

Groupe de travail du Cnis
La mesure du travail dissimulé et ses impacts pour les finances publiques

Compte rendu de la 8^{ème} réunion du 6 septembre 2016

Président : Alain GUBIAN Directeur de la Direction financière et de la Direction des statistiques
des études et de la prévision, Acoss

Rapporteurs : Cyrille HAGNERÉ Responsable du Département Risques, recherche, évaluation et publication, Acoss
Ronan MAHIEU Chef du Département des Comptes nationaux, Insee

Destinataires : les membres du groupe de travail

Rappel de l'ordre du jour

1. Validation du compte-rendu des 6^{ème} et 7^{ème} réunions
2. Les actions de la Fepem pour lutter contre le travail dissimulé ; la question des contrôles au domicile des particuliers (Marie Béatrice Levau, Fepem)
3. Les évolutions récentes de l'activité de l'emploi à domicile (Mélanie Gromer, Fepem)
4. Le cadre socio-fiscal et les objectifs de la politique d'emploi et de la politique sociale concernant les services à la personne (Jean-François Lebrun, DG Trésor)
5. Le travail non-déclaré dans les services à la personne : méthodologie et résultats 2011 (Olivia Montel, Dares)
6. Présentation des résultats du volet Services à la personne de l'enquête Credoc sur le travail dissimulé (Nadia Joubert, DNLF)
7. Estimation du travail dissimulé dans le champ d'activité des ménages en tant qu'employeurs : méthode et résultats (Ronan Mahieu, Insee)
8. Les contrôles sur pièces des particuliers employeurs avec convocation en Urssaf (Jean-Marie Guérra, Acoss)
9. La fraude aux prestations de l'assurance-chômage (Stéphane Ducatez, Jean-Louis Tausin, Pascale Mertz, Pôle Emploi)

Liste des participants

Philippe ADAIR	Université Paris-Est Créteil Val de Marne
Cécile CHANTEL	Cnaf
Gérard FORGEOT	DGFIP
Olivier GATEAU	CFDT
Sophie GOURVENEK	UPA
Mélanie GROMER	FEPEM (Fédération des particuliers employeurs)
Alain GUBIAN	Acoss
Jean-Marie GUERRA	Acoss
Cyrille HAGNERÉ	Acoss
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
Michael WICKE	CGT

Absents excusés

Laetitia ASSALI	Fédération française du bâtiment / Mede
Emmanuel AUVINET	RSI
Audrey BASLY	Medef

Jennifer BOUAZIZ	DSS
Philippe DINGEON	DGT
Benoît FAVIER	DSS
Emmanuel GIGON	RSI
Céline GRISLAIN-LETRÉMY	Drees
Émilie MARTINEZ	Medef
Benoît OURLIAC	Dares
Amandine SCHREIBER	Insee

Personnes invitées

Jean-Rémy ACAR	FEPEM
Stéphane DUCATEZ	Pôle Emploi
Jean-François LEBRUN	DG Trésor
Marie Béatrice LEVAUX	FEPEM
Isabelle PUECH	FEPEM
Sabine ROYER	DNLF
Jean-Louis TAUZIN	Pôle Emploi
Pascale MERTZ	Pôle Emploi

Compte-rendu de la réunion

1. Validation du compte-rendu des 5^{ème} et 6^{ème} réunions

Le compte-rendu de la 6^{ème} réunion est validé. Le compte-rendu de la 7^{ème} réunion sera transmis au groupe dans les prochains jours. Sa validation est reportée à la prochaine séance.

2. Les actions de la Fepem pour lutter contre le travail dissimulé ; la question des contrôles au domicile des particuliers (Marie Béatrice Levaux, Fepem)

Marie-Béatrice Levaux précise tout d'abord que la connaissance fine du secteur de l'emploi à domicile est rendue possible par les données que publie régulièrement l'Acoss.

Pourquoi et comment la Fepem lutte contre le travail dissimulé ?

