

Commission nationale de lutte contre le travail illégal

PLAN NATIONAL DE LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL Partie 2 – PROPOSITIONS 2019 - 2021

Présenté le 8 juillet 2019

Direction Générale du Travail



SOMMAIRE

Introduction	4
1 Les actions prioritaires du plan national de lutte contre le travail illégal	6
1.1 Cibler les contrôles dans les secteurs prioritaires	6
1.2 Être exemplaires lors des grands événements sportifs et des grandes opérations d'urbanisme	7
1.3 Participer à la lutte contre la traite des êtres humains dans le monde du travail	8
1.4 Lutter contre les faux statuts (indépendants, stagiaires, amateurs, bénévoles)	9
1.5 Demeurer vigilants sur l'emploi d'étrangers sans autorisation de travail	10
1.6 Adapter la stratégie de contrôle conduisant au retrait des formulaires A1	11
1.7 Suspendre la PSI en cas de non-paiement des amendes précédentes	13
1.8 Veiller au respect de la durée maximale du détachement	14
1.9 Contribuer à la mise en place de l'Autorité Européenne du Travail (AET) pour développer l'information et les contrôles conjoints et concertés	14
2 Prévenir le recours au travail illégal et la fraude au détachement en garantissant les droits des salariés et en informant employeurs et salariés	16
2.1 Garantir les droits des salariés, notamment des victimes d'accidents du travail	16
2.2 Assurer l'accès aux informations utiles pour les entreprises et les salariés détachés	17
2.3 La liste noire	18
2.4 Conventions avec les partenaires sociaux des branches et secteurs professionnels	18
3 Renforcer l'efficacité des contrôles	20
3.1 La démarche de cotation et de cartographie des risques doit être développée	20
3.2 Une responsabilité des maîtres d'ouvrage et donneurs d'ordre plus claire, plus simple et plus efficace	20
3.3 La responsabilité des entreprises et maîtres d'ouvrage sur l'affichage des chantiers	21
3.4 Renforcer le contrôle du paiement effectif des salaires et des cotisations dans l'État d'envoi	22
3.5 Evaluer le préjudice salarial et favoriser la saisie des avoirs criminels	22
3.6 Les pénalités administratives pour défaut de présentation du formulaire A1	24
3.7 Prévenir la répétition des infractions par les mêmes personnes	24

4	Faciliter la coordination de l'action de l'ensemble des partenaires	25
4.1	<i>Mettre en commun les données relatives au détachement des travailleurs</i>	25
4.2	<i>Transmettre les décisions d'amendes administratives aux organismes de recouvrement des cotisations sociales</i>	27
4.3	<i>Développer la fermeture administrative pour travail illégal</i>	28
4.4	<i>Exploiter les signalements de TRACFIN en matière de travail dissimulé</i>	28
4.5	<i>Renforcer l'efficacité de la lutte contre le travail dissimulé et la fraude au détachement via le travail temporaire dans le secteur agricole</i>	29
4.6	<i>Rénovation de l'outil de traitement automatisé des données statistiques (TADEES)</i>	29
4.7	<i>L'information et la formation des magistrats sur la lutte contre le travail illégal</i>	30
4.8	<i>Les formations interinstitutionnelles et les conventions de formation OCLTI, audition, mise en cause et traite des êtres humains</i>	30
5	Piloter et évaluer les actions et le plan national	32
5.1	<i>Le pilotage du plan au niveau national et régional</i>	32
5.2	<i>Disposer d'indicateurs de suivi</i>	33
5.3	<i>L'accès aux bases de données fiscales et sociales et le droit de communication</i>	34
5.4	<i>La modulation de la remise en cause des exonérations de cotisations sociales</i>	35
5.5	<i>Le recouvrement des redressements</i>	36
5.6	<i>Les priorités de la coopération internationale de l'inspection du travail</i>	37
5.7	<i>Le renforcement de la coopération opérationnelle avec les organismes de sécurité sociale étrangers</i>	39



Introduction

La lutte contre le dumping social dans la prestation de services internationale est désormais une priorité claire au niveau de l'Union européenne, comme cela était le cas dans le cadre de la lutte contre le travail illégal sous toutes ses formes. Le législateur européen comme le législateur national sont intervenus de manière soutenue pour fixer des limites claires et doter les services de moyens d'intervention efficaces et rapides. La Cour de Justice de l'Union Européenne, relayée par la Cour de cassation, a précisé les modalités et conditions dans lesquelles les Etats membres pouvaient lutter contre les fraudes et les abus du détachement en matière de protection sociale.

C'est ainsi dans un cadre juridique stable sur la période du présent plan que sont et seront :

- fixées les priorités d'action des corps de contrôle en matière de travail illégal ;
- poursuivies les actions contre la fraude au détachement et les fraudes complexes ;
- mobilisés l'ensemble des outils qui améliorent la portée des actions de contrôle pour permettre des sanctions effectives et efficaces ;
- assuré le rétablissement des droits des salariés ;
- amplifiés les partenariats ;
- accentuée la prévention du travail illégal et de la fraude au détachement par l'information des entreprises et des salariés sur leurs droits et obligations.

Pour concourir à l'ensemble de ces objectifs, il apparaît indispensable tout au long de ce plan, d'adapter les systèmes d'information aux besoins des déclarants, d'échanger et de partager entre services de contrôle, de suivre et d'évaluer les actions, en particulier les sphères « travail » et « sécurité sociale ».

Eu égard à la variété des partenaires concernés et à l'ampleur des travaux potentiels de mise en œuvre pour aboutir à des dispositifs opérationnels sur la période du présent plan en matière de lutte contre les fraudes et les abus du recours au détachement (entrant comme sortant) et à la pluriactivité, il convient d'engager dès à présent des actions visant à permettre un fonctionnement « en réseau » des différents systèmes d'information et à faciliter leur adaptation aux besoins croissants d'échanges et de partage que ce soit par voie d'interopérabilité, de portails ou de nouveaux outils, en s'inspirant de dispositifs existants dans d'autres Etats.

1 Les actions prioritaires du plan national de lutte contre le travail illégal

Les actions prioritaires du plan national de lutte contre le travail illégal visent :

- à assurer le respect des droits fondamentaux des salariés en particulier dans les secteurs les plus touchés, lors des grands événements et à lutter contre toutes les formes de travail illégal ;
- à garantir la légalité du recours au détachement de salariés en France.

La mobilisation de l'ensemble des corps de contrôle sur la lutte contre la fraude au détachement et les fraudes complexes est essentielle. S'agissant de l'inspection du travail, un objectif de 24 000 interventions par an en matière de lutte contre le travail illégal et de 24 000 interventions en matière de lutte contre la fraude à la prestation de services internationale en 2019 est fixé, pour l'ensemble des agents.

1.1 Cibler les contrôles dans les secteurs prioritaires

Les secteurs prioritaires de contrôle s'identifient à travers l'expérience acquise par les corps de contrôle ainsi que l'engagement des représentants de certains secteurs professionnels. Ces représentants interviennent en effet en soutien des entreprises. Les agents de contrôle quant à eux, sont au contact avec la réalité des pratiques des entreprises. Ces secteurs, déterminés pour l'essentiel dans le cadre des plans précédents sont les suivants :

- agriculture : notamment récoltes, travaux forestiers
- bâtiment et travaux publics ;
- hôtels, cafés et restaurants ;
- services aux entreprises : notamment travail temporaire, entreprises de gardiennage et de sécurité privée ;
- activités du spectacle, vivant ou enregistré, personnels artistes, techniciens ou autres intervenants, notamment l'abus du statut d'intermittent ;
- transports routiers (marchandises et voyageurs y compris les taxis et les véhicules de transport avec chauffeur, les transports de fonds et de valeurs, le déménagement, les ambulanciers), transports aériens (tous personnels y compris navigants), fluviaux et maritimes.

Mesure n°1 L'activité des corps de contrôles dans les secteurs prioritaires fera l'objet d'actions de contrôles concertés ou coordonnés dans le cadre d'instances nationales (instance nationale de pilotage du PNLTI, conventions partenariales nationales) ou locales (plans régionaux d'orientations des préfets, conventions partenariales régionales et Codaf).

Ces actions viseront les infractions portant sur le travail illégal, le respect du noyau dur en cas de prestation de services internationale, les conditions d'hébergement contraires à la dignité des personnes ainsi que sur l'application de la réglementation en matière de sécurité sociale des travailleurs détachés, y compris pluriactifs.

1.2 Être exemplaires lors des grands événements sportifs et des grandes opérations d'urbanisme

1.2.1 Les grands événements sportifs

Les grands événements sportifs –coupe du monde de football féminin (du 7 juin au 7 juillet 2019), coupe du monde de rugby (du 20 septembre au 2 novembre 2019) et Jeux Olympiques et paralympiques en 2024, doivent être exemplaires. L'ensemble des acteurs et des intervenants doivent impérativement respecter leurs obligations sociales liées à l'emploi de salariés, notamment via leurs sous-traitants, qu'il s'agisse d'emplois directs en France de détachement de salariés par des entreprises étrangères ou de mise à disposition par des entreprises de travail temporaire établies en France ou y détachant des intérimaires.

L'organisation de ces grands événements implique le recours au détachement de travailleurs par des entreprises établies hors de France et au concours de bénévoles, parfois en nombre très important comme dans le cas des JO, Ces événements mobilisent des financements publics des collectivités locales ainsi que la participation de nombreuses entreprises associées. Ils donnent lieu à une très large couverture médiatique. Aussi, la préparation et la réalisation des contrôles des différents organismes et administrations compétents doit-elle être coordonnée et harmonisée.

En tenant compte de l'expérience des actions de prévention et de contrôle réalisées notamment lors de l'Euro 2016, les principaux corps de contrôle –services de l'inspection du travail, organismes de recouvrement des cotisations et contributions sociales, services de police et de gendarmerie-, les organisateurs des grands événements (Comité d'organisation des jeux olympiques, Société de livraison des ouvrages olympiques, Groupement d'intérêt public pour la coupe du monde de Rugby) ainsi que les fédérations et les organisations sportives engagées dans l'événement seront réunis en liaison avec la Délégation interministérielle aux grands événements sportifs et de la Délégation interministérielle aux Jeux Olympiques et Paralympiques (DIGES-DIJOP) en vue de :

- rappeler le dispositif juridique encadrant le recours au bénévolat et définir les fonctions pouvant relever des activités bénévoles au plan national et les relayer sur chaque site concerné afin d'avoir une position cohérente sur l'ensemble des territoires où interviendront les opérateurs ;
- relayer l'information sur le droit applicable auprès des principaux attributaires des marchés passés dans le cadre de l'événement, les sensibiliser aux enjeux et aux objectifs de lutte contre le travail dissimulé et la fraude au détachement et les informer sur leurs obligations de vigilance et de diligence ;
- effectuer des opérations de contrôle coordonnées entre partenaires tant en ce qui concerne les cibles (associations et entreprises prestataires, sous-traitants, intervenants bénévoles etc.) que les modalités pratiques (accès aux lieux de compétition, octroi d'accréditations), dans le cadre d'instances adéquates (Codaf, comité de pilotage inter-partenarial dédié).

Les instances partenariales prévues par les conventions de coopération existantes entre administrations et organismes et entre professions concernées (cf. infra, partie VII) seront réunies en 2019 et les dispositions conventionnelles adaptées autant que possible afin de prendre pleinement en compte ces événements. Enfin, pourront être réalisées des actions de communication aux étapes importantes de la démarche, en coordination avec les différents partenaires.

1.2.2 Assurer une veille coordonnée sur les grandes opérations d'urbanisme, notamment les chantiers du Grand Paris

Des **contrôles coordonnés et/ou conjoints** ont vocation à être organisés sur les chantiers de type de ceux du Grand Paris avec l'ensemble des partenaires au plan régional.

Une attention particulière devra être apportée aux échanges avec les maîtres d'ouvrage et les principaux opérateurs : **assurer une information complète en amont concernant la responsabilité de**

chacun, les droits et obligations des employeurs et des salariés, convenir de modalités de signalement des situations critiques et mettre en œuvre les actions opérationnelles en partenariat.

La Direccte (Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi) Ile de France a pris des initiatives en termes d'organisation interne, de lien avec les maîtres d'ouvrage et de programmation de contrôles sur les travaux d'aménagement de 665 gares du réseau express régional de transports. Une cartographie des sites sera établie pour préparer des actions de contrôle et de prévention. Les services de l'État apporteront un appui dans la réalisation de ces actions auprès des parties prenantes, c'est-à-dire les employeurs et les salariés. Celles-ci seront conduites en lien avec les actions des partenaires sociaux européens de salariés EFBWW (Fédération européenne des travailleurs de la construction du bâtiment et du bois) et d'employeurs (FIEC – Fédération de l'industrie européenne) du secteur de la construction.

Mesure n°2 Le ministère du Travail (Direction générale du travail/Direccte) coordonne, en lien avec la DIJOP et le ministère chargé de l'Urbanisme, la préparation et la réalisation des actions préventives et des contrôles concertés ou conjoints entre partenaires au cours des grands événements sportifs et sur les grands chantiers.

1.3 Participer à la lutte contre la traite des êtres humains dans le monde du travail

La traite des êtres humains (TEH) aux fins d'exploitation par le travail, est **l'atteinte la plus grave aux droits fondamentaux** des salariés. L'inspection du travail peut désormais la relever et contribuer à son élimination, par l'engagement de la voie pénale.

Au-delà de leur action, conformément aux orientations du 2^{ème} plan d'action national contre la traite des êtres humains, des actions d'information et de sensibilisation des employeurs et des salariés sur la détection des situations potentielles de traite, sur la législation et les sanctions applicables aux auteurs présumés et sur l'aide pouvant être apportée aux victimes, seront mises en œuvre afin d'associer pleinement le monde de l'entreprise aux actions engagées par les pouvoirs publics et les acteurs associatifs pour lutter contre ce véritable fléau.

