Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMISSION NATIONALE DE LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLEGAL

5 décembre 2013

Bilan du PNLTI 2013-2015
Perspectives 2014

La commission nationale de lutte contre le travail illégal qui s'est tenue le 27 novembre 2012 présidée par le Premier ministre a été l'occasion de rappeler l'importance aux yeux du gouvernement du renforcement de la lutte contre le travail illégal sous tous ces aspects.

Le plan national de lutte contre le travail illégal PNLTI 2013 -2015 a fixé cinq objectifs prioritaires à la lutte contre le travail illégal. Ces cinq objectifs sont : la lutte contre toutes les formes de travail dissimulé, la lutte contre les fraudes au détachement dans le cadre des prestations de service internationales, le contrôle des opérations de sous-traitance en cascade, le contrôle et la sanction des recours aux faux statuts, la sanction du recours à des étrangers sans titre de travail.

Le plan s'appuie sur une politique de prévention qui doit mobiliser tous les acteurs nationaux et territoriaux, les partenaires sociaux, les autres administrations et services de contrôles comme les agents des URSSAF ou des caisses de la mutualité sociale agricole, la justice. Il invite à une coopération et à une professionnalisation renforcée des services de contrôles au-delà des seuls services de l'inspection du travail. Il demande à l'ensemble des administrations concernées par la lutte contre le travail illégal à mobiliser leurs réseaux territoriaux pour mettre en oeuvre les objectifs de ce plan. Enfin, en matière de sanctions pénales comme administratives, le plan insiste sur la nécessité d'utiliser l'ensemble des dispositifs existants.

Un premier bilan des actions envisagées pour la première année de mise en oeuvre de ce plan est effectué ci après. Il s'accompagne de pistes de propositions d'actions pour 2014 dans le prolongement de celles initiées en 2013 et conformément aux orientations du PLNLTI 2013-2015.

1. Bilans de la lutte contre le travail illégal

Bilans des actions de lutte contre le travail illégal en 2012

Ces fiches constituent des synthèses des rapports établis par la Direction Générale du travail

Fiche 1 : Le bilan du plan national d'action sur les contrôles de travail illégal effectués en 2012 dans les secteurs prioritaires (Plan national 2010-2011 prolongé en 2012) (synthèse rapide)

Fiche 2 : L'analyse de la verbalisation du travail illégal en 2012

Fiche 3 : L'analyse des déclarations de détachement des entreprises prestataires de services en France en 2012

Premières données relatives à l'année 2013

Ces fiches permettent un point d'étape sur les actions menées pour l'année en cours.

Fiche 4 : Premières données sur la mise en œuvre du plan 2013-2015

Fiche 5 : Premières données sur l'analyse des déclarations de détachement des entreprises prestataires de services en France en 2013 (sur la base d'un échantillon)

Fiche 6 : L'action de contrôle en matière de PSI dans le secteur du BTP en juin 2013

Afin de réaffirmer l'engagement collectif dans la répression des fraudes complexes, le Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social a souhaité mobiliser les services de l'inspection du travail sur le contrôle du secteur du bâtiment à l'occasion d'une opération d'envergure nationale, qui s'est tenue sur 2 jours les 25 et 26 juin 2013 et qui a associé les autres corps de contrôle sous l'autorité des Procureurs dans le cadre de la formation restreinte des CODAF.
Les agents de contrôle se sont attachés à relever les principales infractions relevant d'organisations frauduleuses complexes visées dans le PNLTI (fraudes au détachement dans le cadre des prestations de services transnationales, recours aux faux-statuts dont faux indépendants et faux entrepreneurs, fausse sous-traitance).
L'opération visait à contrôler au moins un grand chantier dans chaque département. Les contrôles ont porté sur des chantiers dont la taille et l'importance pouvaient laisser présager le recours, notamment à des sous-traitants et au détachement de salariés d'entreprises étrangères en détachement.

Cette fiche retrace le bilan de cette action qui a mobilisé près de 3 500 agents pour le contrôle de 326 chantiers et 2012 entreprises occupant 7700 salariés.

2. Bilan des Actions prévues par le PNLTI 2013-2015 et perspectives pour 2014

Le plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015 a pour objectif de combattre les situations de fraude par une politique de prévention plus efficace, un meilleur ciblage des contrôles, une coordination accrue des corps de contrôle et une plus grande professionnalisation de leurs agents.
Il a ciblé un certain nombre de secteurs prioritaires et s'articule autour de cinq thématiques constituant les principales situations frauduleuses :

- la lutte contre le travail dissimulé sous ses formes habituelles et les plus répandues ;
- les fraudes au détachement dans le cadre de prestations de services internationales ;
- le recours délibéré à des statuts détournés de leur objectif, avec un accent particulier concernant les jeunes stagiaires ;
- les situations frauduleuses découlant de l'organisation de la sous-traitance en cascade ;
- pour les services habilités à relever ce type d'infractions, la sanction du recours à un étranger sans titre et l'appui aux étrangers concernés pour qu'ils puissent bénéficier de leurs droits.

Le plan national précise pour chacun de ces thèmes les secteurs professionnels les plus concernés et pour lesquels la mobilisation des services de contrôle est très attendue.
A côté des secteurs habituels (hôtels cafés restaurants, bâtiment et travaux publics, commerce de détail, travaux saisonniers en agriculture, services aux entreprises, spectacle vivant et enregistré), s'ajoutent les transports routiers de marchandises et pour le recours aux stagiaires, le secteur des banques et assurances.
Compte tenu des dérives rencontrées dans les activités de déménagement, ce secteur sera considéré en 2014 comme prioritaire.

L'ensemble des actions partenariales conduites en 2013 et précisées ci-dessous concourent à la réalisation des objectifs fixés dans le plan national 2013-2015.

Mise en œuvre du PNLTI

- Les textes

- Circulaire interministérielle du 11 février 2013 signée des ministres en charge du travail, de l'intérieur, de l'économie et des finances et du ministre délégué chargé du budget.

Cette circulaire demandait pour la première fois aux préfets de région de construire un plan régional de lutte contre le travail illégal prenant en compte des actions de sensibilisation, de communication, de coopération interinstitutionnelle et de contrôle. L'ensemble des régions ont présenté un plan dont une brève analyse est présentée en annexe.

Fiche 7 : Analyse des plans établis par les Préfets de région

- Circulaire du garde de sceaux du 5 février 2013
- Circulaire du Ministre de l'intérieur du 30 mars 2013
- Projet de circulaire interministérielle de contrôle dans le secteur des transports

2.1. Actions en matière de prévention

2.1.1. Les conventions de partenariat en matière de lutte contre le travail illégal

- Un groupe de travail comprenant les administrations et organismes compétents en matière de lutte contre le travail illégal (DGT, ACOSS, MSA, DNLF, DSS, OCLTI) ainsi que les partenaires sociaux tirera les enseignements des conventions nationales signées en 2013 et 2014 pour redéfinir et enrichir le contenu des futures conventions de partenariat avec les branches professionnelles. L'objectif est de dépasser les déclarations de principe afin de garantir une meilleure effectivité de ces conventions.

Perspectives 2014 : Il est proposé de tenir ce groupe au second semestre 2014, une fois qu'un nombre significatif de conventions aura été négocié et signé.

- Susciter la signature de conventions partenariales en concertation avec les autres administrations compétentes et répondre aux demandes des partenaires sociaux.

  Les conventions suivantes sont en cours de négociation:

  ☞ Convention nationale de partenariat pour la lutte contre le travail illégal dans le secteur du bâtiment et des travaux publics. Il s'agit de la première convention de lutte contre le travail illégal dans l'ensemble du secteur du BTP.
  ☞ Convention cadre relative aux échanges d'information en matière de lutte contre le travail illégal entre les services de contrôle et les caisses des congés payés du BTP. La rédaction de la convention est en voie de stabilisation avec l'ensemble des partenaires. Elle favorise la coopération entre les services de contrôle de la caisse des congés payés, l'inspection du travail et les URSSAF.
  ☞ Convention nationale de partenariat relative à la lutte contre le travail illégal en agriculture. Cette convention renouvelle et actualise la précédente convention de 2008. Sa rédaction est finalisée et pourra faire l'objet très prochainement d'une signature par les ministres.
  ☞ Convention nationale de partenariat pour la lutte contre le travail illégal dans l'activité du transport de déménagement. La convention, initiée par les partenaires sociaux et négociée avec la DGITM et la DGT a été examinée en réunion plénière le 27 novembre.
  ☞ Convention nationale de lutte contre le travail illégal dans le secteur des hôtels cafés restaurants. Initiée par le ministère de l'économie et des finances, la démarche doit faire l'objet

d'un contact préalable avec les partenaires sociaux du secteur qui ont déjà conclu un accord national professionnel étendu le 4 avril 2013 ainsi que des conventions au niveau territorial.
☞ Convention nationale de lutte contre le travail illégal dans le secteur des transports. A la suite de la table ronde interministérielle du 3 octobre 2013, une convention de lutte contre le travail illégal sera négociée pour le secteur de transports routiers de marchandises avec les ministères en charge des transports et du travail (DGITM et DGT).

Perspectives 2014 : Poursuite des travaux en cours et identification sur la base d'une remontée des conventions régionales existantes des secteurs dans lesquels une convention nationale pourrait être initiée, tels que l'intérim ou la propreté. Une commission de suivi de la convention sécurité privée sera organisée en janvier pour faire le point des actions engagées, donner une nouvelle impulsion aux engagements pris et favoriser sa déclinaison dans les régions.

2.1.2. Le renforcement de l'information des acteurs du détachement et la facilitation de leurs démarches déclaratives

Refonte des pages consacrées au détachement du site internet du ministère du travail. A noter que le site "urssaf.fr" consacre un emplacement à la problématique de la lutte contre le travail illégal.

☞ La création de la page dédiée au détachement de travailleur est liée à la refonte du site Internet du ministère du travail, en cours. Le pilotage du projet ministériel est assuré par la DICOM (Service de communication des ministères sociaux)

Perspective 2014 : Mise en ligne de la page dédiée au détachement sur la nouvelle maquette du site internet. Le site du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie déclinera les règles du détachement au cas des conducteurs des entreprises de transports terrestres et des liens seront créés entre les deux sites dont le contenu.

- Déploiement de l'application « système d'information – prestations de service internationales » (**SIPSI**) permettant l'envoi dématérialisé des déclarations de détachement.

  SIPSI est une télé procédure de transmission à l'inspection du travail des déclarations préalables de détachement. Cette télé procédure s'adresse aux entreprises étrangères souhaitant détacher des salariés en France. Ce projet se base sur l'usage de la plateforme de « Mon Service Public.fr ».

  ☞ Des premières expérimentations sont en cours dans trois départements (Gironde, Bas Rhin, Somme), la généralisation est prévue pour janvier 2014.

Perspective 2014: 2014 sera la première année de mise en oeuvre à grande échelle de la dématérialisation de la transmission des déclarations de détachement. Un premier bilan pourra être tiré fin 2014 tant quantitatif que qualitatif.

2.2 Actions en matière de contrôle

2.2.1 Le renforcement de la professionnalisation des services de contrôle

- **Le renforcement des formations interinstitutionnelles des agents de contrôle**

L'offre interinstitutionnelle de l'INTEFP en matière de lutte contre le travail illégal a pour principal objectif de favoriser le partage des connaissances, des analyses, outils, compétences et méthodes de travail des différents participants afin de favoriser ces interactions. Ce dispositif est ouvert à tous les agents des différents corps de contrôle compétents en matière de lutte contre le travail illégal.

Le bilan des formations réalisées en 2013 montre une réalisation de 460 jours de formation interinstitutionnels. Un bilan qualitatif de ces formations atteste de leur plus-value. Le croisement des regards et l'échange de pratique sur le travail illégal favorise le rapprochement des différents corps et services de contrôle autour de cette problématique. Il permet l'émergence au sein de ces derniers d'une méthodologie d'investigation et de contrôle ouverte à l'interinstitutionnel.
Il apparaît nécessaire néanmoins d'augmenter la durée des formations à destination des personnels de contrôle dans les transports routiers de marchandises afin de mieux cerner les spécificités du droit du transport nécessaires à la compréhension du travail illégal dans ce secteur.