Le modèle d'emploi de ce secteur est singulier :

- Le particulier employeur est un « citoyen grand public » : il n'y a pas d'intermédiaire entre le salarié et l'employeur au sein du domicile, ce qui complique la démarche de prévention (chacun est un employeur potentiel). Toute personne est susceptible d'être dans sa vie particulier employeur.
- Le multi-emploi est aussi un facteur de complexité en termes de contrôle et d'accompagnement. Les salariés peuvent aussi bien que les employeurs être à l'origine du caractère non déclaré de l'activité. La question se pose d'autant plus que l'activité est souvent de nature complémentaire (le socle de droits sociaux a été acquis par ailleurs, donc l'intérêt pour le salarié d'être déclaré est moins évident).
- Le lieu de travail est le domicile privé.

Il est à noter que le code du travail a récemment été modifié par la loi El Khomri qui précise le statut des particuliers employeurs. On relève deux points saillants :

- Suppression du terme « employé de maison » au profit du terme salarié des particuliers
- Ajout de la définition du particulier employeur

Par ailleurs, la lutte contre le travail dissimulé est un axe du programme paritaire de branches. Les actions de la FEPEM visent à agir de façon positive sur les comportements *via* la promotion du travail déclaré. A cet égard, trois enjeux sont à considérer :

- la simplification du système déclaratif (amorcée avec le chèque emploi service dans les années 1990, puis la dématérialisation), avec la problématique de la digitalisation.
- la solvabilisation *via* la réduction du coût du travail. Le travail dissimulé, ce n'est pas seulement le travail au noir, c'est aussi le « travail au gris » (déclaration partielle des heures travaillées).
- La professionnalisation : formation professionnelle, conventions collectives.

La FEPEM s'appuie sur une action paritaire volontariste, notamment dans le cadre du Conseil national paritaire du dialogue social interbranches (CNPDS) dont une déclinaison en 12 commissions territoriales est déclinée. A noter la campagne paritaire menée depuis deux ans dans le cadre du Tour de France, « Travail déclaré, tous

protégé ».

La FEPEM s'appuie aussi sur une politique de conventions avec les acteurs institutionnels tels que l'Acoss, la MSA, Pôle Emploi, la Cnaf, la Cnam, et des conventions territoriales.

La Fepem est à l'origine de la création de la Fédération Européenne des Emplois de la Famille (EFFE). Au niveau européen, le travail domestique non déclaré est souvent beaucoup plus répandu qu'en France : c'est le cas par exemple dans un pays comme la Grèce, mais aussi dans certains pays d'Europe du Nord où les démarches de simplification et/ou de solvabilisation sont peu développées. La France porte un modèle de bonnes pratiques.

La question des contrôles au domicile privé

Légalement toute intrusion au domicile privé nécessite l'accord de l'employeur. D'où une insistance sur la prévention plutôt que sur la répression, d'autant que les actions de contrôle au domicile ne peuvent porter que sur des effectifs très faibles.