À cette fin, une **convention de partenariat**, prévoyant notamment la rédaction d'un guide sur la TEH par le travail en entreprise, sera élaborée et conclue en 2019 entre l'État (Mission Interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains, Direction générale du travail) et les organisations professionnelles d'employeurs et les organisations syndicales de salariés représentatives au plan national.

Dans le cadre de cette convention de partenariat un **référént « traite des êtres humains »** sera désigné au niveau du pôle travail de chaque **Direccte** afin, d'une part, de faciliter la diffusion et l'appropriation des outils et actions d'information et de sensibilisation par les acteurs de l'entreprise dans les territoires et, d'autre part, d'assurer le lien avec les référents désignés dans les préfectures des départements de la région.

Chaque année, des **journées d'actions communes** sont organisées dans le cadre de la priorité du cycle stratégique de l'Union européenne relative à la Traite des Êtres Humains mis en œuvre par l'agence Europol (Joint Action Day) et dédiée à la problématique de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail.

Ces journées d'action permettent de mobiliser au sein de l'ensemble des pays membres participants, sur une semaine pré-identifiée, les services institutionnels (Gendarmerie et Police nationales, DGT, MSA, Urssaf, le cas échéant dans le cadre des Codaf) concourant à la lutte contre cette forme de criminalité grave. **En France**, ce sont plus de **300 contrôles coordonnés** qui ont été réalisés chaque année et qui permettent de détecter des situations de traite d'êtres humains.

En 2019, deux semaines d'action ont été prévues. La première s'est déroulée du 8 au 13 avril et se sont centrées essentiellement sur les secteurs de la restauration, des transports routiers de marchandises, de la pêche, de l'hôtellerie et de l'agriculture. Voici le **bilan** :

- **591 contrôles de près de 2.949 personnes** (salariés et gérants de sociétés) ;
- l'établissement de **90 procédures de travail illégal, 10 procédures de conditions de travail et/ou d'hébergements indignes et 5 procédures relevant de la traite d'êtres humains** ;
- la saisie au titre des avoirs criminels de **783.000 € pour un préjudice estimé à 15.370.000 €**.

En cas d'hébergement dans des conditions indignes, la loi permet à l'autorité administrative d'en informer le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre afin qu'il enjoigne l'entreprise en infraction de régulariser la situation. À défaut, la loi met à la charge du maître d'ouvrage ou du donneur d'ordre l'obligation de prendre à sa charge le relogement des salariés (cf. article L. 4231-1 du code du travail). En cas de manquements grave aux obligations de l'employeur en cas de détachement, l'autorité administrative peut décider de la suspension de la prestation de services, sans préjudice en droit pour les salariés.

Un suivi des décisions de relogement intervenues sera effectué.

Ces journées ont vocation à être renouvelées régulièrement.

Mesure n°3

Le ministère du Travail et la Mission interministérielle pour la protection des femmes victimes de violences et la lutte contre la traite des êtres humains, s'engagent avec les partenaires sociaux dans une convention de partenariat.

Sous le co-pilotage de l'Office centrale de lutte contre le travail illégal (OCLTI), de la Direction générale du travail (DGT) et de la Direction de la sécurité sociale (DSS), le ministère du Travail, à travers l'inspection du Travail et les organismes de sécurité sociale (Urssaf, caisse de MSA) participeront aux journées dédiées à la lutte contre la traite des êtres humains dans le cadre d'Europol.

Les Directe veilleront particulièrement à l'effectivité du droit au relogement des salariés détachés hébergés dans des conditions indignes.

1.4 Lutter contre les faux statuts (indépendants, stagiaires, amateurs, bénévoles)

Le recours à de *faux travailleurs indépendants* constitue une atteinte aux droits des salariés et à l'équité de la concurrence ; cette pratique justifie la poursuite d'actions des services de contrôle visant à rétablir la réalité de la relation de travail.

Dans ce cas, la relation de salariat est en effet dissimulée par l'immatriculation au registre des commerces et des sociétés (RCS), au répertoire des métiers (RM) ou auprès des services fiscaux et des organismes de protection sociale des travailleurs indépendants. Pour exercer leur activité, l'immatriculation ou l'inscription est le plus souvent imposée aux travailleurs qui, dès lors, sont présumés ne pas être liés avec le donneur d'ordre par un contrat de travail (1° du I de l'article L. 8221-6 du Code du travail). La présomption de non salariat peut être renversée (II du même article) si, à l'issue d'une procédure initiée par le travailleur ou les administrations compétentes, les conditions réelles d'exécution du travail révèlent l'existence d'un lien de subordination juridique.

Les services de contrôle habilités en matière de travail illégal, dans la limite de leurs compétences, s'attacheront à dépasser le cadre contractuel apparent de la relation que se sont données les parties et procéderont à une analyse des conditions réelles de collaboration entre les cocontractants.

Le rétablissement de la réalité de la relation de travail subordonné conduira ainsi à un constat de la commission de l'infraction de travail dissimulé par dissimulation d'emploi salarié et/ou, lorsque la relation consiste en la mise à disposition de personnel, la commission des infractions de prêt illicite de main d'œuvre et/ou de marchandage.

Dans la qualification des faits, il sera tenu compte de l'évolution récente du cadre juridique applicable à la relation nouée entre les travailleurs et les plateformes numériques et, en particulier, des engagements souscrits dans le cadre de la responsabilité sociale des plateformes de mise en relation qui déterminent les caractéristiques de la prestation de service fournie ou du bien vendu et en fixent le prix (articles L. 7342-1 et suivants du code du travail). Les engagements des plateformes en matière de droits et de garanties au bénéfice des travailleurs indépendants pourront être publiés sous forme de charte, annexée au contrat commercial (cf. projet de charte sociale est prévu à l'article 20 du projet de loi d'orientation des mobilités en cours d'examen au Parlement).

Au-delà des *faux indépendants*, d'autres statuts de personnes n'exerçant pas d'activité professionnelle, salariée ou non salariée, sont également utilisés abusivement aux mêmes fins.

Les personnes présentes dans l'entreprise et y exerçant une activité en réalité salariée sont alors déclarées sous couvert d'une activité non-professionnelle comme les stagiaires, les bénévoles, les pratiques amateurs ou encore les pratiques de « découverte » comme le *woofing* (aide bénévole aux travaux agricoles dans une ferme biologique).

Dans ces cas, au travail dissimulé par dissimulation d'emploi salarié peut s'ajouter le travail dissimulé par dissimulation d'activité.

Un recueil des principaux cas rencontrés dans l'agriculture - au-delà du cas du *woofing* - et un rappel à la vigilance des corps de contrôle seront effectués à l'initiative de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) en vue d'être partagé avec l'ensemble des administrations et organismes partenaires.

Dans le cadre des conventions partenariales sectorielles ou interprofessionnelles, il importe que les parties soient attentives au développement des principales formes d'abus afin, d'une part, de mieux cibler les contrôles et les sanctions et, d'autre part, de prévenir les comportements frauduleux. Ces conventions pourraient utilement mettre en évidence les bonnes pratiques, adaptées aux activités propres des professionnels, quant à la présence de stagiaires, de bénévoles ou d'autres personnes n'exerçant pas d'activité professionnelle dans l'entreprise ou l'association, le cas échéant sous forme de charte.

Afin de contribuer au bon usage des statuts non professionnels, le ministère du Travail effectuera un suivi particulier du dispositif de rescrit introduit par la loi du 23 octobre 2018 quant au respect de la proportion de stagiaires pouvant être accueillis. Ce dispositif a permis d'élaborer, en partenariat avec les administrations, organismes et fédérations sportives concernés, une information adéquate quant au recours aux bénévoles dans le cadre des grands événements sportifs.

Mesure n°4 Les ministères et organismes partenaires élaborent de manière concertée des outils (fiches guides pratiques) d'analyse des situations et de recommandation des pratiques professionnelles sur les différentes formes de faux statuts (stagiaires, indépendants, plateformes).

1.5 Demeurer vigilants sur l'emploi d'étrangers sans autorisation de travail

L'emploi d'étrangers sans autorisation de travail s'accompagne le plus souvent de conditions de travail et de rémunérations dégradées, avec dissimulation totale ou partielle des heures de travail, non-respect du salaire minimum et du droit à repos quotidien ou hebdomadaire et du droit aux congés. Conditions allant même, parfois, jusqu'à être constitutives d'exploitation par le travail en tant que forme de traite des êtres humains.

Malgré le durcissement des sanctions pénales, civiles et administratives, l'infraction demeure persistante (**en 2017, 11 % de la verbalisation** du travail illégal et 12,6 % en 2016), soit le **2ème cas d'infraction de travail illégal** après le travail dissimulé Cette infraction est par ailleurs constatée dans de nombreux

secteurs d'activité : le bâtiment et les travaux publics, l'agriculture, l'hôtellerie et la restauration, la sécurité privée, la propreté ou encore la manutention, l'industrie textile ou le travail domestique.

Les Codaf (Comités opérationnels départementaux anti-fraude) constituent un cadre particulièrement adapté en matière de lutte contre cette forme de travail illégal eu égard à la pluralité d'infractions à la législation sociale au sens large et qui justifient dans de nombreux cas des sanctions particulièrement lourdes comme la fermeture administrative par l'autorité préfectorale.

Ces actions doivent être poursuivies, dans le respect des orientations de la politique nationale d'accueil au séjour et d'admission au travail.

Elles doivent s'accompagner d'un rétablissement effectif des salariés dans leurs droits notamment au regard du versement de la rémunération ainsi que, le cas échéant, des indemnités de rupture. Les salariés employés irrégulièrement doivent pouvoir disposer d'une information sur la nature et les conditions d'accès à l'ensemble de leurs droits, dans toute la mesure du possible dans une langue qu'ils pratiquent, notamment sur les sites Internet des ministères.

Mesure n°5 Les services des ministères concernés (Intérieur et Travail) définissent et proposent des actions partenariales pouvant être conduites notamment dans le cadre des Comités opérationnels départementaux antifraude (Codaf) en matière d'emploi d'étrangers sans titre de travail, en assurent conjointement le bilan et contribuent à l'information des salariés sur la nature et les conditions d'accès à l'ensemble de leurs droits.

1.6 Adapter la stratégie de contrôle conduisant au retrait des formulaires A1

Le **faux détachement** peut être défini comme **l'emploi abusif de salariés dans un état d'accueil sous couvert du statut de salariés détachés alors que les conditions légales autorisant le détachement ne sont pas remplies**. De plus, les règlements européens de coordination des systèmes de sécurité sociale prévoient, en dehors du détachement, des règles particulières lorsqu'une personne est en situation de pluriactivité, c'est-à-dire lorsqu'elle exerce son activité dans au moins deux Etats membres, pour son compte ou pour celui d'un ou de plusieurs employeurs.

L'**objectif** poursuivi par ces entreprises est de bénéficier frauduleusement des avantages que peut procurer :

- la limitation des dispositions applicables en matière de relations du travail au « noyau dur » de la législation de l'état dans lequel est exercée l'activité ;
- le maintien de la protection sociale et des charges sociales afférents au régime de l'état d'envoi ou de l'Etat moins disant en termes de cotisations sociales, situation attestée par la délivrance par l'institution compétente de cet Etat d'un formulaire au titre du détachement ou de la pluriactivité.

Le dévoiement du dispositif de détachement ou des règles régissant la pluriactivité peut alors être constitutif de l'infraction de travail dissimulé par dissimulation d'emploi salarié.

L'action de l'inspection du travail, dans le constat de l'infraction mais également dans l'application des sanctions, se situe dans le cadre de la directive « travail » de 1996 révisée par la directive CE- du 28 juin 2018.

Concernant la fraude en matière de sécurité sociale, la législation applicable relève du code de la sécurité sociale en droit interne et des règlements de coordination des systèmes de sécurité sociale (cf. règlement 883/04, dit « règlement de base » et règlement 987/09 dit « règlement d'application »). Par ailleurs, la France est liée avec des Etats étrangers par des accords bilatéraux de sécurité sociale qui prévoient et encadrent la possibilité de détacher ou d'avoir une pluriactivité au sens de la sécurité sociale.

Pour les agents de contrôle des organismes de sécurité sociale, il y a lieu d'appliquer les principes dégagés par la CJUE et de ses décisions récentes sur la portée des formulaires A1 qui attestent de la

législation applicable en matière de sécurité sociale (cf arrêt *ALTUN*¹ et *ALPENRIND*²³ et CJUE). Par l'arrêt *ALTUN*, la CJUE a ouvert une possibilité de remise en cause des effets des formulaires au prix du strict respect d'une procédure relativement complexe et longue. Cette décision implique d'engager une double procédure. En premier lieu, elle nécessite d'initier la procédure, telle que prévue par la réglementation européenne⁴, de demande de retrait du formulaire par l'institution émettrice en lui communiquant des éléments pertinents sur leur obtention frauduleuse. Cette demande suppose la communication d'éléments tendant à démontrer que l'activité de l'entreprise ne se situe pas dans le cadre du détachement au regard des règlements européens de coordination des systèmes de sécurité sociale ; et, cela mérite d'être souligné, ces éléments doivent être fondés sur les dispositions des règlements de coordination et non sur des dispositions du droit du travail. Cette décision suppose aussi l'engagement en parallèle d'une procédure pénale au terme de laquelle le juge pourra écarter l'application de ces formulaires s'il considère qu'ils ont été délivrés de manière frauduleuse. La constatation de la fraude doit reposer sur un élément objectif et un élément subjectif ; en outre, le juge⁵ ne pourra écarter l'application des formulaires qu'à une double condition :

- l'administration devra avoir porté à sa connaissance le fait qu'elle a engagé la procédure de demande de retrait ;
- l'administration devra avoir transmis au juge les éléments de réponse de l'organisme étranger ayant délivré ledit formulaire et lui avoir fait connaître son analyse, critique, de ces éléments. Si l'administration n'a obtenu aucune réponse, il le fait aussi savoir évidemment au juge.

