs de la déclaration	61%	43%	100%	67%	50%

Source : Plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré (2018), *op. cit.*

1.2.1 L'exemple du Québec

Lors de son audition devant le Conseil²⁰¹, Nadia Joubert a mentionné le cas des **campagnes successives de sensibilisation menée au Québec (au cours des années 1990 et 2000)** sous la forme de messages publicitaires très

²⁰¹ Audition de Nadia Joubert, Directrice des Statistiques, des Etudes et des Fonds, Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole, devant le COE le mardi 11 septembre 2018.



largement diffusés sur les chaînes télévisées. Dans ces campagnes, le message adressé à la population dans son ensemble était « **le travail au noir, c'est du vol** ». L'objectif affiché était de dénoncer, d'une part, l'absence de contribution au financement des services publics par les fraudeurs, et d'autre part l'accroissement injuste de la pression fiscale pour les contribuables honnêtes.

Le gouvernement du Québec²⁰² a par la suite reconnu que cette campagne n'avait pas eu l'effet escompté. Premièrement, le fait de désigner dans les messages des gens ordinaires a contribué à banaliser les pratiques du travail non déclaré, en accentuant le ressenti commun que de telles pratiques étaient extrêmement répandues dans la province. Les destinataires visés se sont donc sentis affranchis du blâme social que le message voulait faire passer et légitimés dans leurs comportements. Deuxièmement, l'insistance sur l'assimilation au vol du travail non déclaré a été perçue par beaucoup comme une humiliation en considérant que le peuple québécois dans son ensemble était ainsi montré du doigt comme un peuple de voleurs. En outre, la fréquence de diffusion des messages publicitaires de la campagne étant trop importante, les effets négatifs ci-mentionnés en ont été renforcés.

Une mauvaise adéquation du message et de ses outils et modalités de diffusion par rapport aux cibles de la campagne a donc conduit à un effet inverse à l'effet attendu.

Une campagne similaire a été menée en France à deux reprises, en 2009 puis en 2011 avec des résultats probablement identiques (cf. Encadré 11).

Encadré 11 : Les campagnes nationales en France

Le ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, l'ACOSS et la CNAMTS, la CNAV et la CNAF ont lancé dans le cadre d'une démarche partenariale fin 2011 une campagne de sensibilisation à la lutte contre les fraudes aux finances publiques. Cette campagne était une réédition de la campagne diffusée à l'automne 2009.

Cette campagne, dont la cible était le grand public et les professionnels, avait pour objectif de renforcer la prise de conscience des citoyens sur les enjeux des fraudes fiscales et sociales en ce qui concerne notamment le travail non déclaré, et d'insister sur le renforcement des sanctions encourues en cas de fraude.

La campagne se composait de six spots radios qui ont été diffusés du 29 août et jusqu'au 18 septembre ainsi que d'affiches diffusées dans les lieux d'accueil du public. Les slogans étaient « *Frauder, c'est voler et celui qui fraude sera sanctionné* » ou « *La fraude, on a tous à y perdre* ».

Il n'existe pas d'évaluations portant sur l'efficacité de cette campagne. Néanmoins, parce qu'elle était conçue dans le même esprit que la campagne canadienne présentée ci-dessus, les acteurs de la politique de lutte contre le travail illégal considèrent ses résultats très décevants.

Une autre campagne était prévue à ce titre par le Plan National pour la Lutte contre le Travail Illégal 2016-2018. Il s'agissait d'une campagne de communication destinée au grand public et censée être lancée à la fin de l'année 2016 pour faire comprendre la nécessité de s'opposer au travail illégal afin de préserver le modèle social français et les droits sociaux

²⁰² Joubert N. (2003), Offre individuelle de travail au noir : approche micro-économétrique, Thèse de Doctorat (NR) en Sciences Economiques, Université Lumière Lyon 2 – CNRS – Ecole Normale Supérieure LSH.



fondamentaux des travailleurs. Elle avait aussi vocation à s'adresser également aux chefs d'entreprise afin de les sensibiliser sur les conséquences du non-respect des règles de concurrence loyale. Elle n'a toutefois jamais été mise en œuvre.

1.2.2 L'exemple de la Slovénie

Une autre campagne axée sur les risques et les conséquences négatives du travail non déclaré pour l'économie et ses citoyens a été menée en **Slovénie** à l'automne 2009. Cette campagne s'adressait au grand public, en particulier aux entreprises, aux travailleurs et aux consommateurs et visait à :

- **informer les citoyens sur le fait que le travail non déclaré met en danger les fondements de l'État-providence et réduit considérablement la portée de certains services publics**, tels que l'éducation gratuite, les soins de santé, les aides sociales, les allocations chômage, etc. ;
- **sensibiliser les consommateurs à propos des effets négatifs pour eux** (« *sans facture il n'y a pas de garantie* ») ;
- **souligner les effets négatifs du travail non déclaré qui conduit à une concurrence déloyale sur le marché** – les entreprises opérant conformément à la réglementation étant désavantagées car elles ne peuvent pas concurrencer les entreprises qui ont recours au travail non déclaré.

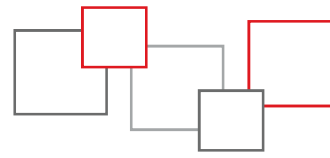
Des affiches et des dépliants destinés au grand public étaient disponibles dans tous les bureaux régionaux du Service de l'emploi de Slovénie, dans les centres d'assistance sociale, dans les unités administratives locales et au bureau des impôts. Ils ont également été distribués par l'intermédiaire de tous les partenaires sociaux participant à la campagne. A cela s'ajoutait une diffusion sur les sites web de l'administration d'État, des autorités de surveillance et de l'administration en ligne. Des annonces publicitaires ont été parallèlement publiées dans divers magazines destinés aux entrepreneurs et aux artisans ainsi qu'à la radio.

S'il n'existe malheureusement aucune évaluation de cette campagne²⁰³, quelques éléments descriptifs peuvent toutefois être utilement mobilisés pour tenter d'en évaluer l'efficacité : le taux de fraude constaté par l'inspection du travail dans le cadre de contrôles ciblés en 2009, 2010 et au premier semestre 2011 n'a pas changé de manière significative, se situant constamment autour de 43 %. Pour autant, en raison de la crise économique, le nombre de chômeurs inscrits a augmenté de 11 % entre la fin de 2009 et la mi 2011. Compte tenu de ces conditions défavorables sur le marché du travail, on aurait pu s'attendre à ce que le pourcentage d'infractions augmente. Le bilan de cette campagne est donc incertain.

1.2.3 L'exemple de l'Espagne : une campagne ciblée vers les entreprises potentiellement les plus exposées au risque de fraude

Plus récemment, en Espagne, a été menée une campagne d'information dont le succès est en revanche attesté par les administrations compétentes. Conçue dans le cadre du « Plan directeur de lutte contre le travail non

²⁰³ Le rapport de la Commission du Gouvernement de la République de Slovénie pour la détection et la prévention du travail non déclaré pour l'année 2010 mentionne la campagne publique, mais n'en évalue pas les résultats.



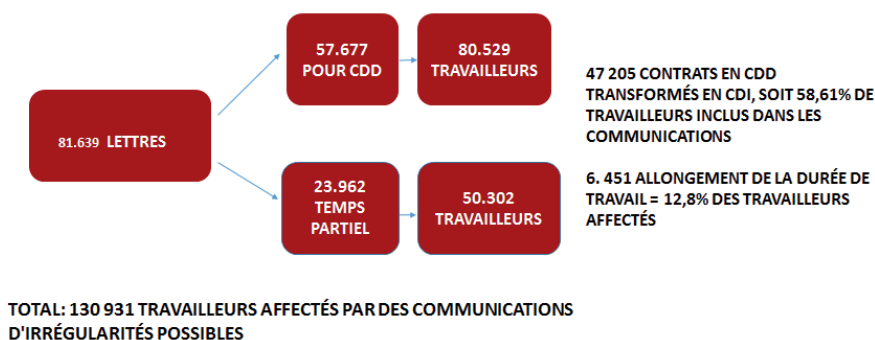
déclaré 2018-2020 », cette campagne de prévention ciblée²⁰⁴ repose sur deux volets : d’une part, elle s’attache à combattre la **fraude dans l’embauche en CDD**, c’est-à-dire le dépassement du délai maximal à partir duquel le CDD doit être transformé en CDI ; d’autre part, elle vise le **recours irrégulier à des contrats à temps partiel**. A ce titre, l’inspection du travail et de la sécurité sociale espagnole (ITSS) s’est en particulier aperçue que les pratiques de fraude se sont déplacées vers des embauches déclarées à temps partiel – souvent subies – comportant des heures de travail complémentaires non déclarées. L’inexistence d’une obligation pour les sociétés de déclarer les horaires de travail de leurs salariés si ces derniers sont embauchés à temps partiel facilite le recours au travail non déclaré *via* cette pratique.

Pour combattre le phénomène, outre l’arsenal répressif et les mesures incitatives prévues par le plan directeur, le plan prévoit des actions de prévention ciblée s’articulant en deux phases :

- **première phase préventive** – en adoptant des méthodes de *data mining*, l’objectif est d’identifier un certain nombre d’entreprises pouvant présenter, de par leurs caractéristiques, un risque de fraude plus important. Des lettres ont été envoyées **aux entreprises identifiées pour leur demander de vérifier et, le cas échéant, de régulariser leur situation**. Il s’agit d’une sorte de « mise en demeure » pour obtenir une régularisation.
- **deuxième phase répressive** – **vérification des modifications effectuées par les entreprises visées** suite aux communications reçues. Si la régularisation intervient, il n’y aura pas de sanction de la part de l’administration fiscale ou des organismes de contrôle. En revanche, si les renseignements fournis au HLF n’ont pas été modifiés comme il avait été demandé, ou s’ils ne l’ont été que partiellement, ces entreprises sont soumises à une **action de contrôle de l’ITSS**.

Le bilan provisoire des neuf premiers mois de cette campagne est présenté dans la figure 6. Les chiffres présentés sont limités uniquement à la phase préventive du plan.

Figure 6 : Bilan provisoire de la phase « préventive » du plan d’action



Lecture : Dans les neuf premiers mois de 2018, plus de 80 000 lettres ont été expédiées à des entreprises présentant des risques de fraude, dont près de 58 000 pour les CDD et près de 24 000 pour le temps partiel. Ainsi, près de 59 % des CDD visés par les courriers ont été transformés en CDI et 13 % des travailleurs à temps partiel ont vu leurs heures supplémentaires non déclarées régularisées.

Note : Résultats du janvier au septembre 2018, phase préventive uniquement.

Source : Audition de Gil Ramos Masjuan devant le COE

²⁰⁴ Audition de Gil Ramos Masjuan, Conseiller social de l’ambassade d’Espagne en France, devant le COE le mardi 15 novembre 2018.



Le bilan de cette campagne de ciblage apparaît très positif : près de 59 % des CDD visés par les courriers ont été transformés en CDI et 13 % des travailleurs à temps partiel ont vu leurs heures supplémentaires non déclarées régularisées. Ce bilan apparaît d'autant plus intéressant que le plan d'action a eu un coût beaucoup moins élevé que s'il avait fallu réaliser autant de contrôles que de lettres envoyées.

1.2.4 L'exemple du Royaume-Uni

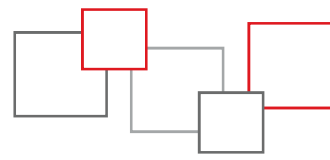
Un autre exemple de campagne ciblant les acteurs soupçonnés de travail non déclaré (en avançant le risque de contrôles) est celle menée par les services fiscaux britanniques (Her Majesty's Revenue and Customs) en 2012. Il s'agissait d'une **campagne ciblée sur les seuls électriciens indépendants, considérés par les autorités britanniques comme particulièrement exposés au risque de sous déclaration des revenus issus de leur activité.** Le déroulement de cette campagne d'information est similaire à celui du plan d'attaque espagnol²⁰⁵ :

- les électriciens indépendants ont reçu une **lettre sur la « *voluntary disclosure* » (régularisation volontaire)** décidée dans le cadre du « Plan de sécurité fiscale des électriciens » (ETSP) entre le 14 février et la fin août 2012. Des avis ont également été publiés dans des revues professionnelles nationales, sur des panneaux d'affichage et à la radio. Durant cette période, **des conditions plus souples étaient notamment prévues afin d'inciter les personnes concernées à régulariser leur situation ;**
- après cette période, le HMRC a entrepris des contrôles ciblés sur ceux qu'il soupçonnait de ne pas avoir régularisé leur situation. Il a également réalisé des contrôles pour vérifier la véracité des renseignements fournis par ceux qui avaient régularisé leur situation.

Des éléments d'évaluation plus étoffés que pour le cas espagnol permettent d'étayer davantage l'efficacité constatée de ce type de politiques de prévention. En particulier, l'évaluation de la campagne anglaise a été réalisée autour de deux axes principaux :

- **sensibilisation aux messages portés** – la campagne a sans aucun doute été remarquée et prise au sérieux par son public cible. Sur un échantillon représentatif composé par plus de 1 000 électriciens indépendants (interrogés avant et après la campagne), on observe que :
 - **la notoriété des campagnes HMRC a fortement augmenté ;**
 - **66 % des personnes interrogées indiquent connaître la publicité donnée à cette campagne ou la lettre de l'ETSP** (en particulier, la lettre était la principale source de sensibilisation après la campagne et 44 % des électriciens se rappelaient en avoir reçu une) ;
 - **85 % des mêmes personnes indiquent avoir eu confiance dans le message porté par la campagne**, notamment celui de la *voluntary disclosure* : cela suggère qu'il s'agissait du message le plus pertinent pour l'auditoire ciblé.
- **changement des attitudes** – si changer des attitudes profondément ancrées est un objectif de long terme difficilement compatible avec la temporalité d'une campagne de sensibilisation, l'impact de l'ETSP sur un nombre limité d'attitudes ou de valeurs a pu être démontré :
 - **les attitudes à l'égard du HMRC et de l'évasion fiscale étaient, respectivement, généralement très positives et négatives avant la campagne**, car trois électriciens sur quatre estimaient que

²⁰⁵ Her Majesty's Revenue and Customs (2013), « Electricians Tax Safe Plan », Research Report, n. 206, avril.



le HMRC était juste et huit sur dix estimaient que l'évasion fiscale était toujours inacceptable. **Ces attitudes n'ont pas changé dans l'ensemble après la campagne, bien que des changements aient pu être affichés au sein de certains segments²⁰⁶ du public visé** : ceux qui n'étaient pas au courant des obligations déclaratives sont désormais plus susceptibles de croire que le HMRC est juste ; en revanche, les personnes interrogées qui respectent toujours leurs obligations fiscales considèrent que le HMRC est moins juste, après la campagne. **Ainsi, il est possible que l'offre de *voluntary disclosure*, offerte aux personnes ciblées qui avaient dissimulé une partie de leur activité, ait semblé injuste à ceux qui respectent toujours la loi ;**

- **la campagne semble avoir renforcé chez les électriciens l'idée qu'ils plus susceptibles d'être sanctionnés que les autres travailleurs indépendants, et que ce risque a augmenté au cours des dernières années.** En particulier, les électriciens qui fraudent par choix (les « *Rule Breakers* ») affichent une augmentation significative de la perception du risque de sanctions ; en outre, la campagne a été citée par la plupart des électriciens interrogés comme l'une des raisons de croire que le risque augmentait.

L'encadré 12 détaille un exemple de campagnes locales en France.

Encadré 12 : Exemple de campagnes locales en France : le cas des conventions BTP en Haute-Marne

L'Unité Départementale de la Haute-Marne a organisé mars et septembre 2018, en partenariat avec la préfecture et les professionnels du BTP du département (CAPEB, FFB, FRTP), des rencontres à destination des élus locaux afin de les sensibiliser sur le travail illégal et sur leur possible responsabilité en leur qualité de donneurs d'ordre et maîtres d'ouvrage en matière de travail illégal et de prestation de service. Il est demandé aux élus une participation active en remettant :

- à chaque particulier déposant un permis de construire, un document d'information et de sensibilisation en matière de lutte contre le travail illégal élaboré par l'Unité Départementale
- à chaque entreprise, un document également élaboré par l'Unité Départementale rappelant leurs obligations ainsi que celles du donneur d'ordre et maître d'ouvrage.

La plupart de ces campagnes s'inscrivent dans une approche « négative ». Plus rares sont celles qui adoptent une approche « positive ». Le plus souvent, elles se situent au niveau collectif. Il s'agit de rappeler ce que la déclaration des relations de travail et donc le paiement d'impôts sur le revenu et des cotisations sociales permettent à la société de financer et offrir des garanties collectives aux travailleurs.

Le développement des outils numériques permet pourtant d'aller plus loin et ouvre désormais la possibilité de se placer au niveau individuel : c'est le cas des **simulateurs de droits acquis**, des outils permettant à chacun

²⁰⁶ Les segments du public visé par les campagnes du HMRC sont issus d'une recherche menée en 2010 afin d'identifier une typologie des attitudes affichées par les PME : HMRC (2010), « SME Usage and Attitudes – SME Customer segmentation », Research Report. En particulier, sept groupes sont identifiés : les « ignorants », les « volontaires ayant besoin d'aide », les « volontaires capables », les « potentiels retardateurs de paiements », les « retardateurs de paiements », les « potentiels briseurs de règles », les « briseurs de règles ».



d'estimer les droits à la retraite, à l'assurance chômage, etc. qui ont pu être cumulés *via* la déclaration de son travail ou de son activité économique. Certains pays comme la Finlande ont ainsi déjà mis en place de tels simulateurs individuels en ligne depuis de nombreuses années (2003 en Finlande, même si dans le cas finlandais le simulateur porte moins sur les droits acquis que sur les charges et impôts dus selon le type et la quantité de travail réalisé).

Ce bref panorama des campagnes d'information et de sensibilisation montre que, pour être efficaces, ces campagnes ne doivent pas être uniquement orientées dans un sens négatif mais s'inscrire aussi dans une approche plus positive et individualisée. On peut regretter à ce titre qu'en France il n'y ait pas eu ces dernières années de vraie campagne au niveau national s'inscrivant dans une telle approche.

2 Des politiques incitatives pour réduire l'opportunité de recourir au travail non déclaré

Dans cette approche, les agents économiques – entreprises et travailleurs – sont considérés comme des acteurs économiques rationnels. Leur recours au travail non déclaré serait ainsi avant tout motivé par des déterminants objectifs au premier rang desquels : le taux d'imposition et l'environnement réglementaire. La logique des politiques incitatives est donc d'agir sur les freins à la formalité à savoir le coût du travail et la « complexité » administrative et réglementaire afin de rendre le travail déclaré plus « rentable » et plus « simple ».

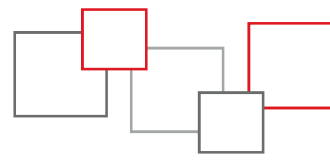
Ces outils cherchent à agir à la fois du côté de l'offre et de la demande de travail non déclaré :

- les premiers consistent à réduire, pour l'employeur ou le consommateur d'un bien ou d'un service non déclaré, l'opportunité financière et le côté « pratique » de recourir à du travail non déclaré : il s'agit en particulier de réduire le coût du travail *via* des baisses d'impôts ou de faciliter le recours à certaines formes de travail irrégulier ;
- les seconds cherchent à sécuriser les travailleurs, notamment les personnes bénéficiaires d'aides sociales ou d'indemnités chômage, mais aussi à s'assurer que les obstacles liés à une certaine forme de complexité administrative sont levés.

2.1 Mesures fiscales et financières visant à rendre le travail déclaré plus « rentable »

Les déterminants financiers sont identifiés parmi les moteurs du recours individuel au travail non déclaré que ce soit pour les employeurs/consommateurs ou pour les travailleurs. **Aussi, l'une des premières réponses pour inciter au développement du travail déclaré est de chercher à le rendre financièrement plus rentable que le travail non déclaré ou du moins à diminuer son surcoût.**

On l'a vu, d'après l'approche de l'acteur économique rationnel, la non déclaration serait une réponse à une fiscalité jugée trop élevée. Aussi, agir sur le niveau des impôts et des taxes constitue un levier mobilisé par les pouvoirs publics pour lutter contre le travail non déclaré.



Les travaux de la plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré²⁰⁷ apportent ici un éclairage utile. En effet, l'approche retenue ici est de chercher à identifier ce qui marche en matière de politiques incitatives pour lutter contre le travail non déclaré à partir de ce qui a pu être fait dans d'autres pays européens.

2.1.1 Les mesures de baisse de prélèvements sociaux et fiscaux sur les revenus ou de taux de TVA réduits

Un premier ensemble de mesures cherche à agir à la fois sur les travailleurs indépendants ou les entreprises et sur les consommateurs ou les particuliers employeurs). D'après l'enquête de 2017 conduite par la Plateforme européenne auprès des Etats membres, un tiers des pays conduisent des politiques de baisse d'impôts ciblés sur certains secteurs.

Les pays nordiques font figure d'exemples concernant ce type de mesures.

La **Suède** a ainsi instauré en 2008 une déduction d'impôts pour les particuliers à hauteur de 50 % des salaires versés pour des activités de rénovation, petits travaux domestiques, mais aussi de nettoyage, jardinage ou garde d'enfants. Cette déduction est plafonnée à 6 000 euros par an par ménage employeur. Depuis 2009, les entreprises qui fournissent des services à domicile ne facturent aux particuliers que 50 % des coûts du travail, les 50 % restants étant réglés directement par l'agence fiscale suédoise. **Une évaluation de cette même agence²⁰⁸ estime qu'entre 2005 et 2011, le travail non déclaré aurait baissé de 10 % (en montants des revenus dissimulés) sur les activités couvertes par ce dispositif.** Une enquête conduite pour la fédération suédoise des chefs d'entreprises (*Företagarna*) en 2011 auprès de presque 2 500 entreprises du BTP révèle en outre que 90 % des chefs d'entreprise de ce secteur jugent le dispositif efficace dans la lutte contre le travail non déclaré. En 2010, 1,1 million de ménages ont bénéficié d'un crédit d'impôt pour leurs dépenses pour des services à la personne, pour un montant estimé par l'administration fiscale à 166 millions d'euros pour les « petits travaux » et à 1,6 milliard d'euros pour les services à la personne²⁰⁹.

Dans l'objectif de réduire le travail non déclaré dans les services à domicile, le **Danemark** a introduit en 2011 un dispositif pilote (« Home-job Plan ») qui a pris fin en 2013. Il permettait à chaque citoyen de 18 ans de bénéficier d'une déduction d'impôts de 15 % pour les dépenses pour l'emploi d'artisans ou d'aides domestiques jusqu'à un plafond de 2 000 euros par an (contre 6 000€ en Suède). Le coût estimé du dispositif pour les finances publiques s'élève à 134 millions d'euros pour 2011, 234 millions pour 2012-2013. En 2011 près de 270 000 citoyens y auraient eu recours, en majorité pour des travaux d'installation, de réparation ou de maintenance. Ils ont en moyenne bénéficié d'un crédit d'impôt de 1315€ par an par personne²¹⁰.

C'est en 2001 que la **Finlande** a mis en place un dispositif similaire. Si le particulier emploie directement le travailleur, 20 % du salaire est déductible, s'il a recours aux services d'une entreprise intermédiaire, 50 %. Le plafond est fixé à 2 400 euros en 2018 (contre 2 000€ au Danemark, 6 000€ pour la Suède). Le champ des activités couvertes est plus large que dans le cas de la Suède et du Danemark puisque l'installation, réparation, mainte-

²⁰⁷ Williams C. (2018), « Elements of a preventative approach towards undeclared work : an evaluation of service vouchers and awareness raising campaigns ». Plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré.

²⁰⁸ Swedish Tax Agency (2011), *Konsumenterna kan skapa schysst konkurrens och minska skattefelet*, Stockholm.

²⁰⁹ Brunk T. (2013) *Tax deductions for domestic service work, Sweden*.

²¹⁰ Jorgensen C. (2013), *Home-job plan, Denmark*.



nance d'appareils électroniques et informatiques sont aussi inclus. D'après une étude de 2004, plus de 155 000 foyers auraient eu recours au dispositif (soit 6,6 % des foyers) pour un montant estimé de crédits d'impôts de 111,3 millions d'euros (pour l'année 2004). Toujours sur 2004, le dispositif aurait concerné plus de 12 000 emplois en équivalent temps-plein (ETP) dont 4 600 pour lesquels le dispositif a eu un effet décisif. Sur ces 12 000 emplois, 70% correspondent à des emplois dans la réparation et 26% à des services de nettoyage. Depuis, ce dispositif a continué à prendre de l'ampleur puisqu'en 2016, ce seraient 406 500 foyers qui y auraient eu recours pour un montant estimé de crédits d'impôts de 393 000 millions d'euros.

La **Pologne** a introduit en 2005 un dispositif pour permettre une déduction d'impôts pour l'emploi d'un travailleur à domicile mais sous certaines conditions : la personne devait être au chômage, il ne devait pas s'agir d'un proche et le contrat devait durer au moins un an. Les procédures se sont avérées trop complexes pour intéresser les potentiels bénéficiaires et le gouvernement y renonça un an après.