Cette offre de formation est complémentaire à celles développées en interne par les différentes institutions en charge de la lutte contre le travail illégal. Pour le Ministère du Travail, ce dispositif s'articule avec l'Offre Nationale de Formation continue qui, en 2013, a permis de former 111 stagiaires sur le travail dissimulé, la fausse sous-traitance et la mise en cause du donneur d'ordre et enfin le contrôle des prestations de service internationales.

Perspective 2014: 780 jours de formation interinstitutionnelle sont à nouveau programmés et il est prévu, pour accentuer cette démarche de professionnalisation des agents affectés à la lutte contre le travail illégal, de dispenser dans les territoires et à l'appui des CODAF des formations adaptées. Cette approche « locale » serait complémentaire à l'offre de formation interinstitutionnelle pilotée par la DNLF.
Il sera demandé à l'INTEFP d'étudier le renforcement de la durée des modules de formation à la lutte contre le travail illégal dans les transports routiers

- **Les actions de formation des agents de contrôle en matière de lutte contre le travail illégal et de lutte contre les fraudes au détachement**

Ces réunions régionales de formation sont organisées par la DGT pour les services de contrôle du ministère du travail. Elles sont ouvertes aux autres administrations ou services de contrôle comme l'URSSAF, la MSA, la Gendarmerie, la police de l'air et des frontières et les services fiscaux. Centrées sur une présentation juridique et méthodologique des règles du détachement par la DGT, elles sont aussi l'occasion de faire intervenir des représentants des autres organismes ou administrations, comme le CLEISSS sur la question du détachement en droit de la sécurité sociale ou un représentant du parquet. Elles permettent aussi de travailler sur les questions concrètes posées par les services de contrôles en partenariat avec les autres administrations présentes.
Organisées en région sur un format d'une journée elles permettent de mieux faire connaître la réglementation et les dispositifs de coopération en matière de lutte contre les fraudes au détachement.

☞ 7 formations d'une journée ont été effectuées en 2013 par la DGT dans les DIRECCTE suivantes : Auvergne, Centre, Poitou-Charentes, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Nord-Pas de calais et Picardie.
☞ Ces formations sont tout particulièrement axées sur les prestations de service internationales, les règles européennes et françaises portant sur le détachement, les différentes typologies

d'infraction en matière de fraudes au détachement, les moyens de les détecter et de les sanctionner.

Perspectives 2014: Poursuite des actions de formation. Sont déjà prévues PACA, Alsace, Franche-Comté et Bretagne. 3 ou 4 autres régions seront concernées dans l'année.

- **Mise à jour des outils d'aide au contrôle en matière de lutte contre le travail illégal et les fraudes au détachement**

  - Constitution de deux groupes de travail interinstitutionnels (comprenant des représentants des administrations, des organismes nationaux et des services déconcentrés) pour la mise à jour :
    - du guide relatif au contrôle du détachement (dont la dernière édition remonte à 2009).
    - du guide méthodologique de contrôle de la fausse sous-traitance (dont la dernière édition date de 2001)

Perspective 2014 : Le guide de contrôle de la prestation de service internationale devrait paraitre à la fin du premier trimestre. En ce qui concerne la mise à jour du guide méthodologique de contrôle de la fausse sous-traitance, les travaux seront initiés en janvier 2014 pour un achèvement prévu fin 2014.

  - Mise à jour du précis de réglementation en matière de lutte contre le travail illégal de 2009 dans le cadre d'un groupe de travail interministériel (administrations et organismes compétents ainsi que représentants des services déconcentrés)

    Les travaux préparatoires ont été initiés en 2013 et la répartition des taches entre administrations a été précisée. Ce précis DGT /DNLF dont la dixième édition est parue en 2009 comprend aujourd'hui 396 pages. Il présente la réglementation et la méthodologie de contrôle en s'appuyant sur des illustrations jurisprudentielles.

Perspectives 2014 : La mise à jour du précis portera avant tout sur les nouvelles décisions jurisprudentielles et sur les évolutions de la réglementation. Il sera finalisé à la fin de 2014.

D'autre part, la DGITM préparera un précis de contrôle du travail illégal dans le transport routier de marchandises mettant l'accent sur les spécificités du droit du transport routier avec l'appui des administrations concernées.

- **Mise en œuvre du plan interministériel de lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains (TEH)**

  Désignation de référents « TEH » dans les Unités territoriales, élaboration d'une fiche DGT relative à la réglementation sur la TEH et à l'identification des victimes de la traite à des fins d'exploitation économique ou par le travail et élaboration d'un manuel sur la TEH.

  ☞ Ces objectifs ont été repris par la nouvelle version du **plan interministériel de lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains** en cours d'élaboration.

Perspective 2014 *:* Les objectifs du **plan interministériel de lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains** porté par la mission interministérielle pour la protection des femmes victimes de violence (MOPROF) seront mis en œuvre début 2014. Une action de formation des services de contrôle sera également engagée par l'INTEFP dans le cadre de ce plan.

2.2.2 Renforcer la coopération interinstitutionnelle pour mieux appréhender les fraudes complexes

- **La politique de contrôles conjoints de l'inspection du travail avec des inspecteurs du recouvrement du réseau des URSSAF**

☞ Dans le cadre de l'instruction du 31 mars 2009 entre la DNLF, la DGT et l'ACOSS, ont été élaboré au titre de l'année 2012, 17 plans régionaux conjointement par le réseau des Urssaf et les services des Direccte. L'analyse des bilans de l'année 2012 indique clairement les bénéfices enregistrés grâce au partenariat : accroissement du potentiel d'intervention des deux services par mise en commun des moyens et des compétences, identification des modes d'action les plus adaptés en fonction des situations grâce à la capitalisation des bonnes pratiques respectives des deux services, complémentarité des actions, atteinte d'objectifs communs…
En 2012, ce sont 4 190 entreprises qui ont été contrôlées, pour 745 procès-verbaux dressés et plus de 20,5 millions d'euro redressés. A ce titre, le montant des redressements réalisés au titre de 2012 augmente donc de plus de 3 %, faisant écho à la hausse de 23 % de l'année précédente. De même, si la coopération entre les deux réseaux a permis sur l'ensemble de l'année 2012 de procéder à 716 annulations de réductions de cotisations contre 1 335 en 2011, celles-ci ont représenté près de 4 millions d'euros (3,2 millions en 2011).[1]

Une nouvelle instruction en date du 29 mars 2013 signée par la DNLF, la DGT, l'ACOSS et pour la première fois la CCMSA a fixé une nouvelle période de coopération pour 3 ans. Les 3 services de contrôle ont élaboré un programme d'action régional en commun à partir d'un diagnostic partagé des risques de fraude. Les objectifs de contrôle sont ceux du plan national et des plans régionaux et départementaux. Cette instruction insiste à nouveau sur la poursuite de la professionnalisation des agents et de la structuration de la coopération entre les services.

- **Améliorer la connaissance des phénomènes de fraudes, mieux cibler les contrôles, partager l'analyse des risques entre services**

☞ A cette fin, un groupe de travail DGT / DSS / DNLF / ACOSS / MSA s'est réuni à quatre reprises en 2013 **s**ous le pilotage de la Direction de la sécurité sociale. Une mise en commun des analyses de risques de fraude selon les services sera systématisée selon des modalités qui seront définies en 2014. Chaque année, le groupe se réunira pour partager les analyses sur le risque de fraude et pour coordonner et harmoniser les ciblages des contrôles l'année suivante.

Perspectives 2014: Une réunion programmée en janvier 2014 mettra au point la procédure annuelle de concertation entre les principaux corps de contrôle.

[1] Plus généralement, la communication des procès-verbaux aux Urssaf par les inspecteurs du travail, peut être aujourd'hui considérée comme devenue quasi-systématique. A ce titre, ce sont 1 674 procès-verbaux (hors procédures communes) qui ont été transmis en 2012, faisant à nouveau de l'inspection du travail le premier partenaire en nombre de la branche du recouvrement. Cette transmission est d'ailleurs fréquemment réalisée de manière totalement dématérialisée. En retour, les Urssaf communiquent à l'inspection du travail le montant des redressements qu'ils ont notifiés aux entreprises sur la base de l'exploitation de ces procès-verbaux sous forme, notamment, de bilans trimestriels de la verbalisation présentés en réunion ou communiqués périodiquement.
Enfin, ces échanges se traduisent toujours par l'organisation, le cas échéant, de stages d'accueil croisés à destination des inspecteurs du recouvrement et des inspecteurs du travail en formation et qui concernent plus systématiquement les agents nouvellement affectés : de cette connaissance mutuelle découlera des relations plus fréquentes et structurées.
Les échanges d'informations se poursuivent donc de façon majoritairement régulière, et la transmission des procès-verbaux à l'Urssaf et l'information des Direccte sur le montant des redressements Urssaf permet d'accroître la mise en œuvre de la solidarité financière du donneur d'ordre et l'application des sanctions civiles par l'Urssaf. (Extrait du bilan annuel 2012)

- **Coopération entre la police et la gendarmerie**

La police et la gendarmerie, dans leurs zones de compétences respectives, ont déployé des organisations liées à leur degré de spécialisation pour lutter contre le travail illégal. Ainsi, la PAF comme la gendarmerie disposent actuellement d'un réseau de référents en matière de lutte contre les fraudes, tandis que la sécurité publique s'appuie sur ses services territoriaux, en lien avec l'OCLTI et les CODAF.

La coopération entre la police et la gendarmerie est dense en la matière. En premier lieu, l'existence au sein même de chaque département d'un Comité opérationnel départemental anti-fraude (CODAF) constitue le véritable axe autour duquel cette coopération interservices se construit localement et s'organise. En second lieu, les services sont appelés au quotidien à coopérer notamment lorsqu'il s'agit d'enquêtes judiciaires en lien avec le domaine du travail illégal qui de fait présentent le plus souvent des prolongements dans l'une ou l'autre des zones de compétences géographiques évoquées plus haut.

Perspectives 2014: La priorité consiste à veiller à l'animation de ce maillage territorial, en zone urbaine comme en zone rurale, et à renforcer les actions de partenariat avec les services de la PAF.

- **Mise en œuvre de la coopération territoriale opérationnelle (CTOR) entre les services de l'inspection du travail, des URSSAF, de la MSA et les cellules de lutte contre le travail illégal et les fraudes de la gendarmerie (CELTIF)**

☞ Le PNLTI prévoit une coopération renforcée de l'inspection du travail, des agents de contrôle des URSSAF et des caisses de MSA avec les cellules de la gendarmerie et l'Office Central de Lutte contre le Travail Illégal qui relève également de la gendarmerie nationale.

Sept cellules de lutte contre le travail illégal et la fraude de la gendarmerie (les CELTIF) étaient, de par leurs modalités d'organisation, d'ores et déjà en mesure de valoriser immédiatement une telle démarche. Accompagnées et soutenues dans un premier temps par le groupe appui-évaluation de l'OCLTI, elles ont été en capacité d'établir rapidement des synergies renforcées au plan local avec l'inspection du travail, les services de l'URSSAF et de la MSA.

Les CeLTIF sont des cellules de lutte contre le travail illégal et la fraude aujourd'hui implantées dans 39 départements. La coopération Territoriale Opérationnelle Renforcée (CTOR) consiste à faire progressivement monter en compétences les agents de ces cellules et à favoriser leurs relations opérationnelles avec les trois autres services de contrôle: inspection du travail, les URSSAF et et les caisses de MSA.

Cette coopération concerne la délinquance économique complexe. La mise en place de la CTOR dans chaque site se déroule en 2 phases:

- Un module de formation spécifique aux officiers de police judiciaire
- Une journée d'assistance pour le lancement de la CTOR organisée par l'Office Central de Lutte contre le Travail Illégal et les services centraux des trois services de contrôle.

Quatre dispositifs CTOR ont été mis en place en 2013.

☞ Ces dispositifs nouveaux devront veiller à leur bonne articulation avec l'action entreprise dans le cadre des CODAF, lesquels ont pour vocation de favoriser l'échange d'informations afin de permettre la mise en œuvre de l'ensemble des leviers de sanctions applicables en matière de travail illégal.

La circulaire DNLF du 20 janvier 2009 et la circulaire interministérielle du 28 novembre 2012 précisent d'ailleurs à cette fin le rôle clef des secrétariats permanents CODAF en matière

d'échange des procès-verbaux travail illégal afin de favoriser la mise en œuvre des sanctions administratives.

