



Le travail non déclaré

Synthèse

Phénomène ancien en France, comme ailleurs en Europe, le travail non déclaré n'en reste pas moins encore largement méconnu. Cela s'explique par la difficulté inhérente à mesurer et identifier des pratiques qui sont par nature non connues des autorités mais aussi par leurs constantes évolutions.

Les sources disponibles ne captent qu'une partie de la réalité : la plus visible. Fragiles mais éclairant le phénomène sous différents angles, elles révèlent toute la diversité, encore mal mesurée à la fois en termes de masses financières et de personnes concernées, des formes de travail non déclaré.

Le rapport du Conseil d'orientation pour l'emploi fait ainsi le constat que cette multiplicité de pratiques de non déclaration est assortie d'enjeux de nature et d'ampleur différentes pour les travailleurs, les employeurs et la collectivité. Sur cette base, il formule des recommandations pour mieux guider l'évolution des politiques de lutte contre le travail non déclaré



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

Le Conseil a retenu la notion de travail non déclaré entendu ici comme « **toute activité rémunérée de nature légale, mais non déclarée aux pouvoirs publics** » : il s'agit donc d'une approche économique, qui se distingue de l'approche plus juridique fondée notamment sur une intentionnalité de la fraude.

Sources d'information

Pour mener son analyse, le Conseil a mobilisé des sources **directes** (où le phénomène est observé en lui-même) et des sources **indirectes** (issues d'un traitement statistique ou d'un croisement d'enquêtes) :

- **des données auprès d'un échantillon large de la population** : les individus sont interrogés lors d'entretiens en face-à-face sur leurs pratiques en matière d'activités non déclarées ;
- **des données issues d'enquêtes qualitatives** : les enquêtes qualitatives récentes en France sont très peu nombreuses, aussi, **le Conseil a diligenté une enquête qualitative, en octobre et novembre 2018, auprès de l'institut Kantar Public** (dont les résultats sont présentés dans l'encadré 1) ;
- **des données « indirectes » issues de bases de données ou d'enquêtes nationales** : travaux de la comptabilité nationale, approches mobilisant des « filtres » pour isoler, au sein d'enquêtes nationales, des travailleurs effectuant potentiellement une activité non déclarée ;
- **des données issues des contrôles des entreprises** : ces contrôles, ciblés ou aléatoires, délivrent des informations importantes sur les pratiques de non déclaration et les caractéristiques des établissements (localisation, taille, secteur, etc.) et des salariés (âge, type d'emploi et de contrat, etc.).

Ces sources sont, d'une certaine manière, complémentaires, mais elles souffrent aussi chacune de biais importants notamment en matière de représentativité.

Ampleur du phénomène, comparaisons internationales et évolutions récentes

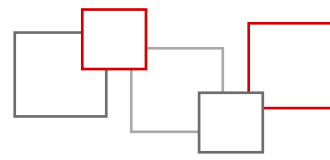
La mesure du travail non déclaré est, par nature, extrêmement difficile, compte tenu de la diversité des méthodes, des unités de mesure (masse salariale, proportion des personnes, part du PIB...) et des périmètres d'étude (qui couvrent aussi souvent le travail non déclaré de nature illégale comme celui de travail informel).

Néanmoins, au regard de la robustesse respective de chacune des sources et avec toutes les précautions qu'impliquent les difficultés méthodologiques liées à ce sujet, le Conseil estime que le travail non déclaré (prati-qué pour tout ou partie des heures) représenterait :

- **en termes de volume, autour de 5 % des personnes de plus de 18 ans (soit environ 2,5 millions de personnes) ;**
- **en termes financiers, entre 2 % et 3 % de la masse salariale totale versée par les entreprises.**

En revanche, le Conseil est plus circonspect sur les comparaisons internationales et les évolutions tendanciennes. Il estime tout au plus que :

- la France se rapprocherait 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.



Qui est concerné ? Quelles sont les pratiques ?