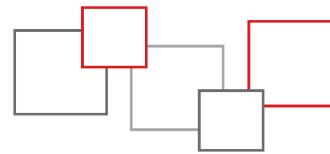
Un autre ensemble de mesures concerne les entreprises. Il s'agit notamment de réduire les taux de TVA sur des secteurs identifiés comme plus à risque. D'après l'enquête de la plateforme européenne, 30% des pays membres utilisent ce type de politiques. Une étude²¹¹ a cherché à évaluer l'effet de la baisse du taux de TVA (à 5% contre 17,5%) au Royaume Uni sur le secteur des « petits travaux » (*Repair, Maintenance, Installation*). L'argument était le suivant : en abaissant le taux de TVA, cela réduirait le prix pour le consommateur, rendant donc le travail déclaré moins coûteux, et le travail non déclaré moins avantageux. Ils ont d'abord estimé à 1,6 milliard de livres sterling le coût pour l'administration fiscale d'un abaissement du taux de TVA à 5% à consommation inchangée. Ils ont ensuite testé des scénarios où 10%, 50%, 75%, et 100% des transactions actuellement non déclarées dans le secteur, le devenaient. Cela conduirait, dans le meilleur des cas, à récolter 1,3 milliard de livres sterling (soit 300 millions de moins que le coût de la baisse de TVA). Toutefois, il faut aussi prendre en compte les autres impôts indirects tirés des transactions désormais déclarées. Au total, le Trésor britannique récupérerait, en dépit du coût de la baisse de TVA, 400 millions de livres sterling de plus.

Si l'exemple britannique tend à montrer l'impact positif des mesures de taux de TVA réduits ciblés sur certains secteurs, l'efficacité de telles mesures dans la lutte contre le travail non déclaré reste discutée. Plus récemment, ce sont plutôt des mesures visant à lutter directement contre la fraude à la TVA qui ont pu être introduites dans certains secteurs. Il s'agit notamment de dispositifs de « TVA inversée » où c'est l'acheteur et non le vendeur qui paie la TVA. La Suède (2007) et la Finlande (2011) ont ainsi introduit ce type de dispositifs de responsabilité du donneur d'ordres dans la collecte de la TVA vis-à-vis de ses sous-traitants dans le secteur du BTP.

La France a mis en place des dispositifs similaires (à la fois des mécanismes de crédits d'impôts et des taux de TVA réduits) dans le secteur des services à la personne (cf. Encadré 13).

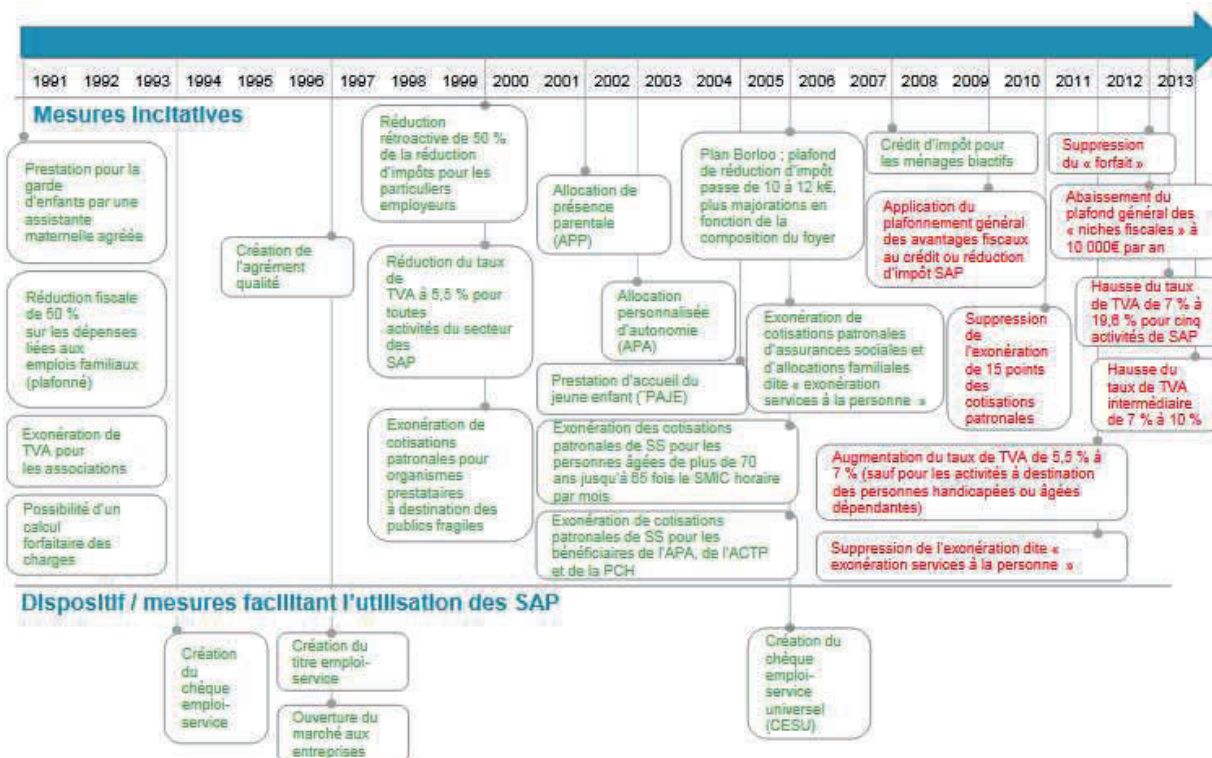
Des mesures de baisse de cotisations sociales pour les employeurs ont également été mises en place dans certains secteurs – dont les services à la personne (cf. Graphique 16) ou l'agriculture – ou de façon générale sur les bas salaires. Même si le but de ces politiques n'était pas directement la lutte contre le travail non déclaré, elles peuvent avoir une incidence sur celui-ci.

²¹¹ Capital Economics Ltd (2013), *VAT and the Construction Industry*, London.



Encadré 13 : Les dispositifs financiers et fiscaux pour lutter contre le travail non déclaré dans les services à la personne en France

Graphique 16 : Mesures en faveur des services à la personne en France



Source : Oliver Wyman, (2013), « Les services à la personne : pourquoi ça ne marche pas mieux ? Evaluation de 15 ans de d'initiatives publiques ».

En France, les dépenses engagées pour certaines activités des services à la personne sont éligibles à un crédit d'impôt : il s'agit de la garde d'enfant, du soutien scolaire, de l'assistance aux personnes âgées ou handicapées, de l'entretien de la maison des travaux ménagers, des petits travaux de jardinage, des prestations de petit bricolage, ou encore des prestations d'assistance informatique. Le crédit d'impôt correspond à 50% des dépenses dans la limite d'un plafond annuel de 12 000€ de dépenses (majoré sous certaines conditions).

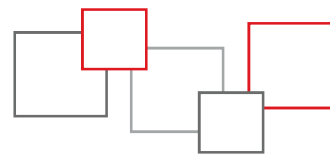
Le secteur des services à la personne bénéficie également de taux de TVA réduits, variable selon les activités (cf. Tableau 15).



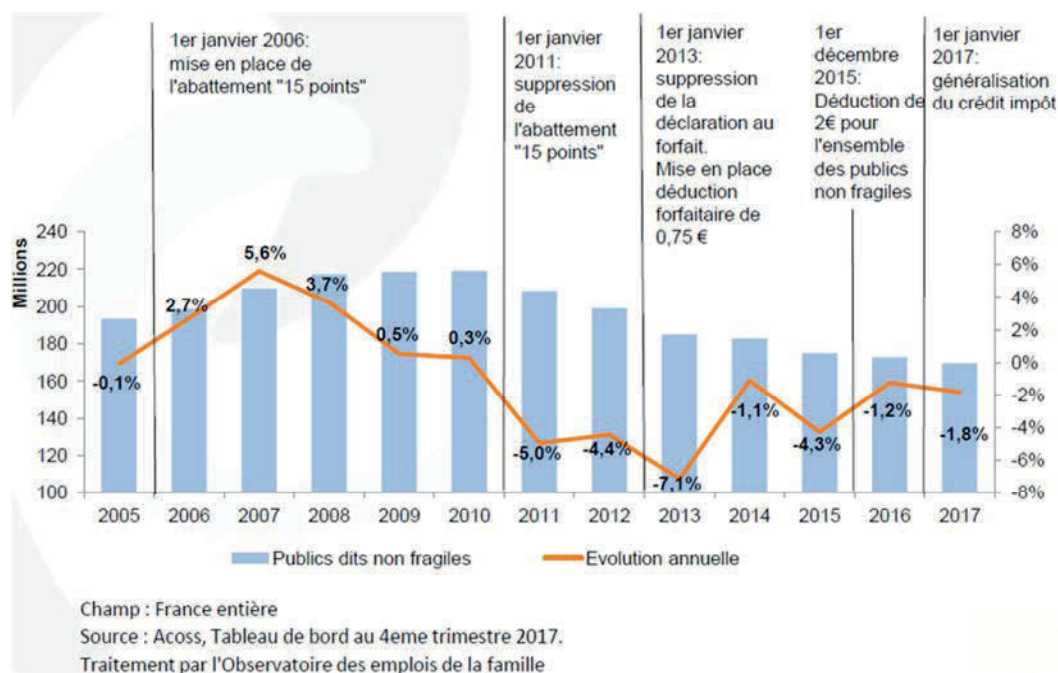
Tableau 15 : Les différents taux de TVA dans le secteur des services à la personne

Taux de TVA à 20 %	Taux de TVA à 10 %	Taux de TVA à 5,5 %
	Garde d'enfants à domicile et accompagnement d'enfants dans leurs déplacements hors du domicile (promenades, transport, actes de la vie courante)	
Petits travaux de jardinage	Entretien de la maison et travaux ménagers	Assistance dans les actes quotidiens de la vie aux personnes âgées et personnes handicapées ou atteintes de pathologies chroniques incluant garde malade (sauf actes de soins et actes médicaux)
	Travaux de petit bricolage dits "hommes toutes mains"	Prestation de conduite du véhicule personnel des personnes âgées et personnes handicapées ou atteintes de pathologies chroniques
	Soutien scolaire à domicile	Accompagnement des personnes âgées et personnes handicapées ou atteintes de pathologies chroniques dans leurs déplacements en dehors de leur domicile (promenades, aide à la mobilité et au transport, actes de la vie courante)
	Soins d'esthétique à domicile pour les personnes dépendantes	Interprète en langue des signes et technicien de l'écrit et codeur en langage parlé complété
Cours à domicile (hors soutien scolaire)	Préparation de repas à domicile y compris le temps passé aux courses	
	Livraison de repas et courses à domicile	
Assistance informatique à domicile	Collecte et livraison à domicile de linge repassé	
Maintenance et vigilance temporaires, à domicile, de la résidence principale et secondaire	Assistance administrative à domicile	
Téléassistance et Visio assistance	Soins et promenades d'animaux de compagnie (sauf soins vétérinaires et toilettage), pour les personnes dépendantes	
	Prestation de conduite du véhicule personnel des personnes (hors personnes âgées et personnes handicapées) qui ont besoin temporairement d'une aide personnelle à leur domicile	
Activités de coordination et délivrance des services à la personne	Assistance aux personnes (hors personnes âgées et personnes handicapées) qui ont besoin temporairement d'une aide personnelle à leur domicile (incluant garde malade sauf soins)	Aide à la mobilité et au transport de personnes ayant des difficultés de déplacement en dehors de leur domicile (promenades, aide à la mobilité et au transport, actes de la vie courante)

Source : Site service.public.fr, consulté le 1^{er} février 2019.



Graphique 17 : Evolutions des heures déclarées par les particuliers employeurs dits non fragiles²¹²



Champ : France entière

Source : Acoiss, Tableau de bord au 4^{ème} trimestre 2017

Traitement : Observatoire des emplois de la famille.

Si l'on observe (cf. Graphique 17) une progression des heures déclarées jusqu'en 2010 puis une tendance à la baisse du volume d'heures déclarées par les particuliers employeurs depuis la suppression de l'abattement de 15 points en 2011, aucune étude n'a permis d'isoler l'effet en termes de recours au travail non déclaré de la suppression ou de la mise en place de nouveaux dispositifs fiscaux. En effet, il n'est pas évident d'inférer formellement si, et dans quelles proportions, la baisse du volume d'heures déclarées se traduit par une hausse du travail non déclaré.

2.1.2 Les amnisties nationales ou individuelles

Dans un autre registre, les amnisties – c'est-à-dire une mesure limitée dans le temps de suppression ou réduction des impôts dus sous certaines conditions – constituent un autre outil mobilisable pour encourager la formalisation. En 2017, seuls 4 des 23 pays membres répondants ont déclaré avoir eu recours à des amnisties nationales pour réduire le travail non déclaré (la Bulgarie, Chypre, l'Estonie et le Royaume-Uni). Les quelques évaluations existantes portent majoritairement sur le champ fiscal²¹³. Du point de vue de l'administration fiscale, l'enjeu est d'estimer la différence entre les gains potentiels (sommes régularisées) et le risque de fragilisation du

²¹² Audition d'Isabelle Puech, directrice de l'observatoire des emplois et services à la personne devant le COE, le 2 octobre 2018.

²¹³ Baer K. et LeBorgne E. (2008), Tax amnesties : theory, trends and some alternatives, Washington DC : International Monetary Fund.



sentiment d'équité devant l'impôt. Une étude de 2007²¹⁴ corroborée par une autre de 2012²¹⁵ montre ainsi que des amnisties fréquentes réduisent *in fine* les sommes collectées par l'administration fiscale. D'autres²¹⁶ soulignent cependant que si elles sont couplées avec des mesures coercitives (augmentation des contrôles et niveau des sanctions), ce risque à moyen terme peut être annulé.

En dépit de ces éléments, ces mesures peuvent permettre des « quick wins ». Les analyses critiques mentionnées ci-dessus²¹⁷ tendent à montrer qu'elles peuvent être « rentables » sous certaines conditions : en particulier si elles sont rares et accompagnées de mesures de contrôle et de sanction. L'étude de Mikesell et Ross (2012) conclue ainsi que pour avoir la plus grande chance de réussite, une amnistie nationale devrait durer moins de 60 jours, avoir lieu au troisième trimestre et ne pas être juste volontaire (couplée avec des mesures coercitives). Elles peuvent sinon alimenter la défiance verticale et horizontale²¹⁸.

En 2011, l'**Espagne** a lancé une amnistie dans le cadre de sa politique de lutte contre le travail non déclaré (cf. supra). Les employeurs se sont vus offrir une amnistie s'ils déclaraient leurs salariés aux autorités sociales et s'ils leur signaient un contrat de travail d'au moins 6 mois, qu'il s'agisse d'un CDD ou d'un CDI. Ce dispositif a été assorti d'annonces sur le durcissement des sanctions à l'encontre du travail non déclaré, notamment au travers d'une augmentation du montant des amendes. A ce jour, aucune évaluation en termes de nombre d'entreprises amnistiées et de nombre d'emplois correspondants n'est disponible. Plus récemment, l'expérience a été reconduite avec un bilan positif.

2.1.3 Soutenir financièrement les transitions

Certaines politiques cherchent à éviter l'entrée dans l'informalité en soutenant financièrement des personnes en situation de transition professionnelle. C'est par exemple le cas de mesures en faveur des chômeurs qui cherchent à créer leur entreprise. 65% des membres de la Plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré ont affirmé avoir développé des dispositifs de soutien à la création d'entreprises dans l'objectif de prévenir l'informalité.

En 2006, l'**Allemagne** a introduit le « start-up premium ». Il s'agit d'une aide ouverte pour les bénéficiaires de l'allocation chômage qui souhaitent démarrer une activité. Ces personnes peuvent recevoir s'ils sont éligibles (notamment s'ils ont pu fournir un business plan solide), en complément de leur allocation, une aide de 300 euros par mois pendant 6 mois. Si au bout des six mois, la personne peut témoigner que son activité montre des signes de succès, elle peut continuer de bénéficier du complément d'allocation de 300 euros pendant encore neuf mois. Les évaluations disponibles²¹⁹ tendent à montrer que ce dispositif favorise la transition du chômage vers le travail indépendant déclaré. Elles n'étudient pas la question du travail non déclaré mais on peut légitimement conclure que cette mesure contribue à prévenir l'entrepreneuriat non déclaré.

²¹⁴ Luitel H.S et Sobel R.S (2007) « The revenue impact of repeated tax amnesties », *Public Budgeting and Finance*.

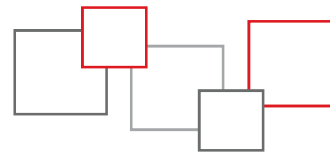
²¹⁵ Mikesell J.L, Luitel H.S et Ross J.M, (2012), Fast money ? Sobel R.S (2007) « The contributions revenue impact of state repeated tax amnesties to public revenue systems, *National Tax Journal* », *Public Budgeting and Finance*.

²¹⁶ Alm J. et al. (1990), « Amazing grace : tax amnesties and compliance », *National Tax Journal*.

²¹⁷ Mikesell J.K et Ross J.M, (2012), *op.cit.*

²¹⁸ Luitel, Sobel (2007) ; Alm et al. (1990) ; Mikesell et Ross (2012). ; Baer et Leborgne (2008).

²¹⁹ Bernhard, Wolff (2012) ; Caliendo et al. (2011) ; Baas (2012).



D'autres dispositifs similaires²²⁰ existent dans d'autres pays : c'est le cas en Autriche avec le programme de création d'entreprise pour les chômeurs, du programme « JobYourself » en Belgique ou encore du « The Enterprise Allowance » au Royaume Uni.

C'est aussi le cas des mesures qui organisent une poursuite ou un cumul des allocations chômage en cas de reprise (temporaire ou partielle) d'une activité salariée. En effet, la possibilité de conserver un soutien financier lors du processus de sortie temporaire ou pérenne du chômage peut constituer une incitation à déclarer une activité – même quelques heures – parce que cette reprise ne signifie pas la fin de l'accès aux allocations, mais au contraire permet de compléter les revenus et de bénéficier plus longtemps des allocations. De nombreux pays (Italie, Finlande, Pays Bas, Danemark, Espagne, Suède, Belgique, Allemagne, Royaume-Uni) ont ainsi mis en place des règles de maintien ou cumul des allocations chômage en cas de reprise d'activité²²¹.

En France ces sujets justifient une attention particulière au regard de la non déclaration (cf. Encadré 14).

Encadré 14 : Assurance chômage, activité réduite et contrats courts en France : quel impact sur le travail non déclaré ?

Le dossier de référence de l'UNÉDIC (novembre 2018, p.128), mentionne que « *l'Assurance chômage a toujours eu le souci d'inciter à la reprise d'activité dans la perspective de maintenir l'employabilité des demandeurs d'emploi et de favoriser la déclaration des emplois* ». Pour cela les règles de l'assurance chômage permettent, sous certaines conditions, le cumul entre une allocation chômage et un revenu d'activité visant, ainsi, à inciter financièrement les demandeurs d'emploi à reprendre une activité, même de courte durée ou faiblement rémunérée, et à maintenir pour le demandeur d'emploi son lien avec le marché du travail pour mieux prévenir le chômage de longue durée. Cette faculté a progressivement été étendue et la convention d'assurance chômage de mai 2014 a supprimé certains seuils qui limitaient le cumul ; elle a également introduit un mécanisme de droits rechargeables et révisé les règles d'indemnisation pour les personnes ayant plusieurs employeurs.

Ces mesures bénéficient notamment aux travailleurs qui sont concernés par la forte progression des contrats courts (de quelques heures à moins d'un mois), dont une part significative relève de la réembauche sur un même poste, et qui engendrent une récurrence des phases d'inter contrat et d'indemnisation potentielle. S'agissant de l'importance prise par les contrats courts, un double constat peut être fait au regard du travail non déclaré :

- les secteurs où ces contrats sont à la fois les plus fréquents et ont le plus augmenté sont aussi parmi ceux où le travail non déclaré était considéré comme le plus répandu : hôtellerie-restauration, spectacles, secteur social et médico-social ;
- les contrats courts sont plus nombreux parmi les emplois à bas salaires. Or les allègements de charges qui se sont développés depuis les années 1990 sont largement ciblés sur les emplois à bas salaire. Dès lors, comme le note l'UNÉDIC dans son dossier de référence de la négociation, on peut considérer que « *les exonérations de charges ont ainsi fait diminuer le coût à l'embauche des contrats courts et réduit l'écart de coût entre travail déclaré et non déclaré* ».

Au total, au vu des relations identifiées entre activité réduite, contrats courts et travail non déclaré, toute révision des règles de l'assurance chômage encadrant l'activité réduite et les contrats courts ne sera vraisemblablement pas neutre sur le recours au travail non

²²⁰ Naticchioni et al. (2012)

²²¹ Unédic, (2018), Diagnostic préparatoire à la négociation sur l'assurance chômage.



déclaré. Il reste qu'en l'absence de travaux de recherche ou d'évaluation plus précis, cet impact n'est à ce stade pas vraiment quantifiable.

2.2 Politiques publiques visant à rendre le travail déclaré plus « simple »

En complément des mesures d'ordre financier, un autre ensemble de politiques cherche à agir sur les aspects ayant trait à l'environnement réglementaire pour faciliter – côté offre et demande de travail – la déclaration. La simplification des procédures est ainsi la mesure incitative la plus utilisée d'après les résultats de l'enquête 2017 de la Plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré.

2.2.1 Faciliter la déclaration des revenus

Parmi les mesures évidentes favorables à la déclaration figurent le pré-remplissage des avis d'imposition. Le Danemark fut le premier pays européen à l'introduire en 1998, un grand nombre de pays le font également aujourd'hui (Belgique, Estonie, France, Lituanie, Malte, Pays Bas, Slovénie, Espagne). Ce dispositif permet à la fois de réduire les erreurs, le risque de fraude et de simplifier les démarches des contribuables. Relativement simple à mettre en œuvre pour les salariés, il est plus complexe pour la déclaration des revenus des indépendants : parmi les solutions envisagées, l'idée d'un pourcentage fixe unique pourrait permettre de réduire la complexité du système. C'est ce qui a été mis en place en Belgique pour les personnes offrant des services sur une plateforme digitale, puisqu'ils se voient imposer à un taux fixe de 10 % en dessous du seuil de 5 000 euros de revenus déclarés par an.

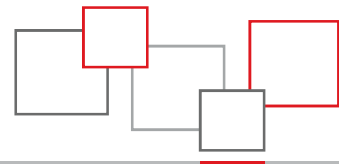
2.2.2 Faciliter la déclaration du travail salarié

Les vouchers

Les **vouchers** sont un mode de paiement pour une prestation de services (souvent des services à domicile), encadré et/ou subventionné par l'Etat pour rémunérer des heures travaillées dans le cadre d'emplois souvent saisonniers ou irréguliers. L'objectif de ces « chèques emploi » est notamment d'encourager la déclaration des heures travaillées. Ils constituent donc à la fois un levier financier (car souvent accompagné d'incitations financières) et un outil de simplification. Notons qu'il existe deux types de **vouchers** : ceux utilisés par les particuliers employeurs et ceux utilisés par les entreprises.

Outil pour favoriser l'entrée dans l'économie déclarée de travailleurs peu qualifiés, ces chèques permettent aux travailleurs de bénéficier d'une protection sociale (retraite, sécurité sociale, accident du travail) et du salaire minimum et aux employeurs d'avoir des formalités administratives allégées.

Dans une enquête de 2010 pour la préparation du projet de Plateforme européenne, un quart des pays membres déclaraient mobiliser des dispositifs de « vouchers ». Parmi ceux qui en utilisaient, 58 % estimaient qu'il s'agissait d'un moyen efficace pour lutter contre le travail non déclaré. En 2017, l'enquête annuelle de la



Plateforme européenne contre le travail non déclaré montrait que la même proportion de pays (entre autres, Autriche, Belgique, France²²², Suède, Lituanie, Grèce) mobilisait aujourd'hui ce type de dispositifs.

En **Belgique**, les chèques emploi services ont été introduits en 2004 et peuvent être utilisés pour tous les services à domicile. Chaque chèque coûte 9 euros, et un individu peut en acheter jusqu'à 500 par an, 1 000 pour un foyer. Chaque année, l'organisme (*Sodexo*) qui gère ces chèques transmet aux individus un certificat d'achat pour qu'ils puissent demander une déduction d'impôts de 30 % sur le coût des chèques achetés. Ces chèques ne peuvent être utilisés que pour des travailleurs rattachés à une entreprise enregistrée – qui bénéficie elle-même d'une subvention régionale.

L'exemple belge est intéressant car il s'agit à la fois d'une des expériences de vouchers les plus abouties et dont l'impact a été précisément évalué. Les évaluations existantes²²³ estiment qu'entre 25 % (évaluations les plus récentes) et 44 % (au moment de la mise en place du dispositif) des heures actuellement déclarées via les chèques emploi services étaient auparavant non déclarées. Cette part aurait tendance à diminuer à mesure que leur recours entre dans les pratiques.

En 2011, il y avait environ 830 000 ménages utilisateurs des chèques ; plus de 108 millions de *vouchers* ont été vendus et environ 150 000 personnes rémunérées *via* des *vouchers*. D'après un sondage réalisé à cette période, seuls 4,6% des employés interrogés ont déclaré qu'ils ont commencé à utiliser le service des *vouchers* pour être déclarés²²⁴.