Si le juge relève l'existence d'une fraude, il pourra écarter les formulaires et conclure à leur inopposabilité, ce qui devrait permettre d'engager une action en recouvrement des cotisations. Le ministère de la justice a diffusé une dépêche, en date du 11 juin 2018, qui détaille avec précision les conséquences à tirer de cette décision de la CJUE.

L'action des différents corps de contrôle doit ainsi être précisément articulée afin que les constats et les procédures pertinentes puissent être conduits avec succès. A cet effet, des modalités opérationnelles d'échanges d'informations et d'actions coordonnées de contrôle entre les partenaires et les Urssaf devront spécifiquement être définies.

Une gouvernance renforcée et partagée par l'ensemble des acteurs concernés (sécurité sociale et travail) avec notamment la mise en place d'une procédure commune, la tenue de réunions régulières et le partage d'informations doivent permettre d'améliorer la gestion des dossiers de fraude transnationale afin d'être collectivement plus efficient. Des modalités opérationnelles d'échanges d'informations et d'actions coordonnées de contrôle entre les partenaires et les Urssaf devront spécifiquement être définies.

Des outils spécifiques seront ainsi élaborés par les partenaires.

En parallèle de l'engagement de la procédure de retrait des formulaires A1, les autres corps de contrôle et, en particulier l'inspection du travail, s'attacheront aux autres infractions que la dissimulation d'emploi salarié commises en cas de faux détachement, comme le prêt illicite de main d'œuvre, le marchandage ou l'hébergement indigne. Il peut ainsi être sanctionné par ailleurs au titre de ces autres infractions. Il est en outre fréquent que le faux détachement donne lieu à une minoration sensible de la rémunération due au salarié ainsi qu'à des conditions de sécurité, de travail ou de logement dégradées.

Il importe que ces infractions soient relevées et les sanctions disponibles mobilisées/engagées (poursuites pénales au titre du marchandage ou du prêt illicite de main-d'œuvre, suspension de prestation en cas d'hébergement indigne avec mise en cause de la responsabilité du donneur d'ordre).

¹ Décision n° C-359/16/15 du 6 février 2018 *Ömer Altun Absa NVe.a./Openbaar Ministerie*

² Décision n° C-527-17 du 6 septembre 2018 *Salzburger Gebietskrankenkasse et Bundesminister für Arbeit soziales und Konsumentenschutz contre Alpenrind GmbH e.a.*

² Décision A1 du 12 juin 2009 concernant l'établissement d'une procédure de dialogue et de conciliation

Mesure n°6

A l'initiative du ministère chargé de la Sécurité Sociale, une gouvernance renforcée est mise en place, impliquant tous les acteurs concernés (DGT / OCLTI / DSS / Acoss / Cnam / Cleiss, le cas échéant des secteurs particuliers comme les transports routiers ou aériens). Elle aura pour finalité d'assurer la qualité des procédures visant à obtenir le retrait (ou l'écart par le juge) du formulaire A1 en cas de fraude transnationale. Elle permettra de définir en commun des stratégies d'actions visant à assurer la plus grande efficacité aux sanctions, notamment dans le cadre des Codaf et du groupe opérationnel de coordination mis en place dans le cadre du précédent plan.

1.7 Suspendre la PSI en cas de non-paiement des amendes précédentes

Les importants progrès accomplis en matière de sanction pour non-respect des formalités et des obligations liées au détachement, dont attestent la nette montée en charge du prononcé des sanctions ainsi que les résultats des contentieux qui en résultent, justifient la poursuite des actions engagées par l'inspection du travail pour aboutir au paiement effectif, dans tous les cas, des amendes prononcées par les Direccte.

La loi du 5 septembre 2018 a assorti, à cette fin, le non-paiement de l'amende infligée dans ce cadre, d'une possibilité de suspendre une nouvelle prestation de services de la part de l'entreprise en infraction. Les modalités réglementaires intervenues en permettent la mise en œuvre.

Au-delà, il importe que la mesure atteigne son plein effet grâce à une information systématique des services d'inspection quant à l'état de recouvrement des créances préalablement émises au titre d'une précédente sanction. Les modalités de cette information doivent être définies, en lien avec les services de l'administration du Trésor en charge du recouvrement.

Mesure n°7

Mise en œuvre de la suspension de la prestation de services internationale en cas de non-paiement des amendes notifiées au titre d'une prestation précédente.

1.8 Veiller au respect de la durée maximale du détachement

S'agissant de la durée maximale du détachement, la directive de 2018, devant entrer en vigueur en juillet 2020, prévoit l'application de la quasi-totalité des règles du droit du travail de l'État membre d'accueil –à l'exception des dispositions relatives à la rupture du contrat de travail et aux régimes supplémentaires de retraite- à l'issue de la durée maximale du détachement de droit commun fixée à 12 mois et en cas de prolongation de celle-ci jusqu'à 18 mois.

Pour ce qui concerne les règlements européens en matière de sécurité sociale, la durée maximale du détachement est fixée à 24 mois, hors prolongation prévue par les règlements. Par ailleurs, l'arrêt CJUE 6 septembre 2018, C-527/16 *Alpenrind GmbH* (précité) a apporté une importante précision : la succession de travailleurs détachés n'est pas autorisée y compris lorsque ces salariés sont employés par des employeurs distincts, dès lors qu'ils effectuent le même travail. Cela signifie que la durée maximale d'un détachement ne s'apprécie pas seulement au regard de la personne même du salarié mais aussi au regard du travail effectué par un travailleur détaché.

Les modalités pratiques permettant de suivre la durée effective en cas de détachements successifs de salariés pour effectuer un même travail seront évaluées et redéfinies de manière à permettre une application effective du respect de cette limite tant en ce qui concerne le droit du travail que celui de la sécurité sociale.

Mesure 8 D'ici à 2020, les conséquences de l'arrêt *Alpenrind GmbH* qui limite le détachement sur un même emploi de plusieurs travailleurs, y compris d'employeurs différents, au-delà de 24 mois seront intégrées dans les instructions des organismes de recouvrement des cotisations sociales et les modalités pratiques de leur application seront définies entre les corps de contrôle avec l'appui de DSS et de la DGT.

Rédaction d'une instruction de contrôle par la DGT pour application à partir de juillet 2020 de la limitation de la période de détachement « travail » de 18 mois.

1.9 Contribuer à la mise en place de l'Autorité Européenne du Travail (AET) pour développer l'information et les contrôles conjoints et concertés

Les autorités françaises ont manifesté leur fort soutien à la création d'une structure commune à l'échelon européen pouvant assurer une meilleure application du droit de l'Union dans les situations de mobilité des travailleurs, en particulier au regard de ses missions d'information et de soutien à la coopération, notamment aux contrôles conjoints et coordonnés.

Le développement de l'information participe de manière significative à l'effectivité des textes européens sur la mobilité des travailleurs et des règles qui l'encadrent. La connaissance de la règle par tous les acteurs constitue un préalable au respect du droit. Les entreprises, les salariés, les autorités publiques doivent appliquer les règles de droit et de fait en avoir une bonne connaissance. En effet elle est encore trop partielle et les outils de diffusion restent fragmentés. Outre la connaissance de la règle, les acteurs doivent connaître les voies et les moyens pour la faire appliquer.

L'enjeu est celui d'une information diffusée selon plusieurs modalités, plus complète, traduite en plusieurs langues et mise à disposition sur les sites européens et nationaux. C'est aussi celui d'une information plus ciblée, appuyée sur les constats de non-respect de certaines dispositions (ex : logement des travailleurs, salaires conventionnels), qui doit être « poussée » vers les acteurs en lien avec les actions de contrôle que l'AET pourrait coordonner.

Les attentes en matière de coopération opérationnelle entre les autorités nationales en charge du contrôle sont également fortes. Cette fonction de coopération opérationnelle conditionne l'effectivité des droits des travailleurs et la loyauté de la concurrence entre les entreprises des états membres. Cette coopération transnationale indispensable est encore modeste et insuffisamment partagée entre les administrations nationales compétentes en matière de lutte contre le travail illégal (administrations du travail, sociale et fiscale notamment). Les retours d'expérience ont permis de montrer que la durée est nécessaire pour approfondir la coopération, en ce qu'elle permet la connaissance et la compréhension mutuelle entre les autorités nationales et leur cadre d'intervention. Les coopérations déjà en œuvre, dans le cadre des accords bilatéraux, du projet Euro-détachement, ou encore de la dernière campagne du CHRIT (Comité des hauts responsables de l'inspection du travail) sur le travail temporaire sont porteuses de résultats. Les cas de contrôles conjoints ou concertés se sont traduits par des résultats tangibles.

La mise en place de l'AET permettra de tirer les enseignements des bonnes pratiques en matière d'inspections concertées et conjointes, telles que la nécessité d'une préparation approfondie avant les inspections et la collaboration interne de tous les organismes nationaux compétents qui est également essentielle pour la coopération avec les autorités des autres États membres.

La **plus-value** attendue de la future autorité sera notamment :

- d'améliorer la connaissance et la compréhension mutuelle des règles nationales existantes et en évolution, et traiter la question des différents cadres juridiques dans lesquels les inspections ont lieu. Il conviendra d'étudier si d'éventuelles modifications de la législation nationale sont utiles pour sécuriser la participation d'inspecteurs non-nationaux aux inspections et garantir la pleine exploitation des résultats pour les procédures judiciaires au niveau national ;
- d'assurer via les agents de liaison nationaux notamment, le lien entre les administrations nationales, facilitant ainsi les contacts et le partage d'informations, les échanges et la compréhension mutuelle entre les administrations concernées ;
- de coordonner les opérations facilitant et rendant opérationnels les contrôles conjoints ou concertés, par exemple en organisant des contacts, en définissant des procédures claires, en organisant des services de traduction/interprétation et en fournissant des canaux d'échange de données sécurisés, en couvrant enfin les frais de ces opérations ;
- de contribuer à des évaluations de risques par l'exploration de données ou des études permettant de dégager des priorités de contrôle ou de promouvoir des campagnes sectorielles ou thématiques ;
- de fournir un système de suivi des inspections (rapports, échanges de données) et de l'exécution des sanctions éventuelles ;
- d'organiser des réunions de suivi et des activités d'apprentissage entre pairs pour le renforcement des capacités de contrôle à partir de retours d'expérience.

Mesure 9 Les partenaires se mobilisent pour la mise en place de l'Autorité européenne du travail, en désignant leurs représentants de manière coordonnée, en contribuant à l'élaboration de son programme de travail et en participant activement aux actions de contrôles coordonnés ou conjoints ayant reçu son appui technique et financier.

2 Prévenir le recours au travail illégal et la fraude au détachement en garantissant les droits des salariés et en informant employeurs et salariés

La prévention du recours au travail illégal comme de la fraude au détachement suppose que les salariés soient assurés que leurs droits seront rétablis et qu'ils disposent d'une information adéquate, c'est-à-dire à jour, accessible et claire. Employeurs et salariés doivent pouvoir connaître sans difficultés les règles à respecter, en particulier en ce qui concerne le droit conventionnel. Un effort particulier doit être réalisé en ce domaine en liaison avec les partenaires sociaux.

2.1 Garantir les droits des salariés, notamment des victimes d'accidents du travail

La protection des salariés détachés en cas d'accident du travail survenu lors du détachement est assurée dans le cadre de la coordination des régimes de protection sociale des travailleurs migrants. Pour mieux assurer le bénéfice effectif de cette protection, le code du travail (article L. 1262-4-4) prévoit qu'une déclaration spécifique est adressée à l'inspection du travail du lieu où s'est produit l'accident. Les agents de contrôle de l'inspection du travail ont en charge de vérifier le respect de cette obligation déclarative.

Plus généralement, le rétablissement des droits à la protection sociale des salariés dont l'emploi a été dissimulé en tout ou partie demeure une priorité non seulement de l'équité mais aussi de l'efficacité dans la lutte contre le travail illégal. Il doit être effectué dans le cadre des dispositions prévues par les règlements européens de coordination des régimes de sécurité sociale.

Au cours de ce plan, une **expertise** sera engagée quant au processus concourant au rétablissement des droits, en partant du signalement par les agents de contrôle habilités jusqu'au rétablissement effectif des droits par chacun des organismes prestataires (maladie, accident du travail, invalidité, chômage, retraite, notamment dans le cadre de la circulaire CNAV du 4 août 2016). Elle permettra d'évaluer l'effectivité du rétablissement des droits dans leurs diverses formes et de prise en compte des revenus en cause. Les conclusions de cette expertise seront remises pour la fin 2020 en vue d'une éventuelle amélioration du cadre juridique ou de la pertinence des processus d'échanges de données entre administrations et organismes concernés, en intégrant notamment l'apport de la généralisation de la DSN (Déclaration Sociale Nominative).

Mesure 10 Mise en place d'un groupe de travail associant les ministères et les organismes sociaux compétents pour expertiser le processus de rétablissement des droits des victimes du travail illégal, en vue d'assurer l'information des victimes et des agents habilités en matière de lutte contre le travail illégal afin d'assurer l'effectivité du rétablissement des droits.

Bilan annuel du rétablissement des droits à retraite effectué dans le cadre de la circulaire CNAV de 2016.

Suivi de la déclaration d'accident du travail des salariés détachés par les agents de contrôle de l'inspection du travail.