La typologie du travail dissimulé chez le particulier employeur

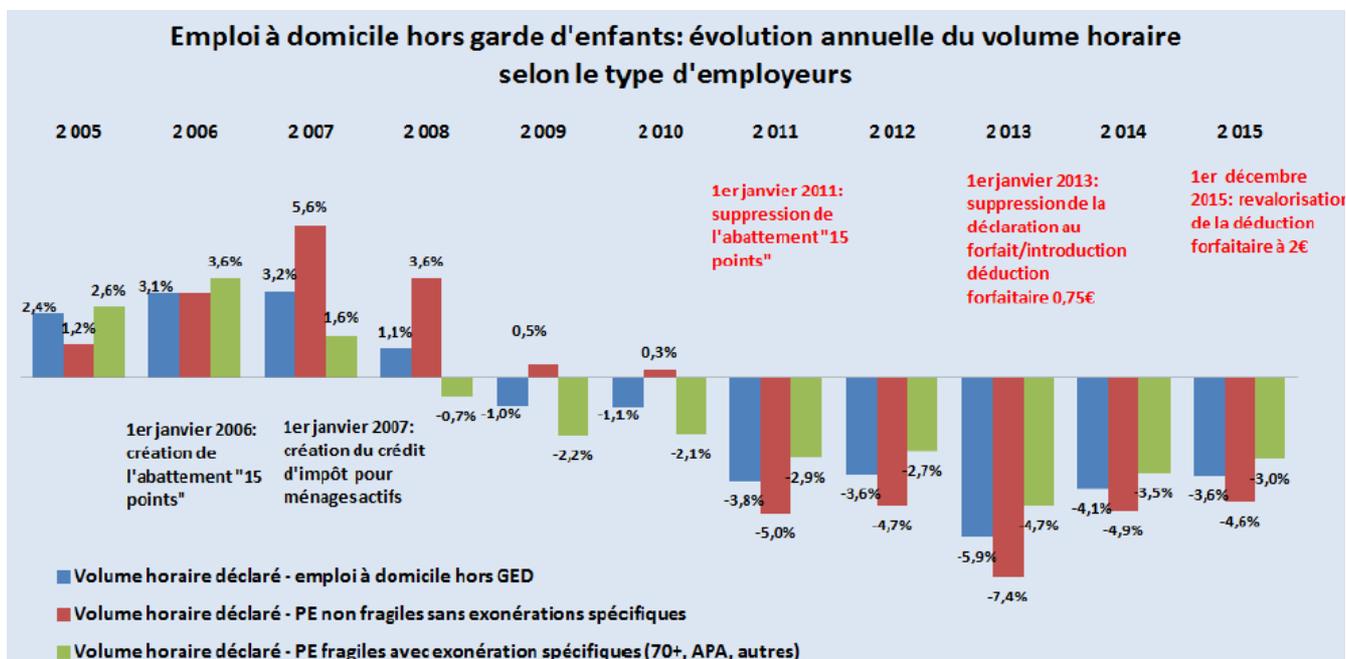
Ce secteur présente une grande porosité avec l'économie de la solidarité et l'économie d'échange. Certaines tâches sont difficiles à assimiler comme de l'activité devant être déclarée. Ainsi, certains n'ont pas le sentiment d'être dans le non-droit (question de l'économie informelle, des relations de voisinage avec compensation financière limitée).

3. Les évolutions récentes de l'activité de l'emploi à domicile (Mélanie Gromer)

Environ 58% des heures du secteur des services à la personne sont déclarées par les particuliers employeurs.

Une étude de l'Insee indique que les 2/3 de la progression de l'emploi à domicile entre 1996 et 2005 serait due à une réduction du travail au noir. Selon une autre étude de l'Insee et la Dares, la part du travail non déclaré serait passée de 50 % à 25 % environ de 1996 à 2011.

En 2011 a été supprimé l'abattement de 15 points de cotisations sociales patronales pour les publics non fragiles ; en 2013 la faculté de déclarer au forfait (i.e. sur la base du Smic horaire) est supprimée. Ces changements coïncident avec une très forte inflexion de l'emploi à domicile déclaré, qui diminue assez régulièrement à partir de 2011. Ceci suggère qu'une partie de la baisse peut être liée à du passage au noir ou au gris (sous-déclaration).



4. Le cadre socio-fiscal et les objectifs de la politique d'emploi et de la politique sociale concernant les services à la personne (Jean-François Lebrun, DG Trésor)

La DG Trésor a publié en août 2016 un *Trésor-Eco* sur le sujet des services à la personne (au sens large, pas uniquement via particuliers employeurs) : [Trésor-Eco n°175](#).

Le secteur des services à la personne fait l'objet deux logiques d'intervention publique :

- L'une de politique sociale : favoriser un accès au « universel » pour assister des personnes fragiles

=> les politiques visent à baisser le reste à charge.

- L'autre de politique d'emploi : le secteur des SAP est porteur d'emplois, d'une part, et est sujet au travail dissimulé, d'autre part => les politiques visent à diminuer le « coin fiscal-social » pour rapprocher le coût du travail du salaire net (le « bon prix » est le salaire au noir, c'est-à-dire *grosso modo* le salaire net).

En France, les politiques mélangent des mesures d'offre (exonérations de cotisations sociales) et de demande (avantage fiscal et aides directes), et le cadre socio-fiscal est très instable. De plus, la multiplicité des acteurs rend le secteur peu lisible. Il y a sans doute un besoin de simplification.