Les profils des travailleurs et des employeurs

S'agissant des **caractéristiques individuelles des travailleurs non-déclarés**, il ressort que :

- les plus **jeunes**, et dans une moindre mesure les **plus âgés**, sont proportionnellement plus exposés au travail non déclaré ;
- les **hommes** sont légèrement plus représentés que les femmes parmi les travailleurs non-déclarés avec des variations importantes selon les types d'activités ;
- s'agissant du niveau d'éducation, si les **peu qualifiés** semblent plus exposés, aucune conclusion forte n'émerge.

Concernant la **situation familiale et financière**, il apparaît que les personnes ayant recours à du travail non déclaré :

- se sentent plus souvent en **situation de précarité économique** que celles qui n'y ont pas recours, sans qu'on puisse fonder ce constat sur des éléments objectifs (pas d'analyse par niveaux de revenus) ;
- et que la non déclaration est une **pratique partagée** avec les proches (familles, amis, connaissances) ; en outre, presque la moitié des personnes qui pratiquent le travail déclaré (résultat de l'Eurobaromètre de 2014 sur le champ de la population européenne) 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.

Concernant le **statut d'emploi**, on observe que les **chômeurs** et les travailleurs **indépendants** sont plus exposés au travail non déclaré que les salariés. Au sein de la population des salariés, les personnes en CDD ou en intérim apparaissent comme davantage confrontées à ce risque.

Côté employeur/consommateur, l'analyse révèle que :

- les taux les plus élevés se retrouvent dans l'hôtellerie-restauration, le commerce de détail alimentaire, le BTP, le gardiennage mais aussi l'agriculture et les services à la personne (même si, sur ces derniers, les données sont plus fragiles) – il s'agit de secteurs intensifs en travail, reposant sur une part importante d'emplois faiblement rémunérés, souvent non qualifiés et très dépendants de la conjoncture ;
- les entreprises les plus petites seraient plus exposées au travail non déclaré, sans que toutefois toutes les analyses convergent en ce sens.

Les pratiques

L'accent a été mis ces dernières années, notamment en termes de **priorité de contrôle**, sur les « **nouvelles formes** » de la non déclaration. Certes, les pratiques se complexifient et se diversifient mais les formes les plus « **classiques** » perdurent.

Parmi les pratiques « **classiques** », on peut distinguer le travail dissimulé :

- par **dissimulation d'activité** (au moment de la création de l'entreprise ou au démarrage d'une nouvelle activité ou d'un nouvel exercice professionnel) : elle représente 30 % des infractions pour travail dissimulé ;
- par **dissimulation d'emploi salarié** (notamment la déclaration préalable à l'embauche ou la remise d'un bulletin de paie) : elle représente 70 % des infractions ;
- le **cas des faux statuts** (fausse entraide familiale, faux bénévolat, faux stagiaire ou le faux jeune en alternance, faux travailleur indépendant).



Certaines pratiques anciennes se sont renouvelées. D'autres ont vu le jour, notamment autour de l'« économie des plateformes » ou encore pour contourner des évolutions des législations visant à lutter contre ces phénomènes.

Le développement très fort et rapide du **régime du micro-entrepreneur** a remis au premier plan les pratiques de fraudes au statut, même s'il ne les a pas créées. D'un point de vue quantitatif, on ne dispose pas encore d'informations suffisamment fiables pour évaluer le rôle de ce statut sur les pratiques de non déclaration. En effet, la faiblesse des obligations déclaratives de ce régime entraîne également une baisse des possibilités de contrôle.

L'économie des plateformes fait apparaître des « zones grises ». Deux questions se posent du point de vue des plateformes : la déclaration des revenus (qui est concerné, à qui l'individu doit déclarer, le champ des activités concernées et le seuil à partir duquel les revenus doivent être déclarés) et la nature du lien existant entre l'utilisateur et la plateforme.