Fiche 8 : Bilan de l'action des CODAF en 2012

Perspectives 2014: Trois nouveaux dispositifs de coopération territoriale renforcée seront lancés en janvier 2014. Sur la base d'un retour d'expérience après quelques mois de mise en œuvre de cette coopération renforcée, l'extension progressive du dispositif pourra être alors envisagée aux autres cellules de lutte contre le travail illégal de la gendarmerie existantes en France.

D'autre part, l'arrêté du 25 mars 2010 relatif à la composition des CODAF sera modifié en vue de rendre les DREAL membres de droit des CODAF afin de renforcer la lutte contre le travail illégal dans le secteur des transports routiers.

- **Mise en place d'une cellule d'experts interministérielle pour analyser les montages juridiques et le fonctionnement de la chaîne pénale et proposer aux services des grilles de lecture et des stratégies de contrôle.**

Une cellule d'experts composée des administrations et organismes concernés par la lutte contre le travail illégal[2] est chargée au niveau national d'analyser des montages juridiques complexes particulièrement emblématiques, de capitaliser et partager les expertises développées entre services de contrôles pour faciliter un certain nombre de réflexes de contrôles aux agents sur le terrain, et de contribuer à une harmonisation des pratiques sur le territoire.

☞ Quatre réunions ont été tenues en 2013 et une collection de fiches à destination des services de contrôles est en cours d'élaboration.

Perspectives 2014 : La production de cette cellule d'experts sera un temps fort des actions mises en oeuvre en 2014 au titre du PNLTI. En effet, des situations de montages frauduleux faisant intervenir des faux salariés détachés sont constatées par les services de contrôles qui peuvent parfois se trouver démunis face à la complexité des dispositifs. Le groupe entend leur délivrer des outils méthodologiques d'appui simples et opérationnels pour garantir juridiquement les procédures, faciliter les sanctions et sécuriser les poursuites pénales.
De même, conformément au second objectif qui lui a été fixé, cette cellule procèdera en 2014 avec le concours des services de la Chancellerie à une analyse détaillée de la chaine de traitement de plusieurs affaires complexes de travail illégal jugées définitivement par les tribunaux afin de capitaliser sur les bonnes pratiques et identifier les points de progrès de la chaine procédurale.

- **Renforcer la coopération internationale pour favoriser le respect des règles du détachement, prévenir les abus et mieux contrôler les fraudes**

☞ L'activité du bureau de liaison national et des bureaux de liaison déconcentrés qui permettent l'échange d'information entre services d'inspection sur les questions de salariés détachés croît chaque année à un rythme élevé. La désignation d'un bureau de liaison dans chaque Etat membre résulte des dispositions de la directive 96/71 relative au détachement de travailleurs. Les bureaux de liaison français sont de plus en plus saisis par les services d'inspection et de contrôle français ce qui témoigne de l'investissement croissant des services dans la lutte contre les détachements illégaux mais aussi des difficultés auxquelles sont confrontés les services dans le contrôle d'entreprises ayant leur siège hors de France.

[2] DGT, DNLF, DSS, MSA, ACOSS, OCLTI, Chancellerie, DGITM, CLEISS,

Il convient de noter, par ailleurs, qu'a été organisée en collaboration avec l'INTEFP à l'automne 2013 une action de formation assortie d'une opération de contrôle avec des inspecteurs du travail portugais sur un chantier de grande ampleur faisant intervenir des salariés détachés de nationalité portugaise. Cette formation a permis aux services de contrôles de mieux appréhender les modalités d'examen des situations de détachement de salariés portugais et aux collègues portugais de partager les difficultés liées aux contrôles des prestations de service internationales en France.

La France poursuit dans le but de prévenir les abus en matière de détachement et rendre la lutte contre la fraude au détachement plus effective, des actions de coopération avec les pays membres de l'Union européenne notamment par la signature d'arrangements bilatéraux entre services d'inspection.

2.2.3 Renforcer l'animation des services territoriaux de lutte contre le travail illégal

- **Renforcement des moyens dédiés du système d'inspection du travail**

Perspectives 2014: Le plan "Ministère fort" présenté par le Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social lors du Conseil des ministres du 6 novembre 2013 prévoit un renforcement des moyens en matière de lutte contre le travail illégal et notamment contre les fraudes complexes. Une unité d'appui et de contrôle dédiée au travail illégal sera développée dans chaque région. Cette nouvelle structure doit permettre de mieux répondre à la complexité et à la diversité de certaines situations et d'augmenter la capacité d'action du système d'inspection du travail dans cette matière à fort enjeu. Elle s'articule avec l'action des agents de l'unité de contrôle de proximité -qui restent pleinement investis du contrôle de cette problématique- en privilégiant l'appui et l'accompagnement pour permettre un développement des compétences collectives.
D'autre part, un groupe national de contrôle, d'appui et de veille sera crée notamment pour appuyer l'action de l'inspection du travail de proximité et agir sur des situations nationales complexes
Les agents de ce groupe national disposeront de pouvoirs de contrôle et de constatations des infractions. Ils interviendront en appui des unités de contrôle ou de leur propre initiative sur des sujets d'importance nationale.
A cette occasion, un réseau de référents « lutte contre le travail illégal » dans les DIRECCTE sera organisé.

2.3 Actions en vue de l'évolution du cadre juridique

2.3.1. L'adaptation du cadre juridique du dispositif de la solidarité financière en matière de fraude au détachement et de sous-traitance en cascade

Dans le cadre de l'objectif relatif au développement du contrôle des opérations de sous-traitance « en cascade », le PNLTI 2013-2015 a prévu une réflexion sur l'évolution du cadre juridique du dispositif de solidarité financière pour renforcer la responsabilisation des donneurs d'ordre et maîtres d'ouvrage et leur obligation de vigilance. Un groupe de travail interministériel, piloté par la DGT a été mis en place en avril 2013.

☞ Ce groupe de travail, s'est déjà réuni à quatre reprises entre avril et septembre 2013.
Ses réflexions s'inscrivent pleinement dans la volonté gouvernementale, de se doter des moyens de renforcer la lutte contre les fraudes au détachement en responsabilisant les donneurs d'ordre et maîtres d'ouvrage en matière de travail illégal et de fraude à la prestation de service internationale notamment dans les opérations de sous-traitance en cascade.

Perspectives 2014 : Le groupe doit clôturer ses travaux en décembre 2013 et proposera des évolutions législatives et réglementaires.
Une initiative législative visant à renforcer la lutte contre le travail illégal a été annoncée par le gouvernement au Conseil des ministres du 28 novembre 2013. Les travaux du groupe de travail contribueront à sa mise en œuvre.

2.3.2. Evolutions des dispositifs de sanctions administratives

Il s'agit d'un dispositif récent qui monte progressivement en charge. Ainsi les décisions préfectorales de fermetures administratives d'entreprises sur la base d'un procès verbal de travail illégal affichent une progression en 2013 (194 en 2012, 111 au 1er semestre 2013). Cependant, elles se concentrent sur quelques départements (4 départements représentant à eux seuls 77% des décisions) et frappent surtout de petits établissements.
Les décisions d'exclusion des contrats administratifs et les refus ou de demandes de remboursement d'aides publiques sont en revanche peu utilisées.

☞ Cette montée en charge inégale justifie que soit menée une plus grande sensibilisation des services de contrôle et des DIRECCTE mais aussi qu'un bilan de ce dispositif soit réalisé au terme de deux ans de mise en œuvre.

Fiche 9 : Bilan statistique relatif aux sanctions administratives pour travail illégal (1er semestre 2013)

Perspectives 2014: Il est proposé de conduire une étude qualitative visant à analyser le dispositif de sanctions administratives de la loi de 2011 (fermeture administrative, refus et suppression des aides), ses difficultés de mise en œuvre, son impact et de réfléchir à son évolution au regard des autres dispositifs de sanction.

2.3.3. Les discussions communautaires sur la nouvelle directive d'application de la directive de 1996 relative au détachement des travailleurs.

La lutte contre la fraude au détachement est un sujet de préoccupation majeur. Dans ce cadre, les négociations en cours relatives à la directive d'application de la directive détachement sur la base du projet de la commission européenne déposé en mars 2012 revêtent une importance toute particulière.

Perspectives 2014 : Il s'agit de poursuivre les actions engagées par la France en 2013 pour un texte ferme et ambitieux permettant aux services d'inspection de réaliser des contrôles effectifs et suivis d'effets et conduisant les Etats à renforcer la responsabilité des donneurs d'ordre.
La France entend démontrer sa détermination en procédant à un renforcement de sa législation afin de mieux responsabiliser les donneurs d'ordre et maître d'ouvrage.

Fiche 10 : Point sur les négociations en cours de la directive d'application de la directive détachement
Fiche 11 : Détachement au regard de la protection sociale

Programme d'actions pour 2014

L'année 2013 a été consacrée à la mise en place du plan national d'action.

Les priorités ont été déclinées dans tous les documents ministériels de cadrage. Elles ont fait l'objet d'un patient travail d'explication auprès de tous les corps de contrôle. Elles ont été reprises et adaptées, à travers les plans régionaux de lutte contre le travail illégal et traduites opérationnellement dans les plans d'action départementaux. Les outils méthodologiques de contrôle sont en cours de réalisation. Les services ont ainsi largement investi le contrôle des montages complexes. Le nombre de contrôles des situations de détachement augmente en parallèle avec l'augmentation du nombre de salariés détachés.

Les dispositifs de coopération interinstitutionnelle ont été initiés: c'est le cas de la formation des cellules de gendarmerie et des agents de l'inspection du travail, de la MSA et de l'URSSAF dans les départements et dans les régions, de la création de la cellule nationale d'experts sur les fraudes complexes, de la recherche d'une coopération dans l'analyse des risques de fraude et la complémentarité des ciblages des services de contrôle...

Les outils de prévention et de communication sont en cours d'élaboration. Plusieurs conventions de partenariat sont sur le point d'aboutir avec les partenaires sociaux, la dématérialisation de la transmission des déclarations de détachement est prévue pour janvier 2014, les pages du site internet sur le détachement vont paraître prochainement, la plupart des nouvelles versions des guides seront prêtes en 2014.

Les conditions sont ainsi réunies pour que l'année 2014 soit celle de la montée en puissance des actions de prévention comme des actions de contrôle et qu'une vigilance particulière soit prêtée à la lutte contres les fraudes au détachement. .

Les priorités du plan 2013-2015 sont maintenues. Dans ce cadre en 2014, la priorité sur la lutte contre les fraudes aux règles du détachement est fermement réaffirmée

Les instructions ont notamment été données aux services de contrôle de l'inspection du travail. Le contrôle des fraudes au détachement est une des quatre priorités du programme d'actions de 2014. L'ensemble des agents de contrôle sont mobilisés sur ce type de fraudes et bénéficieront d'équipes régionales et nationales en appui technique, juridique, méthodologiques.
Les actions de professionnalisation se poursuivent et le volume d'actions de formation interinstitutionnelles est maintenu. La coopération entre services se renforce et les équipes spécialisées se développent dans la gendarmerie comme au ministère du travail.
Les services centraux viendront en appui et organiseront la coordination des actions des services territoriaux (apports de la cellule des experts, aide au ciblage des actions, information et retour des autres Etats par les bureaux de liaison, diffusion de bonnes pratiques…

Les services seront invités à définir des stratégies de contrôle concentrant leurs efforts sur des secteurs ou situations qui justifient des actions coordonnées entre verbalisateurs en cohérence avec les priorités nationale et régionales.

Actions en matière de prévention

1. Poursuite des travaux en cours sur les conventions de partenariat et identification sur la base d'une remontée des conventions régionales existantes des secteurs dans lesquels une convention nationale pourrait être initiée.

2. Refonte effective en 2014 des pages consacrées au détachement du site internet du ministère du travail.

3. Mise en œuvre à grande échelle de la dématérialisation de la transmission des déclarations de détachement par le système SIPSI. Un premier bilan sera tiré fin 2014 de cette généralisation tant quantitative que qualitative et tant du point de vue des services de contrôles que de celui des employeurs utilisateurs.

