

## Groupe de travail du Cnis

### *La mesure du travail dissimulé et ses impacts pour les finances publiques*

#### Compte rendu de la 10<sup>ème</sup> réunion du 4 octobre 2016

<u>Président</u> :	Alain GUBIAN	Directeur de la Direction financière et de la Direction des statistiques des études et de la prévision, Acooss
<u>Rapporteurs</u> :	Cyrille HAGNERÉ Ronan MAHIEU	Responsable du Département Risques, recherche, évaluation et publication, Acooss Chef du Département des Comptes nationaux, Insee

Destinataires : les membres du groupe de travail

#### Rappel de l'ordre du jour

1. Les plateformes collaboratives et la fraude (Louis-Charles Viossat et Nicolas Amar - IGAS)
2. Le rapport du HCFiPS sur les non-salariés et son financement (Sylvie Le Minez – HCFiPS)
3. Points divers, dont prochaines dates de réunion

#### Liste des participants

Philippe DINGEON	DGT
Mélanie GROMER	FEPEM (Fédération des particuliers employeurs)
Alain GUBIAN	Acooss
Cyrille HAGNERÉ	Acooss
Nadia JOUBERT	DNLF (Délégation nationale à la lutte contre la fraude)
Ronan MAHIEU	Insee
Olivia MONTEL	Dares
Alain PELC	CCMSA
Christine RIGODANZO	DNLF
Stéphane TAGNANI	Cnis

#### Absents excusés

Philippe ADAIR	Université Paris-Est Créteil Val de Marne
Laetitia ASSALI	Fédération française du bâtiment / Mede
Emmanuel AUVINET	RSI
Audrey BASLY	Medef
Jennifer BOUAZIZ	DSS
Cécile CHANTEL	Cnaf
Benoît FAVIER	DSS
Gérard FORGEOT	DGFIP
Olivier GATEAU	CFDT
Emmanuel GIGON	RSI
Sophie GOURVENEK	UPA
Céline GRISLAIN-LETRÉMY	Drees
Jean-Marie GUERRA	Acooss
Émilie MARTINEZ	Medef
Benoît OURLIAC	Dares
Amandine SCHREIBER	Insee
Michael WICKE	CGT

#### Personnes invitées

Nicolas AMAR	IGAS
Louis-Charles VIOSSAT	IGAS
Sylvie Le Minez	HCFiPS

## Compte-rendu de la réunion

### **1. Les plateformes collaborative et la fraude : le rapport de l'IGAS (Louis-Charles Viossat et Nicolas Amar - IGAS)**

Le rapport de l'IGAS (publié post-réunion le 6 octobre) sur les plateformes collaboratives a une visée bien plus large que la question des liens entre ces plateformes et la fraude. Le sujet fraude n'est qu'une partie modeste du rapport, il n'y est traité que de manière incidente. L'ambition du rapport est d'embrasser l'ensemble des sujets emploi et protections sociale des plateformes collaboratives (champ plus étroit que l'économie collaborative).

Ce rapport prend la suite d'autres travaux :

- rapport Terrasse (angle fiscal notamment),
- rapport du Conseil National du Numérique (travail et emploi),
- travaux du HCFiPS (protection sociale des non salariés).

Le rapport a mobilisé des enquêtes de terrain (entretiens, questionnaires en ligne auprès des plateformes comme des prestataires-utilisateurs – mais en pratique les plateformes n'ont guère répondu), des enquêtes internationales (conseillers sociaux ou d'ambassades à Paris, OCDE, BIT, Commission européenne, experts étrangers...). La littérature internationale sur le sujet, beaucoup plus développée qu'en France, a également été mobilisée. Louis Charles Viossat mentionne l'intérêt qu'il y aurait à ce que d'autres services que l'IGAS (Insee ?) lancent des enquêtes auprès des plateformes collaboratives.

Les plateformes collaboratives sont des objets économiques et juridiques complexes du fait du caractère triangulaire de la relation. Qui est le client sur Uber ? La personne transportée, le chauffeur ou Uber ? Les plateformes jouent un rôle de tiers de confiance facilitant le développement d'une économie de nature marchande, et permet l'essor à une échelle industrielle d'activités jusqu'ici quantitativement marginales. Cf. notamment les plateformes du type Leboncoin ou eBay.

Les plateformes amplifient le brouillage des frontières traditionnelles : firmes vs marchés, amateurs vs professionnels, salariat vs non-salariat. En particulier il apparaît des formes de subordination assez marquées alors même que les prestataires sont souvent des non-salariés.