La comparaison des politiques menées dans les différents pays européens montre que le seul moyen de réellement inciter à la déclaration des services domestiques est que le coût du travail déclaré n'excède pas le coût du travail non-déclaré (à salaire net identique).

Comme la logique d'intervention dans les politiques d'emploi vise en France à annuler le coin fiscal-social, le coût net pour les finances publiques est en fait proche de zéro. Sur le volet social (publics fragiles) en revanche il peut y avoir un coût net pour les finances publiques puisque l'on cherche à faire plus qu'annuler le coin fiscal-social (cf. Trésor-Eco n°175).

Le premier producteur de services à la personne est le consommateur lui-même. Seulement 2% des SAP sont externalisés ; chaque adulte fait en moyenne 3 heures de SAP par jour. L'externalisation d'une minute par jour et par adulte correspond à 120 000 ETP.

Le coût « classique » (dépenses sociales et fiscales) des politiques visant les SAP est 6,4 milliards d'euros. En ajoutant la réduction sur les bas salaires, le CICE et les aides directes (comme l'APA), on aboutit à un montant de 11,5 Md€.

Compte tenu d'une recette brute estimée à 8,7 Md€, le coût net s'élève à 2,7 Md€.

Le coût par emploi n'est pas très différent de celui estimé dans les autres secteurs.

Dans la majorité des cas, le reste à charge est inférieur au salaire net. Le travail au noir est ainsi plus onéreux que le travail déclaré, exceptés pour certaines activités de support qualifié (assistance administrative...).

5. Le travail non-déclaré dans les services à la personne (SAP) : méthodologie et résultats 2011 (Olivia Montel, Dares)

Olivia Montel présente des éléments permettant d'apprécier le travail non déclaré dans les services à la personne.

Ces éléments sont issus de 2 sources :

- L'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) : appariement enquête emploi - fichiers fiscaux – fichiers des caisses prestataires ;
- L'enquête Budget des Familles (BdF)

La comparaison des 2 sources permet *a priori* d'estimer le travail non déclaré (ERFS : dépenses déclarées, BdF : toutes les dépenses y c. celles au noir).

Toutefois :

- les périodes de référence diffèrent (ERFS=1 an, BdF=2 mois) ;
- il existe des biais différents dans les deux sources : les personnes interrogées dans l'enquête BdF ne renseignent pas toutes le travail non déclaré ; toutes les dépenses ne sont pas déclarées dans ERFS, notamment lorsque le foyer n'est pas imposable (et ne peut donc pas bénéficier de la réduction d'impôt).

En conséquence, la comparaison des deux sources ne permet pas de bien apprécier le niveau du travail dissimulé. On peut en revanche comparer les évolutions. Sous l'hypothèse que les biais précités sont constants et que l'évolution du taux de recours sur 2 mois est le même que sur un an, on observe une progression importante du nombre de ménages utilisateurs de SAP entre 2005 et 2011 (+ 42 % dans ERFS contre + 36 % dans BdF), ce qui suggère une légère hausse de la proportion du travail déclaré.

Si l'on essaie de calculer les parts de travail non déclaré (calcul à considérer avec précaution), on obtient :

- en 1996 : 50 % de travail non déclaré
- en 2005 : 28 % de travail non déclaré
- en 2011 : 25 % de travail non déclaré

Depuis 2011, le secteur des SAP a connu plusieurs réformes :

- 2011 : suppression de l'abattement de 15pts pour les particuliers employeurs déclarant au réel ;

- 2011 : suppression de la franchise de cotisations patronales dont bénéficiaient les organismes agréés ;
- 2013 : suppression de la déclaration au forfait ;
- 2013 : introduction d'un abattement de 0,75 euros par heure travaillée (2€ à compter de déc. 2015).