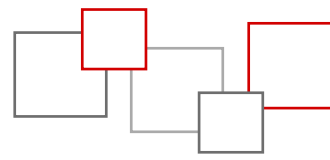
Alors que le nombre de travailleurs détachés augmente en France, les fraudes au détachement apparaissent dans le même temps de plus en plus sophistiquées. Les dossiers traités sont souvent significatifs, même si les montants restent faibles en comparaison du total des redressements notifiés pour travail dissimulé. C'est notamment *via* des entreprises de travail temporaire que des montages juridiques avec des sociétés « écran » sont construits, mais aussi au travers de la sous-traitance en cascade, de sociétés intermédiaires qui n'ont pas ou plus d'activité (« coquilles vides ») ou encore de sociétés éphémères.

Au total, l'analyse – souvent fragile et tâtonnante – a toutefois permis de constater la diversité et la diversification des profils et des pratiques des travailleurs non déclarés et de leurs employeurs. Aussi, les pratiques plus « médiatiques » liées à l'auto-entrepreneuriat ou au 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.

Pourquoi recourir au travail non déclaré ?

L'analyse de la littérature économique et sociologique a permis d'identifier un certain nombre de facteurs explicatifs du recours au travail non déclaré. Les études empiriques tendent à établir certains liens, avec plus ou moins de robustesse :

- **le niveau de développement économique** : le recours au travail non déclaré tend à baisser lorsque le PIB par habitant augmente et, inversement, il tend à augmenter lorsque le taux de chômage de longue durée est en hausse ;
- **le niveau de redistribution dans l'économie** : le recours au travail non déclaré semble augmenter lorsque le niveau d'inégalité des revenus augmente et semble diminuer lorsque l'efficacité des transferts sociaux (pour réduire la pauvreté) s'améliore ;
- **la fiscalité** : sans que toutes les études s'accordent, une hausse de la fiscalité est généralement associée à une hausse du recours au travail non déclaré ;
- **les contrôles et les sanctions** : une hausse de la probabilité d'être contrôlé et/ou du niveau des sanctions (objectifs ou perçus) tend à diminuer la participation des individus à des activités non déclarées ;
- **l'environnement réglementaire** : un environnement réglementaire plus dense (salaire minimum, temps de travail) peut être associé à une hausse de l'économie non déclarée, mais les analyses mobilisées demeurent toutefois assez fragiles.
- **la qualité des institutions** : le travail non déclaré tend à diminuer lorsque la qualité des institutions augmente ;



- la « morale fiscale » : plus le consentement à l'impôt des individus est élevé, plus la probabilité que ces individus travaillent de manière non déclarée est faible.
- le poids des normes sociales (tolérance et pratiques des proches) : les personnes, qui effectuent une activité non déclarée, ont plus tendance à connaître d'autres personnes qui l'effectuent également. Le travail non déclaré est, de fait, souvent ancré dans les habitudes individuelles et collectives, et ce, dès le plus jeune âge.
- les facteurs psychologiques (l'estime de soi) : le travail non déclaré peut apparaître comme un moyen de rester socialisé et de préserver son estime de soi, notamment pour les personnes en situation de forte précarité.

Encadré 1 : Les principaux enseignements de l'étude de Kantar Public pour le Conseil d'Orientation pour l'Emploi (2018)

Réalisée auprès de 21 individus âgés de 18 ans ou plus en face-à-face, l'étude apporte un certain nombre d'éclairages sur les pratiques de travail non déclaré et les profils des individus concernés. Compte-tenu du nombre limité d'entretiens, ces conclusions sont essentiellement illustratives.

Les personnes interrogées pratiquent pour l'essentiel un travail non déclaré en marge ou complément d'un statut principal (salarié, retraité, étudiant, etc.). Le travail non déclaré est souvent appréhendé comme une réaction naturelle face à des conditions de vie jugées précaires et une perte de confiance dans les institutions. Il semble ancré dans les habitudes individuelles et collectives, et ce, dès le plus jeune âge. L'activité non déclarée n'est pas moralement condamnée (débrouillardise, solidarité), voire est souvent encouragée par l'entourage proche.