2.2 Assurer l'accès aux informations utiles pour les entreprises et les salariés détachés

Les entreprises détachant des salariés en France doivent connaître leurs **obligations déclaratives** applicables pendant le travail réalisé en France, ainsi que le contenu du « **noyau dur** » du **droit français du travail**. L'accès des entreprises à ces informations est une **condition essentielle à l'efficacité de la lutte contre les abus, le dumping social et le travail illégal**. Il en est de même pour les salariés détachés : ils doivent connaître leurs **droits**. Cette obligation constitue une obligation claire des directives européennes de 2014 et 2018.

Cette information doit être disponible sur un site internet national unique, aisément accessible par l'ensemble des entreprises et des salariés concernés.

Elle implique d'accorder une attention particulière à la détermination du droit conventionnel applicable et, en particulier, à la détermination de la convention collective française de référence ainsi qu'à la détermination de la rémunération conventionnelle et donc le positionnement du salarié dans la grille conventionnelle.

Un **groupe de travail** animé par le ministère du Travail, associant les administrations concernées, notamment les ministères de l'Agriculture et des Transports, ainsi que les partenaires sociaux au niveau national et interprofessionnel ou multi-professionnel ou professionnel concerné- sera constitué en 2019 afin de proposer la **rédaction de contenus** et leur **traduction en langues étrangères** et assurer leur **accessibilité** aux entreprises et salariés étrangers. Le financement de cette action sera examiné dans le cadre des grands projets informatiques de l'Etat.

En complément de cette information à vocation générale, le ministère du Travail assurera en concertation avec les administrations et organismes intéressés, une information destinée aux entreprises étrangères s'agissant plus particulièrement des conditions et modalités du détachement intra groupe suite aux mesures prévues par la loi « Pour la liberté de choisir son avenir professionnel » du 5 septembre 2018.

En outre, un **memento**, léger et simple, sera élaboré par les administrations et organismes concernés, afin de présenter les principales règles applicables, leur objet et les modalités de leur application en matière de droit de la protection sociale et de droit du travail. Ce mémento sera destiné aux entreprises françaises et aux travailleurs français détachés ou pluri actifs hors de France ainsi qu'aux entreprises étrangères et aux travailleurs détachés ou pluri actif en France. Il sera traduit dans les principales langues de l'Union européenne.

Au-delà de cette information ciblée, une **campagne nationale** comportant des actions d'information, de sensibilisation et de prévention du recours au travail illégal, centrées sur les avantages pour les entreprises et les salariés, devrait être réalisée **au printemps 2020**, en s'appuyant notamment sur les supports d'information élaborés par la Plateforme européenne de lutte contre le travail illégal et devant être mis à disposition de l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne au **second semestre 2019**.

Dans le cadre du 3^{ème} plan santé au travail, une **action spécifique d'information** et de communication en vue de la prévention des risques professionnels des travailleurs détachés est engagée. Cette campagne d'information prendra la forme d'affiches traduites en plusieurs langues (anglais, bulgare, espagnol, polonais, portugais et roumain) et mettra en évidence les comportements de base à éviter ou à adopter en matière de travaux en hauteur, de risques chimiques, de manutentions manuelles et d'utilisation des équipements de travail. Ces messages courts seront accompagnés de visuels expressifs et clairs. L'information, téléchargeable sur le site du ministère du Travail sera largement diffusée par de nombreux relais tels que les services d'inspection du travail, les bureaux de liaison européens, les organismes préventeurs (Carsat, OPPBTP, MSA) les organisations professionnelles d'employeurs et syndicales de salariés au niveau européen) des branches professionnelles, des services de santé au travail. La campagne devrait être lancée au plus tard au **3^{ème} trimestre 2019**.

Enfin, en lien avec les initiatives de la Plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré, des actions d'information et de sensibilisation, tant de portée générale que ciblées, notamment dans le secteur de la construction, seront mise en œuvre.

Mesure 11

Assurer une information adéquate des entreprises et des salariés détachés en France sur le site web du ministère du Travail, en liaison avec les partenaires sociaux.

Elaboration d'un mémento « mobilité internationale, sécurité sociale et travail » destiné aux employeurs et aux salariés.

Réalisation d'une campagne d'information et de communication en matière de sécurité au travail à l'attention des salariés détachés en France, en cohérence avec les actions mises en œuvre dans le cadre du 3^{ème} Plan santé au travail.

Réalisation d'actions d'information et de sensibilisation en vue de prévenir le recours au travail non déclaré en utilisant notamment les supports élaborés par la plateforme européenne.

2.3 La liste noire

Conformément aux dispositions introduites dans le code du travail par la loi du 5 septembre 2018 relative à la liberté de choisir son avenir professionnel (article L. 8224-3 du code du travail modifié par l'article 102 de la loi), les condamnations pénales pour des faits de travail illégal, lorsqu'ils sont été commis en bande organisée, à l'encontre de mineurs soumis à l'obligation scolaire ou de personnes en situation de vulnérabilité, feront l'objet d'une peine complémentaire de diffusion sur le site internet du ministère du Travail, sauf décision spécialement motivée du juge de ne pas la prononcer en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur. Les dispositions nécessaires seront mises en œuvre en 2019. Des instructions des ministères de Justice et Travail en préciseront la mise en œuvre.

Mesure 12

Publication des instructions Justice/Travail, sensibilisation des greffiers et des magistrats et ouverture sur le site internet du ministère du Travail, d'une rubrique « liste « noire » avec la publication des condamnations.

2.4 Conventions avec les partenaires sociaux des branches et secteurs professionnels

L'efficacité de l'action des corps de contrôle est renforcée lorsque les professionnels et les organisations professionnelles d'employeurs qui les représentent ainsi que les organisations syndicales de salariés s'engagent dans la condamnation du recours au travail illégal en vue de parvenir à une tolérance zéro dans ce domaine.

Pour ambitieux qu'il paraisse, cet objectif doit être poursuivi tout particulièrement à l'occasion des grands événements sportifs et sur les grands chantiers devant être réalisés tout au long de ce plan.

L'implication des professionnels dans la démarche de lutte contre le travail illégal permet de réaliser des actions d'information et de prévention ciblées sur les situations pratiques, propres à chaque profession, où peut se rencontrer le travail illégal. Elle permet également de favoriser l'appréciation par les autorités adjudicatrices de marchés de la notion complexe à établir et à actualiser, de « prix anormalement bas » du fait d'une sous-évaluation manifeste du coût de la main-d'œuvre correspondant à l'offre soumise par les entreprises candidates aux marchés publics. Les initiatives des professions concernées et leur coopération avec l'action des corps de contrôle peuvent ainsi faire l'objet de conventions de partenariat en matière de lutte contre le travail illégal.

De telles conventions couvrent actuellement la plupart des secteurs prioritaires de lutte contre le travail illégal. Dans le cadre de l'évaluation des actions entreprises et à l'occasion du renouvellement des conventions, l'attention des partenaires sociaux sera appelée par les représentants des administrations et organismes partenaires sur l'importance de développer des actions de prévention du recours au travail illégal et à la fraude au détachement et de contribuer à l'efficacité des contrôles à l'occasion des grands événements sportifs et des grands chantiers. Les Direccte et les Direccte (Direction des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi) poursuivront les démarches partenariales au niveau régional dans le cadre des conventions associant les représentants des organisations professionnelles d'employeurs et le cas échéant des organisations syndicales de salariés au plan national.

Mesure 13 Le ministère du Travail relance et entretient la dynamique des instances conventionnelles de partenariat « lutte contre le travail illégal » avec les professions dans secteurs prioritaires de contrôle, en liaison avec les autres ministères compétents et de la prise en compte, en particulier, des priorités de la lutte contre le travail illégal et la fraude au détachement lors des grands événements sportifs et des grands chantiers.

La convention nationale de lutte contre le travail illégal en agriculture prenant fin au 31/12/2018, sa reconduction sera engagée au premier semestre 2019 et ses déclinaisons locales se poursuivront sous l'égide des Direccte.

3 Renforcer l'efficacité des contrôles

3.1 La démarche de cotation et de cartographie des risques doit être développée

Les organismes et administrations en charge de la lutte contre le travail illégal et la fraude au détachement, en ciblant les contrôles, ont tous mis en place une pratique d'évaluation du risque et de sa répartition sectorielle ou géographique. Compte tenu de l'augmentation des situations de pluriactivité, une analyse des risques liés à ces situations sera faite. La formalisation de cette démarche renforce l'efficacité des actions de contrôle, notamment en ce qu'elle implique une actualisation régulière de l'évaluation des risques en même temps que des progrès accomplis.

Mesure 14

L'ensemble des organismes et administrations se doteront tout au long de ce plan d'une méthode de cotation des risques liés, d'une part, au travail illégal et, d'autre part, au détachement et à la pluriactivité et élaboreront une cartographie des risques afférents⁶.

Les administrations et organismes déjà dotés de tels outils les mettront à jour pour en maintenir l'utilité pour les agents de contrôle. Des formations mutualisées seront organisées à cette fin.

3.2 Une responsabilité des maîtres d'ouvrage et donneurs d'ordre plus claire, plus simple et plus efficace

Plusieurs dispositions impliquent les maîtres d'ouvrage (MO) et donneurs d'ordre (DO) dans l'ensemble des procédures visant à assurer le respect, par les entreprises à qui ils confient des travaux, de leurs obligations sociales en matière de conditions d'emploi et de travail. Ces dispositions sont valables à la fois pour les salariés relevant du droit commun du travail que pour les salariés détachés pour une prestation de services en France par leur employeur établi à l'étranger.

Selon les matières considérées, cette implication peut prendre une ou plusieurs formes :

- devoir de vigilance, préalable à la conclusion d'un contrat, afin de s'assurer que le co-contractant est en règle avec ses obligations sociales (déclaration des salariés et paiement des cotisations sociales en France ou déclaration de détachement et désignation d'un représentant en France) ;
- devoir de diligence lorsqu'alerté par un agent d'un corps de contrôle sur l'irrégularité de la situation de son co-contractant, le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre doit l'inviter à régulariser sa situation ou mettre fin à la relation contractuelle.

Le plus souvent, le non-respect par le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre est sanctionné soit par une amende administrative, soit par une amende pénale, soit, en cas de poursuite du contrat avec ce dernier, par la responsabilité solidaire du paiement des sommes dues par l'employeur défaillant.

Dans certains cas⁷, le législateur est allé encore plus loin en fixant une obligation de résultat pouvant peser, à défaut de régularisation par le co-contractant, sur le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre, en lieu et place de l'employeur défaillant.

De même la responsabilité du maître d'ouvrage ou du donneur d'ordre est parfois étendue à l'ensemble de la chaîne de sous-traitance.

⁶ Cf Cour des comptes – rapport public annuel 2019 – La lutte contre la fraude au travail détaché : un cadre juridique renforcé, des lacunes dans les sanctions - recommandation 5 (ministères chargés du travail, de la sécurité sociale, de la justice, de l'intérieur et de l'action et des comptes publics) : « améliorer la coordination entre services, en organisant l'échange de fichiers et en élaborant une cartographie partagée des risques de fraude ».

⁷ Au-delà du cas où le MO/DO, condamné pour avoir sciemment recouru au travail illégal, cela est le cas pour certaines infractions particulièrement graves comme le logement indigne ou le non-respect du salarié minimal mais également pour certaines obligations déclaratives comme la déclaration préalable de détachement.

Enfin des règles spécifiques s'appliquent parfois aux maîtres d'ouvrages publics et les particuliers employeurs sont, le plus souvent, hors champ de ces obligations et sanctions.

La connaissance par l'ensemble des parties de la portée de leurs obligations demeure inégale de même que la mise en œuvre de différentes possibilités par les corps de contrôle. Le caractère dissuasif de certaines des obligations, notamment des obligations de vigilance, peut s'avérer parfois insuffisant.

À partir d'un bilan de la mise en œuvre de la solidarité financière sous ses diverses formes, seront expertisées des propositions visant à une simplification, une harmonisation et un renforcement de l'efficacité des diverses modalités d'implication de la responsabilité des maîtres d'ouvrage et donneurs d'ordre dans la lutte contre le travail illégal et la fraude au détachement –notamment par la solidarité financière systématique.. Le groupe de travail devra aboutir d'ici la fin 2020 à des recommandations pouvant aller jusqu'à la révision du cadre légal ou réglementaire.

Mesure 15 En matière de responsabilité des MO/DO, un groupe de travail chargé d'évaluer les pratiques en cours et leur portée sera réuni par le ministère du Travail et associera l'ensemble des administrations et organismes dont relèvent les corps de contrôle habilités en matière de travail illégal. Ce groupe de travail associera également les partenaires sociaux représentatifs au plan national et interprofessionnel et au plan national et multi professionnel à ses travaux. Il remettra ses propositions au gouvernement pour 2020.

3.3 La responsabilité des entreprises et maîtres d'ouvrage sur l'affichage des chantiers

Depuis 1979 (décret du 13 juin 1979), l'article R. 8221-1 du code du travail impose à l'entrepreneur travaillant sur un chantier ayant donné lieu à la délivrance d'un permis de construire de s'identifier clairement au public en affichant son identité, sa raison ou sa dénomination sociale et son adresse, quelle que soit la nature du contrat (co-contractant direct du maître d'ouvrage, sous-traitant) au titre duquel il intervient sur le chantier. Cet affichage est effectué sur un panneau dont les indications doivent être lisibles depuis la voie publique.

Cette disposition a l'intérêt de permettre un premier contrôle, simple, depuis la voie publique. Elle n'est cependant que trop rarement effective, surtout lorsqu'il s'agit d'entreprises en position de sous-traitance. Il convient de garantir le respect cette obligation d'affichage, notamment en impliquant les maîtres d'ouvrage, en complément et sans préjuger des travaux devant être engagés au titre de l'évaluation et du renforcement de la responsabilité des maîtres d'ouvrage et donneurs d'ordre en matière de travail illégal.

Pour l'ensemble des entreprises intervenantes, il est proposé de préciser que l'adresse devant être affichée comprend l'adresse postale et électronique et, dans le cas des entreprises établies hors de France et détachant des salariés sur le chantier, les adresses électronique et postale de leur représentant en France (mesure réglementaire).