Les plateformes collaboratives couvrent un large « spectre du partage », de l'intangible (Tripadvisor : plateforme d'information) au tangible (GuestToGuest : plateforme d'échange de logements).

Les plateformes d'emploi (Airbnb, BlaBlaCar...) sont un sous-ensemble des plateformes collaboratives (lesquelles incluent Wikipedia, le crowdfunding, des centrales d'achat...), qui sont encore un sous-ensemble des plateformes digitales (qui incluent Facebook, Skype, Google...). Le rapport s'intéresse plus particulièrement aux plateformes d'emploi.

Le rapport présente une taxinomie de ces plateformes en fonction de 2 critères clés : caractère local ou international des échanges, physique ou dématérialisé des biens et services produits. En règle générale, la fraude est d'autant plus difficile à détecter que les transactions sont internationales et portent sur des services dématérialisés.

Dans ce cadre, le rapport identifie 7 catégories de plateformes collaboratives :

- les plateformes de partage (ex : BlaBlaCar) facilitent co-consommation et partage des frais : ce n'est pas marchand => physique et local ;
- les opérateurs de services organisés (ex : Uber) : les producteurs doivent s'inscrire dans un format de services imposé, les conditions de la prestation sont imposées et uniformisées => physique et local ;
- les plateformes de jobbing (petits travaux, services à domicile...) : le secteur ne semble pas à la hauteur des espoirs des investisseurs car les marges sont faibles et il y a une incitation naturelle à désintermédiaire (faillites aux USA). => physique et local ;
- les Coopératives électroniques (ex : La ruche qui dit oui !) : combinaison entre boutique traditionnelle et internet. => principalement physique et local ;
- les places de marché (ex : Leboncoin) : peut correspondre à de la production de biens par les utilisateurs. Le paiement s'effectuant de la main à la main, la fraude peut facilement se développer. => physique et international ;
- Le micro-travail (ex : Amazon Mechanical Turk) : peu développé en France. Ces plateformes mettent en contact des donneurs d'ordre (PME ou TPE) qui mettent en ligne des micro-tâches, par ex l'analyse de commentaires faits en ligne sur un produit. Tout projet ou presque est décomposable en micro-tâches. Durée moyenne de la tâche d'une minute, rémunération n'excédant souvent pas 10 cents. Le micro-travailleur peut être en Inde, l'entreprise aux États-Unis et le donneur d'ordres en France... => dématérialisé et international ;

- les plateformes freelance : plutôt du macro-travail, concerne beaucoup des développeurs, des data scientists, des architectes, des designers, etc.

Tous les secteurs ne sont pas concernés par les mêmes types de plateformes.

On observe toute une gamme de formes d'emploi :

- salariés (ex : 50% des Uberistes seraient salariés de sociétés partenaires) ;
- salariés de particuliers employeurs ;
- micro-travailleurs ;
- travailleurs indépendants et micro-entrepreneurs ;
- particuliers « loisir-actif » (particulier qui offre un service ou échange des biens ou ... fait sa petite production).

Le rapport tente une estimation statistique des revenus et des emplois liés à ces plateformes collaboratives en France :

- 2 500 à 5 000 emplois directs (gestion des plateformes) déclarés en France en 2015 (fin de mois) sur le cœur de métier de la plateforme (on ne prend pas en compte les emplois liés à la logistique d'Amazon par exemple), dont 30 % dans des plateformes d'échange, 32 % dans des places de marché, 26 % dans des plateformes de placement ;
- 7 Md€ de chiffre d'affaires annuel ? (plateformes ayant leur siège en France, hors ventes immobilières et ventes d'occasion).

Louis-Charles Viossat précise que des travaux complémentaires seraient utiles pour mieux apprécier l'ensemble de l'écosystème.

Quel est l'impact des plateformes sur l'emploi ? Est-ce un risque en termes de conditions de travail ou de droits sociaux, ou un facteur d'intégration dans l'emploi ? On observe ainsi, en Île-de-France, une forte corrélation au niveau local entre taux de chômage et proportion de chauffeurs VTC dans la population active.

#### Les plateformes collaboratives et les risques de fraude

Plusieurs facteurs de risque de fraude peuvent être identifiés *a priori* :

- un changement d'échelle : des activités marginales prennent (pourraient prendre) une échelle de grande ampleur ;
- des activités très internationalisées (transactions transfrontalières, extra-territorialité) ;
- l'identification parfois difficile des individus (cf. BlaBlaCar, Leboncoin...), un pseudonyme suffit souvent pour s'enregistrer.
- des travailleurs collaboratifs quasi-exclusivement pluri-actifs ;
- des rémunérations majoritairement très subsidiaires.