Enfin, en ce qui concerne le calcul coût / bénéfice de ces pratiques, les individus ont souvent tendance à surestimer les coûts de la déclaration (pertes de revenus, démarches administratives, etc.) et à en minimiser les bénéfices, qu'ils perçoivent souvent comme lointains ou peu tangibles (droits à la retraite ou au chômage, etc.), ou le risque d'être contrôlé et sanctionné.

Quelles politiques pour lutter contre le travail non déclaré ?

A la lumière des éléments de diagnostic sur l'état du travail non déclaré en France, le Conseil a enfin examiné comment les politiques publiques pouvaient exercer une influence (positive ou négative) sur la déclaration. De fait, si une grande partie des politiques publiques est potentiellement concernée, l'analyse ne portera que sur celles qui apparaissent comme les plus riches d'enseignement.

Pour conduire cet examen, le Conseil a privilégié, compte tenu notamment de la rareté des évaluations suffisamment solides en France sur le sujet, **une analyse d'exemples de pratiques étrangères** sur la base des travaux de la Plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré, mais aussi de questionnaires adressés aux conseillers des ambassades de France à l'étranger. **Sont ici distinguées : les politiques préventives ; les politiques d'incitation à la déclaration et les politiques de dissuasion via les contrôles et les sanctions.**

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

L'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 peut permettre de limiter les erreurs et les fraudes intentionnelles. A cet égard, on peut distinguer :

- **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 sont connus et appliqués correctement.

L'analyse des campagnes d'information et de sensibilisation (des exemples du Québec, de la Slovénie, de l'Espagne, du Royaume-Uni sont présentés en détail dans le rapport) montre que leur efficacité est plus grande quand elles **s'inscrivent dans une approche positive et différenciée** (selon les profils des individus, leurs motivations et les secteurs). En France il n'y a pas eu récemment de vraie campagne au niveau national adoptant une telle perspective.

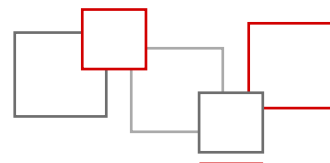
Des politiques incitatives pour réduire l'opportunité de recourir au travail non déclaré

La logique des politiques incitatives est d'agir de façon à rendre le travail déclaré toujours plus « rentable » et plus « simple ». Parmi les **mesures fiscales et financières visant à rendre le travail déclaré plus « rentable »**, on distingue :

- **les mesures de baisse de prélèvements fiscaux et sociaux sur les revenus ou de taux de TVA réduits dans des secteurs identifiés comme plus à risque** : il s'agit par exemple de mesures de crédits d'impôts dans les services à la personne (exemples en Suède, en Finlande ou encore en Pologne) ou de taux de TVA réduits (exemple pour les petits travaux de réparation au Royaume-Uni). La France a mis en place des dispositifs similaires (à la fois en matière de crédits d'impôts et de taux de TVA réduits) dans le secteur des services à la personne, auxquels s'ajoutent des mesures sectorielles et générales de baisse de cotisations sociales sur les bas salaires pouvant avoir une incidence sur la non déclaration ;
- **les amnisties nationales ou individuelles** sont des mesures limitées dans le temps de suppression ou réduction des impôts dus sous certaines conditions. Elles peuvent être utiles si elles sont rares et accompagnées de mesures de contrôle et de sanction ; elles risquent sinon d'alimenter la défiance vis-à-vis des institutions et entre les citoyens (exemple en Espagne) ;
- **le soutien financier des transitions entre travail non déclaré et déclaré** : c'est par exemple le cas de mesures en faveur des chômeurs qui cherchent à créer leur entreprise (exemples du « *start-up premium* » en Allemagne, en Autriche, en Belgique et au Royaume-Uni).