S'agissant du maître d'ouvrage, il est proposé de l'obliger à vérifier que toute entreprise intervenant sur le chantier s'est acquittée de son obligation d'affichage prévue par l'article R. 8221-1 du Code du travail ; dans le cas où l'entreprise n'aurait pas affiché les mentions prévues, il incombera au MO, à compter de la première intervention de l'entreprise sur le chantier, de procéder lui-même à cet affichage. Le non-respect de l'obligation serait passible d'une sanction administrative. Cette sanction pourrait être forfaitaire, pour chaque entreprise intervenant sur le chantier sans être identifiée par l'affichage, lors du contrôle.

Ce constat pourra être effectué par tout agent appartenant à un corps de contrôle énuméré à l'article L.8271-1-2 CT (*inspection du travail, police judiciaire, administration fiscale et douanière, organismes de sécurité sociale et des caisses de mutualité sociale agricole, etc.*).

Mesure 16 Assurer l'effectivité de l'affichage des intervenants sur chantier ; mesure législative et décret en 2020.

3.4 Renforcer le contrôle du paiement effectif des salaires et des cotisations dans l'État d'envoi

La régularité du détachement implique que les salariés détachés bénéficient, d'une part, du versement effectif des rémunérations dues conformément à la législation de l'Etat membre d'accueil fixée dans le cadre de son « noyau dur » (salaire minimum légal ou conventionnel ; à partir de 2020, application du principe « à travail égal salaire égal sur un même poste de travail ») et, d'autre part, que les rémunérations correspondantes et les cotisations et contributions sociales afférentes soient effectivement déclarées et versées à l'institution compétente en matière de protection sociale de l'Etat d'envoi.

Dans le cas des entreprises de travail temporaire, la garantie du paiement des salaires repose notamment sur la souscription d'une garantie de niveau équivalent à la garantie devant être souscrite par les entreprises établies en France. Un état des lieux des législations applicables dans les Etats d'envoi sera réalisé.

Mesure 17 S'ils n'ont pu vérifier le versement effectif de la rémunération dans le cadre du contrôle du détachement, les agents de contrôle de l'inspection du travail signaleront la situation aux institutions compétentes de l'Etat d'envoi en vue d'obtenir les justificatifs pertinents du paiement des salaires ainsi que dans les cas des entreprises de travail temporaire de souscription d'une garantie équivalente.

En parallèle, en matière de sécurité sociale, sur signalement des agents de contrôle de l'inspection du travail, seront demandés aux institutions de l'Etat compétent les éléments pertinents d'appréciation dont ils disposent ou dont dispose l'entreprise quant à la confirmation du versement effectif des cotisations dans cet Etat afin de s'assurer de la garantie des droits des salariés tant en France que dans l'autre Etat.

3.5 Evaluer le préjudice salarial et favoriser la saisie des avoirs criminels

Les situations de faux détachement et de fraude au détachement, au-delà des préjudices subis par les salariés, par les organismes sociaux, fiscaux, par les organismes collecteurs au titre de la formation professionnelle, et par les entreprises qui respectent la légalité, représentent pour leurs auteurs un avantage économique qu'il convient de réduire le plus possible.

Lorsque l'employeur établi hors de France ne peut se prévaloir des dispositions applicables au détachement, l'évaluation du préjudice est un enjeu majeur de la lutte contre le travail illégal sous divers aspects :

- l'évaluation des droits éludés – notamment au titre des salaires - au détriment des salariés détachés ;
- l'estimation des sommes éludées au titre du défaut d'accomplissement des déclarations sociales, au détriment des organismes de protection sociale, lorsqu'il ressort notamment que les certificats portables AI ont été obtenus frauduleusement ou n'ont pas été émis par l'autorité du pays d'envoi ;
- la mesure des sommes éludées au titre des finances publiques pour défaut de déclarations fiscales et/ou de déclarations sociales (travail dissimulé pour dissimulation d'activité, activité occulte) lorsqu'il ressort notamment que la fraude au détachement révèle l'existence d'un établissement stable ou une activité substantielle sur le territoire français ;
- l'estimation de sommes éludées au titre de diverses obligations légales ou conventionnelles, à l'appui de la démonstration de situations de marchandage ;

- enfin la détermination des modalités de régularisation de la situation des intéressés compte tenu des cotisations sociales acquittées à l'occasion du faux détachement.

La possibilité d'intégrer le préjudice salarial dans l'assiette des saisies et confiscations, dès lors que son calcul fera l'objet d'une méthode précise, devra être étudiée⁸.

En effet, la captation des avoirs confiscables ou « criminels » s'inscrit dans un ensemble impliquant tous les acteurs de la lutte contre le travail illégal et de la procédure judiciaire.

La saisie et la confiscation⁹ de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction de travail illégal ou qui en est le produit peuvent s'avérer essentielles, d'autant qu'elles peuvent contribuer à l'indemnisation des salariés, des organismes de recouvrement des cotisations sociales et des services fiscaux lésés.

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 (article 282, II et III de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015), à l'instar du régime existant pour les personnes morales, a aligné la peine complémentaire de confiscation de l'objet ou du produit d'une infraction de travail illégal pouvant être prononcée par le juge pénal, prévue pour les personnes physiques en matière de travail illégal, sur les dispositions de droit commun de l'article 131-21 du code pénal. En outre, les modalités de renvoi vers la peine complémentaire de confiscation pour les délits de marchandage et de prêt illicite de main d'œuvre ont été mises en cohérence avec celles introduites pour le travail dissimulé et l'emploi d'étranger sans titre de travail.

Les dispositions du code de procédure pénale donnent la possibilité aux juridictions pénales, lorsqu'elles prononcent la confiscation d'un bien, d'en ordonner la saisie, lorsque celle-ci n'a pas été prononcée au cours de la procédure d'enquête ou d'instruction¹⁰.

Les juridictions pénales peuvent également ordonner la remise du bien dont elles enjoignent la saisie à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC), en vue de son aliénation, lorsque ce bien n'est plus nécessaire à la manifestation de la vérité et que sa conservation serait de nature à en diminuer la valeur.

Dans leurs constats d'infractions de travail illégal, les agents de contrôle, eu égard à leurs compétences propres, s'efforceront de procéder à une estimation des préjudices subis, qu'ils soient sociaux, salariaux ou fiscaux dans les procédures. Les modalités d'évaluation par les administrations ou services compétents des sommes éludées ainsi que les conditions de leur production seront précisées par une instruction conjointe des ministères concernés.

Une information spécifique sera effectuée par l'OCLTI à l'attention de l'ensemble de corps de contrôle.

Mesure 18 Evaluation du préjudice salarial en cas de travail illégal ainsi qu'en cas de fraude au détachement ou à la pluriactivité, en lien avec l'OCLTI, sur la base de la contribution de chaque administration ou organisme compétent, selon les modalités précisées de manière coordonnée.

⁸ La peine complémentaire de confiscation porte notamment sur tous les biens qui sont l'objet ou le produit direct ou indirect de l'infraction. Cf. art.131-21 du Code pénal. Il est rappelé par ailleurs que l'article 706-164 du code de procédure pénale permet à l'AGRASC de les indemniser sur les biens de leurs débiteurs qui ont été définitivement confisqués et que l'Agence a eu à gérer.

⁹ La décision de saisie des biens dans le cadre de l'enquête ou du prononcé d'une peine complémentaire de confiscation est exécutée par un officier de police judiciaire.

¹⁰ La saisie consiste en l'appréhension des biens dans l'attente d'un jugement définitif, en vue d'une éventuelle confiscation, qui entraînera la dépossession des biens de l'intéressé

3.6 Les pénalités administratives pour défaut de présentation du formulaire A1

L'article L. 114-15-1 du code de la sécurité sociale vient renforcer le dispositif de lutte contre les fraudes transnationales et le détournement des procédures de détachement constitutives de pratiques frauduleuses.

L'ensemble des corps habilités en matière de travail illégal peut solliciter la présentation par les employeurs ou les salariés détachés des formulaires A1. Le défaut de présentation du formulaire entraîne l'application, par les organismes de recouvrement, d'une pénalité par travailleur concerné, fixée à hauteur d'un plafond mensuel de la sécurité sociale.

La mise en œuvre de cette disposition suppose que les organismes de recouvrement (Urssaf, caisse de mutualité sociale agricole) soient informés des constats effectués afin d'appliquer des sanctions financières. Par ailleurs, la mise en œuvre effective de ladite pénalité au sein du réseau de la branche recouvrement s'appuie sur les instructions nationales définissant des modalités opérationnelles de contrôle et de mise en recouvrement.

Mesure 19 A l'initiative du ministère chargé de la Sécurité sociale, un groupe de travail sera mis en place au plus tard fin 2019, afin d'organiser notamment la transmission des informations entre les différents corps de contrôles et d'encadrer par des instructions la mise en œuvre effective de la pénalité pour défaut de production des certificats A1.

3.7 Prévenir la répétition des infractions par les mêmes personnes

La condamnation d'une personne physique à une interdiction de gérer s'accompagne souvent de la poursuite par cette même personne d'une activité mise soit par l'intermédiaire de prête-noms soit dans le cadre d'autres fonctions au sein de la même entreprise soit dans le cadre d'une autre personne morale. Un accès fluide aux données détenues par les greffes des tribunaux de commerce sur ces condamnations et une exploitation aussi aisée que possible des données doivent être assurés pour l'ensemble des agents des corps habilités en matière de lutte contre le travail illégal.

Mesure 20 Une évaluation des modalités actuelles des accès au fichier des interdits de gérer sera effectuée afin de faciliter l'accès au fichier, d'exploiter les données partagées et d'étendre en 2020 (mesure réglementaire) l'accès à l'ensemble des agents habilités en matière de travail illégal.

4 Faciliter la coordination de l'action de l'ensemble des partenaires

Différents leviers existent pour rendre efficaces et effectifs les contrôles et les sanctions dans le cadre juridique rénové applicable. Il s'agit de la mobilisation et des moyens nouveaux d'accès aux fichiers et informations des partenaires et des tiers, facilitant ainsi la fermeture administrative ; il s'agit également de la publicité des sanctions, de la modulation des suppressions d'exonérations sociales, du recouvrement des redressements ou encore du constat des fraudes dans le travail temporaire en agriculture.

Les textes d'application –ordonnance de transposition de la directive du 28 juin 2018, décret d'application des lois « fraudes » et « avenir professionnel » de 2018 sont parus au premier trimestre 2019. Le cadre juridique est ainsi complet.

S'agissant des transports, le secteur du transport routier demeure un enjeu essentiel en matière de détachement et doit continuer à faire l'objet d'une politique de contrôle volontaire et coordonnée entre les services de l'Etat, notamment les Direccte et les Dreal (Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement). Le détachement est pleinement applicable aux travailleurs du secteur, caractérisés par leur haute mobilité. Néanmoins, l'application des dispositions de la directive 2018/957/UE modifiant la directive 96/71/CE est conditionnée à l'adoption de la "lex specialis" qui fixera des modalités d'application spécifiques des règles du détachement aux conducteurs routiers. Le projet de lex specialis a fait l'objet d'une orientation générale du Conseil des ministres et a été examiné par le Parlement européen. Il devrait être adopté après une phase de trilogue et pourrait entrer en application en 2020. La France est attentive dans les négociations à préserver au mieux le bénéfice du détachement pour les conducteurs, qui est aussi garant d'une équité de concurrence entre entreprises de transports routier de l'UE. Elle est particulièrement vigilante à ce que les outils et procédures de contrôles procurent aux Etats-membres les moyens de garantir l'effectivité des règles.

C'est la mise en œuvre effective et efficace des outils offerts par le cadre juridique et institutionnel qu'il convient de privilégier, qu'il s'agisse de l'accès à l'information, des sanctions de fermeture administrative, de la publication de la « liste noire », de la modulation des sanctions et du recouvrement des redressements en matière de sécurité sociale dans le régime général ou de la lutte contre la fraude au détachement dans le régime agricole.

4.1 Mettre en commun les données relatives au détachement des travailleurs

Afin de mieux appréhender l'évolution du phénomène du détachement, notamment entrant et celui de la pluriactivité en France, d'améliorer le ciblage des contrôles à partir du traitement de données de l'ensemble des corps de contrôle et d'optimiser la gestion des détachements, notamment sortants, pour les entreprises, les salariés et les partenaires étrangers, une **mise en réseau des systèmes d'information** existants doit être envisagée.

La lutte contre la fraude à la prestation de services internationale fait intervenir plusieurs acteurs dans la gestion des **détachements entrants** :

- la DGT et le réseau Direccte, au titre de la déclaration préalable de détachement et des contrôles réalisés par l'inspection du travail dans le cadre de la Directive travail ;
- le Cleiss (Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale), en charge de centraliser l'information provenant des Etats Membres concernant le détachement entrant et la pluriactivité en matière de sécurité sociale (au sens des Règlements européens de coordination de Sécurité sociale) ;

- la DSS, l'Acoss (Agence centrale des organismes de sécurité sociale) et les Urssaf (Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocation familiales), au titre de leurs missions de recouvrement des cotisations et de lutte contre le travail illégal.

Cette organisation a pour corollaire une diversité des outils (base SIPSI opérée par la DGT, base SIRDAR opérée par le Cleiss, DSN produite par les employeurs à destination notamment des Urssaf). Elle limite les possibilités de partage et de rapprochement entre les données détenues par les différents acteurs aux fins de détection et d'analyse des situations de fraude. Elle est particulièrement préjudiciable en matière de contrôle Urssaf, puisque ces dernières ne disposent, à ce jour, que d'accès très limités aux données détenues par les autres acteurs et ne peuvent mettre en place des contrôles de masse ciblés.