Actions en matière de contrôle

4. Poursuite des actions de contrôle conjoint et d'échange de renseignements dans le cadre des CODAF (mise en œuvre des objectifs arrêtés dans le cadre du PNLTI 2013-2015)

5. Poursuite des actions de formation des services de contrôle régionaux des différentes institutions. Sont déjà prévues PACA, Alsace, Franche-Comté et Bretagne.

6. Mise à jour du guide méthodologique de contrôle de la fausse sous traitance. Les travaux seront initiés en janvier 2014 pour un achèvement prévu fin 2014.

7. Mise à jour du précis portant sur les nouvelles décisions jurisprudentielles et sur les évolutions de la réglementation. Il sera finalisé à la fin de 2014.

8. Mise au point de la procédure annuelle de concertation d'analyse des risques de fraude et de ciblage des contrôles par les différents corps de contrôle.

9. Lancement de 3 dispositifs CTOR en janvier 2014. Sur la base d'un retour d'expérience après quelques mois de mise en œuvre de cette coopération renforcée, l'extension du dispositif pourra être alors envisagée aux autres cellules existantes en France.

10. Etude avec la DGPN des modalités visant à permettre un meilleur maillage du territoire en matière de lutte contre le travail illégal et des échanges d'informations et de pratiques relatifs notamment à la fraude documentaire

11. Délivrance par la cellule expert des premiers outils méthodologiques d'appui simples et opérationnels aux services de contrôle pour garantir juridiquement les procédures, faciliter les sanctions et sécuriser les poursuites pénales.

12. Cette cellule expert procèdera en 2014 avec le concours des services de la Chancellerie à une analyse détaillée de la chaine de traitement de plusieurs affaires complexes de travail illégal jugées définitivement par les tribunaux et pour lesquelles un retour d'expérience apparaît nécessaire pour détecter les insuffisances et les failles dans la procédure

13. Une unité d'appui et de contrôle dédiée au travail illégal sera développée dans chaque région et un groupe national de contrôle, d'appui et de veille sera créé notamment pour appuyer et coordonner la lutte contre le travail illégal. A cette occasion, organisation d'un réseau de référents « lutte contre le travail illégal » dans les DIRECCTE.

Actions en vue de l'évolution du cadre juridique

14. Conduire une étude qualitative visant à analyser le dispositif de sanctions administratives de la loi de 2011 : ses difficultés de mise en œuvre, son impact et réfléchir à son évolution au regard des autres dispositifs de sanction.

15. Renforcer l'arsenal législatif pour responsabiliser les maîtres d'ouvrage et les donneurs d'ordre quand ils recourent à des sous-traitants multiples et permettre aux organisations professionnelles et syndicales de se constituer parties civiles en cas de travail illégal.

16. Poursuivre les actions engagées par la France en 2013 pour un texte ferme et ambitieux permettant aux services d'inspection de réaliser des contrôles effectifs et conduisant les Etats à mettre en place une responsabilité solidaire des donneurs d'ordre au-delà des seuls employeurs directs des travailleurs détachés.

ANNEXES

Fiche 1 : Le bilan du plan national d'action sur les contrôles de travail illégal effectués en 2012 dans les secteurs prioritaires (Plan national 2010-2011 prolongé en 2012)

Fiche 2 : L'analyse de la verbalisation du travail illégal en 2012

Fiche 3 : L'analyse des déclarations de détachement des entreprises prestataires de services en France en 2012

Fiche 4 : Premières données sur la mise en œuvre du plan 2013-2015 (indicateurs)

Fiche 5 : Premières données sur l'analyse des déclarations de détachement des entreprises prestataires de services en France en 2013

Fiche 6 : L'action de contrôle dans le secteur du BTP en juin 2013

Fiche 7 : Analyse des plans établis par les Préfets de région

Fiche 8 : Bilan de l'action des CODAF en 2012

Fiche 9: Bilan statistique relatif aux sanctions administratives pour travail illégal (1er semestre 2013)

Fiche 10 : Point sur les négociations en cours de la directive d'application de la directive détachement

Fiche 11 : Détachement au regard de la protection sociale

COMMISSION NATIONALE DE LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLEGAL

5 décembre 2013

Fiche 1 - Le bilan du plan national d'action sur les contrôles de travail illégal effectués en 2012 dans les secteurs prioritaires (Plan national 2010-2011 prolongé en 2012)

Plus de 65 000 établissements ont été identifiés dans l'enquête pour avoir été contrôlés dans les secteurs prioritaires, en 2012. Ce nombre, en baisse de 2,8% par rapport aux 67 000 établissements contrôlés en 2011, résulte d'une part d'une moindre qualité de recouvrement de l'information statistique et d'autre part, probablement du fait que l'année 2012, s'inscrivant dans la continuité du plan élaboré pour les années 2010/2011, a engendré, en terme de ciblage de contrôle, une moins grande attention aux secteurs prioritaires. Pour autant, et ce dans la continuité des années antérieures, le BTP concentre 43% des contrôles, suivi par les Hôtels, cafés et restaurants (HCR) (21%) et l'agriculture (18%).

Près de 15 000 contrôles d'entreprises ont été effectués lors d'une opération conjointe à plusieurs administrations dans les secteurs prioritaires, soit 23%. Comme en 2011, un tiers se concentre dans le BTP (32,8%) et 30% dans l'agriculture. Au delà des indicateurs chiffrés, les acteurs de la lutte contre le travail illégal soulignent la capitalisation engendrée par ces coopérations, tant en terme de mode opératoire qu'en terme d'échanges de bonne pratique et de mise en œuvre d'opérations de sensibilisation et de prévention des acteurs économiques sur les risques liés au travail illégal.

L'enquête fait état de près de 1 250 entreprises étrangères contrôlées cette année. Ce volume est en légère hausse par rapport à 2011 (1 136) et correspond à 1,9% des établissements contrôlées (1,7% en 2011). Cette légère augmentation laisse supposer que les agents de contrôle ont, dès 2012, renforcé leur vigilance sur les prestations de services internationales, comme l'attestent par ailleurs, les nombreux commentaires qualitatifs des agents de contrôle.

Avec plus de 12 000 entreprises en infraction (18,7% rapporté au nombre d'entreprises contrôlées), le niveau des constats est supérieur à celui observé les années précédentes de plus de 2 points (16,2% en 2011). Cette statistique fait apparaître que les agents de contrôle sont plus efficaces dans le ciblage de leurs contrôles, sans pour autant pouvoir affirmer le développement des pratiques infractionnistes de la part des employeurs.

Ce taux global moyen masque toutefois l'hétérogénéité des infractions et des organisations frauduleuses constatées : le travail dissimulé reste l'infraction dominante avec 79% des constats dont 7% pour l'usage de faux statuts. Ces derniers constats sont en hausse de 3 points par rapport à 2011, ce qui peut résulter du constat de faux indépendants, notamment parmi les travailleurs indépendants en prestation de services, étrangère ou non. Les constats d'infraction liés au prêt illicite de main-d'œuvre et au marchandage se maintiennent à 11% et l'infraction d'emploi d'étrangers sans titre représente 7% des constats, en baisse de 2 points par rapport à 2011[3].

Le montant des redressements effectués dans les secteurs prioritaires s'élève à 126 millions d'euros alors qu'il était de 115 millions d'euros en 2011.

Non soutenus par un plan d'action de lutte spécifique, les agents de contrôle ont pourtant maintenu, en 2012, leur forte mobilisation dans la lutte contre le travail illégal, anticipant d'ailleurs les axes majeurs du PNLTI 2013 – 2015, pourtant postérieur à l'activité même de 2012.

[3] Pour rappel : l'enquête sur les contrôles du plan national de lutte contre le travail illégal dans les secteurs prioritaires retrace les activités de contrôles des différentes administrations impliquées dans la lutte contre le travail illégal hors Police et Gendarmerie.

COMMISSION NATIONALE DE LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLEGAL

5 décembre 2013

Fiche 2 - L'analyse de la verbalisation du travail illégal en 2012

L'enquête annuelle sur la verbalisation du travail illégal recueille les données caractéristiques des procès-verbaux établis et clos avant le 31 décembre, dressés par les agents de contrôle habilités en matière de travail illégal. Il n'y a pas eu de plan national d'action dédié en 2012, année qui s'est inscrite en majeure partie dans la continuité du plan élaboré pour les années 2010/2011 et également dans celui proposé en novembre 2012 pour les années 2013 à 2015. 2012 est ainsi une année charnière entre deux plans.

Ainsi, malgré une baisse de 9% par rapport à 2011, les agents de contrôle conservent cependant un haut niveau de verbalisation par rapport aux années précédentes. Ce sont donc près de 8 800 procédures qui ont été enregistrées en 2012. 28% des procédures pénales résultent d'opérations conjointes inter-service soit 2 430 (2 607 en 2011 soit un niveau d'opérations conjointes rapporté au total des procédures de 27%).

Hormis pour la gendarmerie qui établit 29% des procédures, les trois autres corps de contrôle les plus répressifs ont des parts voisines, avec 23% pour la police, 22% pour l'inspection du travail et 21 % pour les Urssaf.
Dans la logique de coopération inter-service, l'indicateur sur les participations des administrations aux contrôles donnant lieu à procédure pénale s'inscrit dans un ordre différent, notamment pour les administrations traditionnellement peu signataires des procédures qui passent d'un poids de 6% en 2009 à celui de 10% en 2012.

Les caractéristiques des procédures sont assez stables depuis 2003 : près des deux tiers des procédures ont l'initiative des agents de contrôle pour origine mais la part des opérations initiées en CODAF sur le travail illégal s'élève à 13% en 2012 (+ 1 point par rapport à 2011, année elle même en hausse de 2 points par rapport à 2010. La durée moyenne de constitution d'un PV est de 4 mois environ. Une procédure sur deux est transmise sous deux mois et 23% des procès-verbaux nécessitent plus de 6 mois (+ 2 points par rapport à 2011). Cette durée est très probablement un marqueur des difficultés auxquelles sont confrontés les agents de contrôle sur certaines investigations complémentaires.

Le nombre d'établissements, très majoritairement des TPE, est, quant à lui, toujours un peu supérieur au nombre de procédures : 9 186, nombre inférieur aux 10 007 établissements de 2011 consécutivement à la baisse du nombre de procédures, soit -8%. Huit établissements sur dix sont enregistrés au registre du commerce. Par ailleurs, huit sur dix également ont leur lieu d'implantation similaire au lieu de contrôle. 5% des établissements sont étrangers. Enfin, sept sur dix appartiennent aux secteurs du BTP, du commerce ou des HCR

En 2012, près de 18 000 infractions ont été relevées dans une procédure pénale en 2011 (-6%). Avec 2,07 infractions en moyenne par procédure, ce taux est en légère hausse (2,02 en 2011 ; 1,98 en 2010).

La part des infractions liée au travail dissimulé baisse en 2012 pour se situer à 75% du total des infractions. La deuxième infraction le plus relevée concerne l'infraction d'emploi d'étrangers sans titre de travail dont le poids est de 13%, en hausse de 2 points par rapport à 2011. Les motifs de cette hausse sont difficiles à identifier. On peut cependant remarquer que cette hausse est corolaire au développement de la prestation de service en France dans laquelle une partie est non déclarée. Pour celles-ci, les salariés encore en période transitoire en regard de la réglementation relative à l'immigration professionnelle sont alors considérés en emploi direct. Les employeurs peuvent alors être verbalisés sur l'infraction d'emploi d'étrangers sans titre

Viennent ensuite, le marchandage et le prêt illicite de main d'œuvre avec 3% des constats effectués et 7% sont concentrés sur des infractions contraventionnelles ou délits connexes associés régulièrement au travail illégal.

Près de 10 300 auteurs ou co-auteurs d'infractions de travail illégal sont recensés en 2012, soit 1,18 auteur en moyenne par procédure (1,16 en 2011), marquant une baisse de près de 8% par rapport à 2011. Plus d'une centaine de nationalités distinctes est recensée en 2012.

Près de 23 800 salariés sont concernés par ces infractions. Par rapport à 2011, point le plus haut depuis 2003, la baisse est légèrement inférieure à celle du nombre de procédure (6%) et semble indiquer l'implication des agents de contrôle vers des situations de fraude concernant plus de salariés. De fait en 2012, 2,71 salariés en moyenne par procédure sont concernés par les infractions de travail illégal (2,64 en 2011 et 2,5 en 2010). On recense près de 120 nationalités dans les procédures. Sur l'ensemble des infractions constatées, 58% concernent des ressortissants de l'union européenne dont, pour l'infraction d'emploi d'étranger sans titre de travail, 30% sont des employés des pays de l'union européenne. Cette infraction s'explique par le maintien pour les ressortissants roumains et bulgares de l'autorisation de travail encore nécessaire à obtenir pendant la période transitoire en emploi direct ou en prestation de service illégale.