En 2016, 130 000 personnes (soit 20 000 de moins qu'en 2011) ont été payées *via* des *vouchers* ; les heures payées en chèque emploi représentaient 100 000 ETP²²⁵. L'auteur estime que les *vouchers* auraient plutôt eu un rôle de révélation d'heures de travail non déclarées. Plus d'un tiers des personnes étant payées via ce système étaient au chômage auparavant. Il s'agit en majorité de femmes, la moitié aurait plus de 40 ans, et la moitié serait également peu qualifiée.

En 2016, 11 % des Belges auraient été rémunérés via des chèques emploi. Pour 10 % d'entre eux, cela leur a permis d'augmenter leurs heures travaillées et 10 % déclaraient que – sans les chèques emploi – ils auraient au contraire dû réduire leur temps de travail. Une estimation²²⁶ juge que ces chèques emploi auraient permis de déclarer 5 millions de jours travaillés de plus soit 23 000 ETP. L'accès à une protection sociale est avancé comme la première raison de l'entrée dans le système (pour 87 % des personnes interrogées).

²²² Avec le Chèque emploi services universel (CESU)

²²³ Williams C. (2018), *op.cit.*

²²⁴ Ajzen M. (2013), Service vouchers, Belgium.

²²⁵ Willems H. (2018), Service voucher sin Belgium : a prevenattaive measure against undeclared work ? Presentation at 4 th Plenary session of the European Platform tackling undeclared work, Brussels.

²²⁶ Willems H. (2018), *op. cit.*



Une étude²²⁷ a cherché à évaluer les coûts réels des chèques emploi pour les finances publiques en prenant en compte notamment :

- les dépenses directes : les subventions aux entreprises opérant avec les chèques emploi (en 2013 : 1,6 million d'euros) ; les déductions d'impôts pour les utilisateurs (en 2013 : 278 millions d'euros), et le coût opérationnel (en 2013 : 15,6 millions d'euros) ;
- les recettes indirectes : les économies en allocations chômage (en 2013 : 217 millions d'euros), la hausse des cotisations sociales (en 2013 : 395 millions d'euros) et la hausse des revenus imposables (en 2013 : 178 millions d'euros).
- les recettes de « second rang » liées à la création de nouvelles activités : hausse de la collecte sur l'impôt sur les sociétés (18 millions d'euros), et autres (49 millions d'euros) ;
- des recettes issues de la baisse du nombre de chômeurs, et de la hausse des revenus et donc de la consommation.

Au total, le coût du système des chèques emploi reviendrait à environ 6 000 euros par ETP créé. En termes de lutte contre le travail non déclaré, en 2011, 5 % des travailleurs utilisant les vouchers ont admis réaliser leur travail auparavant de manière non déclarée. Dans le même temps, 17 % des clients admettaient avoir recours à du travail non déclaré en 2010. Enfin 25 % des utilisateurs affirment qu'ils auraient recours à du travail non déclaré si le système des chèques emploi n'existait pas.

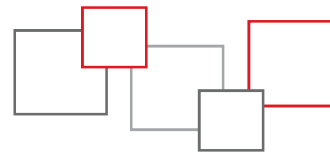
En 2003, **l'Italie** a introduit son premier dispositif de *vouchers* dans le cadre de la réforme du marché du travail²²⁸ dite « Loi Biagi » afin de réguler l'emploi occasionnel et saisonnier (notamment pour les travaux agricoles) ; En 2008 un dispositif pilote pour les travailleurs saisonniers des vendanges avait été lancé : l'objectif était de fournir un cadre pour déclarer notamment les nombreux étudiants ou retraités qui y participent.

Les vouchers italiens ne concernent que des emplois occasionnels et que certains publics : les chômeurs, les étudiants, les retraités et les citoyens des pays tiers. En 2010, chaque chèque valait 10 euros, dont 2,50 euros de cotisations. A l'inverse du système belge et français (voir encadré), le plafond de recours à ces *vouchers* porte sur le travailleur, non l'employeur : ce plafond était de 3 000€ en 2003 (pour une durée maximum de 30 jours par an) ; en 2010, le critère des jours a été supprimé et le plafond élevé à 5 000€ net par an. Les chèques sont crédités sur une carte magnétique avec laquelle le travailleur peut retirer l'argent dans un distributeur. Les premières études réalisées en 2008 montraient que 540 000 chèques d'une valeur de 10 euros chacun avaient été vendus à des employeurs, permettant la régularisation de 36 000 travailleurs. Ce dispositif avait ensuite été ouvert à d'autres secteurs en 2015 au sein du *Jobs Act* porté par Matteo Renzi.

Il a depuis fait l'objet de critiques, notamment de la part de la confédération italienne du travail, principal syndicat du pays pour qui le système des vouchers avait entraîné une précarisation des travailleurs, qui se voyaient privés de certains droits et d'une capacité de négociation collective. En effet, les employeurs ont eu tendance à avoir recours aux *vouchers* plutôt qu'à des contrats courts formels : si un peu plus de 500 000 vouchers ont été vendus en 2009 et 1,5 million en 2011, en 2015 le nombre de *vouchers* atteint 115 millions. D'après une étude du ministère du travail italien, en 2015, 1,7 million de travailleurs auraient reçu au moins un

²²⁷ IMPact, (2016a), Belgium : the service voucher system.

²²⁸ Les réformes du marché du travail en Italie avaient été notamment examinées par le Conseil dans son rapport de novembre 2015 sur « les réformes du marché du travail en Europe ».



paiement via un chèque emploi, soit 8% de la population active italienne. En mars 2017, le gouvernement a supprimé le dispositif.

En juin 2017, une autre forme de *vouchers* a été réintroduite pour deux configurations : l'emploi direct par des particuliers pour des services à domicile (*libretto famiglia*) et l'emploi de travailleurs indépendants pour des services occasionnels (*prestazione occasionale*). Un employé ne peut recevoir plus de 5 000 euros par an en *vouchers* et un employeur rémunérer un employé au-delà de 5 000 euros par an via ce dispositif. Les droits des travailleurs semblent mieux garantis : assurance contre les accidents du travail, sécurité sociale, temps de repos etc. L'encadré 15 détaille le dispositif existant en France du Chèque emploi service universel. Le tableau 16 synthétise quant à lui les principales informations sur les dispositifs existants en France, en Belgique et en Italie.

Encadré 15 : Les dispositifs en faveur des services à la personne – le cas du Chèque emploi service universel (CESU)

Depuis les années 1990, différents types de dispositifs de type « *vouchers* » se sont succédés en France : le Chèque Emploi Service (1993), puis le Titre Emploi Service (1996) et enfin le Chèque emploi service universel (2006) qui a remplacé les deux précédents. L'objectif est toutefois toujours identique : encourager la déclaration en simplifiant l'embauche et le paiement d'un salarié pour des activités à domicile régulières ou non.

Dans le cadre du CESU, il existe deux dispositifs :

- le CESU déclaratif qui n'est pas à proprement parler un *voucher* mais un dispositif de déclaration simplifié et dématérialisé : dans ce cas, le particulier finance lui-même directement les dépenses ;
- et le CESU préfinancé qui est véritablement un moyen de paiement sous forme de « chèque » : ici, il y a une participation d'un tiers (employeur, association, conseil départemental).

Pour le particulier, qu'il ait recours aux deux dispositifs de CESU ou non, il bénéficie d'un crédit d'impôts pour les dépenses pour l'emploi d'un salarié à domicile plafonné à 12 000 euros (15 000 euros dans certains cas). Dans le cas des *CESU préfinancés*, les entreprises peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt de 25% jusqu'à un plafond de 500 000€ par an. Dans le cas où le particulier employeur a recours à un tiers (entreprise ou association) pour les services à domicile, ces tiers bénéficient d'une exemption partielle ou totale de cotisations sociales et d'un taux de TVA réduit (5,5 % ou 10 %).

Jusqu'en 2018, les activités couvertes par le dispositif du CESU étaient : l'entretien, le repassage, la garde d'enfants, les cours particuliers, les aides aux personnes âgées ou handicapées, la préparation de repas, les courses et la garde d'animaux. Au 1^{er} janvier 2019²²⁹, le CESU a été étendu à l'ensemble des activités rémunérées par un particulier employeur.

En 2017, le CESU déclaratif concernait en moyenne chaque mois 600 000 salariés ainsi déclarés. Il y avait au total environ 1,9 million d'employeurs utilisateurs. Le CESU préfinancé concernerait quant à lui 900 000 employeurs.

Selon les estimations de la DARES²³⁰, la part de travail non déclaré dans les services à domicile est passée de 50% en 1996 à 28% en 2005 et 25% en 2011.

²²⁹ Nouvelle rédaction du Code de la Sécurité sociale (3^o du L133-5-6).

²³⁰ DARES (2012), *Les services à la personne en 2010 : stabilité de l'activité globale, après le ralentissement de 2008-2009* ; cité par Isabelle Puech, directrice de l'observatoire des emplois et services à la personne devant le COE, le 2 octobre 2018.



Il est difficile de conclure de ces éléments le rôle exact du CESU dans la baisse constatée du travail non déclaré dans les services à la personne par rapport aux autres dispositifs existants (et notamment aux incitations financières à la déclaration). Le CESU s'insère effectivement (cf. Graphique 16 dans la partie 8.1.1) dans un ensemble plus large de mesures engagées depuis les années 1980 en faveur des services à la personne afin de limiter le travail non déclaré et créer des emplois de qualité.

Pour autant, on observe un fléchissement sensible du recours au CESU ces dernières années, sans qu'il soit possible de déterminer la part respective de l'impact du contexte économique et social et des évolutions des incitations financières à l'emploi de salariés à domicile. Selon les statistiques de l'ACOSS, le nombre de salariés à domicile déclarés via le CESU a diminué au 4^{ème} trimestre 2017 pour la 8^{ème} année consécutive, à un rythme certes plus modéré que les années précédentes. Ce nombre est ainsi passé de 803 000 fin 2010 (équivalent à 199 000 ETP) à 699 000 fin 2017 (soit 176 000 ETP).

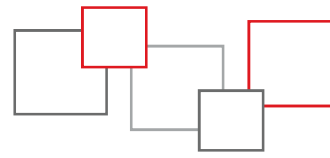
Tableau 16 : Les « vouchers » en France, en Belgique et en Italie

	CESU (France)	Titres services (Belgique)	Buoni Lavoro (Italie)
Objectif principal	Contrat de travail simplifié	Subventionner les services à domicile	Réguler le travail temporaire
Utilisateurs	Individus et foyers	Individus et foyers	Individus, foyers mais aussi entreprises et organisations
Fournisseurs	Travailleurs indépendants et entreprises enregistrées	Uniquement des fournisseurs agréés	Travailleurs indépendants
Type de modèle d'emploi	Emploi direct ou via un tiers	Relations triangulaires ; pas d'emploi direct	Emploi direct
Types de services	Services à domicile	Services à domicile	Large (agriculture notamment)
Prix	Flexible	Fixé	Fixé
Aide publique et conditions	Déduction d'impôts de 50%, plafonnée pour les ménages (dépenses totales de SAP entre 12 000 et 15 000 euros)	Déduction de 30% mais plafond du nombre de vouchers par an	Selon les revenus du travailleur.

Source : Farvaque, in Williams, (2018)

En **Croatie**, le gouvernement a introduit un dispositif de *vouchers* en 2012 pour lutter contre le travail non déclaré dans le secteur agricole pour les emplois temporaires et saisonniers. Avant la mise en place de ce système, il était impossible de faire des contrats souples, de moins d'un mois ; de fait les employeurs avaient largement recours au travail non déclaré pour des travaux de courte durée. Ces chèques emploi ne font néanmoins l'objet d'aucune subvention. L'impact est finalement incertain. Williams *et al* (2017) soulignent que le risque perçu d'être contrôlé étant faible, en particulier pendant la saison touristique, les pratiques de non déclaration – même en présence du dispositif des vouchers – se poursuivent.

En Allemagne, aux Pays-Bas et en Autriche, on peut noter l'existence d'expériences au niveau local avec des chèques emploi. Leur principe est très proche de celui des *vouchers* en Belgique ou en France (CESU).



L'encadré 16 analyse, en outre, les principaux enjeux des titres de travail simplifiés développés en France.

Encadré 16 : L'expérience française des titres de travail simplifiés

Depuis 20 ans, la France a progressivement mis en place plusieurs titres de travail simplifiés, d'abord ciblés sur les plus petits employeurs, afin de simplifier et ce faisant de lever certaines contraintes pouvant inciter à la non déclaration. Outre le CESU (cf Encadré 15), les principaux sont le Titre emploi simplifié agricole (TESA), le Titre emploi simplifié entreprise (TESE) et le Chèque emploi associatif (CEA).

- Le TESA : le secteur agricole se caractérise par l'emploi de très courte durée d'une main d'œuvre saisonnière par des employeurs qui souvent n'ont pas de salariés permanents et pour lesquels les formalités d'embauche et de déclaration constituent des freins à l'emploi ou à la déclaration. Institué en 1999, ce titre permet d'effectuer en une seule déclaration l'ensemble des formalités liées à l'embauche, à la gestion et à la fin du contrat de travail (déclaration préalable à l'embauche, contrat de travail, bulletin de paie, décompte et paiement des cotisations...). Initialement réservé à l'embauche de salariés en contrat à durée déterminée (CDD) de moins de trois mois, le TESA (devenu Titre emploi service agricole ou TESA+) a été étendu en 2018 à toutes les embauches en CDD (quelle que soit la durée) et en contrat à durée indéterminée (CDI) pour les employeurs de moins de 20 salariés.
- Le TESE : institué en 2009²³¹, il permet aux entreprises de moins de 20 salariés (il était réservé aux seules entreprises de moins de 10 salariés jusqu'en 2015) de gérer l'ensemble de leurs salariés, quel que soit leur contrat de travail (CDD, CDI, contrat d'apprentissage...). Ce dispositif permet d'effectuer la déclaration préalable à l'embauche (DPAE) et le contrat de travail, une seule déclaration mensuelle pour l'ensemble des organismes de protection sociale obligatoire (sécurité sociale, assurance-chômage, retraite complémentaire et, le cas échéant, caisse de congés payés et prévoyance, retraite supplémentaire, soins santé), l'édition du bulletin de salaire, le règlement à l'Urssaf des cotisations et contributions, et en fin d'année l'édition de l'attestation fiscale à remettre au salarié. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 a supprimé le seuil d'effectif et ouvert le TESE à l'ensemble des entreprises.
- Le CEA : créé en 2003, le CEA permet aux associations et aux fondations de remplir toutes les formalités liées à l'embauche et à la gestion de leurs salariés.

Leur bilan apparaît finalement assez contrasté.

Le TESA a trouvé son public (il représentait en effet en 2016 60% du volume des déclarations sociales effectuées aux caisses de MSA) : il semble particulièrement adapté aux besoins des entreprises agricoles.

Il subsiste de réelles marges de progrès pour le TESE et le CEA : ces deux titres simplifiés restent en effet pour l'instant mal connus et rencontrent certaines difficultés à trouver leur public malgré des ajustements réguliers.

L'IGAS observe ainsi que « *les offres TESE et CEA ont, certes, fait l'objet de travaux de modernisation (suppression du chéquier CEA au 1er janvier 2015, mise en production de la DSN, transfert des activités du centre TESE de Lyon à Bordeaux...), mais leurs fonctionnalités n'ont*

²³¹ Le TESE est issu de la fusion entre le chèque emploi très petites entreprises (CETPE) qui remontait à 2004 et le titre emploi entreprise occasionnel (TEE) organisée par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008.



pas substantiellement évolué. Faute d'une promotion active auprès d'un segment de cotisant où les experts-comptables sont particulièrement présents, le TESE ne compte que 52 241 comptes actifs par mois en moyenne en 2016, alors que les TPE représentent près de 2 millions d'entreprises. La couverture des 160 000 associations employant des salariés en France est meilleure : 34 053 comptes CEA (...) étaient actifs en 2016. De manière générale, des progrès doivent être accomplis tant sur la promotion que l'adaptation des titres aux évolutions économiques et aux besoins des cotisants. Certaines offres ne paraissent, d'ailleurs, plus aux meilleurs standards de la société numérique »²³². Les dernières données disponibles ne conduisent pas à remettre en cause ce constat malgré une légère hausse du nombre de comptes actifs : pour le 1^{er} semestre 2018, il atteint en moyenne 61 365 comptes pour le TESE et 38 112 pour le CEA.

Les récentes réformes de simplification (dont la généralisation de la Déclaration sociale nominative- DSN- et l'entrée en vigueur du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu –PAS) sont, en outre, paradoxalement de nature à potentiellement fragiliser l'équilibre de ces dispositifs. La CCMSA observe ainsi que le nouveau TESA nécessite de recueillir auprès des utilisateurs davantage de données obligatoires que par le passé. Elle note que les employeurs ayant opté en 2018 pour le nouveau TESA ont rencontré de très grandes difficultés et ont un ressenti négatif sur le nouveau titre. Elle considère à ce titre que la forte complexité du nouveau TESA conduit aujourd'hui à un risque d'augmentation des non déclarations et de non sécurisation des obligations sociales. C'est pourquoi l'ancien TESA (dit désormais TESA simplifié) valable pour la seule embauche en CDD de moins de 3 mois a été maintenu à titre exceptionnel pour l'année 2019 sans intégrer ni PAS (calculé et facturé par ailleurs par la MSA), ni DSN (l'employeur continuera de réaliser en sortie de contrat les anciennes formalités de déclaration sociales remplacées par la DSN).

A ce titre, et comme l'observe le Haut Conseil du financement de la protection sociale, dans le contexte de la mise en place de la DSN, « *l'élaboration d'une base de données rassemblant l'ensemble des taux de cotisations aux différents régimes et aux différents contrats de couverture complémentaire apparaît (...) comme une condition de bon fonctionnement futur de ces titres simplifiés* »²³³.

Les travaux de la plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré concluent que l'utilité des *vouchers* est variable dans la lutte contre le travail non déclaré²³⁴. Les *vouchers* peuvent être des outils utiles dans la lutte contre le travail non déclaré à plusieurs conditions²³⁵ :

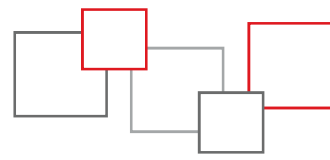
- ils seraient utiles dans des secteurs où les contrôles sont difficiles et où les *vouchers* peuvent garantir une meilleure protection sociale que les pratiques existantes ;
- ils doivent être restreints dans le nombre que l'employeur peut utiliser par an ;
- ils doivent être accessibles à l'achat et à l'utilisation en ligne ;
- ils doivent être compétitifs par rapport au marché informel.

²³² IGAS (2017), *Evaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2014-2017 de l'ACOSS*.

²³³ HCFIPS (2017) ; *Les relations des entreprises avec les organismes de protection sociale*.

²³⁴ Williams et al, (2018), *op. cit.*

²³⁵ La plateforme ajoute un point de vigilance quant aux évaluations de ces dispositifs : les indicateurs du succès d'un service de *vouchers* devraient être l'effet sur la non déclaration et la non substitution à des emplois déjà formalisés avec des contrats pérennes.



Aménager la réglementation du travail pour mieux prendre en compte les relations de travail plus courtes et atypiques

Dans la plupart des pays européens, ces vingt dernières années ont aussi été marquées par le développement de contrats courts et l'émergence de nouvelles formes contractuelles destinées à s'adapter à l'évolution du travail, mais aussi à faire diminuer le travail non déclaré, principalement au niveau des bas salaires. Le Parlement européen définit ainsi le travail occasionnel comme du travail irrégulier ou intermittent sans attente d'emploi régulier à temps plein, mais au contraire variable selon la charge de travail. On peut distinguer les contrats courts qui définissent un nombre de jours travaillés ou bien un certain nombre de tâches et les contrats « à la demande » qui peuvent ou non indiquer un nombre minimum d'heures. Ces deux formes de contrats de travail sont une réponse à un besoin de flexibilité dans la gestion de la main d'œuvre particulièrement important dans certains secteurs (agriculture, tourisme, hôtellerie-restauration). **En fournissant un cadre simple pour ces relations de travail irrégulières, ces contrats peuvent favoriser la déclaration**²³⁶.

Parmi les exemples de dispositifs de contrats « intermittents », on peut citer le cas belge des contrats de travail occasionnel dans le secteur du tourisme introduits en 2007 et revus en 2013. Ces contrats (de deux jours consécutifs) définissent clairement les tâches à accomplir et sont utilisés pour gérer les variations liées aux saisons touristiques. Un employeur peut avoir recours à ce type de contrat jusqu'à 100 jours par an, un travailleur peut être embauché sous ce type de contrat jusqu'à 50 jours par an.

Le tableau 17 présente différents exemples de contrats « à la demande ».

Tableau 17 : Exemples de contrat de travail « à la demande »

Pays	Nom du contrat	Durée	Présence d'un revenu minimum	En période d'inactivité, les travailleurs sont-ils payés ?	Etendue de la protection sociale
Irlande	« <i>Zero-hours contract</i> »	Pas de limitation	En l'absence de travail, le travailleur touche une compensation, correspondant à 15 heures de travail ou au quart de ses heures réglementaires, selon le moindre des deux.	Non	Aucune
Italie	« <i>Lavoro a chiamata or lavoro intermittente</i> »	400 jours (maximum) travaillés pour chaque employé sur une période de 3 ans	Non	Cela dépend de l'accord signé avec l'employeur	Totale
Pays-Bas	« <i>On-call contracts by agreement, zero-hours contracts, min-max contracts</i> »	Pas de limitation	Minimum de 3 heures payées pour chaque jour où le travailleur est appelé	Non	Totale

²³⁶ Eurofound (2015), *New forms of employment*.



Suède	« <i>Behovsanställning</i> »	Pas de limitation	Non	Non	Information non disponible
Royaume-Uni	« <i>Zero-hours contract</i> »	Pas de limitation	Non	Oui, mais uniquement pour le temps d'attente chez l'employeur	Uniquement si un revenu minimum est atteint

Source : Eurofound, (2015) *New forms of employment*.

Si, *a priori*, ces formes de contrats plus flexibles sont susceptibles de réduire l'intérêt de la non déclaration, aucune évaluation ne permet d'établir de conclusion nette sur leur effet²³⁷.

Le travail non déclaré concerne pour partie des heures travaillées à côté d'un emploi principal, des activités « à côté », pratiquées de manière irrégulière, parfois pour des employeurs différents. Aussi, des mesures ont cherché à fournir un cadre à ces « *odd jobs* ».

C'est par exemple le cas de l'Allemagne qui, en 2003, a créé une nouvelle catégorie d'emploi : les « *mini-jobs* ». Il s'agit d'un type de contrat de travail dont la rémunération ne peut dépasser les 400 euros par mois, il n'y pas de cotisations salariales mais l'employeur doit verser des cotisations pour l'assurance maladie et l'assurance retraite.

En 2017, il y aurait en Allemagne plus de 7 millions de « *mini-jobbers* » dont plus de 4 millions n'avaient que cette source de revenus déclarés.

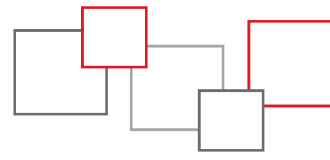
D'autres formes de contrats atypiques créées par les réformes ont par ailleurs contribué à ce développement, notamment les « *midi jobs* » sur le modèle des *mini jobs*, qui permettent une rémunération brute allant de 450 à 850 euros (400 à 800 euros avant le 1er janvier 2013). Ces contrats sont exonérés de charges salariales et assujettis à des charges patronales allégées selon un barème progressif, dues intégralement au-delà de 800 euros.

Enfin les *jobs* à 1 euro constituent une troisième catégorie de contrat introduite par les réformes. Ils permettent aux chômeurs recevant l'assistance chômage de travailler en franchise de toute cotisation salariale et patronale pour un revenu complémentaire d'un euro de l'heure, auquel s'ajoutent les coûts liés au travail (transport notamment). Ce programme a été créé dans le but de favoriser l'insertion professionnelle des chômeurs de longue durée.

En 2014, ces deux autres types de contrats concernaient 1,1 million d'emplois, et 80 000 bénéficiaires de l'assistance chômage.

Comme l'a montré le Conseil dans son rapport de 2015 sur *Les réformes du marché du travail en Europe*, les *mini-jobs* n'ont que peu joué l'effet de tremplin vers l'emploi stable. Les titulaires de *mini-jobs* n'arrivent pas en grande majorité à s'intégrer dans le milieu professionnel avec un emploi à durée indéterminée, mais demeurent captifs de ce marché du travail spécifique.

²³⁷ Eurofound, (2015), *op. cit.*



En 2010, la **Hongrie** a cherché à **simplifier le cadre de l'emploi saisonnier et temporaire** dans le « *Simplified Employment Act* ». Avant ce décret, pour déclarer un salarié saisonnier, il fallait remplir un formulaire relativement long. Ce décret permet de notifier un contrat de travail saisonnier par message (SMS) ou de façon électronique sur le portail client du service dédié. Il existe deux types de contrat de travail simplifiés : pour le travail agricole saisonnier et les services touristiques saisonniers et pour les services domestiques. D'après les données de l'administration fiscale hongroise, entre août 2010 et décembre 2011, 12,5 millions de jours de travail ont été déclarés et l'équivalent de 28 millions d'euros de cotisations aurait été perçu par l'administration²³⁸.