La fraude aux cotisations et prélèvements sociaux peut être le fait des plateformes comme des travailleurs collaboratifs (non déclaration ou salariat déguisé). Ces derniers peuvent frauder les prestations.

La nature des transactions a tendance à favoriser l'évasion sociale. Celle-ci dépend notamment de la localisation du siège ; un siège à l'étranger peut être plus facilement non coopératif.

Quelques focus.

- Les plateformes de partage : une instruction fiscale du 30 août 2016 a permis de clarifier la définition du partage de frais. Faut-il s'inspirer des critères fiscaux pour sécuriser juridiquement le partage de frais en matière sociale ?
- Les places de marché attirent des faux particuliers (commerçants déguisés) induisant une concurrence déloyale, du travail dissimulé, de la fraude aux prestations... Ces risques sont renforcés par le mode de paiement, souvent en espèce. Faut-il promouvoir le paiement en ligne ? Simplifier la déclaration des revenus et le prélèvement ?
- Il y a probablement un problème de contrôle dans les transports. On compterait 14 000 chauffeurs chez Uber dont la moitié de salariés de capacitaires de transport collectif.
- S'agissant des travailleurs indépendants et des micro-autoentrepreneurs, le principal risque est lié au salariat déguisé.
- Le jobbing : risque de salariat déguisé, non déclaration et concurrence déloyale. Faut-il simplifier les déclarations avec une formule de type Cesu où la plateforme serait mandataire ? Créer un statut de micro-entrepreneur collaboratif ?

- Pour le micro-travail, la non déclaration est le risque majeur. Il faudrait renforcer la coopération internationale (cf. cadre BEPS - Base erosion and Profit Shifting - de l'OCDE). Avoir un statut européen des plateformes ?

A noter que les plateformes exacerbent les risques de fraude mais accroissent aussi la traçabilité des transactions. Globalement, la traçabilité du travail est plus faible que celle du revenu (on peut continuer à travailler après s'être déconnecté...).

Au plan statistique, le manque de recherche est manifeste.

La dernière enquête budget des familles (Insee) inclut pour la première fois des questions sur les activités d'achat, de vente et de location en ligne. L'enquête emploi 2017 et l'enquête annuelle sur les usages des NTIC comprennent également des questions dans ce domaine.

Le rapport propose plusieurs recommandations, notamment :

- enrichir l'appareil statistique ;
- faciliter la déclaration (« CESU en un clic ») ;
- se diriger vers une Sécurité sociale 3.0 pour un traitement différencié des travailleurs collaboratifs ;
- renforcer le coopération internationale ;
- procéder à davantage de contrôle (renforcer la cellule dédiée de l'Urssaf d'Ile-de-France, accroître les moyens des inspecteurs du travail).

## **2. Le rapport du HCFiPS sur les non-salariés et son financement (Sylvie Le Minez – HCFiPS)**

Le HCFiPS finalise un rapport sur la protection sociale des non-salariés et son financement (publié post-réunion le 19 octobre). Ce rapport est organisé en six chapitres : les deux premiers dressent le panorama de cette forme d'emploi et présente l'organisation de la protection sociale des non-salariés, en examinant aussi les évolutions sur longue période ; le troisième chapitre présente des éléments de comparaison internationale ; les quatrième et cinquième chapitres sont consacrés aux revenus d'activité des non-salariés et aux prélèvements sociaux qui sont prélevés sur leurs revenus, ainsi qu'aux risques sociaux auxquels les non-salariés sont confrontés et les prestations sociales dont ils bénéficient ; le 6<sup>ème</sup> et dernier chapitre présente les enjeux et scénarios possibles d'évolution de la protection sociale des non-salariés et de son financement.

Le travail non salarié est une forme d'emploi ancienne. En dépit de la recomposition très importante qu'a connue le travail non salarié sur longue période et des évolutions plus récentes (accroissement de la pluri-activité, montée en puissance de l'exercice de ces activités sous forme sociétaire (très net dans l'agriculture)), la grande hétérogénéité des profils socio-démographiques des travailleurs indépendants demeure. Se développent aussi de nouveaux profils d'indépendants qui renforcent l'hétérogénéité de cette population : cf. développement de l'économie collaborative, création de nouveaux statuts (autoentrepreneurs).