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 :

- **pour faciliter la déclaration des revenus**, des mesures comme le pré-remplissage des avis d'imposition peuvent réduire le risque d'erreur et de fraude (exemples au Danemark, en Belgique, etc.) ;
- **pour faciliter la déclaration du travail salarié** :
 - 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. Ils sont de deux types : ceux utilisés par les particuliers employeurs et ceux utilisés par les entreprises. Les expériences en Belgique et en Italie font l'objet d'un examen détaillé dans le rapport et sont mis en regard de dispositifs français (Chèque Emploi Service Universel, Titre Emploi Simplifié Agricole, etc.). Les travaux de la Plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré concluent que **les vouchers peuvent être des outils utiles dans la lutte contre le travail non déclaré à plusieurs conditions** : ils doivent être mis en place dans des secteurs où les contrôles sont difficiles, restreints dans le nombre que l'employeur peut utiliser par an, accessibles à l'achat et à l'utilisation en ligne et être compétitifs par rapport au marché informel.
 - **aménager la réglementation du travail pour mieux prendre en compte les relations de travail plus courtes et atypiques** : le développement de contrats courts et l'émergence de nouvelles formes contractuelles atypiques permettent de s'adapter à l'évolution du travail, mais aussi contribuent à faire diminuer le travail non déclaré, principalement au niveau des bas salaires (exemples en Allemagne ou en Hongrie).



- **pour faciliter la déclaration d'une activité :**

- **des mesures visant à simplifier et accompagner la création d'une entreprise :** 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 (exemple au Portugal) ;
- **des mesures de soutien à la formalisation d'entreprises existantes :** 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 (exemples au Royaume-Uni et en Italie) ;
- **des programmes pour fournir des formations ou l'aide pour la comptabilité.**

Enfin, sur un autre plan, une partie importante des transactions de l'économie non déclarée se fait en espèces : aussi un autre ensemble de mesures peut chercher à **encourager les paiements électroniques ou la traçabilité des paiements avec une incitation à l'usage de tickets de caisse** (exemple en Roumanie).

En dépit de l'effort engagé avec l'initiative de la Plateforme européenne pour favoriser l'intelligence collective, il existe néanmoins peu d'évaluations des différents dispositifs qui permettraient de conclure fermement quant aux « bonnes pratiques » effectives.

Des politiques de contrôle visant à mieux dissuader et à mieux sanctionner

L'approche dissuasive demeure la forme dominante des politiques de lutte contre ce phénomène dans la plupart des Etats membres de l'Union européenne. Sur ce champ, la Plateforme européenne permet d'identifier des évolutions tendanciennes :

- **un renforcement des contrôles et un ciblage accru opérés en particulier au cours des dernières années** (exemples détaillés de l'Allemagne et de la Suède). En France, on constate aussi une augmentation constante des redressements opérés par les URSSAF en matière de lutte contre le travail illégal : entre 2013 et 2017, le montant de ces redressements est passé de 291 M€ à 541 M€, soit une progression de 85 % ;
- **une meilleure coordination des acteurs et un partage plus efficace des informations :**
 - *la coordination des acteurs nationaux :* en Europe, 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 (exemples de l'organisation de la lutte au Royaume-Uni, en Allemagne, en Autriche, en Italie et en Finlande). En France, une 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.
 - *la 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 la Plateforme européenne pour lutter contre le travail non déclaré.
- **Un alourdissement des sanctions :** 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. En France, on observe également un élargissement des sanctions complémentaires encourues par les employeurs ayant fait l'objet d'un procès-verbal relevant une infraction de travail illégal. Demeure la question de l'effectivité des sanctions, de la capacité à réellement convertir les montants redressés en montant récupérés, qui paraît à ce jour encore limitée.



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.

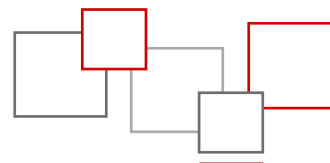
Il n'appartenait pas au Conseil, dans le cadre du présent rapport, de procéder à un audit des politiques publiques menées actuellement en France pour prévenir, réduire et sanctionner le travail non déclaré.

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'enquête¹. 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) ;

¹ 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).