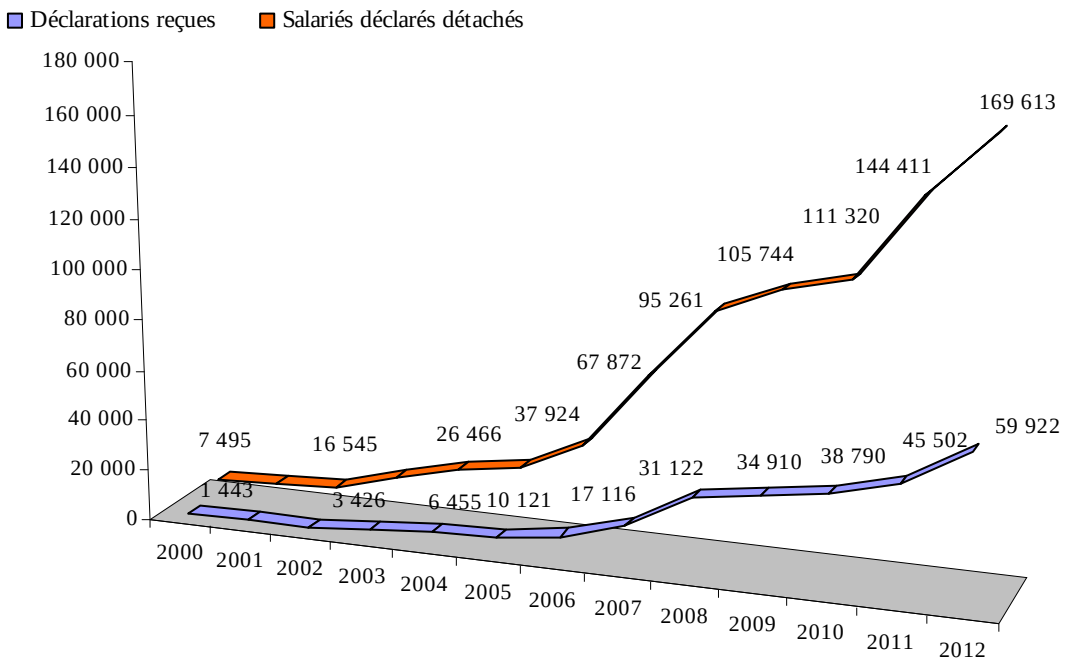
COMMISSION NATIONALE DE LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLEGAL

5 décembre 2013

Fiche 3 - L'analyse des déclarations de détachement des entreprises prestataires de services en France en 2012

En 2012, le nombre de déclarations tout comme celui des salariés détachés continuent d'augmenter pour atteindre près de 60 000 déclarations et 170 000 salariés détachés.

Cette croissance est à mettre au crédit d'une meilleure efficacité du recouvrement statistique. Pour autant on ne peut lui attribuer qu'une partie de cette croissance. Elle est probablement due à un plus grand respect de la réglementation relative au dépôt des déclarations et surtout à un volume d'activité en hausse.



Les 60 000 déclarations effectuées équivalent, en 2012, à plus de 5,7 millions de jours détachés, soit 25 000 ETP environ. Le nombre de déclarations a progressé de plus de 32% par rapport à 2011 et le nombre de jours d'emploi détachés de 16%, continuant ainsi la progression à deux chiffres observée depuis plusieurs années.

Même si les zones frontalières restent prioritairement concernées avec la réception de la moitié des déclarations, la prestation de services internationale tend à se diffuser sur le territoire national où 14 des départements ont reçu plus de 1 000 déclarations (8 en 2011). Le trio de tête des secteurs concernés par ces prestations est inchangé par rapport aux années précédentes : BTP, Entreprises de Travail Temporaire et industrie.

L'analyse des nationalités des entreprises étrangères prestataires de services permet d'indiquer que si les premiers Etats membres de l'Union Européenne totalisent 59% des déclarations effectuées en 2012, leur croissance (+19%) est plus faible que celle des nouveaux Etats membres (+22%). Par ailleurs, le poids des pays tiers (hors UE) continue de progresser lentement (+ 1 point avec 6% du total des déclarations effectuées). Le Luxembourg conserve la primeur du nombre de déclarations avec 20% des déclarations totales. Additionnées aux déclarations polonaises et allemandes, ces trois pays effectuent près de la moitié

des déclarations reçues en France. Quatre déclarations sur dix émanent des 9 pays dit « à interventions récurrentes » c'est à dire des pays dont le volume de déclaration annuel est compris entre 1 000 et 5 500. A la Roumanie, le Portugal, l'Espagne, la Belgique, l'Italie et la Slovaquie, se sont ajoutés cette année par rapport à 2011, la Bulgarie, la Hongrie et le Royaume-Uni.

Les déclarations de détachement dans le secteur du BTP, premier secteur d'intervention des nouveaux Etats membres, reste cependant majoritairement le fait des anciens Etats membres de l'Union européenne qui déclarent 60% des interventions. Pour autant, les analyses plus approfondies des services de contrôle mettent en évidence les cas de prestations en cascade entre entreprises qui relativisent les analyses par pays d'origine des déclarations.

L'analyse des nationalités des salariés détachés déclarés permet d'indiquer, quant à elle, qu'en 2012, la croissance repose sur les salariés ressortissants des nouveaux Etats membres (+ 10 000), de ceux de l'UE15 hors France (+ 8 000) à égalité avec ceux des pays tiers (+ 8 600). Ainsi, l'écart continue de se resserrer entre le nombre de salariés de nationalité des premiers Etats de l'union européenne et celui des nouveaux Etats membres (respectivement 47% et 41% en 2012, 51% et 41% en 2011, 53% et 39% en 2010). Les salariés des pays tiers (non membres de l'UE) représentent 12% de l'emploi total détaché, une hausse de 4 points par rapport à 2011.

Les salariés polonais représentent la première nationalité de main d'œuvre détachée (31 700) devant les salariés de nationalité portugaise (20 100) puis roumaine (17 500). Les 17 000 salariés français sont principalement détachés par les entreprises de travail temporaire.

Enfin, les contrôles recensés dans l'enquête sont en légère hausse par rapport à 2011. Ainsi 1 040 contrôles ont été effectués par l'inspection du travail sur les entreprises étrangères (978 en 2011).

En outre, les analyses plus approfondies des services de contrôle permettent d'énoncer les principales justifications du recours au détachement :

- l'absence de main d'œuvre qualifié pour l'emploi requis ;
- l'utilisation d'une main d'œuvre plus « malléable » ou économiquement plus rentable en terme de condition de travail (durée, sécurité …) ;
- l'usage de statuts d'emploi équivoques ;
- le différentiel financier entre les systèmes de sécurité sociale notamment.

COMMISSION NATIONALE DE LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLEGAL

5 décembre 2013

Fiche 4 - Premières données sur la mise en œuvre du plan 2013-2105

AVERTISSEMENT: **Il convient de rappeler le caractère provisoire de ces statistiques, fragiles sur une périodicité semestrielle.**

Afin d'établir les premiers éléments chiffrés concernant la verbalisation en 2013, la Direction Générale du travail a établit ses statistiques à partir du recouvrement des éléments contenus dans les procédures pénales de travail illégal établies au 1er semestre 2013 issus du logiciel Tadees.

Indicateurs transversaux

Part des procédures de travail illégal issue d'opérations conjointes *(objectif 25%)* ➔ 28,6%

Part des actions ciblées de contrôle donnant lieu à redressement des cotisations éludées[4] *(obj. 70%)*

➔ 79 ,7%

Indicateurs spécifiques

Objectif 2 - Renforcer la lutte contre les fraudes aux détachements dans le cadre des prestations de services transnationales

Nombre de procédures de travail illégal dans lesquelles le recours à la prestation de service internationale a été constaté *(obj. + 20 %/an)* ➔ 89 au 1er semestre 2013 (92 au 1er semestre 2012).

Cette baisse masque le fait qu'en proportion des procédures transmises, le poids des procédures dans lesquelles le recours à la prestation de service internationale a été constaté est stable entre le semestre 2012 et le 1er semestre 2013 à 2,3%.

Objectif 3 - Développer le contrôle des opérations de sous-traitance « en cascade »

Nombre de procédures de travail illégal dans lesquelles le recours à la sous-traitance en cascade a été constaté[5] *(obj. +10%)* ➔ 36 PV au 1er semestre 2013 (37 au 1er semestre 2012).

Objectif 4 - Intensifier le contrôle et la sanction du recours aux faux statuts

Nombre d'infractions de travail illégal portant sur les stagiaires *(obj. +10%)* ➔ Non disponible

A partir de ces premières statististiques il apparaît indispensable de poursuivre l'accompagnement des agents de contrôle dans le ciblage de la recherche des infractions complexes

Indicateur transversal

Nombre d'employés concernés par les infractions de travail illégal relevées par procédure pénale
➔ 7 134 au 1er semestre 2013 (7 674 au 1er semestre 2012).

---

[4] Donnée Acoss, calculée telle que nombre d'actions LCTI (130, 131) avec redressement sur nombre d'actions LCTI (130,131)

[5] Donnée Tadees, calculée à partir des procédures pénales concernant au moins trois établissements.

COMMISSION NATIONALE DE LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLEGAL

5 décembre 2013

Fiche 5 - Premières données sur l'analyse des déclarations de détachement des entreprises prestataires de services en France en 2013

AVERTISSEMENT: les chiffres ci-dessous résultent d'une estimation effectuée en Novembre 2013 à partir de données encore partielles.

Afin d'établir les premiers éléments chiffrés concernant la réception des déclarations de détachement des entreprises prestataires de services en France en 2013, la Direction Générale du Travail a envoyé, début novembre 2013, un questionnaire construit à l'identique de celui transmis pour établir le bilan annuel. 84 départements ont pu transmettre dans les délais, tout ou partie de ces informations. Cet échantillon représente 74% du volume des déclarations reçues en 2012 et collecte 44 127 déclarations.

A partir de cet échantillon, l'évolution du nombre de déclarations est en hausse de 10% ce qui équivaudrait, si cette hausse est imputée aux départements non répondants et pour l'ensemble de l'année, à 66 000 déclarations effectuées sur le territoire national en 2013[6]. De fait, 64 départements ont une valeur estimée en 2013 supérieure à celle de 2012 dont 44 pour lesquels le volume à mi novembre 2013 est déjà supérieur à celui de l'ensemble de l'année précédente.

Comme pour les années précédentes, cette croissance résulte de trois facteurs explicatifs dont on ne peut quantifier les effets :

- un plus grand respect de la réglementation relative au dépôt des déclarations, voire d'un transfert des prestations dont la déclaration n'était pas faite vers des prestations déclarées ;
- un volume d'activité en hausse dans certains secteurs ;
- une amélioration du suivi des déclarations et de leur restitution statistique.

A partir des éléments sur les déclarations reçues et selon une méthodologie identique[7], le volume des salariés serait en hausse de 23% soit près de 210 000 salariés détachés déclarés pour l'ensemble de l'année. Celui de la durée de détachement le serait, quant à lui, d'un tiers soit une estimation de 7,6 millions de jours, soit plus de 33 000 EQPT.

Cette hausse impacte tous les secteurs dans des proportions variables. Ainsi, le trio de tête des secteurs concernés par ces prestations est inchangé par rapport aux années précédentes : BTP, Entreprises de Travail Temporaire et industrie mais avec une part en hausse de 3 points pour le BTP par rapport à 2012 (34 à 37%), de 4 points pour les ETT (27 à 31%) et de 1 point pour l'industrie (15 à 16%).

Comme en 2012, les salariés polonais représentent la première nationalité de main d'œuvre détachée (18%) devant les salariés de nationalité portugaise (15%) puis roumaine (13%). Les salariés français principalement détachés par la région Lorraine ne sont pas décomptés à ce stade. Les salariés bulgares représentent 8%, les allemands 7% et les espagnols 6%.