Le **croisement des données** détenues par l'Acoss (ainsi que la MSA) avec celles issues des déclarations des entreprises qui détachent en France dans la base SIPSI (Système d'Information sur la Prestation de Services Internationale) **permettra d'améliorer le ciblage des entreprises** et de **disposer d'un panel de données complémentaires** en cas d'investigation lors du contrôle d'un chantier (recueil et croisement des informations relatives aux durées de détachement, informations sur les salariés et l'entreprise qui détache, pratique de l'entreprise en matière de détachement,...). Actuellement, la réunion de ces informations est possible, mais au cas par cas, lors de la préparation d'un contrôle.

Les différents partenaires engageront au cours du présent plan une démarche partagée. A partir de l'expression des besoins et des attentes de chacun d'eux. Une réflexion commune sera engagée en parallèle sur une éventuelle évolution des systèmes d'information (SI) dédiés à la gestion de la PSI.

Les actions à court suivantes seront engagées :

- Mise à disposition d'une interface de consultation par API par la DGT pour permettre aux partenaires, dont les inspecteurs Urssaf d'accéder aux informations de la base SIPSI :
 - Juillet 2019 : ouverture après tests de l'API aux partenaires, dont les inspecteurs URSSAF et MSA ;
 - S2 2019 : déploiement d'une interface de consultation par les partenaires ;
- Examen des possibilités d'accès partagé aux données existantes afin de cibler les contrôles, notamment par croisement :
 - S2 2019 : recueil de l'expression de besoins et analyse de la faisabilité technique ;
 - S1 2020 : lancement d'une expérimentation de contrôles expérimentaux communs aux corps de contrôle ;
 - S2 2021 : bilan débouchant sur la reconduction de l'expérimentation, une industrialisation ou la détermination de modalités alternative.

Sur la durée du plan, une réflexion sera conduite sur les enjeux d'un partage pérenne des données liées à la prestation de services internationale entre l'ensemble des partenaires :

- Premier semestre 2020 : lancement du projet ;
- Fin 2020 : faisabilité d'une cible fonctionnelle et technique ;
- Début 2021 : arbitrage.

Le traitement des situations de **détachement « sortant »** (de la France vers d'autres Etats) et de pluriactivité en matière de sécurité sociale sera refondu avec pour objectif :

- de simplifier les démarches pour les entreprises et les travailleurs ;
- de renforcer la qualité des procédures françaises, afin de garantir que l'ensemble des critères relatifs à ces deux situations sont bien respectés, notamment via le développement de contrôles supplémentaires en lien avec les problématiques de cotisations sociales ;
- de renforcer les capacités de détection et de contrôle des situations frauduleuses ;
- de faciliter l'accès des différents réseaux aux données nécessaires à l'exercice de leurs missions et l'interlocution avec les institutions étrangères.

Cette refonte comprendra :

- le transfert aux Urssaf de la gestion des activités associées à la détermination de la législation applicable pour les travailleurs indépendants (1^{er} janvier 2020) et pour les salariés du régime

général de la sécurité sociale (1^{er} janvier 2022), aujourd'hui assurées respectivement par les caisses déléguées à la sécurité sociale des indépendants et les caisses primaires d'assurance maladie ;

- la construction, en coopération entre les administrations et opérateurs concernés (DSS, Acoss, Cnam, CNDSSI, Cleiss), d'un outil dédié permettant la gestion de ces formalités, le partage et le rapprochement des données associées.

Echéances :

- ✓ janvier 2020 : transfert aux Urssaf de la gestion de la détermination de la législation applicable des travailleurs indépendants, dans le cadre de la réforme de la sécurité sociale des indépendants ;
- ✓ janvier 2022 : transfert aux Urssaf de la gestion de la détermination de la législation applicable des salariés et déploiement du nouveau SI.

Mesure 21 D'ici fin 2019, la consultation de la base SIPSI par les différents partenaires sera effective.

A partir du second semestre 2019, engagement du recueil de l'expression des besoins de l'ensemble des partenaires en matière de ciblage des contrôles et la réalisation d'études de faisabilité sur les modalités d'accès aux données existantes en matière de détachements entrants et de pluriactivité.

Sur la durée du plan, une réflexion sera conduite sur les enjeux d'un partage pérenne des données liées à la prestation de services internationale entre l'ensemble des partenaires.

A partir du second semestre 2019, engagement d'un projet de refonte de la gestion des situations de détachement et de pluriactivité des travailleurs en provenance de la France, en vue d'un transfert de la gestion de la détermination de la législation applicable aux Urssaf pour les travailleurs indépendants (janvier 2020) et les salariés (janvier 2022) en lien avec la DSS.

4.2 Transmettre les décisions d'amendes administratives aux organismes de recouvrement des cotisations sociales

Les Direccte recourent de manière accrue à la procédure d'amende administrative en cas de non-respect des dispositions du code du travail. Il s'agit des dispositions relatives, aux durées maximales du travail, aux repos, à l'établissement du décompte de la durée du travail, au salaire minimum légal ou conventionnel et à certaines dispositions relatives aux installations sanitaires, à la restauration et à l'hébergement (cf. article L. 8115-1 du code du travail). D'autre part, sont visés les cas de non-respect des obligations déclaratives liées au détachement des travailleurs dans le cadre de prestations de service internationales (articles L. 1264-1 et suivants du code du travail). La branche du recouvrement de la sécurité sociale a fait part de son intérêt d'être informée des décisions prononcées par les Direccte en vue de **contribuer au ciblage des contrôles** par ces organismes. Le cadre de cette transmission pourrait être le Codaf et ses modalités précisées par convention entre la DGT et le ou les organismes intéressés.

Mesure 22 Transmission aux agents habilités au titre du travail illégal, selon des modalités fixées par convention, des notifications des amendes administratives effectuées par les Direccte en matière de détachement de salariés.

4.3 Développer la fermeture administrative pour travail illégal

La fermeture administrative pour travail illégal, décidée par le préfet, constitue un moyen particulièrement efficace de faire cesser les infractions les plus graves en matière de travail illégal.

La récente évolution du cadre légal permet désormais de couvrir l'ensemble des situations de manière adéquate : soit la fermeture de l'établissement où est exercée l'activité illégale soit la cessation de l'intervention de l'entreprise en infraction sur le site du client sur lequel elle intervient.

Afin d'en faciliter l'usage dans les conditions les plus sûres en droit et les plus pertinentes au regard de la répétition ou de la gravité des manquements constatés et de la proportion des salariés concernés, plusieurs outils de pilotage de la mesure seront élaborés et mis à disposition des autorités compétences :

- actualisation de la circulaire interministérielle du 28 novembre 2012 relative aux sanctions administratives suite à procès-verbal relevant une infraction de travail illégal ;
- suivi régulier et partagé des décisions des préfets ainsi que des jugements des tribunaux ;
- recueil des modalités d'appréciation de la proportion de la répétition et de la gravité des infractions dans les décisions et les jugements ;
- règles de répartition entre services et autorités compétentes du traitement des recours hiérarchiques et contentieux. L'évolution du cadre juridique conduit à envisager de remplacer la circulaire interministérielle de 2012 sur la fermeture administrative et le refus ou le retrait des aides publiques par une présentation pédagogique du dispositif, incluant des fiches techniques et des outils de capitalisation des décisions passées et de la jurisprudence, à l'attention des agents habilités en matière de lutte contre le travail illégal ainsi que des services des préfectures, des magistrats et des membres des Codaf.

Mesure 23 Élaboration d'une nouvelle instruction interministérielle favorisant le développement de l'usage du dispositif de fermeture administrative pour travail illégal.

4.4 Exploiter les signalements de TRACFIN en matière de travail dissimulé

Un protocole du 1^{er} mars 2012, conclu à l'initiative de la DNLF et de TRACFIN avec les organismes nationaux de protection sociale, fixe les modalités des échanges d'information entre ce service et ces organismes conformément aux dispositions du code monétaire et financier.

Dans ce cadre, les signalements effectués par TRACFIN aux organismes de recouvrement des cotisations de sécurité sociale en matière de travail dissimulé (ACOSS et MSA) ont connu une forte croissance au cours des dernières années.

En vue de faciliter la coordination de l'action des partenaires, il convient de s'assurer d'une meilleure efficacité de l'exploitation des informations transmises par TRACFIN aux organismes sociaux, par un suivi plus fin des retours par les différents acteurs.

Mesure 24 Est mis en évidence, sous l'égide de la DNLF et de la DSS, un suivi des retours des organismes de recouvrement aux signalements effectués par TRACFIN.

4.5 Renforcer l'efficacité de la lutte contre le travail dissimulé et la fraude au détachement via le travail temporaire dans le secteur agricole

La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018 a notamment instauré un régime de sanctions administratives pour non déclaration des chantiers forestiers, marquant ainsi l'importance d'un contrôle renforcé de ces activités source fréquente d'atteinte aux droits fondamentaux des salariés en raison notamment des risques élevés d'accidents du travail, en particulier des travailleurs détachés. Il importe que la mobilisation des corps de contrôle puisse être la plus efficace possible dans ce secteur et, plus généralement, en matière de travail illégal et de fraude au détachement via le travail temporaire dans l'agriculture.

Or, le contrôle des entreprises de travail temporaire, nationales ou étrangères, mettant à disposition des salariés auprès d'entreprises du secteur agricole ou forestier relève, dans une très grande majorité des cas, du fait des règles de compétence en vigueur, des agents de contrôle des Urssaf et non des agents de contrôles de la Mutualité Sociale Agricole (MSA).

Il convient donc que la MSA soit à même de procéder aux constats des situations de travail illégal ou de recours frauduleux au détachement par des prestataires de services internationaux dans le cadre d'activités agricoles et forestières et que ces constats puissent être pris en compte pour les organismes chargés du recouvrement des cotisations.

Mesure 25 Le cadre juridique sera adapté d'ici 2020 afin que les constats puissent être effectués par la MSA en cas de travail dissimulé ou de fraude au détachement par des entreprises de travail temporaire mettant à disposition des salariés dans le cadre d'activités agricoles et forestières.

4.6 Rénovation de l'outil de traitement automatisé des données statistiques (TADEES)

Le **suivi de la verbalisation du travail illégal** repose sur l'outil dédié TADEES (Traitement Automatisé des DonnEEs Statistiques) renseigné par un agent habilité au titre du travail illégal du Codaf. Ce traitement **enregistre les procès-verbaux de l'ensemble des corps de contrôle** habilités à la lutte contre le travail illégal.

Cet outil ne correspond plus aux besoins de souplesse et de fluidité d'utilisation et d'exploitation que permettent les technologies de l'information intervenues depuis sa mise en service il y a plus de dix ans. Une rénovation complète de la collecte des données par les Codaf et le ministère du Travail est nécessaire. Elle devrait s'appuyer sur les données saisies par les agents des divers corps de contrôle dans les systèmes d'information mis en place dans leur environnement de travail.

Pour mener à bien cette rénovation une mission conjointe IGAS-IGA-IGF sera lancée en 2019 pour aboutir à des préconisations opérationnelles pouvant être mises en application dès 2020.

Mesure 26 Engagement de la mission conjointe IGAS/IGA/IGF « rénovation de l'outil TADEES » pour une mise en œuvre à compte de 2020..

4.7 L'information et la formation des magistrats sur la lutte contre le travail illégal

La poursuite et la sanction pénale du travail illégal constitue un élément essentiel de la limitation du phénomène tant par l'importance, croissante, des sanctions prononcées que par l'effet dissuasif de ces sanctions.

Il importe que l'ensemble des parquets aient accès à une information complète et régulièrement mise à jour sur l'ensemble des règles légales et réglementaires ainsi que sur son évolution afin d'être à même d'en utiliser l'ensemble des dimensions, répressives comme préventives.

Le ministère de la Justice par l'intermédiaire de la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) participe à la formation continue des magistrats et mettra à leur disposition des outils utiles à la prise en compte des différents contentieux pénaux.

En matière de lutte contre le travail illégal, et dans la continuité des travaux entrepris en 2018, la DACG diffusera des fiches techniques traitant des fraudes au détachement international de salarié, du marchandage, du prêt de main-d'œuvre illicite, afin que les magistrats, tant du siège que du parquet, puissent appréhender ces infractions de manière plus aisée.


A cette fin l'ensemble des administrations et organismes dont relèvent les corps de contrôle habilités apporteront leur concours, au ministère de la Justice.

Mesure 27 Mise à disposition par les partenaires de documents d'informations/formations actualisés à l'attention des magistrats sur le travail illégal et le détachement.

4.8 Les formations interinstitutionnelles et les conventions de formation OCLTI, audition, mise en cause et traite des êtres humains

La formation interinstitutionnelle des agents de contrôle demeure une priorité du présent plan, en cohérence avec les orientations du plan nationale de lutte contre la fraude élaboré et suivi par la Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF). La mobilisation de l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) doit demeurer soutenue et accueillir la plus large diversité des agents de contrôle des organismes autres que les Direccte. Les modules développés autour du travail illégal sous ses différentes formes, la fausse sous-traitance et la mise en cause du maître d'ouvrage ou du donneur d'ordre ainsi que le contrôle des prestations de service internationales seront actualisés en fonction des évolutions du cadre législatif, réglementaire et des acteurs, notamment au niveau européen.

Les administrations et organismes partenaires s'assureront d'une information suffisante des acheteurs publics, notamment au regard de la détection des offres anormalement basses, sur la base des études et illustrations qui auront pu être développées dans le cadre des conventions de partenariat avec les professionnels des principaux secteurs prioritaires. Le cas échéant, seront recherchées les modalités adéquates d'accès des représentants des acheteurs publics aux formations interinstitutionnelles mises en œuvre en matière de lutte contre le travail illégal et la fraude au détachement.