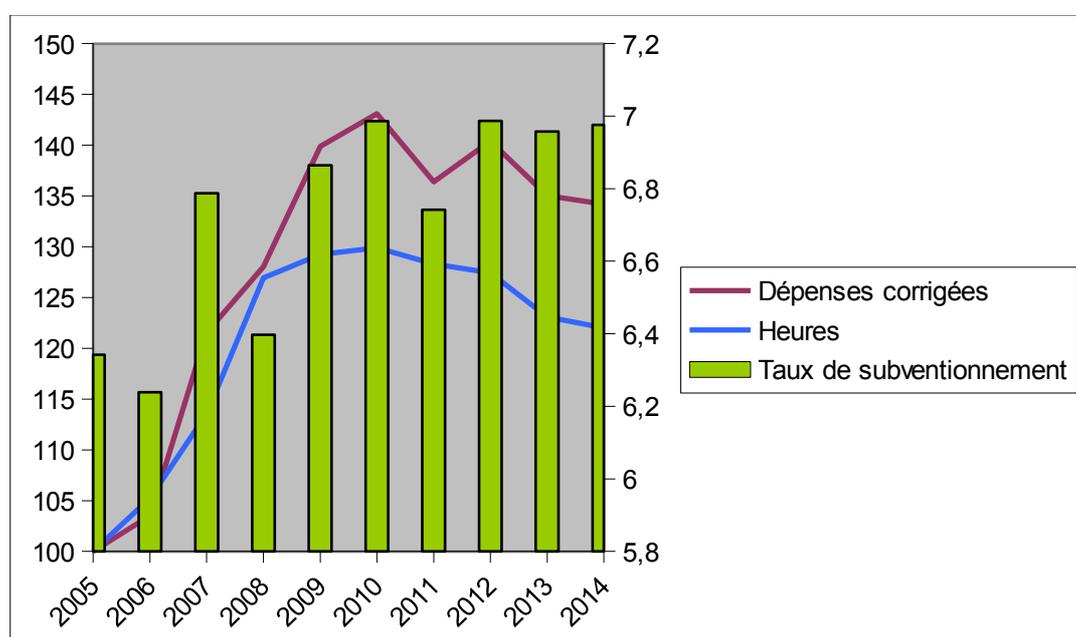
On ne dispose pas encore des résultats de la dernière enquête Budget des familles pour apprécier si les mesures de 2013 ont induit une nouvelle hausse de la part du travail non déclaré après 2011.

On peut néanmoins noter une baisse des heures déclarées entre 2010 et 2014 (- 6 % au total) après une hausse continue depuis 2005.

Olivia Montel présente un graphique indiquant que, en revanche, le subventionnement par heure déclarée n'aurait pas diminué depuis le début des années 2010 (hormis en 2011). Une discussion s'ensuit sur le périmètre exact pris en compte (tient-il bien compte de la faculté pour les employeurs de déclarer au forfait jusqu'en 2012 ?). Se pose également la question des substitutions éventuelles avec les services prestés (qui à partir de 2013/2014 bénéficient du CICE). Le graphique tient bien compte de la suppression de la déclaration au forfait.

Évolution des dépenses publiques en faveur des SAP

(Hors aides directes. Dépense corrigée de l'effet de la suppression de la déclaration au forfait)



NB. Pour les dépenses corrigées et les heures, 2005 = 100 (échelle de gauche). Taux de subventionnement en euros/heure (échelle de droite),

Marie Béatrice Levaux souligne que s'agissant de la question du travail dissimulé il convient de différencier le sujet des prestataires de celui de l'emploi à domicile. Le choix d'un prestataire répond à une autre logique.

Jean-Marie Guerra rappelle qu'il existe néanmoins du travail dissimulé chez les prestataires même s'il prend une autre forme.

Olivia Montel indique que si l'on veut étudier le comportement des ménages il est important d'avoir le champ complet. Se pose en outre, notamment sur ce champ, la question du permis de travail pour les immigrés.

Alain Gubian souligne l'intérêt du graphique présenté par Mélanie Gromer mettant en regard l'évolution des heures déclarées et l'évolution du cadre socio-fiscal. Il demande si on pourrait le compléter avec des éléments chiffrés sur le reste à charge.

Marie Béatrice Levaux précise que des éléments sur cas types sont disponibles dans le numéro 5 de la publication « Equilibres ».