En France, des dispositifs participant de la même logique ont pu être développés (cas des CDD d'usage). **Les liens entre contrat courts et travail non déclaré ne sont pourtant pas nécessairement univoques.** C'est aussi le cas avec le CDD d'usage français. L'IGAS observait ainsi qu'en l'état actuel de la réglementation, le CDD d'usage peut non pas favoriser la déclaration, mais au contraire encourager l'emploi dissimulé : « *de par son extrême souplesse et son utilisation sur des durées extrêmement courtes, le CDDU peut être dévoyé à la couverture du travail non déclaré. En effet, nombre de CDDU ont une durée inférieure à 2 jours ; or l'employeur dispose d'un délai de 2 jours entre le début du contrat et son obligation de remettre un contrat de travail au salarié. Il peut donc effectuer une DPAE, embaucher le salarié qu'il ne souhaite pas déclarer sur une durée inférieure à 2 jours et en cas de contrôle justifier qu'il ne lui ai pas encore remis son contrat de travail.* »²³⁹

Plusieurs mesures générales de simplification ont également été mises en œuvre ces dernières années. Si leur objectif premier était d'alléger et de simplifier les démarches administratives à la charge des entreprises, elles peuvent contribuer indirectement à faciliter le respect de la règle et par conséquent à limiter les situations de travail dissimulé. C'est par exemple le cas de la déclaration préalable à l'embauche (DPAE) 100 % dématérialisée ou encore de l'attestation URSSAF en ligne.

2.2.3 Faciliter la déclaration d'une activité

Simplifier et accompagner la création d'une entreprise

Comme on l'a vu *supra*, nombre d'entrepreneurs débutent dans l'informalité, afin de tester le modèle économique de leur activité avant de s'engager dans les procédures administratives d'enregistrement et de déclaration. **Aussi, parmi les mesures cherchant à prévenir la non déclaration, la simplification des procédures de création d'une entreprise peut être une voie envisagée.**

En 2005, le **Portugal** a introduit un programme « *On the spot* » qui permet de créer une entreprise en une journée et dans un même lieu. Aux termes du processus, l'entrepreneur reçoit sa carte d'identification, son numéro de sécurité sociale, et l'extrait d'enregistrement au registre des commerces. Les informations sont directement transmises aux autorités fiscales. Cet ensemble de procédures prendrait en moyenne 1h14 et coûterait environ 360 euros.

Soutenir la formalisation d'entreprises existantes

²³⁸ Rindt Z, et Kren I. (2013), « Simplified Employment Act ».

²³⁹ IGAS (2015), *Evaluation du contrat à durée déterminée dit d'usage*.



Au-delà de la phase de création et de lancement de l'entreprise, des mesures ont cherché à favoriser la formalisation d'entreprises déjà établies au travers de dispositifs d'accompagnement et de conseil. C'est d'ailleurs un type de politiques publiques assez largement mobilisé puisque, d'après les résultats de l'enquête de la plateforme européenne, 61 % des pays membres mobiliseraient ce type d'approches.

Dès 2000, le **Royaume Uni** a mis en place un service de formalisation intitulé « Street » qui propose des prêts et des conseils pour les travailleurs indépendants et les micro-entreprises souhaitant se formaliser. Ils définissent un ensemble d'étapes dans le processus de formalisation : passer de temps partiel à temps plein, trouver un local professionnel, garder un registre, puis une comptabilité, avoir une assurance, utiliser un compte bancaire professionnel, obtenir les permis et certifications de respect des normes, s'enregistrer pour la TVA. Le service considère que, pour progresser, l'entreprise doit accomplir au moins trois étapes en douze mois.

En **Italie**, on peut citer une initiative locale, originaire de la région de Naples : la CUORE (Centre urbain opérationnel pour le développement économique) fournit des conseils pour les chefs d'entreprise et les personnes voulant débiter une activité. Les centres sont implantés dans des quartiers défavorisés et ciblent en particulier les petites entreprises informelles avec un fort potentiel de croissance. Les entrepreneurs se voient offrir des conseils mais aussi des aides. En 2006, l'Italie a également lancé une initiative pour encourager la régularisation de ces entreprises informelles. Les entrepreneurs qui se déclaraient étaient exemptés de contrôles de l'inspection du travail pendant un an. Parmi les obligations en retour, les chefs d'entreprises devaient garantir des contrats d'au moins 2 ans pour les travailleurs régularisés. En un an, 10 000 travailleurs auraient ainsi été régularisés.

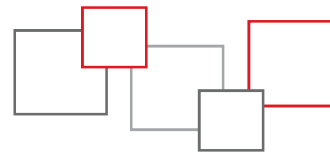
Fournir des formations ou de l'aide pour la comptabilité

En complément de mesures visant explicitement à sortir des entreprises de l'informalité, d'autres dispositifs peuvent chercher à accompagner très concrètement la déclaration. C'est par exemple le cas de politiques proposant des services gratuits d'aide pour la comptabilité, des logiciels, des livres de comptes, des conseils ou des formations.

Une enquête de 2010 auprès de chefs d'entreprise européens révèle que 50 % d'entre eux estiment qu'un logiciel de comptabilité gratuit est une mesure efficace pour lutter contre la non déclaration. Des mesures similaires seraient mises en place dans 9 % des pays européens, alors que presque la moitié des pays fournit des formations gratuites d'après les résultats de l'enquête 2017 de la Plateforme européenne.

Une étude²⁴⁰ de 2011 montre que fournir aux personnes les moyens de calculer eux-mêmes leurs impôts est aussi un moyen d'augmenter la déclaration.

²⁴⁰ Alm, (2011)



Encourager les paiements électroniques et décourager le recours à l'argent liquide

Une partie importante des transactions de l'économie non déclarée se font en espèces (cf. Encadré 17). Aussi, d'après l'enquête 2017 de la Plateforme européenne, un quart des pays membres ont cherché à encourager le réflexe de demander des tickets de caisse afin de réduire la non déclaration.

C'est par exemple le cas en **Roumanie** où le gouvernement a organisé une loterie où les tickets étaient des tickets de caisse. L'administration fiscale croate a lancé en 2013 un dispositif similaire : chaque individu qui envoyait à l'administration 20 reçus pouvait recevoir un prix.

Encadré 17 : Les effets de la dématérialisation des moyens de paiement et du reflux de la monnaie fiduciaire

Le recul progressif des transactions en argent liquide a contribué à limiter les possibilités de contourner la législation sociale et fiscale dans la mesure où les échanges financiers sont devenus plus facilement traçables. Le maniement d'espèces a longtemps permis d'occulter une partie de l'activité réalisée et des revenus qu'elle génère. Les marges de manœuvre par rapport à la législation se sont considérablement réduites, notamment pour la catégorie des travailleurs indépendants, faisant reculer de manière significative la part de l'économie informelle.

La proportion des transactions réalisées en espèces est aujourd'hui plus faible en France que dans d'autres pays européens. Ainsi 55 % des transactions sont payées en espèces en France contre 89 % en Italie, 75 % en Allemagne et environ 60 % au Royaume-Uni. Seuls des pays nordiques comme la Suède et la Finlande, particulièrement avancés dans le domaine de la dématérialisation, ont des taux inférieurs.

Cette tendance a vocation à se poursuivre et même s'accélérer. Les technologies de paiement électroniques se sont considérablement développées ces dernières années conduisant à une dématérialisation croissante des moyens de paiement : paiement sans contact, le paiement mobile et en ligne, les transactions digitalisées. La flexibilité et la simplicité des options de paiement électronique viennent supplanter la rigidité du cash. D'après le groupement d'intérêt économique des cartes bancaires (CB), l'usage du sans contact est passé, entre 2012 et 2017, de 1,17 million à 1,23 milliard de transactions. Le montant de ces échanges a véritablement explosé, passant de 12 millions à 12,4 milliards d'euros.

La numérisation des moyens de paiements s'est en même temps accompagnée de nouvelles formes d'activités délictueuses (logiciels de rançon, de « phishing » ou hameçonnage) auxquelles la réponse relève en premier lieu de la cybersécurité.

Les crypto-actifs (bitcoin notamment), apparus très récemment mais qui connaissent un développement très rapide, sont eux aussi porteurs de risques en matière d'évitement de l'impôt ou de travail dissimulé dès lors que les échanges échappent à la surveillance et au contrôle des États. Le projet de loi pour la croissance et la transformation prévoit notamment de donner un cadre réglementaire aux levées de fonds en actifs numériques afin, d'une part, de mieux protéger les investisseurs et, d'autre part, de renforcer la lutte contre la fraude. En effet, les mécanismes anonymes et décentralisés d'émission et de transfert de la plupart des crypto-monnaies peuvent favoriser l'utilisation de ces instruments à des fins criminelles ou à des fins de blanchiment d'argent.

En somme, il existe un arsenal diversifié de politiques susceptibles de prévenir la non déclaration totale ou partielle d'heures de travail. Du reste, et en dépit de l'effort engagé avec l'initiative de la Plateforme européenne pour favoriser l'intelligence collective, il existe peu d'évaluations des différents dispositifs. En réalité, la tâche est essentielle mais pas moins délicate puisqu'elle implique de se doter d'outils pour mieux connaître l'évolution du travail non déclaré pour pouvoir étudier l'effet de l'introduction d'un nouveau dispositif, de disposer des indicateurs pertinents et enfin de s'assurer – dans une perspective de partage de bonnes pratiques – que ces résultats soient potentiellement transférables à d'autres contextes.

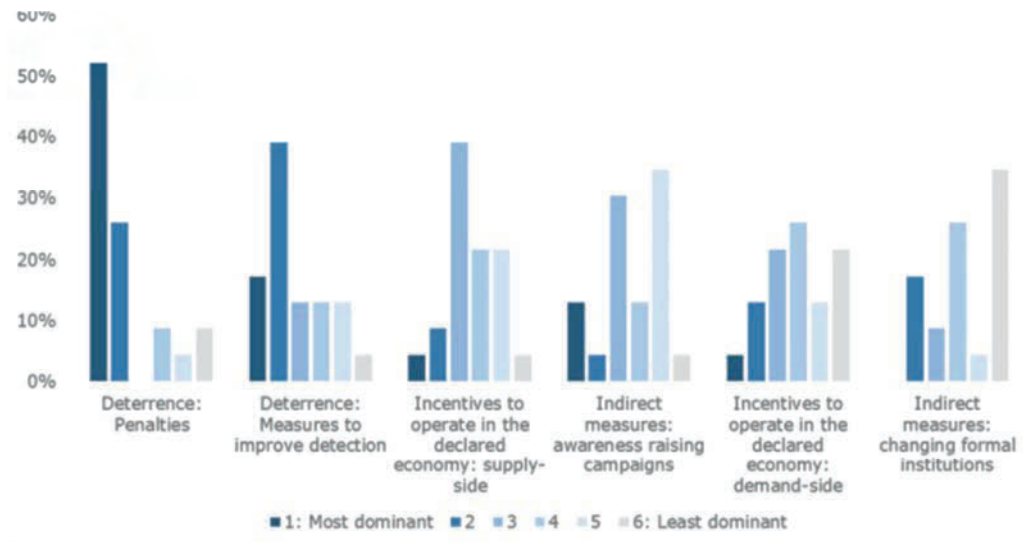


3 Des politiques de contrôle visant à mieux dissuader et à mieux sanctionner

Les développements qui précèdent ont montré l'importance d'une approche globale pour lutter efficacement contre le travail non déclaré. **Il n'en demeure pas moins que l'approche dissuasive demeure la forme dominante des politiques de lutte contre ce phénomène dans la plupart des Etats membres de l'Union européenne.**

Dans le cadre du rapport d'étape de la Plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré, l'ensemble des Etats membres participants ont été invités à hiérarchiser les différents axes de leurs politiques nationales en la matière. Les résultats de ce sondage montrent que les mesures de dissuasion sous la forme de sanctions constituent l'axe le plus important, suivies des mesures visant à améliorer la détection (cf. Graphique 18). Viennent ensuite les incitations axées sur l'offre et les campagnes de sensibilisation, tandis que les incitations axées sur la demande et les mesures visant à modifier les institutions officielles sont considérées comme moins importantes.

Graphique 18 : Importance comparée des différents axes de la politique de lutte contre le travail non déclaré



Lecture : Dans plus de 50 % des Etats-Membres de l'UE, la dissuasion par les sanctions est la principale réponse en matière de lutte contre le travail non déclaré et la deuxième réponse la plus pratiquée dans 25 % des Etats de l'UE.

Source : 2017 Platform Survey Report - C. Williams, E. Puts

On constate toutefois des différences significatives d'approche selon les Etats de l'Union européenne. Dans les pays nordiques, les mesures pour améliorer la détection plutôt que les sanctions sont considérées comme les plus importantes tout comme dans le sud de l'Europe. En revanche, les pays d'Europe centrale et orientale mettent davantage l'accent sur des mesures indirectes, notamment des campagnes de sensibilisation visant à modifier les normes, les valeurs et les convictions, ainsi que la modernisation des administrations en charge de l'emploi et du recouvrement des cotisations sociales, comme le montre le tableau 18 ci-après.

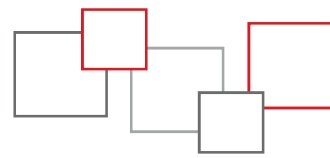


Tableau 18 : Priorités en matière de lutte contre le travail non déclaré selon les Etats participants à la plateforme européenne

Type de politique	UE-28	Europe de l'Ouest	Europe du Nord	Europe Centrale et de l'Est	Europe du Sud
Dissuasion : sanctions	1	1	2	1	1
Dissuasion : amélioration de la détection	2	2	1	6	1
Incitations à la déclaration : du côté de l'offre	3	4	3	4	4
Incitations à la déclaration : du côté de la demande	5	5	4	5	5
Mesures indirectes : campagnes de sensibilisation	4	3	5	3	3
Mesures indirectes : changer les institutions formelles	6	6	6	2	6

Note : Les priorités en matière de lutte contre le travail non déclaré sont rangées dans l'ordre décroissant : de 6 (le moins prioritaire) à 1 (le plus prioritaire).

Source : 2017 Platform Survey Report - C. Williams, E. Puts

Au-delà de ces différences d'approches, on observe toutefois que la plupart des pays ont renforcé au cours de la période récente la coordination des acteurs en charge des contrôles et sensiblement accru le niveau des sanctions encourues.

3.1 Le renforcement des contrôles et le ciblage accru sur les secteurs et entreprises à risque

De manière générale, se dessine dans de nombreux pays une nette tendance au renforcement des contrôles en matière de travail non déclaré et à l'augmentation du montant des redressements opérés au cours des années récentes.

L'exemple de l'Allemagne

On constate une tendance au ciblage accru des contrôles en Allemagne, où toutefois le nombre de contrôles effectués par *le Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS)* a temporairement baissé entre 2015 et 2016 (cf. Tableau 19 ci-après) : ceci s'explique par une réorientation stratégique des objectifs de ce service des douanes allemandes en charge de la lutte contre le travail illégal, les contrôles étant désormais ciblés en priorité en direction de branches d'activités jugées « à risque ». Il s'agit notamment des secteurs de la construction et du bâtiment (27 % des contrôles), de l'hôtellerie et de la restauration (16 % des contrôles), ou encore des transports et de la logistique (13 % des contrôles) et du nettoyage (6 % des contrôles).



Tableau 19 : Evolution du nombre de contrôles et du montant des redressements en matière de travail illégal en Allemagne

	2013	2014	2015	2016	2017
Vérification auprès des employeurs	64 001	63 014	43 637	40 374	52 209
Enquêtes pour délits	94 962	100 763	104 778	107 080	107 941
Total des amendes (en millions d'euros)	26,1	28,2	28,8	34,1	31,6
Enquêtes pour infraction	53 993	53 007	47 280	45 783	48 828
Amendes infligées et pénalités d'avertissement (en millions d'euros)	44,7	46,7	43,4	48,7	64,4

Source : conseiller social - ambassade de France à Berlin

L'exemple de la Suède

En Suède, le contrôle des cotisations sociales dues par les entreprises est réalisé par l'agence des impôts, également en charge de l'assiette et du recouvrement de la fiscalité d'Etat. En matière de lutte contre le travail non déclaré, les contrôles sont plus particulièrement ciblés sur **les industries avec un fort turn-over de personnel**, comme les entreprises de nettoyage et de construction, et **les secteurs employant une proportion importante de travailleurs temporaires**, tels que le bâtiment, les transports et le nettoyage.

Les moyens alloués à la lutte contre le travail non déclaré ont été renforcés depuis quelques années, puisque les services de police ont désormais le droit de procéder à des inspections sur les lieux de travail des industries et services considérés comme « à risque » afin de rechercher la présence d'emplois non déclarés ou de travailleurs sans papier.

Le tableau 20 présente les inspections effectuées par la police sur le lieu de travail. Leur nombre augmente constamment depuis 2013. En 2017, parmi les 1 463 inspections, 231 ont concerné des citoyens hors UE sans permis de travail, qui ont permis de recenser quelques 352 citoyens originaires d'un Etat hors UE travaillant sans permis. Les poursuites pénales demeurent toutefois relativement rares, puisqu'elles n'ont concerné que 29 cas.

Tableau 20 : Evolution du nombre de contrôles en matière de travail illégal en Suède

Activités de l'inspection du travail	2017	2016	2015	2014	2013
Nombre global d'inspections	1 463	1 089	366	579	526
Nombre d'inspections concernant des ressortissants de pays tiers (hors UE) sans permis de travail	231	168	75	130	154
Nombre de ressortissants de pays tiers (hors UE) sans permis de travail trouvés	352	232	94	157	212
Nombre de poursuites pénales	29	18	7	36	0

Source : conseiller social - ambassade de France à Stockholm.

En France, le Plan national de lutte contre le travail illégal (LCTI) pour la période 2016-2018 a prévu un renforcement des moyens humains des URSSAF affectés à la lutte contre la fraude au travail illégal qui est de plus en plus complexe et nécessite des investigations approfondies. Cette priorité, affichée depuis plusieurs années dans les conventions d'objectif et de gestion successives, a conduit à une augmentation constante des redressements opérés par les URSSAF en matière de LCTI. Entre 2013 et 2017, le montant de ces redressements est passé de 291 M€ à 541 M€, soit une progression de 85 % (cf. Tableau 21).

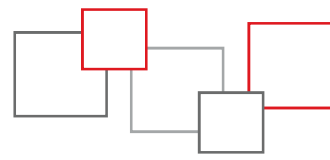
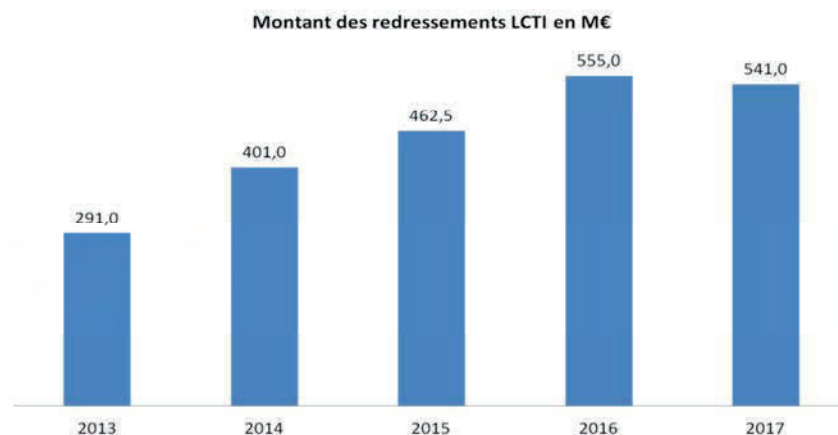


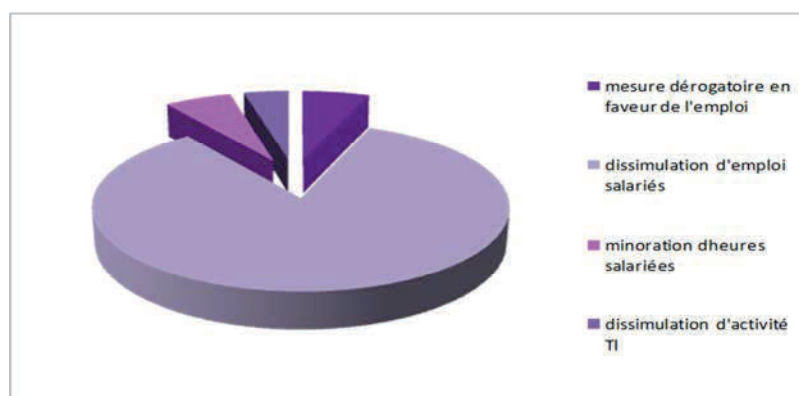
Tableau 21 : Evolution des montants des redressements LCTI (en M€)



Source : DSS

Cette évolution s’explique par une augmentation du nombre de contrôles effectués (51 539 actions de contrôle en 2017), mais également par un meilleur ciblage de ces derniers sur les secteurs et les entreprises à fort enjeu : les 100 redressements les plus élevés représentant à eux seuls 38 % du total. Par ailleurs, deux tiers des contrôles réalisés se concentrent dans les secteurs de la construction (30 % des contrôles), de l’hébergement-restauration (21 % des contrôles) et du commerce de détail, alimentaire et non alimentaire (15 % des contrôles).

Figure 7 : Ventilation des redressements LCTI par motif de redressement (année 2017)



En 2017, 450,4 millions d’euros soit 84 % des redressements globaux en matière de LCTI étaient liés à de la dissimulation d’emplois salariés (cf. Figure 7). Par comparaison, les redressements motivés par la minoration d’heures ou l’absence de déclaration de revenus de travailleurs indépendants, relevant ou non du RSI, totalisaient respectivement 31,3 M€ (5,8 %) et 19,2 M€ (3,6 %). Les redressements fondés sur l’absence de déclaration d’activité ont également fortement progressé entre 2016 et 2017 (+ 533 %) ²⁴¹.

²⁴¹ Source : DSS



Les redressements en matière de lutte contre le travail illégal ont également porté sur les mesures dérogatoires en faveur de l'emploi pour un montant de 32,9 M€ (6 %), dont 5,2 millions d'euros au titre d'annulations d'exonérations à l'encontre de donneurs d'ordre suite au constat de recours à du travail dissimulé.

Encadré 18 : La solidarité financière des donneurs d'ordre à l'égard de leurs cocontractants

En France, le donneur d'ordre est soumis à un devoir de vigilance à l'égard de son cocontractant (sous-traitant, prestataire). Il doit être capable, au moment d'une inspection de fournir un document attestant de l'immatriculation de son cocontractant et une attestation de vigilance (document délivré par l'URSSAF).

Si le donneur d'ordre ne peut présenter les documents adéquats, il est tenu solidairement de régler les sommes dues en cas de recours à du travail dissimulé. De surcroît, l'URSSAF « annule les exonérations et réductions de cotisations applicables à vos salariés sur toute la période pendant laquelle la situation de travail dissimulé a perduré » (comme dans le cas où l'employeur est visé directement).

Les annulations contre les donneurs d'ordre sont toutefois plafonnées à 15 000 € pour une personne physique et 75 000 € pour une personne morale.

Source : Site de l'Acoss.

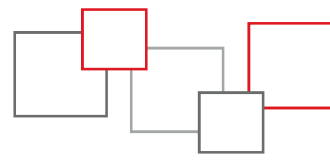
Les actions de contrôles en matière de fraude au détachement demeurent encore relativement marginales et ne représentaient que 1,46 % du total des actions ciblées en 2017, mais les redressements notifiés, d'un montant total de 40,5 M€ en 2017, représentaient 8 % des redressements globaux en matière de LCTI.

L'amélioration du ciblage constitue un axe prioritaire dans les orientations fixées par la convention d'objectifs et de gestion (COG) conclue entre l'Etat et l'Acoss pour les années 2018-2022, par une réorientation des contrôles en fonction des enjeux financiers, en particulier dans le cadre de la lutte contre la fraude à caractère transnationale liée aux situations de détachement ou de pluriactivité. L'amélioration du ciblage en direction des entreprises présentant un risque élevé s'appuiera notamment sur l'exploitation des données individuelles de la DSN et le recours aux techniques dites de « data mining ». Le remplacement de la DADS (déclaration annuelle de données sociales) par la DSN (déclaration sociale nominative) qui est une déclaration mensuelle au niveau de chaque salarié, permet une réactivité accrue face aux situations de fraude. La DSN est particulièrement utile dans le développement de techniques de fouille de données (*data mining*) : la combinaison d'une quantité importante de données et de moyens informatiques adaptés à leur traitement permet aujourd'hui de mieux cibler les opérations de contrôle, d'accroître l'efficacité de ces dernières et, par conséquent, de contrarier le « sentiment d'impunité » en augmentant les risques encourus en cas de fraude²⁴².

Pour autant, les progrès réalisés dans la politique de contrôle ne doivent pas être surévalués.