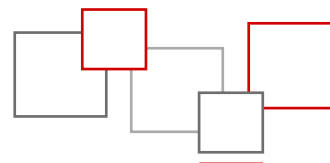
- **Systématiser l'analyse de l'impact éventuel** sur l'augmentation ou la diminution du recours au travail non déclaré de toute évolution d'une politique publique pouvant avoir un impact en la matière : l'étude d'impact devrait ainsi inclure systématiquement un audit sur le risque de fraude.
-
- **S'assurer 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 :
 - **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 / AcoSS / 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 ;
 - Plus généralement, **faciliter toutes les procédures déclaratives** (DPAE, ...).

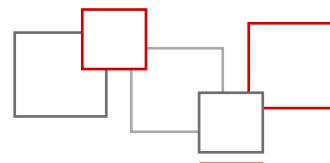
Mieux contrôler

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 fiscale²) en cas de détection d'une fraude avérée et sérieuse ;

² Ayant vocation à être communiquées à tous corps habilités en matière de lutte contre le travail illégal.



- **en mettant en place un système de gestion intégré des détachements** sur le modèle du système Limosa mis en place en Belgique³
 - **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.

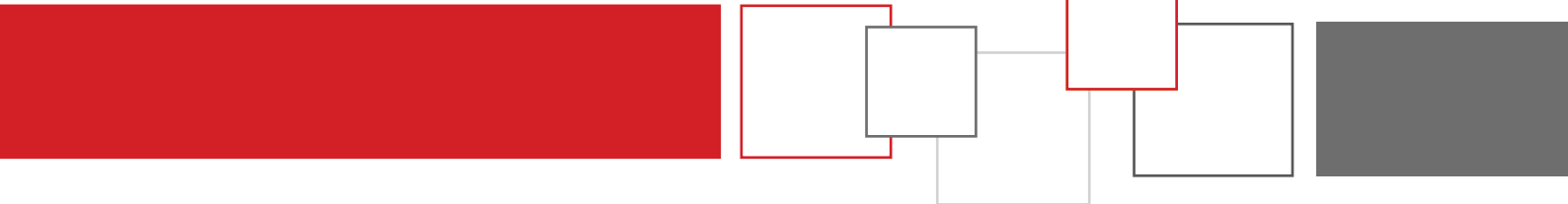
Les propositions énoncées ont émergé au fil du programme d'auditions du Conseil ; certaines ont d'ailleurs d'ores et déjà été inscrites dans des programmes, plans d'actions, ou conventions d'objectifs des différentes administrations.

³ 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) ».



Rapports et Avis

- Consommation responsable : une opportunité pour l'emploi ?
- Automatisation, numérisation et emploi – Tome 3 :
l'impact sur le travail
- Automatisation, numérisation et emploi - Tome 2 :
l'impact sur les compétences
- Automatisation, numérisation et emploi - Tome 1 :
les impacts sur le volume, la structure et la localisation de l'emploi
- L'accompagnement vers et dans l'emploi
- Les réformes des marchés du travail en Europe
- L'impact d'internet sur le fonctionnement du marché du travail
- L'éloignement durable du marché du travail
- L'évolution des formes d'emploi
- Emplois durablement vacants et difficultés de recrutement
- Les aides aux entreprises en faveur de l'emploi : évaluation d'ensemble
- Les aides aux entreprises en faveur de l'emploi : évaluation des principaux dispositifs
- Synthèse des analyses et des propositions du COE
- L'emploi et les politiques de l'emploi depuis la crise : une approche internationale
- Le chômage de longue durée
- L'emploi dans les TPE
- Diagnostic sur l'emploi des jeunes
- Illettrisme et emploi
- Mutations économiques, reclassement, revitalisation
- Croissance verte en emploi
- Propositions de mesures « anti-crise » en faveur de l'emploi
- Les trajectoires et mobilités professionnelle des jeunes
- Avis sur le Revenu de solidarité active
- Avis sur la formation professionnelle
- Avis sur les exonérations de cotisations sociales et sur le SMIC
- Les causes du chômage
- Sécurisation et dynamisation des parcours professionnels
- Avis sur l'élargissement de l'assiette des cotisations sociales des employeurs
- Les aides publiques



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.