[6] Les départements ont transmis les informations selon une périodicité différente entre eux. Quelques départements ont indiqué leur volume de déclarations sur le seul premier semestre 2013. Pour la plupart, le volume était actualisé à la date du jour de l'envoi. Afin de prendre en compte la période restante sur 2013 pour ces départements, une estimation du volume annuelle a été effectuée au prorata des jours restants. A noter que 3 départements lorrains sont non répondants à ce stade du recouvrement ce qui impacterait notablement le volume des salariés détachés déclarés français car la Lorraine concentre 65% des salariés français en 2012.

[7] Les départements répondants sur le volume des salariés correspondent à 80% du volume des salariés en 2012.

A noter que 3 départements lorrains sont non répondants à ce stade du recouvrement ce qui impacte notablement le volume des salariés détachés déclarés français[8], et par suite les poids respectifs de chacune des autres nationalités.

Les contrôles effectués par l'inspection du travail sont à fin septembre 2013 quasi-équivalents à ceux effectués sur l'ensemble de l'année 2012. Ils ont notamment généré 64 arrêts de chantier, 49 procès verbaux, 18 rapports ou signalements et 18 mises en demeure (respectivement en 2012, 94, 82, 23 et 5).

[8] La Lorraine concentre 65% des salariés français en 2012

COMMISSION NATIONALE DE LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLEGAL

5 décembre 2013

Fiche 6 : L'action de contrôle dans le secteur du BTP le 25 et 26 juin 2013

Afin de réaffirmer l'engagement collectif dans la répression des fraudes complexes, une opération de contrôle interministérielle d'envergure nationale sous l'égide des CODAF dans le secteur du bâtiment s'est tenue sur 2 jours les 25 et 26 juin 2013. elle a associé l'ensemble des corps de contrôle sous l'autorité des Procureurs.
Les agents de contrôle se sont attachés à relever les principales infractions relevant d'organisations frauduleuses complexes visées dans le PNLTI (fraudes au détachement dans le cadre des prestations de services transnationales, recours aux faux-statuts dont faux indépendants et faux entrepreneurs, fausse sous-traitance).

L'opération visait à contrôler au moins un grand chantier dans chaque département. Les contrôles ont porté sur des chantiers dont la taille et l'importance laissaient notamment présager le recours à des sous-traitants et au détachement de salariés d'entreprises étrangères.

Cette fiche tire le bilan de cette action qui a mobilisé près de 3500 agents pour le contrôle de 332 chantiers et 2021 entreprises. Les conditions d'emploi de plus de 7 700 salariés ont pu être vérifiées.

Champs du contrôle

Une attention particulière a été portée au recours à la sous-traitance qui concerne 45% des entreprises contrôlées dont 43% pour des entreprises intervenant en 1er ou 2ème rang et 2% pour des rangs supérieurs. Cependant, pour 5%, l'agent de contrôle n'a pu identifier le rang au moment du contrôle (111 entreprises). Enfin 6% encore correspondent à des entreprises ayant des interventions ponctuelles sur le chantier telle que des locations, des livraisons de béton, des coordonnateurs etc. …

95% des entreprises contrôlées étaient immatriculées en France dont 3% de travailleurs indépendants (58) et 2% d'auto-entrepreneurs (34). 4% sont des entreprises étrangères (87).

Suites données aux constats

Trois mois après l'opération, pour 70% des entreprises contrôlées, les suites données au contrôle ou l'absence de suite quand il n'y a pas eu d'infractions constatées sont précisées***. Mais pour 30%, les investigations sont toujours en cours car le temps de cette restitution statistique (90 jours) est incompatible avec les délais parfois longs de certaines investigations, notamment à l'étrang***er.

Pour 1 420 entreprises dont les investigations sont terminées, 6% d'entre elles (80 entreprises) ont donné lieu à infraction de travail illégal dont plus de la moitié est concernée par la dissimulation de salarié (53%), 13% par les infractions liées au prêt illicite de main d'œuvre ou au marchandage et 11% d'entre elles par l'infraction liée à l'emploi d'étranger sans titre.

57 entreprises sur les 80 en infraction de travail illégal font ou feront l'objet d'un procès-verbal transmis au Parquet. 23 procès verbaux de travail illégal ont d'ors et déjà été établis pour les entreprises dont les infractions sont caractérisées. Les autres sont en cours de rédaction.
La Justice a statué sur 6 d'entre eux et a décidé de quatre compositions pénales, d'un renvoi en audience classique et d'un classement sans suite pour infraction insuffisamment caractérisée.

En outre, 55 entreprises (dont 9 déjà concernées par des infractions de travail illégal) ont commis au moins une infraction ne ressortant pas du travail illégal, un tiers de ces entreprises ne respectant pas la législation concernant l'hygiène ou la sécurité. 10 entreprises ont fait l'objet d'un arrêt de chantier (9 au motif du risque de chute de hauteur et 1 au motif d'un risque d'ensevelissement), 1 mise en demeure concernant les installations sanitaires dont la conformité a été rétablie dans les délais impartis.

Pour les entreprises dont les investigations restent en cours, les soupçons en sortie de contrôle laissaient présager 210 infractions de travail dissimulé, 135 infractions de prêt illicite de main d'œuvre et de marchandage et 37 infractions d'emploi d'étrangers sans titre. Par ailleurs 38 détournements de statuts (stagiaires, bénévoles, travailleurs indépendants et auto-entrepreneurs) ont été soupçonnés.

COMMISSION NATIONALE DE LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLEGAL

5 décembre 2013
Fiche 7 - Analyse des plans régionaux de lutte contre le travail illégal

---

La circulaire du 11 février 2013 a invité les Préfets de région avec le concours des DIRECCTE à élaborer un plan régional de lutte contre le travail illégal sur la base d'un diagnostic préalable et partagé entre tous les acteurs de la lutte contre le travail illégal. Le plan d'action régional doit être pluriannuel avec des ajustements annuels. Pour chacun des cinq objectifs du plan national, le plan d'action régional comprend des mesures de prévention, de formation, de communication d'une part et des orientations de contrôles et de répression d'autre part. Le plan d'action doit être présenté en réunion du comité de l'administration régionale pour sa validation définitive. Sa mise en oeuvre et le bilan de sa réalisation font l'objet d'une communication en région et dans les départements.

Vingt et une régions ont transmis leur plan d'action régional. La qualité des plans transmis est le signe d'une mobilisation territoriale sur cette question.

Pour cette première année de mise en place, la plupart des plans régionaux reprennent les objectifs et les indicateurs fixés dans le PNLTI. A ce stade, un bilan quantitatif n'aurait donc pas de sens. En revanche, les plans sont riches d'enseignements, notamment pour ce qui concerne la partie diagnostic ou de bonnes pratiques présentées ci-dessous. Sont également, repris sous forme de synthèse, les éléments marquants de quelques uns des plans régionaux transmis à la Direction générale du travail.

Principaux enseignements des plans régionaux de lutte contre le travail illégal

Ces enseignements sont tirés des plans mais également des éléments de diagnostic régionaux qui accompagnement les plans. Ces états des lieux régionaux portent sur l'année 2012. Ils donnent un éclairage qualitatif de la lutte contre le travail illégal en région.

Il n'existe pas de modèle uniforme de déclinaison du plan régional en plans départementaux. Le département reste un échelon important de la lutte contre le travail illégal. Il est le lieu de la coopération interministérielle notamment au sein des CODAF et est aussi souvent l'échelon de signature des conventions de partenariats avec les branches professionnelles. En revanche la coordination entre le niveau régional et départemental s'organise de manière variable d'une DIRECCTE à une autre (certains plans régionaux invite à une déclinaison identique au niveau départemental, d'autres laisse une autonomie plus forte en fonction de paramètres départementaux, dans certains cas les actions sont régionales, dans d'autres les actions régionales interviennent de manière subsidiaire à l'échelon départemental).

La collaboration interservices et inter administrations est désormais une réalité dans toutes les régions. Il reste pour autant des progrès à accomplir notamment pour ce qui concerne les échanges d'information entre administrations.

La signature de conventions de partenariat avec les branches professionnelles est variable d'une région à une autre mais aussi d'un département à un autre. Un véritable travail de recensement de l'existant par les régions puis une centralisation au niveau national est aujourd'hui nécessaire. Dans l'intervalle il appartient aux régions et/ou aux départements de se saisir de cet outil de prévention avec leurs interlocuteurs locaux en déclinaison ou non de conventions nationales.

Les régions constatent toutes que, dans le cadre du contrôle des prestations de service internationales, la détection des fraudes aux règles du détachement de travailleurs est difficile tout comme l'engagement de poursuites (barrière de la langues, difficulté à identifier un interlocuteur voire une personne morale responsable, absence de sanction possible contre le maître d'ouvrage voire même le donneur d'ordre etc. …).

Enfin, il apparaît que les nouvelles dispositions relatives aux sanctions administratives permettant aux Préfets de prononcer une fermeture d'établissement ou une exclusion des marchés publics sur la base d'un

PV de travail dissimulé a été peu utilisée en 2012 , ce qui confirme le fait qu'il s'agit d'un dispositif en cours de montée en charge.

Certaines bonnes pratiques doivent être soulignées. Il s'agit par exemple de l'association des préfets et des sous préfets aux actions de prévention et de contrôle qui relaient l'action des services de contrôles et leur donne le poids symbolique nécessaire, les formations communes entre corps de contrôles qui permettent de nourrir les pratiques professionnelles, de croiser les regards et de rendre plus efficace les actions de chaque service, les actions de sensibilisation des maîtres d'ouvrages et des donneurs d'ordre en amont de la réalisation de grands chantiers afin de prévenir les pratiques de travail dissimulé.

COMMISSION NATIONALE DE LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLEGAL

5 décembre 2013
Fiche 8 - Bilan 2012 des CODAF

---

1) Point de repères

Avant avril 2008, le dispositif anti-fraude départemental s'organisait dans le cadre du COLTI (comité opérationnel de lutte contre le travail illégal) limité au seul travail illégal, et dépendant de la DILTI (délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal).

A compter d'avril 2008, le champ de la lutte contre la fraude s'élargit, au delà du travail illégal, aux fraudes sociales et fiscales. Le nouveau dispositif est confié à la DNLF (délégation nationale à la lutte contre la fraude) placée sous l'autorité du ministre du budget.

Les CODAF (comités opérationnels départementaux anti-fraude) pilotés par la DNLF, deviennent la nouvelle structure départementale de référence. Ils ont été pérennisés en mars 2010 à l'issue d'une expérimentation débutée en 2008 (décret n°2008-371 du 18 avril 2008 modifié par le décret n°2010-333 du 25 mars 2010). Leur champ de compétence couvre l'ensemble des fraudes aux finances publiques (fraudes sociales et travail illégal, fraudes fiscales et douanières).

En 2013, le comité national de lutte contre la fraude a validé le plan national de lutte contre la fraude dont une partie est consacrée à l'action locale c'est-à-dire aux CODAF. Le plan national de lutte contre la fraude reprend en matière de travail illégal les objectifs du PNLTI 2012-2015.

Plusieurs orientations fortes ont été arrêtées :

- réaliser des signalements entre partenaires (détaillés dans le PNLF) et développer les contrôles conjoints ;
- réaliser au moins 4 à 8 opérations concertées en matière de lutte contre la fraude sociale, fiscale ou douanière. Les actions privilégiées sont la lutte contre la fraude à la résidence, le commerce clandestin des métaux, le contrôle des transports sanitaires ;
- réaliser des opérations de lutte contre le travail illégal en privilégiant quatre axes majeurs (travail dissimulé, emploi d'étrangers sans titre, fraudes au détachement dans le cadre de prestations de service transnational, recours frauduleux à des statuts spécifiques) et cinq secteurs professionnels (BTP, HCR, services aux entreprises, les travaux saisonniers en agriculture et spectacles vivants) ;
- impulser localement des actions de communication.

2) Un bilan démontrant l'intérêt d'un dispositif départemental opérationnel

La finalité opérationnelle des CODAF est double :

- mener des opérations conjointes ;
- détecter des fraudes grâce aux signalements des partenaires.

Si le spectre des fraudes aux finances publiques est large, les opérations de travail illégal représentent en pratique la part la plus importante de l'action des CODAF (notamment le travail dissimulé et l'emploi d'étrangers sans titre).Viennent ensuite les opérations de lutte contre les commerces clandestins de métaux, les fraudes aux logements fictifs et le contrôle des transporteurs sanitaires.