L'augmentation des redressements en matière de LCTI au cours de la période récente trouve pour partie son explication dans ce ciblage accru des contrôles. Mais **elle résulte également de l'effet mécanique lié aux évolu-**

²⁴² Audition de M. Emmanuel DELLACHERIE, directeur de la réglementation, du recouvrement et du contrôle, ACOSS, le 9 octobre 2018 devant le COE.



tions des textes législatifs et réglementaires dans le sens de l'alourdissement des sanctions en cas de dissimulation d'emplois salariés. A titre d'exemple, l'engagement de la solidarité financière et, par voie de conséquence, la mise en œuvre de sanctions financières à l'encontre des donneurs d'ordre se traduisent par une hausse de 49 % des sommes mises en recouvrement pour ce motif de redressement entre 2016 et 2017.

Par ailleurs, si cette politique de ciblage sur les secteurs comportant des risques élevés en matière de LCTI a été suivi d'effets s'agissant du montant des redressements notifiés, **les sommes effectivement recouvrées demeurent faibles : sur la période 2012-2017, 288 M€ ont été recouverts au titre de la LCTI, soit une moyenne annuelle de 48 M€²⁴³, qui représente 11,6 % des redressements notifiés au cours de la même période.** A titre de comparaison, dans son rapport annuel 2016, la Cour des comptes jugeait insuffisant le taux de recouvrement des droits et pénalités notifiés à la suite de contrôles fiscaux, alors qu'il atteignait en moyenne 46,5 % sur la période 2010-2014, comme le montre le tableau 22 ci-après.

Tableau 22 : Montant des droits et pénalités rappelés, taux de recouvrement et montants recouverts à la suite de contrôles fiscaux

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Droits rappelés et pénalités (Md€)	15,5	15,9	16,9	15,6	15,2	16,0	16,4	18,1	18,0	19,3
<i>Dont STDR</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	1,9
Taux de recouvrement (%) ³⁰⁹	42,9	40,3	44,5	37,9	45,1	49,1	48,0	43,0	51,9	40,5
Montants recouverts (Md€)	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	9,0	10,1	10,4
<i>Dont STDR</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	1,9

Source : Cour des comptes d'après les annexes Voies et moyens (tome 1) des PLF 2008 à 2016

3.2 Une meilleure coordination des acteurs et un partage plus efficace des informations

3.2.1 La coordination des acteurs nationaux

La Plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré a réalisé une étude comparative sur l'organisation de la lutte dans chaque Etat membre. Il en ressort que dans la plupart des cas, la structure la plus fréquemment adoptée consiste en une approche « *en silos* » dans laquelle plusieurs départements ministériels, services administratifs ou agences sont responsables des différents aspects de la politique de lutte contre le travail non déclaré, selon des objectifs qui leur sont propres. Cette fragmentation des responsabilités entre des autorités gouvernementales signifie que dans la grande majorité des États membres, et en particulier dans les États membres d'Europe méridionale, une approche coordonnée et stratégique de la lutte contre le travail non déclaré a très souvent fait défaut par le passé.

²⁴³ Source : DSS, travaux préparatoires de la COG 2018-2022



Selon C. Williams, cette situation a conduit à une absence d'objectifs stratégiques et d'indicateurs de performance clés associés à la transformation du travail non déclaré en travail déclaré, et a considérablement réduit le nombre d'initiatives prises par les autorités de contrôle pour s'attaquer efficacement au travail non déclaré. **Conscients de cette lacune, la plupart des Etats membres qui participent à la plateforme ont mis en œuvre des réformes de structure visant soit à regrouper les moyens de contrôle au sein d'une même entité, soit à améliorer la coordination des administrations, services ou agences en charge de la lutte contre le travail non déclaré et l'échange en décloisonnant leur action par des échanges de renseignements accrus.**

L'exemple du Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, la politique de lutte contre le travail non déclaré est de la compétence de plusieurs départements et agences gouvernementales. Il s'agit de :

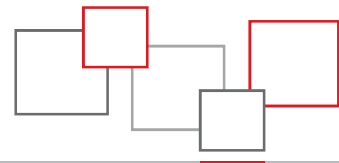
- Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC), en charge de la lutte contre les pertes de recettes fiscales liées au travail non déclaré ;
- le Département for Work and Pensions (DWP), compétent en matière de fraude aux crédits d'impôts et de non-respect du droit du travail. Il exerce cette compétence en lien avec le Health and Safety Executive (HSE), organisme indépendant qui réalise des inspections et produit des conseils et rapports ;
- le Department for Business, Energy and Industrial Strategy (BEIS), concernant la réglementation du marché du travail, le contrôle des agences d'emploi et des entreprises par le biais de l'Employment Agency Standards Inspectorate (EAS), et le contrôle du respect du salaire minimum grâce à la National Living Wage team (NMW) ;
- le Home Office (Ministère de l'Intérieur), sur les questions des travailleurs immigrés en situation irrégulière (19 « Immigration, compliance and enforcement teams » sur tout le territoire national), d'exploitation des travailleurs, de trafic des êtres humains et d'esclavage moderne avec la Gangmaster and Labour Abuse Authority (GLAA) ;
- les partenaires sociaux, notamment les syndicats (à travers le Trade Union Congress) sont également très investis dans cette problématique.

Enfin, au niveau local, les *Local Authorities* exercent un rôle-clé dans la collecte des taxes locales ainsi qu'en matière de respect des règles de santé et sécurité au travail. Leurs inspections portent en priorité sur des entreprises de distribution (en gros ou au détail), des hôtels et des industries du loisir.

Afin de renforcer l'efficacité de l'action de ces différentes structures, l'Employment Agency Standards Inspectorate (EAI), la Gangmasters and Labour Abuse Authority (GLAA) et la National Living Wage Team ont été regroupées en 2016 au sein du Labour Market Enforcement, qui exerce désormais un rôle de coordination de l'action de ces différents services.

L'exemple de l'Allemagne

Face à la progression de l'économie non déclarée en Allemagne, la mission de lutte contre le travail clandestin, partagée auparavant entre l'Agence Fédérale du Travail et l'administration des douanes, a été confiée exclusivement à la douane allemande à partir de janvier 2004, en étendant parallèlement ses pouvoirs d'investigation en la matière. La douane est devenue l'unique organe de contrôle du travail non déclaré et des fraudes au détachement. Un service distinct du reste de l'organisation douanière a été créé à cette fin, le *Finanzkontrolle Schwarzarbeit* (FKS). Le FKS a été formé à partir de transferts de personnels douaniers, mais aussi de personnels issus des corps de contrôle de terrain de l'Agence fédérale du Travail et d'agents issus de la *Deutsche Bahn* ou de



la Poste allemande. Ce redéploiement de personnel a nécessité des périodes de formation ou de réorientation professionnelle plus ou moins longues selon les corps d'origine.

En 2018, les services du FKS étaient composés d'environ 6 500 inspecteurs des douanes. Ces personnels sont répartis sur 113 implantations sur l'ensemble du territoire fédéral, rattachés aux bureaux de douane principaux (*Hauptzollämtern*, HZA) avec un service central de coordination de 121 agents situé à Cologne.

L'exemple de l'Autriche

En Autriche, la politique de lutte contre le travail non déclaré fait intervenir également plusieurs départements ministériels et institutions. Il s'agit :

- en premier lieu de la police financière, qui est l'unité nationale de lutte contre la fraude du Ministère fédéral des finances (BMF); outre le contrôle fiscal, elle est responsable de plusieurs mesures de réglementation, en particulier des tâches liées au marché du travail (par exemple : emploi illégal de travailleurs étrangers) ainsi que des contrôles en vertu de la loi sur la fraude en matière de protection sociale ;
- le Ministère fédéral du travail, des affaires sociales et de la protection des consommateurs (BMASK) est responsable des questions d'immigration sur le marché du travail, de la loi générale sur l'assurance sociale (ASVG) et du LSD-BG, siège du Centre d'excellence (LSDB) de l'Assurance maladie régionale de Vienne. ;
- les institutions autrichiennes d'assurance maladie sont responsables de la collecte des cotisations pour toutes les branches de la Sécurité sociale autrichienne, mais également, afin de garantir le respect des obligations en matière de paiement des cotisations, du contrôle des employeurs avec les autorités fiscales dans le cadre d'un audit conjoint des prélèvements dépendants des salaires (GPLA - Gemeinsame Prüfung lohnabhängiger Abgaben) ;
- le Service public de l'emploi (PSE), chargé des inspections dans le cadre de la délivrance des permis de travail, vérifie que l'employeur respecte les conditions de paiement et de travail données, y compris les règles de sécurité sociale (Loi régissant l'emploi des étrangers - AuslbG §4 (1) Z 2)²⁴⁴.

Face à cette multiplicité des intervenants, la loi sur la lutte contre la fraude en matière de sécurité sociale (Sozialbetrugsbekämpfungsgesetz – SBBG) entrée en vigueur en 2016 a prévu de renforcer la coopération entre les acteurs concernés, notamment grâce à la création de « base de données » communes afin de détecter et d'identifier plus facilement les cas de fraude. La collaboration entre l'administration des finances et les institutions de sécurité sociale existe depuis 2003 dans le cadre de l'audit conjoint de tous les prélèvements dépendants des salaires (GPLA).

D'autres formes de coopération plus ponctuelles ont été mises en place dans certains secteurs d'activité comme par exemple en 2012 avec la création d'une application informatique de surveillance des entreprises intervenant dans les chantiers de construction, à laquelle tous les services concernés ont accès. Enfin, en matière de lutte contre le travail illégal le centre de conseil « *undok* »²⁴⁵ a été créé en 2014 par plusieurs syndicats, la Chambre du travail et des ONG afin de mieux garantir les droits des travailleurs sans papiers.

²⁴⁴ <https://english.bmf.gv.at/combating-fraud/Cross-border-posting-des-travailleurs-dans-l'UE.html> ;

²⁴⁵ www.undok.at



L'exemple de l'Italie

L'Inspection Nationale du Travail (INL) a été créée en 2015 dans le cadre de la réorganisation des compétences du Ministère du travail et des politiques sociales. L'INL regroupe les services d'inspection du Ministère du travail, de l'INPS (Institut national de la sécurité sociale) et de l'INAIL (Institut national d'assurance contre les accidents du travail) en une seule agence. Cette rationalisation de l'organisation des services vise à promouvoir une action de contrôle plus efficace et plus effective dans le domaine de la législation du travail et de la législation sociale, notamment grâce à une coordination assurée par l'uniformité dans l'application des réglementations et des inspections, par le partage des données entre l'INPS, l'INAIL et de la « *Agenzia delle entrate* » (Services fiscaux), ainsi que par la mise en place de systèmes d'information destinés à servir de support aux activités de surveillance.

L'Institut National de la sécurité sociale (INPS) soutient également l'action de lutte contre la fraude fiscale mise en œuvre par l'INL par le biais de l'activité préventive de vérification administrative, ou contrôle documentaire, visant à vérifier la régularité des contributions des particuliers et des entreprises afin de détecter les fraudes à forts enjeux économiques.

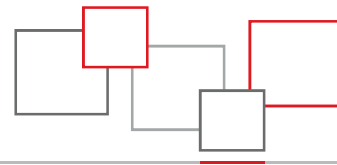
L'exemple de la Finlande

En Finlande également, la lutte contre l'économie grise et la criminalité économique relève de la compétence d'un grand nombre de ministères et d'autorités aux tâches très diverses. Le Ministère des finances est responsable des contrôles en matière de fiscalité. Le Ministère des affaires sociales et de la santé est chargé du recouvrement des cotisations de sécurité sociale et de la sécurité et de la santé au travail, tandis que les agences administratives régionales sont chargées de veiller au respect des règles du code du travail par les employeurs. En outre, d'autres autorités, notamment la police, le bureau des douanes et le centre finlandais des retraites ainsi que des autorités chargées du recouvrement des créances et des faillites ont pour mission de lutter contre le travail non déclaré et l'économie souterraine.

Afin de renforcer l'efficacité de l'action de ces différentes administrations et services, les échanges d'informations entre eux ont été accrus dans le cadre du plan gouvernemental contre l'économie parallèle de 2011-2015. Une nouvelle stratégie de lutte contre l'économie souterraine et la criminalité a été adoptée pour la période 2016-2020. Elle vise à assurer une meilleure cohérence des efforts déployés pour s'attaquer à l'économie souterraine et à accroître les progrès attendus à long terme. Les orientations stratégiques arrêtées dans le cadre de ce plan prévoient notamment d'intensifier la collaboration des différentes autorités en leur assignant des objectifs communs.

En France, cette dynamique de renforcement de la coordination des différentes administrations a été impulsée dès 2008 avec la création de la Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF), qui a pour mission le pilotage de la coordination des administrations et des organismes publics en charge, chacun dans son domaine, de la lutte contre la fraude fiscale et sociale. Elle est chargée d'accompagner les démarches de lutte contre la fraude de ses partenaires, et d'encourager l'échange d'informations et de bonnes pratiques entre entités, et d'expertiser les mesures à prendre pour combler les lacunes juridiques ou les failles opérationnelles des dispositifs antifraudes.

La DNLF pilote également le réseau des Comités opérationnels départementaux de lutte contre la fraude (CODAF) qui jouent un rôle central notamment dans les situations où des actions requièrent la mobilisation de plu-



sieurs partenaires institutionnels. Ils favorisent en outre la multiplication des échanges, accélèrent le mouvement de décloisonnement des administrations et organismes. Ces comités sont notamment chargés de décliner localement les axes majeurs et sectoriels en matière de lutte contre le travail illégal arrêtés au-niveau national par la Commission nationale de lutte contre le travail illégal (CNLTI) réunie par le Ministère du travail.

La coopération entre les différents services en charge de la lutte contre le travail illégal ou non déclaré s'appuie également sur la déclinaison de conventions de partenariat visant à formaliser et renforcer les échanges d'informations entre les différents partenaires ou à définir des plans d'actions communs. A cet effet, peuvent être notamment cités les partenariats conventionnels suivants :

- sur la base d'une charte de coopération conclue entre l'Etat, l'Acoss et la DGT, la collaboration active entre différents corps de contrôle s'est déclinée entre le réseau des URSSAF et les services déconcentrés du Ministère du travail (DIRECCTE). Cette coopération spécifique en matière de travail dissimulé, qui fait l'objet d'un bilan annuel, a pour objectif de systématiser le déploiement de plans d'actions communs fondés sur des diagnostics territoriaux croisés. Une coopération active entre la branche du recouvrement et les services de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) a également été mise en place dès 2011 sous l'égide de la DNLF ;
- la mise à disposition par la branche d'un inspecteur du recouvrement et, par le ministère du travail, de deux inspecteurs du travail au sein de l'Office central de lutte contre le travail illégal (OLCTI), instauré par protocole d'accord, assure à la branche recouvrement un accès intégral aux procédures de travail illégal et apporte à l'Office une expertise immédiate sur la fraude aux cotisations sociales ;
- en application d'un protocole d'échanges d'informations du 1er mars 2012 conclu entre TRACFIN et les organismes de protection sociale, des échanges systématiques d'informations susceptibles d'exploitation dans le cadre de la lutte contre la fraude sont organisés ;
- enfin, avec l'article 6 de la loi du 23 octobre 2018 de lutte contre la fraude²⁴⁶, les agents des URSSAF et de la MSA²⁴⁷ auront désormais accès aux informations contenues dans les bases de données de l'administration fiscale (fichiers Ficoba recensant les comptes bancaires détenues par une même personne physique, Patrim relatif aux transactions immobilières et Ficovie recensant les titulaires de contrats d'assurance-vie) ; l'article 10 de cette loi prévoit par ailleurs l'échange automatisé des données relatives aux plateformes entre la DGFIP et l'ACOSS.

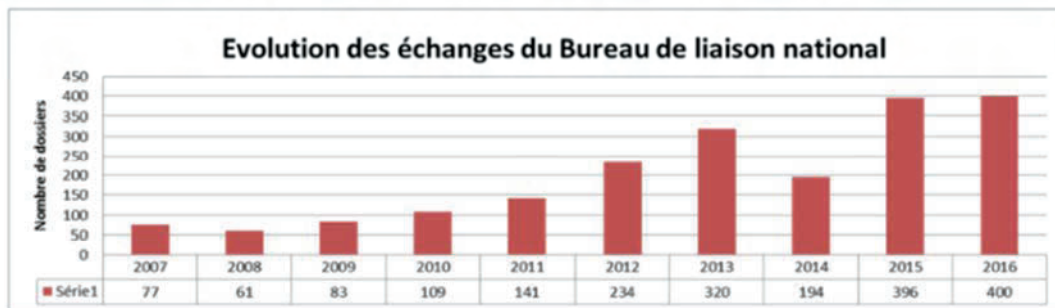
Ce renforcement de la coordination des différentes administrations nationales s'est également accompagné d'une augmentation sensible des échanges d'informations entre celles-ci et les administrations étrangères. Cette tendance est illustrée par l'accroissement du nombre de saisines du bureau de liaison national rattaché au groupe national de veille, d'appui et de contrôle (GNVAC) comme le montre le graphique 19. En 2016, plus des deux tiers des échanges ont eu lieu avec trois pays principalement : le Portugal (112 demandes), la Roumanie (88 demandes) et la Pologne (85 demandes).

²⁴⁶ Plus précisément, l'article 6 de la loi fraude permet l'accès aux : informations contenues dans FICOPA aux agents des URSSAF, des CGSS et des CMSA ; informations contenues dans FICOVIE aux agents des CPAM, des CAF, des CARSAT, de la CNAV, des CMSA, des URSSAF et des CGSS, informations contenues dans BNDP – Patrim aux agents des CAF, des URSSAF, des agents CMSA et des agents des CGSS.

²⁴⁷ Ainsi que les inspecteurs du travail ; réciproquement les officiers et agents de police judiciaire, des douanes et des services fiscaux et les inspecteurs du travail auront accès aux données du répertoire national commun de la protection sociale.



Graphique 19 : Evolution du nombre d'échanges d'informations réalisés par le bureau de liaison national



Source : PNLTI 2016-2018

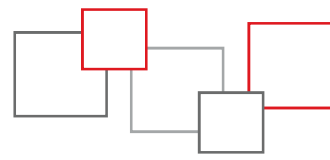
3.2.2 Une meilleure coordination européenne via la Plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré

La lutte contre les fraudes complexes et l'accroissement très important du nombre de salariés détachés rend particulièrement nécessaire d'intensifier et de rendre opérationnelle la coopération entre pays européens contre la concurrence sociale déloyale et le travail illégal. C'est pourquoi la Commission a créé en mai 2016 une plateforme européenne pour lutter contre le travail non déclaré.

Cette initiative était destinée à accroître la « coopération mutuelle » entre les États membres et à promouvoir l'échange d'informations et de « bonnes pratiques » dans la lutte contre le travail non déclaré. Elle se compose de représentants des 28 États membres, d'un représentant de la Commission européenne, de représentants des partenaires sociaux, mais également d'Eurofound, de l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (EU-OSHA), de l'Organisation internationale du travail (OIT) et des États tiers membres de l'Espace économique européen, qui bénéficient du statut d'observateur et peuvent contribuer au travail et aux discussions de la plateforme.

Le programme de travail de la plateforme est axé autour de trois axes stratégiques :

- **le développement de la coopération et la mise en œuvre d'actions conjointes entre les Etats membres** : ce premier axe vise à renforcer la coopération transfrontalière et favoriser les initiatives en matière d'échanges de données entre les administrations nationales en charge de la lutte contre le travail non déclaré (campagnes de sensibilisation, des formations conjointes et des échanges de personnel, des groupes de travail, de l'assistance mutuelle). Les actions de la plateforme peuvent également être complétées par la négociation d'accords ou d'arrangements bilatéraux ou multilatéraux en matière de coopération administrative.
- **l'apprentissage mutuel**, à travers l'assistance technique aux Etats membres récemment entrés dans l'Union européenne et la diffusion de bonnes pratiques. Cette priorité vise également à diffuser des outils d'analyse des risques et de ciblage des contrôles faisant appel au *data mining* ;
- **le développement de la connaissance des facteurs explicatifs du travail non déclaré en Europe** et l'organisation de séminaires thématiques (techniques de fraudes en matière de détachement de salariés, détection des faux-entrepreneurs, détection des nouvelles formes de fraudes).



Selon Y. Calvez, ancien co-président de la plateforme, le premier bilan que l'on peut tirer au terme des deux premières années de fonctionnement de cette structure est largement positif²⁴⁸ : elle constitue un lieu unique d'échanges entre Etats membres et de partage d'expériences et a d'ores et déjà permis d'intensifier les échanges entre les administrations nationales, de diffuser des « bonnes pratiques » et d'engager des actions concrètes dans des domaines stratégiques pour l'efficacité de la lutte contre le travail non déclaré. Elle favorise également la réflexion sur l'échange de données entre les différents pays, qu'il s'agisse de l'extension du système d'information belge LIMOSA qui gère les déclarations de détachement de salariés ou de l'utilisation du réseau informatique du marché intérieur (IMI) afin d'accélérer la coopération administrative transfrontalière dans la lutte contre le travail non déclaré. L'Autorité européenne du travail qui devrait être officiellement lancée au cours de l'année 2019 pourrait également contribuer à une meilleure coordination des acteurs européens sur le sujet.

Le Conseil partage cette analyse tout en observant que la plateforme n'en est encore qu'en début de cycle et a vocation à accélérer et à approfondir ses travaux. Il sera en outre nécessaire de veiller à ce que l'ensemble des Etats membres s'impliquent pleinement dans le fonctionnement de la plateforme et dans l'échange d'informations, ce qui n'est pas encore le cas aujourd'hui.

3.3 L'alourdissement des sanctions

Selon C. Williams²⁴⁹, depuis le début de la crise de 2008, la plupart des pays européens ont renforcé le niveau des sanctions administratives et pénales encourues en cas de travail non déclaré. Tel a été le cas en République tchèque, en France, au Danemark, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, mais également dans les Etats entrés plus récemment dans l'Union européenne : à titre d'exemple, en Slovaquie, le plafond de la pénalité encourue en cas d'absence de déclaration d'un salarié a été portée, en 2010, de 16 600 euros à 200 000 euros.

Ce renforcement des sanctions a été opéré dans un but essentiellement dissuasif : en effet, les études théoriques ne permettent pas de démontrer une relation de cause à effet certaine entre l'augmentation des sanctions encourues et la réduction du travail non déclaré (Williams et Renooy, 2009).

²⁴⁸ Audition d'Yves Calvez – COE 6 novembre 2018.

²⁴⁹ C. Williams, *Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway : Approaches and measures since 2008*



Tableau 23 : Typologie des sanctions applicables en matière de travail non déclaré

Mesure directe de dissuasion	UE-28	Europe de l'Ouest	Europe du Nord	Europe Centrale et de l'Est	Europe du Sud
Utilisation de sanctions et d'amendes pour les entreprises	96 %	100 %	100 %	89 %	100 %
Utilisation de sanctions et d'amendes pour les acheteurs	43 %	71 %	67 %	33 %	0 %
Utilisation de « listes noires »	35 %	57 %	0 %	33 %	25 %

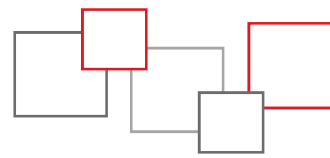
Source : 2017 Platform Survey Report - C. Williams, E. Puts

S'agissant de la typologie des sanctions applicables, la quasi-totalité des Etats membres de l'Union européenne sanctionnent de manière directe les employeurs en cas de découverte de travail non déclaré. Une fraction significative d'entre eux, notamment en Europe de l'Ouest, applique également des sanctions visant les clients des sociétés faisant appel à des salariés non déclarés. Par ailleurs, un tiers des Etats ont recours au « name and shame », en publiant à intervalle régulier la liste des entreprises dans lesquelles les services de contrôle ont détecté des emplois non déclarés (cf. Tableau 23 ci-dessus).

Les évolutions constatées en France au cours de la période récente s'inscrivent pleinement dans cette tendance, à la fois par l'alourdissement du montant des sanctions financières encourues, mais également par l'élargissement des sanctions complémentaires encourues par les employeurs ayant fait l'objet d'un procès-verbal relevant une infraction de travail illégal. En effet, outre les sanctions pénales²⁵⁰, ils encourrent des sanctions accessoires telles que la suppression des aides publiques (exonérations de charges sociales ou des aides attachées au contrat d'apprentissage, par exemple) pendant une période 5 ans, l'obligation de procéder au remboursement des aides publiques perçues au cours des 12 derniers mois, l'exclusion des contrats publics, ainsi que la fermeture administrative temporaire d'un établissement sur décision du préfet, ainsi que la saisie éventuelle du matériel professionnel. Dans le cas de détachement de salariés et de manquement à leurs obligations, l'employeur établi à l'étranger et le donneur d'ordre ou le maître d'ouvrage sont désormais passibles d'une amende administrative de 2 000€ par salarié détaché (ou 4 000€ en cas de récidive) pour un montant total plafonné à 10 000€.

S'agissant plus particulièrement de la fraude au détachement de salariés, la Cour des comptes a relevé dans son rapport annuel pour 2018 que si la palette des réponses administratives ou pénales en matière de fraude au détachement a été nettement renforcée au cours des dernières années, deux questions restent soulevées : d'une part celle de la connaissance par les salariés et les entreprises concernés, y compris leurs donneurs d'ordres installés en France, du droit applicable et des sanctions encourues en cas d'irrégularité ; et d'autre part celle de la capacité des services de contrôle et des juridictions à y recourir. Sur ce second point, la Cour relève que si les services de l'inspection du travail ont procédé à près de 1 000 contrôles par mois en 2017 et 2018, le nombre de contrôles ciblés concernant les détachements de travailleurs effectués par les services de l'ACOSS ayant débouché sur des redressements est réduit : 65 pour 51 M€ de redressements en 2016, 63 pour 40,5 M€ de redressements en 2017. Les sommes effectivement recouvrées en 2017 sur les infractions de travail détaché représentaient moins de 0,5 % des redressements notifiés en 2016.