En outre, et sans préjudice des actions de formation pouvant et devant être assurées en interne par chaque administration et organisme dont relèvent les agents de contrôle afin de maintenir un niveau élevé de compétence de l'ensemble des réseaux, certains thèmes spécifiques appellent particulièrement la mise en œuvre de formations dans le cadre interinstitutionnel. Tel est notamment le cas des formations que l'OCLTI et le ministère de la Justice proposent dans les matières suivantes :

- audition de personnes mises en cause ;
- détection et prise en compte de la traite des êtres humains par le travail.

Ces formations seront réalisées à l'attention des agents des corps habilités et ont vocation à être déployées au sein de chaque corps par les agents initialement formés dans les conventions de coopération « travail/protection sociale ».

Mesure n°28 Mise en place des formations « auditions du mis en cause » et « TEH travail » par l'OCLTI et suivi de leur effectivité (formation de référents notamment).

5 Piloter et évaluer les actions et le plan national

Le pilotage du plan et l'évaluation des actions repose sur les instances dédiées, la définition d'indicateurs, le suivi plus particulier d'actions nouvelles ou de la coopération avec nos partenaires étrangers.

5.1 Le pilotage du plan au niveau national et régional

Le pilotage du plan national de lutte contre le travail illégal sera assuré dans le cadre des instances dédiées : instance nationale de pilotage et groupe national de coordination. L'instance nationale doit favoriser le suivi partagé de la mise en œuvre du plan et être un lieu d'échanges entre partenaires en vue de la préparation des plans à venir.

Elle sera réunie deux fois par an, au début des deuxième et quatrième trimestre à partir d'octobre 2019. Sa composition sera ajustée si besoin afin de réunir les administrations et organismes les plus impliqués dans la mise en œuvre des actions (association du ministère de la Justice, du ministère des Transports, dont la direction générale de l'aviation civile, ainsi que de l'administration fiscale notamment).

Le groupe opérationnel de coordination continuera à être réuni chaque trimestre pour échanger sur d'importants contrôles en cours conduits à l'initiative des partenaires (OCLTI, Acoss, DNEF, Cleiss, Tracfin, DSS, DNLF et la CCMSA selon les dossiers examinés).

La mise en œuvre du plan implique une action soutenue sur la durée du plan de l'ensemble des corps de contrôle. Les préfets de région ont élaboré, diffusé et mis en œuvre, dans la plupart des régions, une note d'orientation relative à la lutte contre le travail illégal. Cette note a permis de fixer un cadre de référence à la mobilisation des services et a contribué à la cohérence de l'activité opérationnelle des Codaf, en cohérence avec les priorités fixées dans le cadre du plan national et en les adaptant au contexte local. Ce travail a été réalisé sur la base d'un diagnostic des atouts et des enjeux propres à la lutte contre le travail illégal et la fraude au détachement dans chacun des territoires.

Les préfets de régions poursuivront cette démarche dans le prochain plan, en s'appuyant sur les propositions des Direccte et Dieccte, des procureurs ainsi que des administrations et organismes partenaires (réseau URSSAF, MSA, gendarmerie et police nationales, Dreal, Direction du contrôle fiscal). Ces notes d'orientation préciseront les priorités du ciblage des contrôles, au plan sectoriel ou selon les formes de fraudes repérées par les corps de contrôle en veillant à l'articulation avec les propositions d'actions programmées et retenues en Codaf au niveau départemental par les préfets et les procureurs en matière de travail illégal et de fraude au détachement.

L'adoption de la note d'orientation et du bilan fera l'objet d'une communication lors d'une réunion à laquelle l'ensemble des services et administrations partenaires au niveau régional ainsi que les présidents et les secrétaires Codaf seront invités à participer.

<p>Mesure n°29 Le ministère du Travail réunit régulièrement l'instance nationale de pilotage en associant toutes les administrations et services concernés ainsi que le groupe opérationnel de coordination.</p> <p>Il assure l'information des partenaires sur les notes d'orientations régionales dans le cadre de l'instance nationale de pilotage du présent plan.</p>

5.2 Disposer d'indicateurs de suivi

L'évaluation des actions du PNLTI repose sur un nombre réduit d'indicateurs et le suivi de la mise en œuvre de dispositifs récents et innovants comme l'accès aux données des fichiers fiscaux et sociaux, la modulation des exonérations sociales et le recouvrement des redressements de cotisations sociales ou de dispositifs plus anciens comme les conventions de coopération entre administrations corps de contrôle ou organismes étrangers ou, au plan national, avec les partenaires sociaux.

Au-delà des données relatives à l'activité de l'ensemble des corps de contrôle habilités en matière de travail illégal, la réalisation du plan implique que chacun et ensemble poursuivent se mobilisent sur :

- les fraudes complexes et de grande ampleur au regard du nombre des salariés concernés et du préjudice porté à leurs droits sociaux ;
- la mise en œuvre de contrôles concertés ou conjoints, à la fois au plan national entre corps de contrôle ainsi qu'au plan européen dans le cadre de l'Autorité européenne du travail et des accords de coopération bilatérale.

La diversification des modalités de sanction du recours au travail illégal au cours des dernières années a conduit, au-delà de la stricte verbalisation en vue de l'engagement de poursuites pénales, les corps de contrôle à recourir de plus en plus fréquemment à d'autres modalités. Ainsi se sont développées les procédures de fermeture administrative, de pénalités financières, d'amendes administratives ou de suspension en cas de prestation de services internationale irrégulière ou de défaut de détention de carte BTP ainsi que de transaction pénale, alternative aux poursuites. Il convient de prendre en compte ces évolutions en déterminant un objectif couvrant l'ensemble des sanctions, tout en maintenant, s'agissant de la verbalisation du travail illégal, un niveau minimal soit celui atteint au cours de la dernière année connue lors de l'adoption du plan (année 2017).

Tout au long de ce plan, les partenaires assureront :

- le maintien du niveau d'ensemble de la verbalisation et des sanctions du travail illégal et de la fraude au détachement par l'ensemble des agents des corps habilités, soit **7 200 sanctions par an** (verbalisation et fermeture administrative en cas de travail illégal, défaut de carte BTP, amendes administratives et transactions pénales en cas de manquement aux obligations liées à la prestation de services internationale) ;
- en cohérence avec la convention d'objectifs et de gestion Etat - ACOSS 2018/2022, suivi par la branche recouvrement des **montants de redressement** en matière de travail illégal, en données cumulées, au regard de la cible assignée en fin de période (**soit 3,5 milliards d'euros en 2022**) et des jalons intermédiaires (2018 : 600 millions d'euros ; 2019 : 1,250 milliard d'euros ; 2020 : 1,950 milliard d'euros ; 2021 : 2,700 milliards d'euros) ;
- une part des procédures de travail illégal issues d'opération conjointes dans les secteurs prioritaires **d'au moins 50 %** ;
- un nombre annuel d'interventions de l'inspection du travail d'au moins **24 000** en matière de travail illégal et d'au moins **24 000** en matière de prestation de services internationale ;
- un montant recouvré des redressements de cotisations sociales liés au travail dissimulé tel que prévu par la convention d'objectifs et de gestion Etat ACOSS 2018 / 2022.

Mesure n°30 Suivi annuel sur la période du plan des indicateurs : « verbalisation et sanction du travail illégal et de la fraude au détachement » ; « montant des redressements de cotisations et contributions sociales » ; « procédures de travail illégal en opérations conjointes » ; « interventions mensuelles de l'inspection du travail » et « montant du recouvrement des redressements de cotisations sociales ».

5.3 L'accès aux bases de données fiscales et sociales et le droit de communication

Au niveau interne, il convient d'ouvrir, pour les corps de contrôle habilités en matière de lutte contre le travail illégal, **l'accès aux données de la Déclaration Sociale Nominative (DSN)** pour l'exercice de leur mission.

Les agents habilités au titre du travail illégal ont accès à la base SIRDAR, gérée par le Cleiss. Cette base contient les formulaires A1 émis par les institutions compétentes des autres Etats membres et ceux délivrés par les CPAM, son alimentation sera rendue plus fiable à partir du second semestre 2019 et, à terme, plus exhaustive avec le démarrage du projet européen d'Echange électronique d'informations sur la sécurité sociale (EESSI).

Cette démarche a été élargie par la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude. Les modalités réglementaires de l'accès aux **données fiscales** seront fixées en 2019 pour faciliter l'action des corps de contrôle habilités dans leur lutte contre le travail illégal (traitement automatisé dénommé « estimation d'un bien » (PATRIM), Fichier national des COMptes Bancaires (FICOBA), Fichier des COntrats de capitalisation et d'assurance-VIE –FICOVIE), et traitement automatisé d'informations nominatives dénommé « Base nationale des données patrimoniales (BNDP), **et sociales** (Répertoire National Commun de la Protection Sociale – RNCPS).

De son côté le ministère du Travail ouvrira au premier semestre 2019 l'accès en **consultation aux données SIPSI** aux partenaires habilités en matière de lutte contre le travail illégal. Cet accès sera également ouvert à l'organisme gestionnaire de la carte des travailleurs salariés du bâtiment, l'Union des Caisses de France et les Congé Intempéries du bâtiment et des travaux publics –UCF-CIBTP).

Des formations ont d'ores et déjà été organisées par les services des ministères assurant la gestion ou la tutelle de la gestion de ces bases de données (Direction générale des finances publiques, Direction générale de la sécurité sociale, Direction générale du travail). Elles seront poursuivies et renouvelées et si nécessaire déclinées en interne par chaque partenaire.

Les modalités d'accès des partenaires aux informations seront définies au premier semestre 2019.

Au niveau de l'Union européenne, la lutte contre le faux détachement suppose de réunir des preuves pertinentes de l'absence ou de la faiblesse d'activité exercée dans l'État d'envoi par les entreprises qui fraudent.

La question de l'accès aux données détenues par les administrations fiscales des États membres au titre de la TVA (base VIES) sera relancée par la partie française dans la cadre de la plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré puis dans le cadre des initiatives devant être appuyées par l'Autorité européenne du travail en vue de surmonter les limites à l'absence de coopération effective des états membres sur cette question.

Les dispositions réglementaires précisant l'accès des partenaires aux fichiers fiscaux et sociaux (cf. article 6 de la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude) sont intervenues (cf. décret précité).

Un suivi de l'accès des partenaires au titre de leur mission de lutte contre le travail illégal sera effectué dans le cadre du présent plan ainsi que dans le cadre du suivi du Plan national de de la lutte contre la fraude aux finances publiques en concertation avec les administrations dont relèvent les services gestionnaires des fichiers concernés.

Les outils pratiques élaborés par les services du ministère du Travail seront recensés et réunis sous une présentation commune et mis à la disposition des agents du contrôle du système d'inspection du travail ainsi que sur leur demande des autres corps de contrôle habilités.

Enfin, la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole conduira les travaux permettant de rendre accessible à l'ensemble des partenaires habilités en matière de lutte contre le travail illégal les données de la base des déclarations préalables à l'embauche effectuées auprès des caisses de mutualité sociale agricole.

La loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » du 5 septembre 2018, a ouvert la possibilité pour les corps de contrôle habilités en matière de travail illégal, d'obtenir la communication d'informations de la part de tiers afin de réunir des éléments utiles à la détection et la preuve des infractions commises. Les dispositions réglementaires sont publiées. Sa mise en œuvre suppose des formations adéquates des agents, à différents niveaux d'intervention.

Ces formations seront organisées par chaque administration ou organisme dont relèvent les agents ainsi que dans le cadre du programme des formations interinstitutionnelles de la DNLF.

Mesure n° 31 Un suivi annuel des accès des corps de contrôle aux données des fichiers fiscaux et sociaux et du droit de communication auprès de tiers est effectué dans le cadre de l'instance nationale de pilotage du PNLTI et dans le cadre du PNLF ; des outils pratiques sont élaborés et partagés.

5.4 La modulation de la remise en cause des exonérations de cotisations sociales

Les sanctions financières applicables aux employeurs en matière de travail dissimulé étaient jusqu'en 2018 identiques quels que soient les effectifs de l'entreprise considérée ou la gravité des infractions constatées.

La LFSS 2019 (article 23) introduit dans le corpus législatif et réglementaire dédié à la lutte contre le travail illégal, deux mesures permettant de moduler les sanctions financières.

5.4.1 La modulation de l'annulation des réductions et exonérations de cotisations sociales

Ces dispositions garantissent d'une part une meilleure proportionnalité des annulations d'exonérations, en prenant notamment en compte le poids de la dissimulation au regard de l'effectif total de l'entreprise en cause. Elles maintiennent d'autre part une réponse ferme en n'appliquant pas ces règles de modulation d'annulation d'exonération aux infractions aggravées de travail dissimulé définies par la loi.

Pour rappel, l'article L. 133-4-2 du code de la sécurité sociale conditionne le bénéfice de toute mesure de réduction et d'exonération, totale ou partielle, de cotisations ou contributions de sécurité sociale à l'absence de travail dissimulé. Si cette infraction est constatée, l'organisme de recouvrement procède à l'annulation desdites réductions ou exonérations, pour une période pouvant s'étendre jusqu'aux cinq derniers exercices civils, dont a bénéficié l'employeur ou le travailleur indépendant poursuivi, au titre des rémunérations versées à l'ensemble de son personnel.

La loi de financement introduit la possibilité de moduler les annulations d'exonérations de charges sociale en fonction de la gravité de la situation frauduleuse détectée. Ainsi, hors circonstances aggravantes prévues par la loi, la sanction pourra être partielle :

- lorsque la dissimulation d'activité ou de salarié résulte uniquement de la dissimulation d'emploi salarié dans le cadre d'une situation de sous-traitance requalifiée en salariat (démonstration du lien de subordination juridique) ;
- ou si elle représente une « proportion limitée » de l'activité de l'employeur sans que la proportion de l'activité dissimulée puisse représenter plus de 10 % de l'activité, étant précisé que la définition de cette notion est renvoyée à un décret en Conseil d'État.