Une circulaire interministérielle[1] du 28 novembre 2012 est venue confirmer le rôle des CODAF en matière de travail illégal en réaffirmant le rôle clef du secrétariat permanent dans la centralisation des procès-verbaux de travail illégal en vue d'assurer une communication fluide entre tous les acteurs et permettre la mise en œuvre de tous les leviers de sanctions (sanctions pénales, sanctions administratives et fiscales).

Le CODAF est la structure pivot pour la mise en œuvre des sanctions administratives prévues désormais par le code du travail en complément des autres sanctions civiles et pénales (cf fiche bilan statistique des sanctions administratives : fermetures administratives, retrait ou demande de remboursement d'aides publiques).

Au global, les CODAF ont mené en 2012 un total de 5 664 actions de lutte contre les fraudes aux finances publiques, dont 4 521 opérations coordonnées et 1 143 fraudes détectées grâce à des signalements spécifiques. Ils ont concentré leurs actions principalement sur les fraudes importantes. A titre indicatif, 3 173 fiches actions (opérations concertées ou signalements) sur les 5 664 transmises à la DNLF sont relatives à du travail illégal. Ces actions s'inscrivent parmi les 15 000 contrôles coordonnés d'entreprises initiés dans le cadre des CODAF en 2012 (source PNA 2012).

La progression significative de l'activité des CODAF (nombre global d'actions, nombre d'opérations, nombre de signalements) atteste de leur vitalité trois ans après leur création. Cette progression montre « l'ancrage local » d'une nouvelle culture de synergies interministérielles en matière de lutte contre la fraude aux finances publiques et notamment en matière de travail illégal.

S'il existe encore des disparités entre les départements, l'implication toujours croissante des préfets, procureurs de la République et secrétaires permanents des CODAF se traduit toujours par des résultats en constante progression.

ACTION DES CODAF EN 2012			
	2011	2012	Evolution
Opérations concertées	2 391	4 521	+89%
Signalements	1 044	1 143	+9,4%
Nombre d'actions	3 435	5 664	+64,9%

Le nombre global d'actions (c'est-à-dire opérations concertées + fraudes détectées à la suite d'un signalement) progresse de près de 65 %. Cette évolution importante s'explique par une amélioration du reporting des CODAF et une augmentation du nombre d'actions CODAF réalisées en 2012 par rapport à 2011.

COMMISSION NATIONALE DE LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLEGAL

5 décembre 2013

Fiche 9 – Bilan statistique relatif aux sanctions administratives pour travail illégal (Articles L. 8272-1 et suivants du code du travail)

1er semestre 2013

Résumé du dispositif :

Le code du travail prévoit de nouvelles sanctions administratives à l'égard des personnes physiques ou morales ayant fait l'objet d'un procès-verbal relevant une infraction de travail illégal. Les autorités susceptibles d'octroyer des aides publiques en matière d'emploi, de formation professionnelle et de culture, outre la possibilité qu'elles avaient déjà de refuser l'octroi de ces aides, pour une durée maximale de cinq ans, peuvent désormais en demander le remboursement au titre des douze derniers mois.

Par ailleurs, le préfet de département, et à Paris, le préfet de Police, peut à l'encontre des employeurs verbalisés au titre d'infractions constitutives de travail illégal :

- décider la fermeture provisoire de l'établissement, pour une durée maximale de 3 mois, assortie éventuellement d'une saisie du matériel professionnel
- et/ou prononcer l'exclusion des contrats administratifs pour une durée maximale de 6 mois.

Ces mesures sont applicables depuis décembre 2011. Pour la mise en œuvre du dispositif, le préfet de département a été levé du secret professionnel et peut recevoir les informations relatives aux personnes ayant commis une infraction de travail illégal.

Textes de référence :

- Articles L. 8272-1 à L. 8272-4 et suivants du code du travail (loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité) ;
- Articles D. 8272-3 à D. 8272-6 du code du travail (décret n° 2011-1693 du 30 novembre 2011 relatif à la protection des droits sociaux et pécuniaires des étrangers sans titre et à la répression du travail illégal)
- Articles L. 8271-4 et L. 8271-1-3 du code du travail (loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012) ;
- Circulaire interministérielle EFIZ1239322C du 28 novembre 2012 relative aux sanctions administratives suite à procès-verbal relevant une infraction de travail illégal

Méthodologie :

Un questionnaire en ligne a été adressé à l'ensemble des secrétariats des CODAF afin d'établir un bilan, au titre du premier semestre 2013, de la mise en œuvre des sanctions administratives pour travail illégal. Les CODAF ont été chargés de recueillir les informations auprès des services concernés (services du préfet de département, verbalisateurs, autorités gestionnaires des aides publiques visées par les textes). Un fort taux de réponse a été obtenu puisque 80 réponses ont pu être récoltées sur 100 questionnaires envoyés (le département de Mayotte n'est pas concerné par ce dispositif). Il manque à ce jour des réponses concernant des départements susceptibles d'avoir mis en œuvre la mesure, notamment les départements de Seine-St-Denis, de l'Essonne et des Bouches-du-Rhône.

Bilan statistique :

1. Fermeture provisoire d'établissement et exclusion des contrats administratifs

Les informations récoltées concernant la fermeture administrative au titre du code du travail ne sont

pas exhaustives à ce stade puisqu'une vingtaine de départements n'ont pas répondu au questionnaire. 61 arrêtés ont été notifiés et 50 sont en cours d'instruction. La répartition géographique reste très concentrée puisque sur les dix-sept départements ayant pratiqué le dispositif, quatre départements9 représentent à eux seuls 77 % des décisions prises ou en cours d'instruction.

De façon constante, l'enquête confirme que le dispositif d'exclusion des contrats administratifs pour travail illégal n'est pas mis en œuvre (deux arrêtés).

Décisions de fermeture provisoire du préfet de département en 2012 (articles L. 8272-2 à L. 8272-4 du code du travail)	**Nombre d'arrêtés notifiés** 1er semestre 2013	**Nombre de décisions en cours d'instruction** 1er semestre 2013	***Nombre d'arrêtés notifiés en 2012*** *(pour mémoire)*
Arrêtés de fermeture administrative provisoire[10]	**61**	**50**	***194***
Arrêtés d'exclusion des contrats administratifs	**2**	**0**	***1***

Les principaux secteurs concernés par les fermetures provisoires sont les mêmes que ceux relevés à l'occasion de la précédente enquête : HCR, BTP, commerces, services, agriculture…

2. Refus et/ou demande de remboursement d'aides publiques

De façon constante, l'enquête dénombre peu de cas de refus et/ou de demande de remboursement d'aides publiques. Ce constat reflète, à la fois, la difficulté de mise en œuvre du dispositif et la déperdition d'information entre les services et ce, malgré la mobilisation des CODAF et des verbalisateurs pour transmettre les informations relatives aux infractions de travail illégal aux autorités gestionnaires compétentes.

Décisions de refus d'aides publiques et/ou demande de remboursement (article L. 8272-1 du code du travail)	Nombre de refus d'aide notifiés au 30 juin	Nombre de refus d'aide en cours d'instruction	Nombre de demandes de remboursement d'aide notifiées au 30 juin	Nombre de demandes de remboursement en cours d'instruction
Contrat d'apprentissage	néant	néant	3	néant
Contrat unique d'insertion	néant	néant	néant	néant
Contrat de professionnalisation	néant	néant	néant	néant
Prime à la création d'emploi pour les départements d'outre-mer et Saint-Pierre-et-Miquelon	néant	néant	néant	néant
Aides au développement économique mises en œuvre par les collectivités territoriales	néant	néant	néant	néant
Aides et subventions de soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant et enregistré.	néant	néant	néant	néant

3. Modalités de transmission des informations relatives à l'existence d'infractions de travail illégal constatées par procès-verbal :

Le PNLTI 2013-2015 prévoit qu'en complément des poursuites pénales, les services doivent également se mobiliser pour mettre en œuvre les nouvelles sanctions administratives pour travail illégal prévues dans le code du travail.

[9] Paris, Seine et Marne, Val de Marne, Gironde

[10] 17 départements ont recensé des décisions de fermeture provisoire

Pour la mise en œuvre de la fermeture provisoire, les modalités de signalement au préfet de département compétent des faits susceptibles de motiver une telle décision doivent être définies en CODAF et portées à la connaissance des services verbalisateurs concernés. Sur 80 réponses, 50 départements ont défini les modalités d'information du préfet compétent.

Parallèlement, les modalités d'échanges d'information avec les autorités gestionnaires d'aides publiques dans le domaine de l'emploi, de la formation professionnelle et de la culture sur les faits de travail illégal et susceptibles de remettre en cause l'attribution de ces aides doivent être définies en CODAF et portées à la connaissance de ces autorités. 34 départements ont défini ces modalités.

En règle générale, compte tenu du rôle des CODAF au titre de la centralisation des procès-verbaux prévu par la circulaire DNLF du 20 janvier 2009, les préfets de département ont confié aux secrétaires des CODAF, le soin de les assister, soit dans leurs décisions de fermeture soit pour assurer l'information des autorités gestionnaires dès l'existence de procès-verbaux de travail illégal (signalement des verbalisateurs auprès du secrétariat du CODAF via l'annexe 10 de la circulaire interministérielle, recherche des procès-verbaux antérieurs, préparation de la décision du préfet…).

Au regard des informations collectées, un département s'appuie sur un service de la préfecture, les verbalisateurs sont invités à signaler, auprès de ce service, les cas susceptibles de motiver une décision de fermeture. Deux départements s'appuient sur les services de la DIRECCTE pour la centralisation des signalements sur les procès-verbaux susceptibles de motiver une sanction et assurent la rédaction de l'arrêté préfectoral.

	Nombre de CODAF
Ayant défini les modalités de signalement au préfet compétent des faits susceptibles de motiver une fermeture provisoire ou une exclusion des contrats	**50**
Ayant défini les modalités de signalement aux instances gestionnaires d'aides publiques compétentes	**34**
Dont les modalités sont en cours de définition	**8**
Nombre de CODAF ayant convié ces autorités à une réunion	**26**
Nombre de réponses totales au questionnaire exploitées	**80**

4. Autres sanctions administratives pour travail illégal

Les informations récoltées au titre des fermetures provisoires administratives prévues par le code de santé publique ne reflètent pas, vraisemblablement, l'ampleur de la mise en œuvre de cette sanction. En revanche, pour ce dispositif, il n'existe pas d'autre source de statistique nationale.

Autres sanctions administratives et civiles pour travail illégal	**Nombre de décisions 1er semestre 2013**	***Nombre de décisions 2012 (pour mémoire)***
Arrêtés de fermeture administrative provisoire (article L. 3332-15 du code de santé publique)	105	***135***[11]
Autres décisions (préciser) : (Avertissement, rappel à la loi, retrait d'agrément…)	**nd**[12]	***4***

Ces constats motivent la décision de conduire en 2014 un bilan quantitatif et qualitatif de la mise en œuvre de ces sanctions.

[11] Dont 63 à Paris, 29 dans le Val-de-Marne (94), 23 en Seine-et-Marne (77), 16 dans les Hauts-de-Seine (92).
[12] Non disponible

COMMISSION NATIONALE DE LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLEGAL

5 décembre 2013

Fiche 10 – Etat des négociations sur le proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'exécution de la directive 96/71 concernant le détachement des travailleurs dans le cadre d'une prestation de services

Les pratiques de contournement des règles de la directive 1996/71 **concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services** se sont développées et sophistiquées, sans que les actions au niveau national et les procédures de coopération ne suffisent à lutter efficacement contre elles. C'est pourquoi la Commission européenne, que la France a soutenue, a proposé un **nouveau texte permettant d'améliorer l'effectivité de la directive de 1996 et de prévenir le contournement** ou la violation des règles applicables.