²⁵⁰ Emprisonnement de 3 ans et 45 000 € d'amende, majorés en cas de victime vulnérable à 5 ans et 75 000 € ou en bande organisée à 10 ans et 100 000 €.



Le renforcement des sanctions administratives en matière de LCTI s'accompagne toutefois d'une diminution assez sensible du nombre d'affaires donnant lieu à des sanctions pénales. S'agissant des personnes physiques, le nombre de condamnations pour travail dissimulé - en tant qu'infraction principale - est passé de 5 490 en 2011 à 4 143 en 2016. Le quantum moyen des amendes prononcées progresse toutefois légèrement, puisqu'il passe de 1 440 € à 1 549 € au cours de la même période.

Tableau 24 : Condamnations et peines prononcées pour des infractions de travail dissimulé à l'égard de personnes physiques

Année	Conda. Infraction principale	Peines principales prononcées, calculées sur les condamnations à infraction unique								
		Condamnations-infraction unique	Emp.	Dont ferme (tout ou partie)	Dont emp. sursis total	Quantum emprisonnement ferme (mois)	Ensemble des amendes prononcées	Montant moyen de l'ensemble des amendes fermes prononcées	Mesures de substitution	Dispense de peine
2011	5 490	3 574	824	113	711	3,7	2 974	1 440 €	153	69
2012	5 716	3 725	790	106	684	4,5	3 031	1 325 €	226	81
2013	5 200	3 350	644	99	545	4,6	2 719	1 332 €	223	55
2014	4 620	3 043	638	114	524	5	2 498	1 534 €	162	51
2015	4 444	3 004	566	95	471	4,9	2 447	1 436 €	208	54
2016*	4 143	2 726	631	92	539	4,3	2 117	1 549 €	215	42

Source : PNLTI 2016-2018, données issues du casier judiciaire national

Cette tendance est encore plus marquée pour les condamnations en matière d'infraction pour travail dissimulé prononcées à l'égard de personnes morales, dont le nombre chute de 426 en 2011 à 73 en 2016, comme le montre le tableau 25.

Tableau 25 : Condamnations et peines prononcées pour des infractions de travail dissimulé à l'égard de personnes morales

Année	Conda. Infraction principale	Amendes prononcées, calculées sur les condamnations à infraction unique				
		Condamnations infraction unique	Amende	Dont amende ferme	Dont amende sursis total	Montant moyen amende ferme en €
2011	426	202	201	160	41	4 557
2012	481	241	236	195	41	4 807
2013	382	204	199	153	46	5 725
2014	319	168	159	131	28	6 157
2015	201	116	113	91	22	5 564
2016	73	41	39	28	11	5 336

Source : PNLTI 2016-2018, données issues du casier judiciaire national



Conclusions et recommandations du Conseil

Dans le cadre du présent rapport, le Conseil s'est avant tout attaché à mieux comprendre la réalité du travail non déclaré tel qu'il s'exerce aujourd'hui en France et à mieux saisir les multiples déterminants qui sont à son origine.

Au terme de son programme d'auditions tout particulièrement riche, **le Conseil considère qu'il est nécessaire de renouveler notre vision et notre approche du travail non déclaré** : derrière une terminologie unique se rencontrent en effet une très grande diversité de formes de travail non déclaré (allant du simple « travail à côté » aux formes les plus complexes de fraude transnationale) et une profonde variété des ressorts qui sont les siens (qui apparaît quand on examine les profils, les parcours et les motivations des entreprises et des personnes concernées).

L'importance d'un diagnostic précis est ici fondamentale car c'est sur cette base que doivent se construire et s'adapter les politiques publiques: dans la mesure où il s'agit d'un phénomène très hétérogène et évolutif dont l'impact peut *a fortiori* parfois être massif, les politiques publiques destinées à lutter contre le travail non déclaré ne peuvent être univoques et toute politique publique doit, dès le stade de sa conception, intégrer son impact potentiel sur la déclaration ou la non déclaration.

Ces dernières années, la politique de lutte contre le travail non déclaré s'est caractérisée par une double priorité : renforcer les contrôles et les sanctions et se focaliser sur certaines fraudes émergentes susceptibles d'être particulièrement massives et déstabilisantes (détachement par exemple) ou d'être de portée fortement symbolique et certains secteurs. Cette orientation est légitime. Mais l'approche doit être réexaminée ou à tout le moins élargie :

- la répression doit s'accompagner d'un effort accru de prévention et d'incitation
- la politique doit porter sur toutes les formes de travail non déclaré.

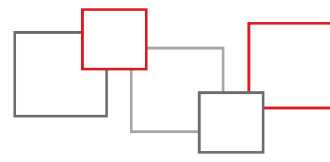
Il n'appartenait pas au Conseil, dans le cadre du présent rapport, de procéder à un audit des politiques publiques menées actuellement en France pour prévenir, réduire et sanctionner le travail non déclaré.

Les travaux du Conseil lui ont toutefois permis, au travers d'une analyse plus approfondie des formes et des ressorts du phénomène et au vu de l'examen de certaines bonnes pratiques étrangères, d'identifier les leviers de politiques publiques les plus pertinents pour combattre ce phénomène et favoriser la déclaration.

C'est sur cette base que le Conseil a choisi de formuler un certain nombre de recommandations qui s'articulent autour d'une triple exigence :

- **mieux connaître ;**
- **mieux prévenir la non déclaration et mieux inciter à la déclaration ;**
- **et mieux contrôler.**

Le Conseil estime non seulement que d'importantes marges de progrès existent, mais qu'elles doivent être mobilisées rapidement.



Mieux connaître

La réalité du travail non déclaré demeure mal connue dans notre pays. Le Conseil considère que cette carence est tout particulièrement regrettable. C'est vrai d'abord de son importance. Or le calibrage et le pilotage d'une politique de lutte contre le travail non déclaré est naturellement fonction de l'ampleur du phénomène. C'est vrai aussi de ses formes et de leurs évolutions. Une appréciation de l'ampleur agrégée du phénomène est bien sûr nécessaire. Mais elle n'est pas suffisante. Et cela vaut aussi bien sur le cadre des remontées statistiques que sur les travaux académiques (en premier lieu en économie et en sociologie) qui sont encore trop peu nombreux dans notre pays. **Il est ainsi indispensable d'avoir une vision plus précise des différentes formes de travail non déclaré, de leur importance respective, de leur répartition entre secteurs, de leur localisation, des types d'entreprises et de personnes concernées...** Une meilleure connaissance doit porter sur l'évolution du phénomène et aussi viser au repérage des nouvelles formes de fraude. Elle devrait aussi s'attacher à mieux documenter les conséquences pour les finances publiques (ce qui est déjà en partie le cas), mais aussi sur les personnes concernées en terme de parcours professionnel notamment.

Le récent rapport du CNIS a proposé un certain nombre de recommandations pour améliorer la connaissance du phénomène. Le Conseil les partage pleinement. Certaines commencent à être mises en œuvre. Le Conseil considère que cette mise en œuvre doit être fortement accélérée. Pour le Conseil, plusieurs recommandations sont essentielles :

- **Améliorer la connaissance statistique du phénomène dans toutes ses dimensions :**
 - **lancer une enquête quantitative de grande ampleur** pour mieux connaître les différentes dimensions et explications du travail non déclaré et mobiliser l'expertise des partenaires sociaux pour enrichir les questionnaires d'enquête²⁵¹. Les très rares enquêtes actuellement disponibles en France se fondent en effet sur des échantillons trop restreints pour permettre de tirer des enseignements précis (en termes par exemple de répartition sectorielle ou géographique ou de profils des personnes notamment de leurs niveaux de revenus) ;
 - ne pas regarder seulement la non déclaration totale, mais aussi **la non déclaration partielle** ;
 - **continuer à mettre en œuvre des plans de contrôle aléatoires** : les plans de contrôle aléatoires ont été des outils efficaces pour mieux connaître le travail illégal, cet outil doit être encore développé (en l'élargissant à de nouveaux secteurs considérés comme à risque au-delà des secteurs traditionnellement considérés comme les plus concernés) et fiabilisé (en sécurisant les informations anonymisées remontant de ces contrôles sur les entreprises et les personnes en vue d'une exploitation ultérieure)

- **Renforcer les travaux de recherche sur le travail non déclaré.**
 - **Deux observatoires ont été annoncés :**
 - **Un observatoire national prévu par la COG ACOSS-Etat 2018-2022** dont l'objectif est de recenser, partager et évaluer les différentes typologies de fraudes sociales (actuellement hébergé par le Hcfips) ;

²⁵¹ Recommandation 18 du rapport du Cnis sur la mesure du travail dissimulé et ses impacts pour les finances publiques.



- *Un observatoire de la fraude fiscale et sociale* (annoncé par le gouvernement en septembre 2018) qui aurait pour mission de disposer de données, notamment en termes de manque à gagner, régulières et fiables sur le champ de la fraude aux prélèvements obligatoires.

Le Conseil insiste sur l'importance de mettre en place rapidement ces Observatoires. Ils ont vocation à être moteurs dans l'amélioration de la connaissance du phénomène (grande enquête, méthodes d'évaluation) avec l'appui notamment des administrations statistiques. Il est important que les partenaires sociaux puissent être associés aux travaux de ces observatoires.

Mal connu, le travail non déclaré est aussi encore insuffisamment anticipé ou pris en compte par les différentes politiques publiques.

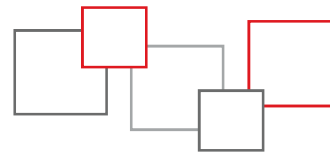
Le Conseil observe ainsi que des politiques aux effets structurants sur le marché du travail n'ont en effet pas été analysées au vu de leurs effets sur le travail non déclaré, tant au moment de leur conception (*ex ante*) que de leur évaluation (*ex post*). C'est le cas par exemple du CICE, des évolutions du régime social et fiscal des heures supplémentaires, de l'activité réduite, de la régulation des contrats atypiques, de la prime d'activité, de la politique de soutien aux emplois à domicile... Le Conseil, tout en étant conscient des difficultés méthodologiques sérieuses pour évaluer l'impact d'une politique sur le travail non déclaré *ex ante* ou *ex post*, considère que cette dimension doit désormais être intégrée dans la conception de toute nouvelle politique publique (ou de toute évolution substantielle d'une politique existante).

- **Systematiser l'analyse de l'impact éventuel** sur l'augmentation ou la diminution du recours au travail non déclaré de toute évolution d'une politique publique pouvant avoir un impact en la matière : l'étude d'impact devrait ainsi inclure systématiquement un audit sur le risque de fraude.
- **S'assurer que toute évaluation *ex post* d'une politique publique inclut bien un volet consacré à ses effets sur la déclaration du travail.**

Mieux prévenir et mieux inciter

Le Conseil observe que les politiques de prévention (et notamment les campagnes d'information et de sensibilisation) peinent souvent à produire des résultats probants. Cela tient souvent à leur approche qui n'est pas nécessairement toujours la plus appropriée : les campagnes menées sont généralement des campagnes « négatives » qui insistent sur les risques de la non déclaration et des campagnes « collectives » qui soulignent les impacts négatifs de la non déclaration à des niveaux très agrégés (bien souvent celui du pays tout entier). Or l'expérience suggère que ce sont plutôt les campagnes plus « positives » (qui insistent sur les avantages concrets inhérents à la déclaration, en particulier en termes de droits sociaux) et plus « différenciées » (centrées sur les conséquences directes propres à un secteur ou à une personne) qui donnent de meilleurs résultats.

Le Conseil regrette à cet égard que la « *campagne de communication « grand public » sur les enjeux partagés de la lutte contre le travail illégal* » prévue par le Plan national de lutte contre le travail illégal 2016 – 2018 n'ait jamais été lancée.



- **Repenser la politique de communication** (axée aujourd'hui sur le manque à gagner global pour les régimes sociaux et l'aspect répressif) **pour privilégier une communication interministérielle et interinstitutionnelle plus ciblée par publics, et par secteurs**

Aux côtés des campagnes mettant l'accent sur les responsabilités déclaratives des employeurs, développer des campagnes sur les avantages du travail déclaré (lien entre cotisations et acquisition de droits, mais aussi plus largement « à quoi servent nos impôts ») par exemple en **mettant en place un simulateur individuel permettant à chacun de mesurer les effets de la non ou de la sous-déclaration sur la constitution de ses droits sociaux** (au sens large : retraite, accidents du travail, congés payés, droits à formation, assurance chômage...); ce simulateur devrait permettre à la fois de prendre en compte des éléments de rémunérations, de manière suffisamment détaillée et de déterminer pour chaque élément versé au salarié s'il est ou pas assujéti aux cotisations et contributions sociales et à l'impôt sur le revenu.

- **Conduire une démarche assumée de « Name and shame » en complétant régulièrement la « liste noire » des entreprises condamnées pour recours à du travail dissimulé** : depuis la loi du 10 juillet 2014, le juge pénal peut prononcer une peine complémentaire aux sanctions existantes en inscrivant les entreprises condamnées pour travail illégal sur une « liste noire » accessible sur le site internet du ministère du travail pendant une durée pouvant aller jusqu'à 2 ans. Celle du 8 août 2016 a exclu de la commande publique les entreprises y figurant. A ce jour, seuls quelques cas de peines ont été prononcés et ils n'ont pas encore été rendus publics sur le site du ministère du travail. La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel vise à systématiser cette inscription en cas d'infractions de travail dissimulé commises en bande organisée ou dont les victimes seraient des personnes mineures ou en situation de particulière vulnérabilité. **Ces différentes dispositions doivent être effectives.**

Le Conseil observe également le rôle important des démarches partenariales. Les travaux de la Plateforme européenne ont ainsi permis de souligner que l'implication des acteurs sectoriels et en premier chef des partenaires sociaux est primordial dans la modification des comportements. Or le Conseil observe que les conventions partenariales sectorielles n'investissent encore que trop peu le champ des campagnes de prévention. Ces démarches partenariales méritent d'être renouvelées, approfondies et étendues à de nouveaux secteurs.

- **Développer la politique de conventions tripartites** (Etat, partenaires sociaux) de prévention du travail dissimulé (exemple de la convention dans le secteur de l'emploi à domicile en 2016) dans des secteurs qui apparaissent désormais plus concernés (médico-social, textile, transports, mais aussi par exemple le secteur des énergies renouvelables...). Les interlocuteurs sociaux devraient être associés à ces dispositifs dès l'amont, pour participer aux travaux de diagnostic.

Le Conseil attire également l'attention sur **l'importance des politiques incitatives**. Les leviers sont ici de deux ordres.

L'incitation peut d'abord être financière. Il existe de nombreux dispositifs, le plus emblématique étant sans doute les aides à l'emploi d'un salarié à domicile. Or, en la matière, ces aides ont été modifiées à de nombreuses reprises depuis 2011, entraînant une instabilité du dispositif nuisant à sa lisibilité et à son caractère incitatif. On observe en effet une corrélation entre l'évolution des heures déclarées des employeurs de salariés à domicile et l'évolution des incitations financières y afférentes. La diminution du nombre de salariés déclarés via le CESU depuis 2010 se traduirait également pour une part par une hausse de l'emploi non déclaré dans le secteur.



L'incitation réside aussi dans la simplification des procédures liées à la déclaration. La France a de ce point de vue engagé depuis de nombreuses années des démarches innovantes au travers notamment du développement de différents titres simplifiés : le chèque emploi service universel (CESU), le Titre emploi simplifié agricole (TESA), le Titre emploi simplifié entreprise (TESE), le Chèque emploi associatif (CEA). Pour autant, le développement de ces titres simplifiés demeure inégal et justifierait un examen d'ensemble des freins pouvant entraver leur développement.

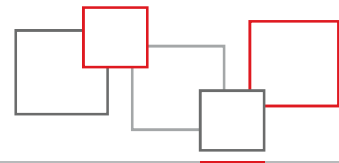
- **Veiller à la stabilité dans le temps des politiques d'incitation financière : des évolutions erratiques des paramétrage de politiques publiques tantôt plus incitatives, tantôt plus resserrées peuvent avoir des effets défavorables sur la déclaration.**
- **Renforcer les politiques de simplification** ce qui suppose au préalable un effort de clarification et de pédagogie :
 - a. **Recalibrer les titres simplifiés de déclaration** en lien avec la mise en place de la déclaration sociale nominative. Il pourrait ainsi être envisagé de créer une base de données unique DGT /Acos / MSA pour faciliter le développement des titres simplifiés (avec actualisation des conventions collectives), dans le respect de la compétence des partenaires sociaux à l'origine des dispositions conventionnelles en cause ;
 - b. Plus généralement, **faciliter toutes les procédures déclaratives** (DPAE, ...).

Mieux contrôler

Le Conseil considère que l'efficacité d'une politique de contrôle repose à la fois sur la pertinence du ciblage et sur le caractère dissuasif des sanctions. De fait, c'est bien l'orientation retenue en France depuis une quinzaine d'années au travers des différents plans nationaux de lutte contre le travail illégal qui se sont succédé. **Le Conseil estime toutefois qu'il est sans doute nécessaire de réexaminer notre politique de contrôle à l'occasion du prochain Plan national de lutte contre le travail illégal au travers de ce double prisme.** Toute réflexion sur l'orientation de ces politiques doit évidemment également s'accompagner d'une interrogation sur les moyens humains et financiers nécessaires pour les mettre en œuvre.

S'agissant du ciblage, au vu des pratiques des différents pays européens, plusieurs moyens apparaissent de nature à mieux détecter les situations de travail non déclaré. L'amélioration des partages de données entre administrations et organismes en charge du contrôle en fait partie, tout comme la mobilisation de nouveaux outils de datamining.

- **Améliorer le partage de données entre les administrations pour mieux cibler les situations à risque tout en respectant la protection des données personnelles.** La loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude permet certes un renforcement des échanges possibles d'informations entre administrations à des fins de lutte contre la fraude et de nouvelles obligations déclaratives à la charge des plateformes collaboratives. Il pourrait être envisagé d'aller plus loin :



- **en prévoyant des alertes croisées systématiques** entre les organismes en charge du contrôle (et en premier lieu les organismes de protection sociale et l'administration fiscale²⁵²) en cas de détection d'une fraude avérée et sérieuse ;
 - **en mettant en place un système de gestion intégré des détachements** sur le modèle du système Limosa mis en place en Belgique²⁵³
 - **en renforçant la coopération entre institutions de sécurité sociale des différents pays européens** (pour s'échanger l'information et avoir des retours plus rapides, notamment sur les détachements).
- **Mobiliser les nouveaux outils de datamining pour améliorer le ciblage des contrôles : ACOSS, CCMSA et DGFIP en lien avec la DNLF se sont engagés dans cette démarche, elle doit être accélérée**
- **Expérimenter en France une « politique de régularisation » sur le modèle l'expérience récente espagnole** (envoi massif de courriers proposant une régularisation sans sanction ciblés sur les entreprises avec une forte probabilité de fraude au vu du datamining) **et sans porter préjudice aux droits des salariés.**

La seconde exigence de la politique de contrôle réside dans l'effectivité des sanctions. Une politique de contrôle ne peut être efficace que si elle est perçue comme réellement dissuasive, ce qui implique concrètement une réelle effectivité des sanctions. Là encore, beaucoup a été fait depuis une quinzaine d'années. Le Conseil s'associe très largement aux priorités mises en œuvre dans ces plans successifs (développement des sanctions administratives, renforcement de la coordination des organismes en charge du contrôle, accent mis sur les fraudes internationales, implication croissante des donneurs d'ordre...), mais considère **qu'il est désormais primordial de s'assurer de l'effectivité des sanctions : le taux de recouvrement des redressements notifiés est encore bien trop faible pour être dissuasif et le nombre de sanctions pénales diminue d'année en année.**

- **Veiller à l'effectivité des sanctions pour renforcer l'effet dissuasif :**
- **Améliorer le recouvrement** : actuellement le taux de recouvrement effectif des redressements prononcés pour travail dissimulé est faible (de l'ordre de 10 à 15 %). Cela pose à l'évidence la question du caractère véritablement dissuasif du contrôle. La Convention d'objectifs et de gestion entre l'Acoss et l'Etat fait d'une amélioration du recouvrement une priorité.
 - **Réinterroger la réponse pénale** : le développement des sanctions administratives ne peut conduire à la marginalisation de la réponse pénale ou à sa concentration sur les seules affaires les plus massives. Or on observe depuis 10 ans une diminution tendancielle du nombre de condamnations de personnes physiques et morales en infraction principale pour travail illégal. Il importe que les organismes de contrôle soient mieux informés des suites judiciaires données aux contrôles et que soient renforcés les liens entre les services judiciaires et les organismes de contrôle.

Les propositions énoncées ont émergé au fil du programme d'auditions du Conseil ; certaines ont d'ailleurs d'ores et déjà été inscrites dans des programmes, plans d'actions, ou conventions d'objectifs des différentes administrations.

²⁵² Ayant vocation à être communiquées à tous corps habilités en matière de lutte contre le travail illégal.

²⁵³ Dans sa COG 2018-2022, l'ACOSS prévoit l'instauration « d'une plateforme gérant les détachements et la pluriactivité à l'image du système belge LIMOSA ». Il s'agirait « d'un dispositif de partage et de croisement de l'information entre différentes sources existantes (SIPSI, SIRDAR, DSN) et différents partenaires (DGT, CLEISS, ACOSS) ».



Annexe 1 : Les méthodes de mesure du travail non déclaré

Plusieurs méthodes de mesure du travail non déclaré ont été théorisées et utilisées dans le cas français. Elles ne retiennent pas les mêmes indicateurs et ne portent pas non plus nécessairement sur les mêmes périmètres, ce qui rend d'emblée difficile la comparaison des résultats. Schématiquement, en retenant la grille d'analyse proposée par le CNIS, ces méthodes reposent sur deux grand types d'approche de nature différente : les méthodes dites indirectes et celles dites directes.

Les méthodes indirectes

Les méthodes indirectes visent, selon le CNIS, à « évaluer l'économie non observée en mesurant, non pas les activités dissimulées elles-mêmes, mais les traces de celles-ci dans l'économie ». Elles cherchent à identifier des « agrégats observables », à les comparer et, sur cette base, à proposer une estimation du volume de ce qui est dissimulé. Pour ce faire, les approches sont nombreuses et présentent des avantages et des inconvénients propres à chacune d'entre elles :

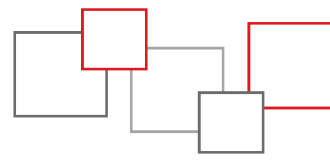
- **approche comptable** : l'écart entre les recettes et les dépenses agrégées (estimées au travers de sources diverses, notamment des enquêtes aux ménages) est imputé aux activités non déclarées.
- **approche de la demande monétaire** : dans cette approche, les transactions liées aux activités non déclarées sont supposées être réglées en espèces, si bien qu'une augmentation du poids de l'économie souterraine est censée se traduire par une augmentation de la quantité de monnaie demandée. La demande de monnaie est estimée économétriquement à partir de variables conventionnelles (taux d'intérêts, variation des revenus, etc.) et non-conventionnelles (niveau de la taxation, complexité de la réglementation, etc.). Toute évolution expliquée uniquement par les facteurs non-conventionnels est donc censée traduire l'évolution de l'économie souterraine²⁵⁴.
Les hypothèses retenues dans cette approche sont, d'après le CNIS, « abondamment critiquées et non-vérifiables »²⁵⁵. A titre d'exemple, la vélocité de la demande de monnaie est supposée similaire entre l'économie souterraine et l'économie officielle, ce qui est empiriquement non-vérifiable. De plus, si toutes les transactions souterraines sont supposées être réalisées par des paiements en espèces, ce n'est pas nécessairement ce que montrent les études empiriques sur le sujet. Ainsi, Isachsen et Strøm (1985) estiment, à partir d'une enquête, que 82 % des transactions de l'économie souterraine ont été réalisées par des paiements en espèce en Norvège en 1980²⁵⁶.
- **approche des inputs physiques** : « cette approche considère qu'il existe une relation stable entre le revenu national et la consommation d'un input tel que l'électricité, censée être un bon indicateur de l'activité économique »²⁵⁷. En effet, la consommation électrique est indispensable pour la production nationale, quel que soit le secteur de référence. Dès lors, si la relation proportionnelle existante entre PIB et consommation électrique varie pour des raisons inexplicables, cette approche considère que telle

²⁵⁴ Schneider, Friedrich, et Dominik H. Enste. (2000), « Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences ». *Journal of Economic Literature*, 38 (1): 77-114.

²⁵⁵ CNIS (2017), La mesure du travail dissimulé et ses impacts pour les finances publiques, rapport du groupe de travail présidé par Alain Gubian, Paris, juin.

²⁵⁶ Isachsen A. and Strøm S. (1985), « The Size and Growth of the Hidden Economy in Norway », *The Review of Income and Wealth*, Vol. vol 31.