6. Présentation des résultats du volet Services à la personne (SAP) de l'enquête DNLF-DGE sur le travail dissimulé (Nadia Joubert, DNLF)

La DNLF et la DGE ont mené en juin 2015, avec le Credoc, une enquête innovante auprès des ménages, dont 63 questions portent sur la fraude.

L'échantillon est de 2 004 personnes majeures, soit 2 fois plus que l'échantillon de l'Eurobaromètre.

Le champ porte sur l'ensemble des adultes (l'eurobaromètre porte uniquement sur les salariés).

70 % des personnes interrogées considèrent que la proportion de travailleurs dissimulés est supérieure à 20 %.

14,3 % ont eu recours aux services à la personne (hors assistante maternelle) en mai 2015.

Les utilisateurs de SAP ont en moyenne 56 ans. Ce sont principalement des retraités (pour le ménage, le jardinage et l'aide à domicile) et des personnes actives de plus de 40 ans (garde d'enfant, ainsi que ménage et bricolage). Plus d'un tiers sont diplômés du supérieur et ont des revenus supérieurs à 2000 € (contre 19% dans l'ensemble de la population). Deux tiers des fraudeurs sont actifs et ont entre 45 et 60 ans (ils représentent à peine la moitié des utilisateurs de SAP) et un tiers sont retraités (39 % des utilisateurs).

20 % d'entre eux admettent avoir fraudé, soit en dissimulant des heures, soit en dissimulant des sommes versées. Ce taux est du même ordre de grandeur que celui évoqué précédemment par Olivia Montel (25% en 2011).

27 % des travailleurs non déclarés exerceraient dans les SAP.

38 % des fraudeurs disent moins frauder aujourd'hui que par le passé.

La fraude concerne plus particulièrement la garde d'enfants : sur cette activité, 42 % des utilisateurs admettent avoir fraudé entre 2012 et 2015. Pour le ménage et l'aide à domicile, les taux sont respectivement de 13 % et 9 %.

Parmi les raisons invoquées pour justifier ces comportements, dans 31 % des cas de fraude, il s'agit de rendre service à la famille ou à ses amis. Dans 23 %, c'est l'argument de la praticité (moins de papiers) qui est avancé.

Les heures dissimulées représentent 15,6% des heures payées (3% en sous déclaration, 12,6% en sous déclaration totale). A noter : 16,1 % des heures sont non classées (refus de répondre).

Seulement 14 % des personnes interrogées disent avoir reçu une aide publique et 16 % avoir bénéficié d'un avantage fiscal. Se pose donc la question de la connaissance insuffisante du cadre socio-fiscal.

7. Estimation du travail dissimulé dans le champ d'activité des ménages en tant qu'employeurs : méthode et résultats (Ronan Mahieu, Insee)

Ronan Mahieu indique que les redressements opérés au titre de l'emploi à domicile ne sont pas spécifiques à ce secteur. Ils sont du même type que ceux appliqués au reste de l'économie (cf. CR de la réunion du 6 avril 2016).

8. Les contrôles sur pièces des particuliers employeurs avec convocation en Urssaf (Jean-Marie Guerra, Acooss)

L'Urssaf a une vocation naturelle à couvrir l'ensemble du champ des cotisants. Sur le champ des prestataires de SAP, il y a des contrôles comme dans les autres entreprises.

Se pose dans ce secteur la question de la viabilité du modèle économique sous-jacent qui peut conduire à des bascules de salariés vers des statuts d'auto-entrepreneurs ou à des cas de travailleurs détachés.

Le contrôle des particuliers employeurs pose la problématique particulière du contrôle à domicile. Qui ouvre la porte ? L'employeur, l'enfant, le salarié ? Plusieurs particularités qui sont de nature à fragiliser la procédure.

La question de pose du pouvoir de visite domiciliaire des inspecteurs Urssaf. Jean-Marie Guerra pense que ce n'est pas souhaitable.

Pour l'Acooss, il faut néanmoins avoir une action pédagogique pour expliciter le fait que cette population n'est pas hors du champ du contrôle. L'idée est plutôt d'organiser un échange à l'Urssaf dans le cadre de convocations. On s'intéresse là plus particulièrement à des déclarants (que l'on connaît) avec des suspicions de travail gris.