Les critères d'affiliation aux régimes de protection sociale deviennent de plus en plus complexes à appliquer : cf. extériorisation de certains emplois (travail économiquement dépendant), activités domestiques ou bénévoles fondées sur l'échange, nouvelles formes d'emploi à mi-chemin entre salariat et non-salariat à la faveur notamment des plateformes collaboratives.

Dans certains pays, notamment aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, on observe une augmentation de l'emploi non salarié, à relier probablement à des modes de recours à la flexibilité et à la législation du travail qui jouent sur la répartition salariat vs non-salariat. En Allemagne on n'observe pas un tel mouvement mais les *minijobs* offrent de grandes possibilités de flexibilité au sein même du salariat. Certains pays ont introduit des tiers statuts entre salariat et non-salariat mais les expériences ne sont pas forcément concluantes car cela ajoute de la complexité. La poly-affiliation (exercice de deux activités relevant de statuts différents) pose des problèmes spécifiques.

Les revenus d'activités non salariées sont très dispersés, eu égard aux revenus d'activités salariées. Les taux de pauvreté monétaire des ménages « d'indépendants » sont aussi plus élevés que ceux des ménages de « salariés ». L'estimation du taux de pauvreté monétaire reposant sur les déclarations de revenus à l'administration fiscale, il est tributaire de la qualité de ces revenus. En la matière, les comptes de nombreux indépendants sont néanmoins certifiés (adhérents à un organisme agréé de gestion), même si ce n'est pas le cas pour les autoentrepreneurs.

Dans la zone des bas revenus, le « retour » des prélèvements sociaux en termes de prestations semble moins favorable que pour les salariés, ce qui peut nuire à l'acceptabilité sociale du prélèvement

Le repérage statistique des non-salariés ne va pas de soi :

- les données administratives reposent sur l'affiliation à un régime de protection sociale des non-salariés : mais il faut distinguer activité principale et secondaire, et le traitement des autoentrepreneurs est compliqué et pas le même selon les différents organismes diffuseurs de statistiques;

- certaines enquêtes permettent de classer les personnes en emploi dans la nomenclature des PCS, qui conduit à une acception assez large du non-salariat. Dans d'autres, le classement salarié/non salarié s'opère selon une base déclarative.

Le classement des dirigeants salariés dans les enquêtes est souvent ambigu et les normes internationales du BIT, en cours de révision (cf. rapport du Cnis sur la « Diversité des formes d'emploi »), ne sont pas précises sur ce point. Enfin, en comptabilité nationale, le champ est *a priori* plus restreint (non-salariat sous une forme non sociétaire) mais cette norme internationale n'est pas toujours respectée (une partie des non-salariés exerçant en forme sociétaire sont affiliés à un régime de protection sociale de non-salariés en France et comptabilisés dans les estimations d'emploi comme non-salariés) ; de surcroît, au moins en France, c'est sur la catégorie des non-salariés qu'est imputé un volume important d'activité au titre des activités dissimulées.

Deux convictions émanent des travaux du HCFiPS :

- les évolutions récentes ne remettent pas forcément en question les distinctions entre salariés et non-salariés forgées par le droit du travail et leurs protections sociales respectives ;
- il convient de bien prendre en compte les ponts entre la protection sociale des salariés et celle des non-salariés.

Au final, le HCFiPS ne préconise pas d'inventer de nouveaux statuts pour traiter les sujets nouveaux. Les situations nouvelles peuvent être très largement examinées à l'aune des critères existants. Il s'agit donc plutôt de clarifier les périmètres. Créer un nouveau statut risquerait de multiplier les problèmes de frontières plutôt que de clarifier la frontière existant aujourd'hui entre salariés et non-salariés.

Le rapport du HCFiPS n'aborde pas la question de la fraude. S'agissant des revenus des non-salariés issus des déclarations fiscales de revenus, il pourrait être envisagé de

- développer les contrôles sur les travailleurs indépendants pour mieux évaluer la qualité des déclarations,
- rapprocher les bases de données des différents partenaires pour mieux les appréhender.

### **3. Points divers, dont prochaines dates de réunion**

La prochaine réunion se tiendra le 25 novembre. Elle portera sur l'enquête DNLf-Crédoc.

Deux réunions seront programmées en décembre, l'une pour discuter du rapport, l'autre consacrée au travail détaché avec Dominique Libault.

Il restera à programmer une réunion sur le sujet des comparaisons internationales.