²⁵⁷ CNIS (2017), *op. cit.*



évolution est liée à l'économie souterraine – dans le sens où une partie des inputs ne seraient pas déclarés.

La pertinence de cette approche apparaît toutefois limitée : en effet, la consommation d'électricité peut varier pour des raisons indépendantes des évolutions de l'activité souterraine (par exemple, la modification des comportements de consommation énergétique, le progrès technologique, le rôle accru dans l'économie de secteurs peu intensifs en consommation d'énergie tel que les services à la personne, etc.).

- **approche « *Multiple Indicators Multiple Cause* » (MIMC)** : l'économie souterraine est dans cette approche une variable latente inobservée, approximée à travers une grande variété d'indicateurs observables qui reflètent les changements dans le poids de l'économie souterraine au sein d'un pays (argent liquide par habitant, temps de travail...), mais aussi de diverses variables supposées avoir un rôle explicatif dans ce même poids (niveau des contributions socio-fiscales, perception des pouvoirs publics, réglementation, etc.). L'utilisation de ces variables « explicatives » comme variable de détermination de l'économie non déclarée est particulièrement questionnable. Cette démarche présente un double avantage. Elle permet, à l'image d'autres méthodes comme la LIM, de comparer à l'échelle internationale les niveaux d'économie souterraine obtenus dans chaque pays, mais aussi d'estimer l'évolution de l'économie souterraine au cours du temps dans un pays donné. Toutefois, l'inconvénient majeur réside dans le fait que « *les ordres de magnitude obtenus pour un pays et une année sont relatifs et non absolus* »²⁵⁸. En d'autres termes, l'approche ne permet d'obtenir que « *des changements de ratios de l'économie souterraine d'une année sur l'autre et non les valeurs actuelles de l'économie souterraine sur une année individuelle* »²⁵⁹. Cette démarche est donc combinée avec une autre approche (notamment l'approche de la demande monétaire) pour obtenir une estimation en valeurs absolues de la taille de l'économie non observée.
- **les estimations économiques par croisement de sources statistiques** : La **Labour Input Method (LIM)**²⁶⁰, « *part de l'hypothèse que certaines entreprises vont délibérément cacher une partie de leurs activités et donc une partie de leurs employés* »²⁶¹. Elle consiste ainsi à étudier le décalage entre l'offre de travail et la demande de travail : **si l'offre de travail excède la demande de travail, alors la différence traduit le poids total du facteur travail qui opère de manière non déclarée.**
Cette méthode présente toutefois de nombreuses limites. D'une part, la dissimulation d'activité n'est pas prise en compte dans l'analyse, qui se limite à la dissimulation d'emplois salariés²⁶². En outre, les enquêtes auprès des ménages²⁶³, tout comme les statistiques structurelles sur les entreprises, demeurent partiellement incomplètes.

²⁵⁸ Schneider F. (2018), « Size and Development of the Shadow Economy of France and 27 European Union Countries from 2003 to 2018: The latest Development », Working Paper, 2018/5, Department of Economics, Johannes Kepler University.

²⁵⁹ Tedds L.M. (2010), « Revisiting the Latent Variable/MIMIC Model Approach to Measuring the Size of the Canadian Underground Economy », Working Paper, 2010/2, Department of Economics, University of Victoria.

²⁶⁰ Utilisée notamment par Colin Williams dans ses travaux présentés au Conseil lors de son audition le 16 octobre 2018.

²⁶¹ Williams C. et al, (2017), « An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method », Commission européenne.

²⁶² La LIM est donc surtout pertinente pour estimer la demande en travail dans des secteurs intensifs en travail et peu en capital.

²⁶³ Les individus peuvent ne pas déclarer avoir réalisé du travail non déclaré dans ces enquêtes.



Les méthodes directes

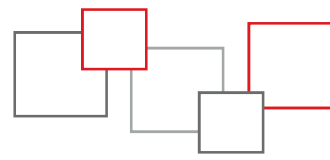
Les méthodes sont là encore très diverses, tant du côté du périmètre du phénomène que des indicateurs retenus pour l'appréhender :

- **post-stratification à partir des résultats des contrôles ciblés** : cette méthode repose sur une exploitation des résultats des contrôles ciblés réalisés par les services compétents de contrôle et vise à estimer le montant global de la fraude. Elle souffre cependant d'un biais de sélection évident inhérent au processus du ciblage (les structures les plus à risque en matière de travail non-déclaré sont davantage ciblées). Pour réduire ce biais de sélection, la distribution des données issues des contrôles ciblés est corrigée de façon à ce qu'elle corresponde à la structure (par exemple, par secteur d'activité ou par taille) de l'ensemble des entreprises d'un pays donné.
- **estimations économétriques à partir des résultats des contrôles ciblés** : un modèle économétrique corrige ici directement le biais de sélection, mais aussi le biais de détection en estimant à la fois la probabilité d'être contrôlé et d'être redressée.
- **estimations économétriques à partir des résultats des contrôles aléatoires** : ces contrôles, qui se distinguent des contrôles ciblées, sont réalisés sur la base d'un tirage au sort et sont menées, sur des secteurs spécifiques, par l'ACOSS et les URSSAF depuis 2005. Les résultats permettent d'estimer la taille du recours au travail non déclaré par le biais du taux de cotisations éludées. Ces estimations constituent, selon le CNIS, « *l'approche probablement la plus satisfaisante d'un point de vue méthodologique* » dans la mesure où le caractère aléatoire des données mobilisées désamorce le biais de sélection inhérent aux contrôles ciblés.
- **estimations d'« écart TVA »** : La différence entre la TVA théorique, calculée « *en appliquant aux différentes composantes de la demande les taux de TVA en principe applicables à chaque transaction* »²⁶⁴, et la TVA effectivement collectée, permet d'estimer le montant de la fraude, c'est-à-dire la « *partie de la TVA payée par le consommateur lors de l'achat d'un bien ou d'un service qui n'est pas reversé au fisc par le producteur* »²⁶⁵. Cette estimation est néanmoins incomplète : d'une part, elle ne permet d'appréhender que la dissimulation d'activité ; d'autre part, de nombreuses incertitudes affectent la fiabilité de la mesure de la TVA théorique.
- **Les enquêtes statistiques** : elles permettent d'estimer quantitativement la demande et/ou l'offre de travail non déclaré, soit directement via des questions aux personnes interrogées (avez-vous effectué, au cours du dernier ou des 12 derniers mois, une activité rémunérée non déclarée ?), soit indirectement via des questions « filtres » qui s'attachent à identifier des formes atypiques de travail ou des personnes sans contrat. . Les difficultés méthodologiques propres à ces enquêtes statistiques sont toutefois nombreuses : non-réponse des individus, sélection et taille de l'échantillon, conception du questionnaire.

Si les méthodes indirectes facilitent la comparaison internationale du travail non déclaré, le CNIS considère que les méthodes directes, fondées sur des données d'audits ou d'enquêtes, « *apparaissent plus robustes, à condition de s'appuyer sur des échantillons de taille suffisante* »²⁶⁶.

²⁶⁴ CNIS (2017), *op. cit.*

²⁶⁵ CNIS (2017), *op. cit.*



Annexe 2 : Etude de Kantar Public pour le Conseil d'Orientation pour l'Emploi (2018)

Dans le cadre de ce rapport, le Conseil a souhaité s'appuyer sur une enquête qualitative inédite, réalisée pour le compte du Conseil par Kantar Public, auprès de personnes qui pratiquent une activité non déclarée afin de mieux comprendre quelles sont leurs motivations et comment le travail non déclaré s'inscrit dans des parcours de vie et des parcours professionnels. La présente annexe est une synthèse des résultats de l'enquête qui a été présenté devant le COE le 18 décembre 2019.

La méthodologie retenue par l'enquête

Il s'agit de 21 entretiens individuels semi-directifs (réalisés du 17 au 29 octobre 2018), d'environ 1h30, en face à face, réalisés principalement au domicile de l'interviewé. L'échantillon a été réparti comme suit : 10 femmes, 11 hommes équitablement répartis en trois classes d'âge (18-35 ans ; 36-55 ans ; 56 ans et plus). Il a également été construit afin d'assurer une certaine diversité des activités non déclarées que les interrogés pratiquent. Les personnes ont été sélectionnées à Paris, Lille, Montpellier et les environs. **Au regard du nombre limité d'entretiens réalisés, les résultats apportés sont principalement illustratifs. L'échantillon n'a, en effet, pas vocation à être représentatif de l'ensemble de la population des travailleurs non déclarés.**

En particulier, pour la quasi-totalité des personnes interrogées, le travail non déclaré **s'exerce en complément d'un emploi principal, qui apporte une certaine forme de protection sociale** (en termes de droits au chômage ou à la retraite...). Ce faisant, leurs perceptions des bénéfices de la déclaration peuvent être potentiellement biaisées. **En outre, il existe un biais méthodologique inhérent à ce genre d'enquête puisque les individus interrogés se sont portés volontaires pour parler de leurs activités non déclarées** : il est probable que leur positionnement vis-à-vis de la non déclaration soit plus assumé que dans l'ensemble de la population des travailleurs non déclarés.

Tableau 26 : Le détail des profils interrogés dans l'enquête de Kantar Public pour le Conseil

Nom	Ville	Sexe	Age	Situation de famille	Niveau d'étude	Aides sociales	Statut	Activité déclarée	Activité non déclarée
Sylvain	Paris	H	27	Célibataire, sans enfant	BEP Hôtellerie restauration/Licence en gestion comptabilité	-	Actif	Serveur et restauration événementielle	Prestations restauration événementielle
Paul	Paris	H	38	1 enfant	Hôtellerie	-	Actif	Chef de cuisine	Idem
Cédric	Paris	H	43	Sans enfant	Bac Pro Commerce	-	Actif	Administrateur achat	Événementiel, promotion concerts
Juliette	Paris	F	66	1 enfant (adulte)	CAP Sténodactylo	-	Retraité	Assistante de direction	Garde d'enfants
Maïa	Paris	F	18	Sans enfant	Etudiante	-	Actif	Professeur de danse / étudiante	Serveuse, baby setting
Louis	Montpellier	H	39	En couple, 2 enfants	Maîtrise STAPS	-	Actif	Conseiller Prévention Santé	Idem



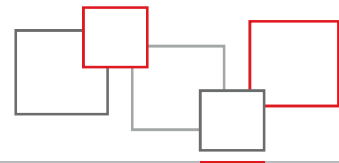
Etienne	Montpellier	H	44	Seul, 1 enfant	DUT Electronique	-	Actif	Informaticien fonction publique	Idem
Ricardo	Montpellier	H	70	Seul, 2 enfants (adultes)	Niveau BAC	-	Retraité	Electrotechnicien à la retraite	Idem
Emilie	Montpellier	F	39	En couple, 2 enfants	BTS Biochimie	-	Actif	Comédienne	Idem + droits d'auteur, ménage, et serveuse
Valérie	Montpellier	F	30	Couple, sans enfant	BTS Publicité	-	Actif	Commerciale vin	Idem
Martine	Montpellier	F	68	Seule, 1 enfant	BAC + CAP Institutrice	-	Retraité	Professeur des écoles	Idem
Vania	Montpellier	F	27	Célibataire, sans enfant	Licence Marketing Vente	-	Recherche d'emploi	En recherche d'emploi	Restauration, garde d'animaux
Sophie	Montpellier	F	23	Couple, sans enfant	Master Economie du Territoire	Oui	Actif	Serveuse	Idem
Antoine	Lille	H	30	En couple, un enfant	BTS gestion Telecom	Oui	Actif	Manager café	Extras service traiteur
Jean-Claude	Lille	H	61	En Couple, sans enfant	BEPC métallurgie	Oui	Actif	Informaticien	Dépannage informatique
Madeleine	Lille	F	56	Célibataire avec enfants	Fongecif, diplôme informatique	Oui	Actif	Adjoint administratif	Ménage, aide à la personne
Malika	Lille	F	28	Couple, 2 enfants	CAP Coiffure	Oui	Actif	Coiffeuse	Idem
Sara	Lille	F	40	Couple, 2 enfants	Diplôme d'animatrice	-	Actif	Animatrice	Traiteur événementiel
Djamel	Lille	H	45	Séparé, 2 enfants	Sans diplôme	Oui	Actif	Technicien traitement des eaux	Travaux maçonnerie terrasse carrelage enduis peinture travaux extérieurs et intérieurs selon saison
Aurélien	Lille	H	43	Célibataire sans enfant	Doctorat en Sociologie-ethnologie	-	Actif	Musicien /commissaire exposition	Idem
François	Lille	H	45	Marié, 2 enfants	CAP maçon		Actif	Maçon	Idem

Note : Lorsque l'activité non déclarée est identique à l'activité principale de l'individu, la mention idem a été inséré dans la colonne référant aux activités non déclarées.

Source : Enquête Kantar Public pour le compte du COE (2018)

Les personnes rencontrées ont montré peu de réticences à s'exprimer sur des pratiques de non déclaration qu'ils savent illégales. Le déroulement des entretiens s'est révélé de ce point de vue très satisfaisant. Les personnes se sont exprimées librement, s'estimant dans leur « bon droit ».

Les principaux résultats : perceptions générales du recours à une activité non déclarée



Les témoignages recueillis auprès des personnes interrogées montrent que **celles-ci se considèrent comme évoluant dans les marges du « monde du travail » et faire face à des conditions de vie précaires**. Le travail non-déclaré est dès lors largement appréhendé comme une réaction nécessaire et naturelle face à un monde du travail jugé de plus en plus dur et concurrentiel. À cela, s'ajoute une perte de confiance dans les institutions publiques et notamment de l'État Providence perçu désormais comme insuffisamment protecteur. Les institutions politiques et administratives apparaissent plus menaçantes que susceptibles d'apporter une protection ou une aide : « *L'Etat est racketteur, au final. D'accord, le travail au noir est une forme de vol à l'Etat mais est-ce que l'Etat ne nous vole pas aussi ?* » (Ricardo, 71 ans, veuf, conjugue travail à temps partiel déclaré et revenus non-déclarés de travaux de dépannage ou d'installation électrique pour des particuliers, Montpellier).

En parallèle, **le travail non déclaré semble très ancré, à la fois, dans les habitudes individuelles** (qui interviennent souvent dès le plus jeune âge) **et collectives** (dans un certain nombre de secteurs). De fait, l'étude montre que le recours à un travail non-déclaré est souvent la résultante de règles sociales tacites, non-écrites, du secteur ou de l'employeur (notamment dans les secteurs de la restauration ou du spectacle...) ou d'un arrangement de gré-à-gré entre particuliers-clients.

Les coûts potentiels liés à la déclaration de son activité sont perçus comme évidents et immédiats :

- **une perte de revenus que les individus imaginent conséquent** et refusent d'accepter parce que ce supplément de revenu permet de « *joindre les deux bouts ou de se faire plaisir* » : « *Je suis passionnée par la cuisine, j'ai le plaisir de cuisiner pour les autres, cela m'apporte de l'argent, me permet de mieux vivre, d'avoir des extras* » (Sara, 40 ans, animatrice, service de cuisine pour des particuliers de manière non déclarée) ;
- **une perte d'activité**, lorsque l'activité est viable que parce qu'elle est non déclarée : « *il y a tellement d'heures supplémentaires effectuées dans la restauration que si elles devaient toutes être payées, aucun restaurant ne pourrait être rentable* » (Sylvain, 27 ans, serveur en intérim à Paris) ;
- **une perte de liberté** : le travail non déclaré représente aux yeux des interviewés une forme d'indépendance et de souplesse ;
- **La déclaration des activités réalisées de manière non déclarée est souvent pensée comme une démarche abstraite, lourde et difficile pour ceux à l'origine de leur propre activité. Ces démarches sont parfois ignorées et très souvent mal maîtrisées par les individus. Ne pas déclarer est alors perçu comme la solution la plus simple** : « *Monter une autoentreprise, d'accord ça prend 5 minutes sur Internet. Mais il y a tout ce qui suit. Une masse de papier à remplir. Je me fais aider pour tout ça par mes parents et par leur avocat* » (Maïa, 18 ans, étudiante, autoentrepreneur dans le domaine du spectacle, Paris).

Inversement, les bénéfices de la déclaration apparaissent faibles, lointains et peu tangibles :

- **les congés payés et les droits au chômage peuvent être des leviers incitatifs**, notamment chez les plus jeunes : « *Les inconvénients de ne pas tout déclarer, c'est qu'on n'a pas de congés à 100%, on n'est pas couvert à 100% en cas d'accident. On a des petites indemnités chômage* » (Sophie, 23 ans, célibataire, serveuse à Montpellier) ;
- **les droits à la retraite apparaissent insuffisants et trop lointains pour être des avantages intéressants**, notamment pour les plus jeunes (pour lesquels la retraite est parfois un horizon inimaginable) et les plus âgés.
- **La reconnaissance symbolique et la valorisation financière du travail effectué sont des avantages perçus par un certain nombre d'individus. La déclaration permet, ainsi, en cas de changement d'employeurs, de prétendre à un certain niveau de responsabilités et de salaire.**



- **La sécurité du paiement est également citée comme un bénéfice de la déclaration, bien que pour la plupart des individus interrogés, ceux-ci n'ont pas évoqué de difficultés de paiement des activités non déclarées.**

Ainsi, les individus rencontrés tendent à surestimer ce que la déclaration leur ferait perdre en termes monétaires par rapport aux avantages en termes de droits à la retraite ou au chômage largement ignorés et/ou sous-estimés. **Les individus font alors preuve d'une préférence pour le présent** (gagner plus maintenant, notamment du fait d'un budget serré, plutôt que de bénéficier plus tard de droits et protections perçues parfois comme hypothétiques) **et l'argent liquide**, qui semble plus rémunérateur et facile d'usage : « *J'aime le cash. En avoir dans ma poche. Le toucher. J'ai l'impression d'être la reine du pétrole ! D'être libre, de faire ce que je veux, quand je veux. Tout de suite !* » (Maïa, 18 ans, étudiante, autoentrepreneur dans le domaine du spectacle, Paris).

Par ailleurs, **l'activité non déclarée n'est pas moralement condamnable ; elle n'est pas dénuée de valeurs morales positives pour les personnes rencontrées**. Ces dernières insistent notamment sur la recherche d'un **accomplissement professionnel dans un cadre alternatif à la norme ou sur les valeurs de débrouillardise et de solidarité** : dans le cas de services à la personne de gré-à-gré (hors d'un cadre contractuel) est associé l'idée d'un service rendu entre égaux : « *Quand je rends service aux personnes âgées, je n'ai pas l'impression de travailler, j'ai l'impression de retrouver de l'humain* » (Madeleine, 56 ans, adjointe administrative).

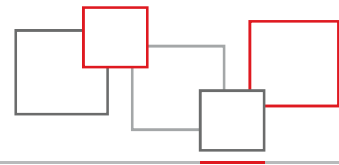
Loin d'être condamné par l'entourage proche ou lointain, le travail au noir est souvent présenté comme une activité courante, normale et largement acceptée: « *J'ai commencé à travailler très tôt dans le restau de mes parents. Pour me faire de l'argent de poche. J'ai continué par la suite quand je n'avais pas cours* » (Sophie, 23 ans, célibataire, serveuse à Montpellier). **Et ce d'autant plus que l'impact de la non déclaration de leur activité sur la collectivité (en termes de cotisations et de protections sociales) est minimisé** : « *Ce n'est pas notre petit black, nos 10 ou 50 euros, qui vont creuser le trou de la Sécurité Sociale* » (Valérie, 23 ans, en couple, commerciale).

En ce qui concerne les sanctions à l'égard du travail non déclaré, les différents entretiens indiquent que si l'illégalité de cette pratique est évidente pour tous, le risque de contrôles et de sanctions est jugé très limité. L'éventualité d'être sanctionné apparaît même anecdotique dans certaines activités comme les activités de soutien scolaire. Ce risque faible est parfois regretté dans certains secteurs, en particulier lorsque le travail non déclaré est perçue comme inévitable et néfaste pour le bon fonctionnement du marché du travail : « *Si il y avait de vrais contrôle sur les heures supplémentaires, cela serait une vraie marche de franchise* » (Sylvain, 27 ans, serveur en intérim à Paris).

A l'inverse, **beaucoup contestent la légitimité même des sanctions à l'égard d'activités, estimées marginales**, permettant d'assurer un complément de revenu jugé indispensable : « *Je me dis souvent « tout ça pour ça » ! Ma retraite, je l'ai gagnée et je me retrouve à batailler pour vivre comme je le voudrais. Je n'ai aucune envie de déclarer mes petits gains au noir* » (Juliette, Paris, 66 ans).

Les mécanismes propres à la non déclaration d'activités se déclinent différemment selon les profils des individus. Le recours au travail non-déclaré s'inscrit en effet différemment selon l'âge et la situation familiale des interviewés. Aussi, et sans qu'il n'y ait bien sûr d'unicité des trajectoires, l'analyse a permis de distinguer trois profils différents :

- les « jeunes », ayant moins de 30 ans et sans enfants ;
- les responsables de famille (aux revenus souvent modestes) ;
- les personnes retraitées



Les jeunes : freins et leviers au travail déclaré

Les jeunes rencontrés partagent des histoires de vie marquées par des difficultés diverses et notamment :

- **une grande instabilité professionnelle** : beaucoup ont enchaîné des contrats de courte durée et des emplois saisonniers dans les secteurs où l'emploi apparaît relativement facile à trouver (grande distribution, restauration...);
- **une forte précarité ressentie** : leurs niveaux de revenus sont souvent très irréguliers et grandement dépendants des emplois trouvés et ils se déclarent en difficulté pour payer les dépenses quotidiennes tout en étant capable des dépenses de loisirs souvent jugés également essentielles ;
- **une forte compétition** : à la fois pour trouver un emploi ou même un travail saisonnier, mais aussi compte-tenu de leurs faibles revenus déclarés, pour louer un appartement...

Ces difficultés sont particulièrement visibles dans le témoignage de Sophie (23 ans, célibataire, serveuse à Montpellier) : « *Le travail est une obligation pour gagner sa vie. Quand j'aurai trouvé ma voie, je serai prête à travailler dur pour aller plus loin. J'ai fait un Master en Aménagement du territoire et me suis aperçue que ce travail ne me convenait pas. Trop bureau pour moi. J'ai commencé à travailler très tôt dans le restau de mes parents. Pour me faire de l'argent de poche. J'ai continué par la suite quand je n'avais pas cours. Il y a plein de petits boulots sur les plages, l'été, dans la région. J'ai travaillé dans des paillettes où on était tous au noir. La consigne en cas de contrôle, c'était de tout laisser tomber et de courir ! J'ai poussé une charrette pendant 4 mois sur la plage. Tout était payé au black et l'argent était partagé entre tous les vendeurs, à part égale, quelles que soient les ventes effectuées Je n'aimais pas ce système. On avait de faux contrats. On a été contrôlés une fois et interrogés mais il ne s'est rien passé. J'ai fini la saison et gagné à peu près 2000 €. McDo a été une bonne formation. Pas très bien payé, 500 € par mois, mais ça m'a permis d'acquérir de bons réflexes comme la rapidité, l'hygiène et un sens du travail en équipe ; ça m'a servi pour la suite dans la restauration. Dans mon poste de serveuse actuel, je suis payée en partie au black. Mon salaire horaire pour les extras est faible. Je devrais avoir 12€ de l'heure et on m'a proposé 8€ pour commencer. Je monte petit à petit. J'ai 9,5€ maintenant. Mon patron me reprendra peut-être quand je rentrerai de voyage. J'espère avoir 10€ ».*

Pour beaucoup des jeunes rencontrés, la pratique du travail non déclaré est enracinée dans leurs usages. Ils connaissent le travail au noir depuis très jeune pour l'avoir vu encouragé et pratiqué par leurs familles et proches et ce dès le plus jeune âge (baby-sitting, aide dans les commerces, petits travaux...). Puis à l'adolescence, durant leurs études et à l'heure actuelle, ils ont occupé et occupent encore souvent des emplois saisonniers (tourisme, restauration, vente ambulante), des jobs sans contrats ou payés partiellement de manière non déclarée. Dans ce contexte (difficultés financières, chômage), le travail non déclaré apparaît à leurs yeux comme un incontournable et une solution naturelle si l'on veut travailler.

Le travail non déclaré est parfois perçu comme avantageux lorsque les revenus qu'ils tirent d'activités non déclarées sont plus importants que ceux d'un travail déclaré. Parce que les revenus sont immédiatement disponibles en argent liquide) et qu'ils sont relativement flexibles sur les heures travaillées et les horaires ce qui peut leur permettre de cumuler parfois plusieurs « petits jobs » à la fois. L'activité non déclarée permet notamment de réaliser des extras ou de financer des voyages : « *Je fais toujours des extras dans les restos de temps en temps. 1 weekend tous les 2 ou 3 mois, une soirée par ci par là. Ça sert à payer les vacances ou un truc dont on a envie* » (Valérie, 23 ans, en couple, commerciale).

Outre le sentiment de liberté (de ne pas s'engager dans un contrat de travail) qu'il procure souvent, le travail non déclaré peut également être conçu comme une opportunité d'accumuler de l'expérience professionnelle:



« Travailler me permet d'acquérir de l'expérience professionnelle, de rencontrer des gens, de me faire des collègues, Quand on est jeune et qu'on veut travailler, il faut passer par là » (Vania, 27 ans).