A noter : le processus de contrôle est clair pour les entreprises et les TI. Pour l'emploi à domicile, le sujet est beaucoup moins bordé. Par ex., comment gérer l'obstacle à contrôle ? Il faut un outil spécifique. A partir de quels éléments on contrôle un particulier employeur. Cela reste à préciser, à expérimenter.

Il existe un plan coordonné avec les CAF sur le sujet des assistantes maternelles dans le cadre du dispositif Paje.

Il peut en outre exister un lien avec l'économie collaborative. Ex : échange de 3 heures de garde d'enfant avec 3 heures de jardinage. Pour le CESE, c'est l'échange de numéraire qui constitue le point de bascule.

9. La fraude aux prestations de l'assurance-chômage (Stéphane Ducatez, Jean-Louis Tausin, Pascale Mertz, Pôle Emploi)

La détection de la fraude aux prestations d'assurance chômage est réalisée à partir de rapprochements avec des sources externes (les DPAE notamment).

La question de la fraude aux prestations chômage se pose dans le cadre des possibilités de cumul rémunération / allocation (600 000 personnes bénéficiaient de ce dispositif en 2014).

A noter toutefois que si la non-déclaration d'une activité rémunérée peut conduire à un cumul indu avec les prestations, elle a aussi pour effet de ne pas ouvrir de nouveaux droits auxquels le salarié pourrait prétendre en déclarant.

Il convient de différencier la fraude des irrégularités. Sont qualifiés de frauduleux les cumuls qui résultent d'une volonté délibérée de détourner les règles afin d'en retirer un avantage indu. Concrètement, l'intention est caractérisée par la succession 3 mois consécutifs d'un comportement dissimulant la réalité.

Les droits à prestation sont générés par l'attestation d'employeur. Même si l'entreprise n'a pas cotisé, l'indemnisation est versée. Le principe sous-jacent est que ce n'est pas au salarié de supporter le non-paiement des cotisations. Il est réputé victime. Dans un tel cas de figure, Pôle Emploi peut signaler l'entreprise aux Urssaf mais ne peut pas suspendre le versement des allocations (sauf si l'on peut prouver que le salarié était complice). Il en est de même pour les cotisations vieillesse.

L'une des tâches du service fraude de Pôle Emploi est de faire la distinction entre le travail dissimulé et l'emploi fictif. Ceci peut renvoyer à des formes de fraude organisée, hautement professionnalisée.

Alain Gubian demande s'il serait possible d'avoir des éléments statistiques sur ces salariés qu'on indemnise et pour lesquels l'entreprise n'a pas cotisé.

La DSN (déclaration sociale nominative) permettra une comparaison davantage en temps réel.

Le développement de l'économie collaborative pose de nouvelles questions quant à la fraude au cumul prestation / rémunération : il est essentiel de préciser ce qui est du revenu et ce qui n'en est pas (ce que le Bofip a commencé à faire courant 2016). L'économie collaborative pose aussi des questions nouvelles de traçage des flux financiers, notamment dans les cas répandus de paiement via smartphone.

Pascale Mertz cite l'exemple de l'Estonie qui croise beaucoup de données et qui envoie un courrier à l'ensemble des salariés de l'entreprise quand le *datamining* fait ressortir l'entreprise en risque.

Alain Gubian souhaiterait quelques cas types pour avoir une idée des incitations à frauder, voire d'apprécier les effets de seuil.

A noter enfin que la loi El Khomri (Art. 119) fournit des précisions en matière de rechargement des droits en cas de période non déclarée.

Cette évolution nécessite de retravailler les critères de qualification en fraude.

Prochaines réunions

La prochaine réunion aura lieu le 25 septembre 2016. Elle portera notamment sur une présentation de Philippe Adair sur le champ de la prostitution et une intervention d'Olivia Montel sur l'économie collaborative. Le reste de la séance sera consacré à un échange sur le plan du rapport.

La réunion suivante portera sur le rapport de l'IGAS concernant les plate-formes d'économie collaborative ainsi que sur le dernier rapport du HCFIPS consacré aux évolutions des formes d'emploi et des modalités d'exercice du travail non salarié.