Dans ce cas, la proportion des réductions ou exonérations annulées sera égale au rapport entre le double des rémunérations éludées et le montant des rémunérations, soumises à cotisations de Sécurité sociale, versées à l'ensemble du personnel par l'employeur, sur la période concernée, dans la limite de 100 %.

5.4.2 Des majorations applicables en cas de constat de travail dissimulé plus incitatives à régulariser

Un dispositif alliant minoration ou renforcement des majorations complémentaires de redressements en cas de travail dissimulé a été mis en place.

L'article L. 243-7-7 du code de la Sécurité sociale, relatif aux majorations du montant des redressements des cotisations et contributions sociales (de 25 % ou de 40 %) mis en recouvrement en cas de travail dissimulé est modifié.

Il est ainsi prévu une minoration de dix points de la majoration de redressement si l'une des deux conditions suivantes est respectée par l'employeur :

- soit il règle intégralement les cotisations, pénalités et majorations de retard dans un délai de 30 jours à compter de la notification de la mise en demeure ;
- soit, dans le même délai, il présente un plan d'échelonnement du paiement accepté par le directeur de l'organisme de recouvrement.

La réduction sera notifiée par une décision du directeur de l'organisme une fois le paiement intégral constaté ou le plan d'échelonnement accepté.

A l'inverse, en cas de réitération de l'infraction dans les cinq ans suivant une première constatation de travail dissimulé ayant donné lieu à redressement, l'employeur subira une majoration de redressement renforcée. Celle-ci sera de 45 % si son taux initial était de 25 %, ou de 60 % si son taux initial était de 40 %.

Mesure 32 Dès effectivité des mesures, suivi et bilan annuel, qualitatif et quantitatif, de la mise en œuvre de la modulation des exonérations de cotisations sociales par les organismes de recouvrement de ces cotisations

5.5 Le recouvrement des redressements

Le renforcement de la lutte contre le travail illégal doit non seulement se traduire par une **répression des comportements frauduleux**, qui contribue aussi à l'effectivité du recouvrement des redressements, mais également se manifester à travers la **capacité de la branche à recouvrer les créances afférentes**. En cohérence avec les engagements de la convention d'objectifs et de gestion 2018/2022 de l'Acoss et aux orientations du recouvrement pour ce qui concerne la mutualité sociale agricole, la lutte contre la fraude doit ainsi garantir l'effectivité du recouvrement des cotisations et contributions sociales éludées et de manière élargie, le financement du système de protection sociale.

Le recouvrement de redressements pour travail dissimulé est cependant particulièrement complexe. En effet, la grande majorité des cotisants redressés ne dispose pas de la trésorerie ni d'actifs permettant de solder le redressement même partiellement, et la grande majorité des contrôles se solde par un dépôt de bilan ou une liquidation judiciaire de l'entreprise. En outre les cotisants concernés, en situation de fraude avérée, n'hésitent pas à s'efforcer d'échapper à leurs obligations, en développant d'éventuelles manœuvres dolosives (organisation de leur insolvabilité, disparition ...).

Dès lors, la réalité de l'encaissement des créances née d'une opération de contrôle du travail illégal suppose le déploiement de moyens et d'outils efficaces permettant d'accélérer et sécuriser le recouvrement tout en préservant les intérêts des organismes sur le long terme.

Dès 2017 ont été engagés des travaux au sein de la branche, associant de manière transversale les services de recouvrement amiable et forcé, de contrôle du travail illégal et de la réglementation, destinés :

- d'une part, à réactualiser le socle national de pratiques diffusé en 2013, au regard des évolutions réglementaires ; et ce afin de privilégier les procédures de recouvrement forcés adaptées aux enjeux de la lutte contre le travail illégal en termes de réactivité, de pertinence et d'efficacité ;
- d'autre part, à formaliser (et diffuser) des préconisations en termes d'efficacité de l'organisation de la gestion de ces créances.

D'ores et déjà, en matière d'optimisation du recouvrement, le réseau des Urssaf pourra s'appuyer dès 2019, sur les dispositifs de :

- **saisie conservatoire**, issu de la loi de financement de 2017 et mis en œuvre par décret du 25 septembre 2017 ;
- **solidarité financière**, grâce aux évolutions du système d'information réalisées et qui devraient permettre une valorisation et une traçabilité de ce type d'action.

La mutualité sociale agricole continuera à assurer le suivi du recouvrement des redressements de cotisations sociales au titre du travail dissimulé.

Mesure n°33 Suivi et bilan annuel du recouvrement des redressements de cotisations sociales par les organismes de recouvrement de ces cotisations.

Adaptation du panel d'outils à disposition et mobilisation des agents sur l'ensemble de ces outils par une politique proactive d'accompagnement.

5.6 Les priorités de la coopération internationale de l'inspection du travail

La coopération avec nos partenaires étrangers dans le domaine de l'inspection du travail doit se développer avec la conclusion de nouveaux partenariats et le soutien à la dynamique engagée dans le cadre des conventions en cours.

Les nouveaux arrangements administratifs devraient ainsi être conclus en priorité avec les principaux pays d'envoi de travailleurs détachés pour la mise en œuvre d'une coopération administrative plus étroite dépassant le simple échange d'information. Un accord entre les autorités centrales de l'inspection du travail française et **polonaise** est en cours de finalisation. Des discussions sont également engagées de longue date avec la **Roumanie**.

S'agissant des conventions en cours, des actions prioritaires ont été définies ou sont envisagées.

Il importe de conforter la coopération avec les pays pour lesquels un engagement de coopération bilatérale a déjà été conclu afin d'en renforcer le caractère opérationnel et dynamique, mais également le pilotage stratégique. Il s'agit principalement des états transfrontaliers, avec lesquels des bureaux de liaison déconcentrés ont été institués (Belgique, Luxembourg, Allemagne, Espagne, Italie). Les premiers comités de pilotage des accords conclus en 2017 avec la Bulgarie et le Portugal se sont tenus à l'automne 2018.

S'agissant des différentes coopérations bilatérales avec les inspections du travail des autres états membres, les orientations partenariales envisagées sont les suivantes :

- ✓ projet d'actualisation de la coopération avec l'**Espagne** pour mettre en place un **comité de pilotage national** et des **correspondants de proximité** qui contribueront à la mise en œuvre des activités de coopérations. L'intérêt d'associer, si besoin, les autres autorités nationales

compétentes (notamment de sécurité sociale) a également été identifié, lesquelles peuvent avoir conclu parallèlement des accords de coopération ;

- ✓ adoption avec la **Bulgarie** d'un **programme d'activités** concrètes entre les parties articulant :
 - a) l'organisation de **séances d'information** et l'élaboration de supports d'information sur les législations nationales à destination des entreprises et des travailleurs et des organisations professionnelles et syndicales en matière de détachement des travailleurs et de travail non déclaré ; en particulier sont envisagées des fiches résumant les règles de décompte de la durée du travail, heures supplémentaires et modalités de contrôle, la réglementation relative au travail temporaire et les règles relatives aux formalités à accomplir en cas d'accident du travail en France et en Bulgarie ;
 - b) la réalisation de **supports méthodologiques** à destination des inspecteurs du travail et de leurs partenaires institutionnels, notamment l'élaboration d'un tableau des conventions collectives applicables au regard des activités exercées en France par les entreprises bulgares ; description des principales dispositions des conventions collectives agricoles, en priorité, ensuite forestiers et BTP applicables en France ;
 - c) l'organisation de **formations conjointes** ou d'échanges favorisant la connaissance mutuelle et la compréhension des cadres d'intervention respectifs et des évolutions juridiques intervenues dans chaque pays ;

Organisation de contrôles concertés, ou conjoints au cours desquels les agents de contrôle invités participent en tant qu'observateurs :

- dans le cadre de l'Arrangement administratif **franco-allemand** du 31 mai 2001. Les autorités nationales parties à sont convenues de constituer un groupe de travail conjoint relatifs aux interventions en Allemagne et/ou en France, d'entreprises de travail temporaires établies dans d'autres États membres. Des travaux de même nature sont à envisager avec d'autres pays, frontaliers ou non, dans le cadre des accords existants ;
- de même de nouvelles initiatives doivent être engagées avec **l'Italie**, suite aux réorganisations de l'inspection du travail dans les deux pays, pour relancer les échanges dans le cadre de l'accord existant, au niveau national, entre les bureaux de liaison déconcentrés.

Contrôle conjoint entre le FKS Allemand et l'inspection du travail française

Une entreprise allemande avec une activité occulte intervenant dans le Bas Rhin, faisant intervenir des ressortissants extracommunautaires (ukrainiens, moldaves). Trois chantiers contrôlés en France sur lesquels il a été constaté des conditions de travail très dégradées, des formalités de détachement non respectées et des salariés bénéficiant de mini job (20h max hebdo) ont conduit à notifier un **arrêt de travaux**.

Une **procédure pénale** a été ouverte en France pour travail dissimulé dans le cadre d'une fraude à l'établissement (aucune activité en Allemagne) ainsi qu'une information judiciaire en Allemagne en lien avec le parquet de Strasbourg sous l'angle d'une filière illicite d'introduction de main d'œuvre étrangère. Les contrôles ont permis de faire stopper l'activité, de mettre en œuvre des techniques spéciales d'enquêtes, de rétablir les salariés dans leurs droits et de notifier des majorations de cotisations.

Programme d'activité retenu pour 2019/2020 entre la **France et le Portugal** :

- Développer des contrôles concertés ou conjoints ;
- Organiser au Portugal un second séminaire d'information des entreprises et des partenaires sociaux sur certains points de la réglementation relative au détachement en France en s'appuyant sur le retour d'expérience de Porto en janvier 2018 ;
- Élaborer un document d'information des entreprises françaises détachant des salariés au Portugal ;
- Organiser une réunion des correspondants de proximité associant aussi les agents des bureaux de liaison ;
- S'informer mutuellement sur les entreprises de taille européenne et leurs pratiques ;

Proposition d'un déplacement du Directeur général du travail au Portugal pour approfondir la connaissance mutuelle des modalités de management et de pilotage de nos systèmes d'inspection du travail afin d'améliorer l'efficacité de nos actions en matière de lutte contre le travail illégal et les fraudes au détachement.

Enfin, dans l'ensemble de ces partenariats une attention particulière est apportée à l'élaboration, en association avec les partenaire sociaux, d'une information claire et complète des entreprises et des salariés, dans leur langue, sur les droits et obligations liés au détachement dans les pays partenaires, selon les modalités qui paraîtront dans chaque cas les plus adaptées (brochures traduites dans les deux langues décrivant en termes simples le cadre juridique applicable sur des thématiques identifiées conjointement ; réunions d'information en France ou dans le pays d'envoi ; mise en ligne de supports etc.).

Le projet Euro-détachement qui prévoit l'élaboration de plans de coopération, de même que la mise en place de l'Autorité européenne du travail seront des opportunités de présenter ces supports lors de réunions d'information aux entreprises et aux travailleurs.

5.7 Le renforcement de la coopération opérationnelle avec les organismes de sécurité sociale étrangers

A l'instar de l'administration du travail, l'Acoss, en lien avec le Cleiss, développe depuis 2017 des **coopérations opérationnelles** avec les **institutions homologues des autres Etats Membres**. Elles visent ainsi à favoriser l'**échange d'informations** et l'**entraide administrative** en matière de Sécurité sociale pour mieux lutter contre la fraude soit le dévoiement des dispositifs de détachement/pluriactivité. L'ambition, consiste, outre la mise en œuvre des procédures de demande de retrait réglementairement requises, à échanger le plus en amont possible pour vérifier la réalité économique et sociale d'une entreprise soupçonnée de fraude au détachement grâce à l'identification réciproque d'interlocuteurs et de circuits dédiés. Ces coopérations peuvent également embarquer des modalités conjointes de contrôle d'entreprises de chaque côté de la frontière.

Plus largement, l'Acoss et ses partenaires échangent en matière de doctrine relative à la Détermination de la Législation Applicable et sur les bonnes pratiques en matière de questions de financement, de recouvrement des cotisations et de protection sociale. Ces actions trouvent un écho européen au travers de la Plateforme Européenne des Institutions Sécurité Sociale (ESIP) où un nouveau groupe de travail « funding issues » a été lancé le 19 mars à l'initiative de l'Acoss.

Ainsi, l'Acoss a conclu récemment des **accords de coopération** ou des protocoles de coopération technique et procédurale avec différents organismes de sécurité sociale, soit avec :

- l'**Italie** (accord conclu en lien avec le Cleiss, le 25 07 2018) ;
- la **Pologne** (accord conclu en lien avec le Cleiss, le 7 janvier 2019) ;
- l'**Espagne** (accord conclu en lien avec le Cleiss, le 28 février 2019).

En termes de perspectives, outre l'approfondissement des partenariats existants (à savoir un projet d'ouverture croisée des Systèmes d'Information (SI) (Acoss et ONSS Belgique), l'Acoss a prévu :

- de se rapprocher des institutions Luxembourgeoises et Portugaises ;
- d'initier des contacts avec les institutions bulgares et slovaques, Etats dont les entreprises font l'objet de contrôles dans le cadre des situations de détachement/pluri activité.

Mesure n°34 L'inspection du travail (au travers de la Direction générale du travail) et les organismes de sécurité sociale (au travers de la Direction de la sécurité sociale, de l'Acoss et du Cleiss) contribuent au développement d'une coopération efficace avec les partenaires étrangers en particulier en termes de lutte contre les fraudes et le faux détachement.



travail-emploi.gouv.fr



Mon administration s'engage pour
la diversité et l'égalité



LES MINISTÈRES
SOCIAUX

SECRETARIAT
GÉNÉRAL
DES
MINISTÈRES SOCIAUX