Pour certains, le travail non déclaré est combiné avec un autre statut (autoentrepreneur), ce qui donne la possibilité de gérer son développement à sa guise et de déclarer ou non selon sa situation du moment.

Pour autant, les limites de ce système sont aussi identifiées : salaires faibles, heures travaillées non payées. Les jeunes semblent ainsi critiques lorsque ce travail non déclaré, en plus de ne pas offrir la sécurité du cadre légal et les avantages associés, tire les salaires vers le bas. En revanche l'absence de couverture sociale ne les inquiète pas outre mesure, parce qu'ils se minimisent les risques associés à la maladie ou aux accidents. **Toutefois, les jeunes craignent un cercle vicieux du cumul de petits jobs sans envergure les tirant vers le bas. Ils envient souvent les congés payés et plus ponctuellement les indemnités chômage (associées au CDI) propres au travail déclaré.**

Par leurs recours au travail non déclaré, ils s'inscrivent souvent en défaut et contre un système et des institutions perçues comme des entraves plus que comme des aides. Ces institutions sont désormais considérés inaptes à les protéger et leur assurer un avenir, voire font l'objet d'une forte méfiance : « Je me méfie des banques. Elles peuvent moucharder, s'inquiéter si trop d'argent entre sur un compte » (Maïa, 18 ans, étudiante, autoentrepreneur dans le domaine du spectacle, Paris).

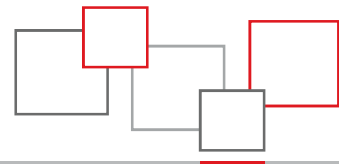
Beaucoup considèrent qu'ils ne pourront pas bénéficier d'une retraite parce que celle-ci n'existera plus d'ici qu'ils soient eux-mêmes en âge d'être à la retraite : « Je crois qu'il faut se préparer à vivre sans le système, tout peut faillir du jour au lendemain. En France, il y a l'endettement qui est un gros problème. Quant à la retraite, je n'y crois pas, cela n'existera plus quand j'y arriverai » (Sylvain, 27 ans, serveur en intérim à Paris).

Ainsi, non seulement le travail non déclaré n'est pas un interdit à leurs yeux mais il est même devenu essentiel à leurs habitudes de vie malgré ses défauts.

Les familles : des situations souvent proches de la précarité

Les parents rencontrés partagent un certain nombre de points communs :

- **un revenu du foyer souvent perçu comme faible** notamment en considérant les dépenses pour les enfants. **La situation semble particulièrement difficile dans le cas des familles monoparentales. Presque tous les individus rencontrés possèdent un contrat de travail fixe auquel ils tiennent particulièrement :** « J'ai un CAP de maçon, j'ai commencé à travailler en intérim, puis après j'ai travaillé deux ans dans le nettoyage industriel et maintenant je travaille dans le bâtiment de nouveau dans une petite entreprise de rénovation. J'ai la chance d'avoir un travail et je ne demande pas plus, je gagne 1500 euros par mois. J'y reste, dans ma petite société, j'y suis bien, j'aime avoir un travail assuré, j'ai peur du chômage et là, l'argent rentre tous les mois » (François, 45 ans, maçon, effectue des travaux à domicile de bricolage et maçonnerie) ;
- **un horizon professionnel bouché : issues de formations faiblement diplômantes (CAP coiffure, bâtiment, vente...), ils n'ont pas accès à une vraie mobilité professionnelle et se sentent limités à certaines tâches sans évolution possible :** « Je n'ai pas fait de grandes études, je suis arrivée en France, j'avais 13 ans, j'ai arrêté l'école assez tôt et commencer à travailler à l'usine et puis, vers 22/23 ans j'ai repris une formation, un BEP de vente et j'ai grimpé les échelons de vendeuse à responsable de magasin haut de gamme dans différentes enseignes. Puis, j'ai eu un déclic, j'ai voulu reprendre des études et j'ai pleuré le jour où j'ai pu lire pour la première fois un livre complètement en français, c'était *Germinal* de



Zola, j'ai bien aimé l'histoire, la lutte pour leurs conditions et leurs droits, mais j'ai raté mon BTS d'éducatrice, à l'écrit, j'ai paniqué une fois de plus et je ne l'ai pas eu. Mais depuis 7 ans que j'y suis, je n'évolue pas, au niveau de mon statut, au-delà des diplômes, ils préfèrent engager des bacs + 3, + 5 qui ne restent pas dans le poste et moi, je stagne, la Direction me fait confiance, mais quand je propose des choses pour faire évoluer mon poste, on me dit il n'y a pas de budget. L'expérience devrait payer non ? Mais moi sans diplômes, je n'évolue pas, c'est frustrant ! J'ai des collègues qui ont fait des VAE (validation des acquis d'expériences), mais rien n'a bougé non plus. Je suis passionnée par la cuisine, un jour que je ramenais un plat pour une amie au travail, il y a de gens qui m'ont demandé aussi d'en faire pour eux, maintenant j'ai une dizaine de clients et je ne travaille que le jeudi, j'ai le plaisir de cuisiner pour les autres, cela m'apporte de l'argent, me permet de mieux vivre, d'avoir des extras. Mon mari gagne 1100 euros avec l'APL et moi 500 avec mon CDI + 100 de RSA, et 200, 300 avec la cuisine, nous sommes un couple avec deux enfants et nous gagnons à peu près à peu près 2000 euros » (Sara, 40 ans, animatrice, service de cuisine pour des particuliers).

Ces personnes, pour la plupart salariés depuis des années, pratiquent une activité non déclarée annexe qu'ils présentent comme un complément de revenu indispensable pour éviter de tomber dans la précarité et assurer une sorte de cagnotte pour les enfants (activités culturelles, loisirs, frais d'éducation...) : « *Le travail au noir est une nécessité, si je ne faisais pas cela, ma fille ne mangerait plus et je serais dans l'endettement* » (Madeleine, 56 ans, adjoint administratif en mairie, mère célibataire). « *Avec l'argent que je gagne en plus, je peux inscrire mon fils à la musique et à la batterie, je peux sortir avec mes enfants, je peux leur payer des trucs. Si je n'avais pas cet argent, je ne pourrais leur offrir tout ça et ils resteraient à s'ennuyer à la maison* » (Sara, 40 ans, animatrice, service de cuisine pour des particuliers). « *Les salaires ne sont pas très hauts, surtout quand on a des enfants, et les enfants demandent plus aujourd'hui quand on veut leur faire plaisir, les Playstations et tout ça, c'est cher* » (Djamel, 45 ans, technicien de traitement des eaux).

Face à la faiblesse perçue par les individus des aides ou allocations familiales, le travail non déclaré est moralement valorisé au motif qu'il permet d'**équilibrer le budget, d'assurer un meilleur avenir à leurs enfants** et d'être un « bon parent ». Au demeurant, **l'activité non déclarée est souvent présentée comme marginale** (quelques centaines d'euros de plus par mois, 250 tout au plus) **et consiste souvent à rendre des services de gré-à-gré entre particuliers à domicile (coiffure, cuisine, assistance aux personnes âgées, bricolage...)**. Cette activité reste limitée à la fois pour ne pas empiéter sur le travail principal et la vie de famille mais également pour ne pas se faire repérer par des entrées d'argent trop élevées.

Déclarer leur semble financièrement impossible ; ils ont souvent très peur de perdre ce qu'ils ont gagné ou des minimas sociaux : « *Le black, cela nous sauve la vie, c'est une question de manger correctement du 1er au 31 et ce n'est pas un luxe. On ne peut pas se faire déclarer même si on en a la meilleure intention du monde, la vie est trop dure* » (Malika, 28 ans, autoentrepreneur, coiffure à domicile). « *Si je gagne de l'argent en plus sur le deuxième travail, c'est pour moi, pour être honnête je gagne 100 je veux 100, je paie ma part d'impôts. Avec mon travail principal, je ne veux rien payer sur mon deuxième travail, Ce que je donne aux impôts, je le regagne à côté donc sur ce que je gagne à côté, je n'accepte pas qu'on me prélève un impôt que j'ai déjà donné* » (François, 45 ans, maçon, effectue des travaux à domicile de bricolage et maçonnerie). « *Il faut donner aux gens les moyens d'être honnêtes de pouvoir déclarer leur travail, mais il faut qu'ils revoient leur barème* » (Sara, 40 ans, animatrice, service de cuisine pour des particuliers).

Par ailleurs, **le recours au travail non déclaré permet également de recouvrer une forme de dignité, et d'oxygénation par rapport à un travail (salarié) principal mal vécu.** Ce travail permet chez certains une libéra-



tion, en dehors de la subordination aux règles de l'employeur et de la pressurisation de l'économie, et avec une réelle autonomie et indépendance de valeurs et de choix.

Les échanges se veulent plus chaleureux et plus égalitaires, une sorte de donnant-donnant entre clients-particuliers. De fait, les individus interrogés **estiment souvent rendre service en donnant accès à des prestations moins chères** : « *Les gens que je coiffe, ils n'ont pas beaucoup d'argent, je leur rends service en faisant des prix moins chers, on n'est pas là à s'assommer les uns avec les autres, on s'entraide et du black il y en a partout quand vous allez chez le garagiste par exemple, et heureusement, car cela nous aide à vivre* » (Malika, 28 ans, autoentrepreneur, coiffure à domicile). « **Quand je rends service aux personnes âgées, je n'ai pas l'impression de travailler, j'ai l'impression de retrouver de l'humain** » (Madeleine, 56 ans, mère célibataire, adjoint administratif en mairie).

Cet aspect donnant-donnant est d'autant plus mis en avant dans les entretiens, qu'il fait contraste avec une forme de défiance à l'égard de la « société d'en haut » empreinte, selon eux, d'égoïsme. Face à un Etat-providence jugé défaillant, le travail non déclaré constitue alors un moyen de se protéger individuellement.

Enfin, les principales motivations au travail déclaré évoquées par ces familles concernent essentiellement les droits à la retraite ou la possibilité d'avoir des droits bancaires correspondant à toutes leurs heures de travail réalisées.

Les retraités : freins et leviers au travail déclaré

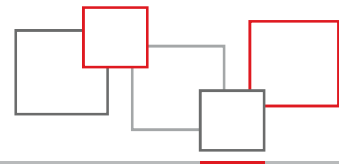
Les retraités rencontrés sont empreints d'une certaine amertume et d'une certaine désillusion à l'égard du monde du travail et du système de protection sociale :

- **Ils ont connu les années 1970-80 perçues comme une période faste**, où le manque de diplôme n'était pas un frein à la possibilité de faire carrière, de prendre des responsabilités et d'avoir des augmentations de salaires et de bonnes conditions de travail ;
- **Cette période contraste selon eux avec la situation actuelle** que rencontrent leurs petits-enfants : « *Il y a moins de travail, des métiers qui disparaissent, qui ne sont plus tels qu'ils étaient. Ce ne sont pas les conditions que presque toute ma génération a connues. Les salariés se sentent moins protégés, abandonnés* » (Martine, 68 ans, récemment divorcée, soutien scolaire non déclaré, Montpellier).

Dans un contexte actuel plus sombre (raréfaction du travail, rapports de travail plus compétitifs, des salaires qui n'augmentent que faiblement), **ils ressentent une forme d'amertume à l'égard d'un montant de pension qu'il estime faible au regard de leur investissement professionnel passé (entre 1 500 et 1 900 euros).**

Le travail non déclaré apparaît comme un moyen de compléter ses revenus, de se faire plaisir et de faire plaisir à leurs proches : « *J'ai besoin d'un appoint d'argent un peu plus grand. Pour mettre du beurre sur les épinars. Ce ne sont pas de grosses sommes. Je n'ai pas de ressenti de culpabilité. Parfois, je rends même service gratuitement. On me donne une bouteille et ça me suffit* » (Ricardo, 71 ans, veuf, conjugué travail à temps partiel déclaré et revenus non-déclarés de travaux de dépannage ou d'installation électrique pour des particuliers). « *Cela nous permet de nous payer des voyages ma femme et moi, on profite davantage* » (Jean Philippe, 61 ans, Lille).

Pour certains, ce sont des aléas de la vie (divorces, remboursement d'un prêt...) **qui sont à l'origine de la réalisation de ces compléments** : « *J'ai un bon revenu (1 914 euros de retraite) mais j'ai besoin de travailler car j'ai été chassée de mon appartement à la suite de mon divorce. J'ai un prêt à rembourser, un avocat à payer Je fais du soutien scolaire pour arrondir mes fins de mois* » (Martine, 68 ans, récemment divorcée, soutien scolaire non



déclaré, Montpellier). **Au total, les personnes interrogées n'envisagent en aucun cas la déclaration** ; ils ont peur d'être davantage imposés.

Par ailleurs, les travaux réalisés sont essentiellement des services de gré-gré entre particuliers (gardes d'enfants, soutien scolaire, bricolage et dépannage) **et sont plutôt faciles à trouver** (bouche-à-oreille, réseaux relationnels). Ce faisant, **le travail non déclaré permet à ces individus de retrouver du contact social et de se sentir utiles. Cette forme de travail se veut également plus libre (liberté horaire) et plus conviviale (que le rapport contractuel strict qu'ils ont connu)** : « *J'ai eu besoin de reprendre une activité lorsque je suis partie à la retraite. Les premiers temps ont été plus pénibles que je ne l'aurais pensé. J'ai eu beaucoup de mal à m'adapter à ma nouvelle vie. Maintenant, entre le bénévolat et le soutien scolaire, j'ai de quoi m'occuper. Je suis plus libre et je me sens encore utile !* » (Martine, 68 ans, récemment divorcée, soutien scolaire non déclaré, Montpellier).

L'impact de leur travail non déclaré est minimisé au motif que les prestations réalisées sont ponctuelles et mineures ; ils n'ont ni le sentiment d'impacter les recettes de l'Etat, ni de priver certains actifs de travail. Cette pratique du travail non déclaré est d'autant plus banalisée, qu'en parallèle, les pratiques de fraude fiscale et de détournement de fonds publics lui sont opposées. **Les justifications apportées à cette activité non déclarée viennent également de la défiance dans le système dont ils estiment ne pas avoir assez bénéficié.** Ils ont le sentiment d'avoir contribué efficacement au développement du pays mais de ne pas avoir obtenu de retour à la hauteur, au regard de leurs pensions modestes et d'un manque de reconnaissance symbolique : « *Je me dis souvent « tout ça pour ça » ! Ma retraite, je l'ai gagnée et je me retrouve à batailler pour vivre comme je le voudrais. Je n'ai aucune envie de déclarer mes petits gains au noir* » (Juliette, Paris, 66 ans).

Enfin, si les motivations à déclarer leurs activités sont faibles (les risques d'accident ou de maladie les affectent peu, ils s'estiment de fait couverts par leur mutuelle), **elles ne sont pas néanmoins inexistantes.** Plus particulièrement, la relation de gré-à-gré réserve parfois des imprévus et de l'insécurité : « *J'ai été menacée deux fois d'un couteau par un enfant que je gardais. J'ai eu du mal à le désarmer. Les parents ne m'avaient rien dit et ils l'ont mal pris quand je leur en ai parlé. Après ça, j'ai décidé d'arrêter les gardes d'enfant* » (Juliette, Paris, 66 ans). En revanche, aucun cas de non-paiement ou de contestation du montant de la rémunération n'a été relevé parmi les retraités interviewés.

Quelques pistes de recommandations

Les entretiens ont mis en lumière un enracinement profond du travail non déclaré dans les habitudes de vie des personnes interrogées. Il s'accompagne souvent d'une forme de valorisation morale de ce type d'activité comme un contre-modèle au monde du travail classique.

En parallèle, **les avantages de la déclaration sont souvent mal perçus ou perçus comme peu tangibles.** Ainsi les **mécanismes de simplification administrative sont le plus souvent très méconnus** (chèque emploi service universel, titres simplifiés comme le chèque emploi associatif). A l'inverse, les pertes relatives à cette déclaration apparaissent immédiates et surestimées du fait d'un certain nombre de biais cognitifs de la part des individus.

Changer les comportements en matière de travail non déclaré est donc particulièrement difficile et ce d'autant plus que réponses adressées ne sont pas les mêmes selon les moments de vie (*supra*) et les profils.

Sur la base des entretiens, l'institut Kantar a identifié quatre leviers d'action possibles : « persuader » ; « éduquer » ; « concevoir » et « contrôler ».



Persuader

Etant donné la sensibilité très forte des individus qui pratiquent le travail non déclaré à l'égard de tout ce qui pourrait être jugé comme un rappel à la morale ou à l'ordre, il semble nécessaire d'**éviter toute forme de culpabilisation du travail non déclaré ou de stigmatisation-diabolisation des comportements**. Dans un tel cas de figure, le risque est d'aboutir à une légitimation par réaction du travail non déclaré (le « légitime » contre le « légal »).

En parallèle, l'idée que le travail au noir est un problème collectif, dont il faudrait s'occuper, est à l'heure actuelle entièrement absente des discours des personnes interrogées. Il y a un risque de donner le sentiment qu'on vise principalement un « petit » problème et les plus faibles, qui chercheraient principalement à « s'en sortir ». **Une communication adaptée devrait s'inscrire dans le temps long : il s'agit de faire comprendre le manque à gagner collectif du travail non déclaré et ce que cela coûte à chacun.**

Eduquer

La pédagogie et l'information sur ce sujet sont difficiles mais indispensables. L'idée est de parvenir à rappeler des éléments objectifs et rationnels pour insister sur les bénéfices individuels et collectifs au travail non déclaré. Cette information doit être personnalisée et adaptée au public ciblé :

- pour les individus ayant créé leur activité, il s'agit surtout de rappeler l'absence d'assurance et de protection juridique en cas d'imprévu ou de problème (non-paiement, accidents...);
- pour les employeurs, il s'agit avant tout de rappeler le risque et le coût des sanctions financières et pénales.

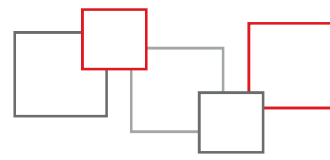
Concevoir

Dans de nombreux cas, le travail non déclaré apparaît comme la solution la plus simple et naturelle alors que, dans le même temps, les dispositifs de simplification administrative sont très méconnus. S'il semble utile de faire davantage connaître les dispositifs existants (CESU, CEA...), ils ne semblent toutefois pas en mesure de lever toutes les appréhensions individuelles à l'égard de la complexité perçues des démarches de déclaration.

Cette simplification extrême des démarches de déclaration pourrait s'organiser autour d'une application ou un site internet facilement accessible (via smartphone) et simple, qui rende la déclaration aisée et intuitive. Cette application pourrait donner à voir immédiatement et simplement (sous la forme de simulations) aux déclarants ce qu'ils cotisent (combien, pour quoi et pour qui) et les bénéfices associés (droits à la retraite, nombre de jours de congés payés...).

Contrôler

Le travail non déclaré reste souvent subi par les employés, même s'ils peuvent y trouver des bénéfices. Des contrôles plus fréquents ou des sanctions plus fortes sont essentielles pour décourager la non déclaration. En revanche, le recours à la sanction dans le secteur des services à la personne est beaucoup plus difficile à mettre en œuvre, au regard des sommes modestes mises en jeu et pourrait apparaître injuste.



Annexe 3 : Liste des auditions

Mardi 10 juillet 2018

- Nadia JOUBERT, directrice des Statistiques, des Etudes et des Fonds (DESF) de la Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole (CCMSA), et Alain FOURNA, mission Services à la personne, Direction générale des entreprises, au titre de l'enquête nationale pilote réalisée en juin 2015 par le CREDOC sur le travail non déclaré ;
- Alain GUBIAN, président du groupe de travail du CNIS sur la mesure du travail dissimulé, directeur financier et directeur des statistiques, des études et des prévisions de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), et Cyrille HAGNERÉ, rapporteur du groupe de travail du CNIS, adjoint au directeur des statistiques, des études et des prévisions, ACOSS.

Mardi 11 septembre 2018

- Nadia JOUBERT, directrice des Statistiques, des Etudes et des Fonds, Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole ;
- Philippe ADAIR, professeur d'économie, Université Paris-Est Créteil.

Mardi 18 septembre 2018

- Philippe MARCADENT, chef du service des marchés du travail inclusifs, des relations professionnelles et des conditions de travail, BIT ;
- Paolo FALCO, direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, OCDE.

Mardi 25 septembre 2018

- Jeanne-Marie PROST, déléguée nationale à la lutte contre la fraude, et Christine RIGODANZO, chargée de mission à la DNLF ;
- Stéphane PACAUD, chargé de mission en charge de la lutte contre la fraude, CNAF.

Mardi 2 octobre 2018

- Florence WEBER, directrice du département de Sciences Sociales de l'ENS et chercheuse au Centre Maurice-Halbwachs et Paco RAPIN, doctorant à l'EHESS ;
- Isabelle PUECH, directrice de l'Observatoire des emplois familiaux.

Mardi 9 octobre 2018

- Emmanuel DELLACHERIE, directeur de la Réglementation, du Recouvrement et du Contrôle, AcoSS ;
- Colonel Philippe THURIES, chef de l'Office Central de Lutte contre le Travail Illégal (OCLTI), et Lieutenant-Colonel Jean-François DE DECKER ;
- Didier DEMAZIÈRE, sociologue français spécialisé dans l'étude du chômage et la sociologie des professions, directeur de recherche de première classe au CNRS.



Mardi 16 octobre 2018

- Colin C. WILLIAMS, professeur de sciences politiques à l'Université de Sheffield ;
- Dominique LIBAULT, président du Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale (HCFips).

Mardi 30 octobre 2018

- Jean Louis TAUZIN, directeur de la prévention des fraudes et du contrôle interne), et Jean-Christophe BAKLAUTI, adjoint, Pôle emploi ;
- Pierre-Yves CABANNES, chef du bureau Lutte contre l'exclusion, DREES.

Mardi 6 novembre 2018

- Marie-Christine CHAMBE, Directrice de l'audit et de la maîtrise des risques, et Raphaël GORRE, Responsable du département « contrôle externe, lutte contre la fraude et le travail dissimulé », Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole (CCMSA) ;
- Yves CALVEZ, IGAS, représentant français et co-président de la Plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré.

Mardi 15 novembre 2018

- Bastien LLORCA, sous-directeur du contrôle fiscal, Direction Générale des Finances publiques (DGFiP) ;
- Katherine AUER, conseillère sociale de l'ambassade d'Allemagne à Paris ;
- Gil RAMOS MASJUAN, conseiller social de l'ambassade d'Espagne à Paris.

Mardi 20 novembre 2018

- Laurent VILBOEUF, directeur adjoint, Direction générale du travail et Jean-Henri PYRONNET, sous-directeur des relations individuelles et collectives ;
- Mathilde LIGNOT-LELOUP, directrice de la sécurité sociale.

Mardi 11 décembre 2018

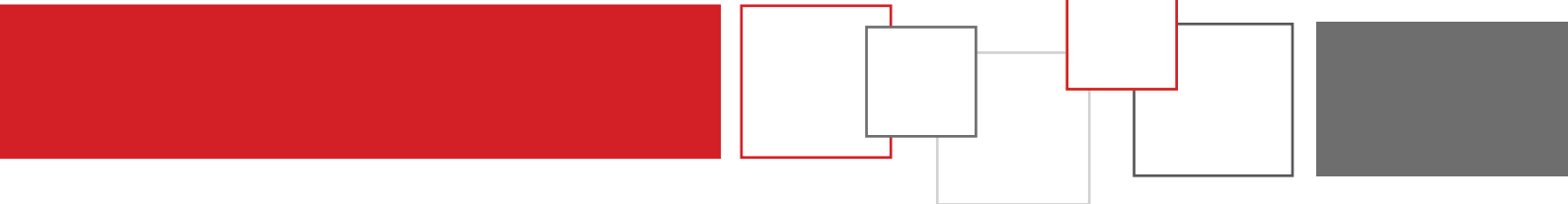
- François HUREL, président, et Monique SENTEY, déléguée générale, Union des Auto-entrepreneurs ;
- Jean Paul PLATTIER, chargé de mission auprès de la sous-directrice du droit des entreprises, Direction générale des entreprises (DGE).

Mardi 18 décembre 2018

- Laure SALVAING, directrice déléguée, et Guillaume CALINE, directeur de clientèle, Kantar Public (Rendu enquête Kantar).

Mardi 8 janvier 2018

- Bruno DALLES, directeur de Tracfin (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins).



Le Conseil d'orientation pour l'emploi est une instance pluraliste d'expertise et de concertation, placée auprès du Premier ministre, qui rassemble l'ensemble des acteurs du marché du travail. Il réunit, outre son président, les représentants des partenaires sociaux, les responsables du service public de l'emploi, les directeurs des administrations centrales intervenant dans le champ du travail et de l'emploi, des économistes et experts du marché du travail, ainsi que des représentants du Parlement et des collectivités territoriales.

France Stratégie est un organisme d'études et de prospective, d'évaluation des politiques publiques et de propositions placé auprès du Premier ministre. Lieu de débat et de concertation, France Stratégie s'attache à dialoguer avec les partenaires sociaux et la société civile pour enrichir ses analyses et affiner ses propositions. Elle donne à ses travaux une perspective européenne et internationale et prend en compte leur dimension territoriale