I. Présentation globale du projet de directive

Le texte comprend **5 types de mesures**, que la France soutient toutes dans leur principe:

- apporter des précisions sur **les critères à prendre en compte pour caractériser les situations de détachement et détecter ainsi plus facilement les fraudes** : notions de présence temporaire du salarié dans le pays d'accueil, d'activité significative de l'entreprise dans le pays d'origine, d'antériorité de la présence du salarié dans le pays d'origine ;

- garantir un **meilleur accès à l'information** pour les entreprises qui détachent comme pour les salariés détachés ;

- faire peser d'avantage de **contraintes sur les Etats membres pour les obliger à coopérer** de manière plus efficace : réaffirmation d'un devoir de coopération loyale, encadrement des délais de réponse, système de suivi des réponses apportées par les Etats ;

- réaffirmer **la marge de manœuvre des Etats membres pour l'aménagement des dispositifs de contrôle au plan national** : documents pouvant légalement être demandés pendant les contrôles, réaffirmation de la possibilité d'exiger une déclaration préalable de détachement ;

- **renforcer les moyens garantissant les droits des salariés**, notamment au travers de la mise en place d'un mécanisme de responsabilité solidaire du donneur d'ordre, **et sanctionner effectivement le non-respect des règles** par les entreprises prestataires, par la mise en place d'un dispositif de coopération entre Etats pour l'exécution des sanctions administratives dans un cadre transfrontalier.

II. Etat des négociations

A - Négociations au niveau du Conseil : la perspective prochaine du Conseil EPSCO du 9 décembre

La France a réservé un accueil globalement favorable à la proposition de directive d'application de la directive de 1996, dont les dispositions s'inscrivent pour l'essentiel en cohérence avec les actions engagées au niveau national en faveur du renforcement de l'effectivité des règles du détachement.

La France maintient depuis le début des négociations une position ferme en faveur d'un texte ambitieux, et reste particulièrement vigilante sur les articles 9 (mesures nationales de contrôle) et 12 (responsabilité solidaire du donneur d'ordre), qui divisent aujourd'hui fortement les Etats en deux blocs.

Malgré les efforts de la Présidence lituanienne il n'a pas été possible aux Etats de s'entendre sur un texte de compromis lors du dernier Conseil EPSCO du 15 octobre, **les clivages restant forts entre les deux blocs d'Etats13,**

La Présidence Lituanienne a fixé à l'ordre du jour du prochain **Conseil EPSCO du 9 décembre** l'examen de la proposition de directive sur le détachement afin **d'arrêter un texte d'orientation générale**. Une fois le texte stabilisé au niveau du Conseil, les discussions en « trilogue » entre le Parlement, la Commission et le Conseil pourront alors commencer en vue d'aboutir à un texte définitif.

Pour préparer ce Conseil de décembre, un **COREPER** (réunion de représentations permanentes de chaque Etat) doit se réunir le 29 novembre prochain. Dans ce cadre, la Présidence lituanienne a transmis aux Etats une proposition de rédaction de la directive qui reprend pour l'essentiel la dernière version du texte soumise à discussion pour le dernier Conseil EPSCO.

Concernant l'article 9, la France peut ainsi apporter son soutien à la rédaction de compromis proposée par la Présidence Lituanienne, qui retient une liste indicative de mesures de contrôle/formalités administratives pouvant être aménagées par les Etats, limitées au seul contrôle des règles de la directive de 1996, assortie de la possibilité de prévoir d'autres mesures si les dispositions nationales existantes se révèlent inopérantes, à la condition qu'elles soient justifiées et proportionnées, et sous réserve d'en informer la Commission et les entreprises prestataires.

L'enjeu pour la France est en effet de garantir aux services le maintien de leurs pouvoirs de contrôle actuels et donc de ne pas les amoindrir par une liste fermée de documents exigibles.

Concernant l'article 12, la France ne peut en revanche pas accepter de se rallier au dispositif purement optionnel proposé dans le compromis de la Présidence Lituanienne, car renoncer à une disposition contraignante au moins dans un secteur comme le bâtiment particulièrement touché par le contournement des règles du détachement, signifierait le renoncement à une véritable ambition européenne collective pour lutter contre le dumping social à l'intérieur de l'Union européenne.

La France a le soutien de plusieurs Etats (Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg, Espagne, et Italie pour que la directive prévoie un mécanisme obligatoire de responsabilité solidaire du donneur d'ordre au moins dans le secteur de la construction. La Bulgarie, la Roumanie, la Slovénie se sont également associés à la France.

B.- Négociations au niveau du Parlement Européen

La Commission emploi du Parlement Européen a adopté le 20 juin dernier une version amendée de la proposition de directive d'exécution de la directive de 1996. Lors du vote du 20 juin, la Commission emploi du Parlement a d'ailleurs donné mandat à la rapporteure (Madame Danuta Jazlowiecka) pour tenter d'obtenir un accord de première lecture avec le Conseil.

Dans cette version votée par la Commission emploi, les articles 9 et 12 s'inscrivent en conformité avec la position défendue par la France dans le cadre des travaux du Conseil en groupe des questions sociales, et vont même plus loin.

- **l'article 9** prévoit au niveau communautaire un socle minimal de mesures de contrôle/formalités exigibles, tout en laissant les Etats libres d'y ajouter d'autres mesures en fonction de leur propre

[13] D'un côté, l'Allemagne, la Suède, la Belgique, l'Autriche, le Danemark, la Grèce, l'Espagne, le Luxembourg, la Finlande, la Bulgarie et Malte partagent une position proche de celle défendue par la France, mettant en avant la nécessité d'œuvrer au renforcement de l'effectivité des règles de la directive de 1996 via notamment le renforcement de la responsabilité solidaire du donneur d'ordre, et sans amoindrir les pouvoirs de contrôle de leurs services (soutien d'une liste ouverte de mesures de contrôle).
De l'autre, le Portugal, le Royaume-Uni, l'Estonie, la Pologne, la Hongrie, la Roumanie, la République tchèque, la Croatie, la Slovénie, la Lettonie, et la Slovaquie défendent depuis le début des négociations une position contraire. En se référant au principe de libre prestation de services, ils restent opposés à une liste ouverte de mesures de contrôle et à l'introduction au niveau communautaire d'un mécanisme obligatoire de responsabilité solidaire du donneur d'ordre.

organisation, dès lors que ces mesures sont bien nécessaires pour le contrôle effectif du respect des règles du détachement. Il n'est pas prévu dans cet article d'obligation pour les Etats d'informer la Commission ou les entreprises dans les cas où ils exigent d'autres mesures que celles fixées à titre indicatif dans la directive.

→ Cette rédaction, plus ouverte et plus souple que celle retenue par la Présidence Lituanienne dans sa dernière proposition de compromis, s'inscrirait en plus grande cohérence avec la position soutenue par la France depuis le début des négociations. En effet, elle permettrait de garantir au niveau UE un dispositif minimum et harmonisé de contrôle, tout en laissant aux Etats la possibilité aux Etats qui le jugent nécessaires pour un contrôle plus effectif d'ajouter d'autres mesures de contrôle/formalités

- **l'article 12** prévoit la mise en place d'un mécanisme direct (soit sans l'assortir d'une quelconque obligation de vigilance) de responsabilité solidaire du donneur ordre obligatoire au plan européen, tous secteurs d'activité confondus. Il vise la responsabilité solidaire de tous les acteurs de la chaine de sous-traitance, et ne se cantonne pas au cocontractant direct.

→ Compte tenu des discussions difficiles entre Etats sur l'article 12 dans le cadre des travaux du Conseil, il est fort probable que cette proposition de rédaction de la Commission emploi du Parlement ne permettra pas de recueillir un consensus des Etats dans le cadre des « trilogues » à venir.

COMMISSION NATIONALE DE LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLEGAL

5 décembre 2013
Fiche 11 – Détachement au regard de la protection sociale

Point sur la situation au 7 novembre 2013

Les notions de détachement en droit du travail et en droit de la sécurité sociale sont proches mais pas identiques.

Le détachement désigne toutes les situations où un employeur établi à l'étranger intervient dans un autre Etat avec ses propres salariés pour y effectuer une prestation de services, dans le cadre d'un contrat commercial avec un client établi dans ce pays.

Au regard du droit du travail, c'est la législation du travail du pays où est exercé le travail qui s'applique (principe de territorialité), tandis qu'au regard de la législation de la sécurité sociale (et dès lors que les conditions sont remplies), le salarié est maintenu à la législation de l'Etat d'envoi pendant la période de détachement dans l'Etat d'accueil.

Les implications en droit du travail et en droit de la sécurité sociale sont toutefois différentes. Un salarié détaché en France est soumis aux normes essentielles du droit du travail français (salaire, conditions de travail, congés etc.) tandis qu'il remplit les conditions pour être soumis à la législation de sécurité sociale de son Etat d'origine (cotisations, prestations via un formulaire attestant la législation applicable).

Le détachement d'un salarié en France conduit à l'application du noyau dur du droit du travail conformément à la directive européenne de 1996, alors qu'en droit de la sécurité sociale, le détachement conduit au maintien du salarié exerçant en France à l'affiliation de son pays d'origine.

En matière de sécurité sociale le détachement est une exception à la règle générale de l'affiliation dans le pays d'activité et est donc fortement encadré.

Le règlement européen, CE 883/2004, délimite la dérogation au principe de territorialité pour l'application de la législation de sécurité sociale du pays d'origine : exercice d'une activité significative de l'employeur dans le pays où il est installé, existence d'un lien organique entre l'entreprise étrangère et le salarié détaché, durée de détachement maximale de 24 mois, interdiction du détachement « en cascade » ou du remplacement d'un travailleur détaché par un autre.

Des difficultés qui ont conduit à rappeler le cadre juridique européen

Le contrôle de la validité du détachement sous l'angle de la sécurité sociale et du droit du travail ont justifié des éclaircissements afin d'assurer l'application des règles européennes.

Sur le plan du droit de la sécurité sociale, des amendements dans le cadre des nouveaux règlements ont été rendus nécessaires, notamment sous l'impulsion de la jurisprudence européenne. C'est le souci d'un équilibre entre libre-prestation de service, d'une part, et contrôle des dérives, d'autre part, qui ont conduit à ces modifications. En effet, le détachement en matière de sécurité sociale demeure une exception à la règle de l'affiliation dans le pays d'activité et mérite ainsi d'être soigneusement encadré. . La décision A2 prise en application de l'article 12 du règlement (fixant le principe du détachement) pour l'application des règlements précise les exigences préalables afin que le détachement puisse être reconnu comme licite (lien organique entre l'employeur et le salarié, notion d'établissement, période préalable d'activité pour le travailleur indépendant etc.).

En complément, un guide pratique de la législation applicable a été adopté au niveau européen en 2012 qui aborde notamment des situations pratiques en matière de détachement.

A cet égard, les détachements relevés dans les abattoirs allemands par exemple (rotation de salariés détachés sur des postes permanents) ont été clairement identifiés comme ne relevant pas du détachement au sens de la sécurité sociale.

Il est à noter que dans les mesures inscrites dans le projet de directive d'application de la directive de 1996 , celle concernant les critères à prendre en compte pour caractériser les situations de détachement et détecter ainsi plus facilement les fraudes permettra de faciliter l'examen des situations de détachement tant en matière de droit du travail que de sécurité sociale.

En effet, la qualification des faits lors d'un contrôle reposera sur des critères équivalents dans les deux sphères du travail et de la sécurité sociale.

Premier bilan des difficultés relevées sur le plan du détachement en matière de sécurité sociale : des actions restent à mener

Si le cadre juridique permet d'apporter de meilleurs outils en matière du contrôle en matière de détachement « sécurité sociale », une difficulté importante persiste s'agissant de la force probante des formulaires de détachement.

Ce principe a été dégagé par la jurisprudence européenne avec pour corollaire la coopération loyale entre Etats : une situation ne peut être régularisée que si les formulaires sont retirés par l'autorité qui les a émis. Les corps d'inspection nationaux ne peuvent ainsi faire fi unilatéralement de certificats qui leur sont présentés. Mais en pratique, la difficulté de coopération entre Etats membres, réduit à néant la contrepartie nécessaire affirmée par la jurisprudence puis inscrite dans le règlement européen.

En effet, l'une des difficultés à laquelle les corps de contrôle sont confrontés porte sur l'absence de réponse ou la réponse tardive à une demande de retrait qui ne permet pas d'enclencher la procédure de conciliation entre les deux Etats membres, pourtant prévue par le règlement.

C'est dans cette perspective que la France souhaite déposer rapidement une note en vue de la commission administrative de décembre demandant à ce que la décision qui fixe la procédure (décision A1) soit amendée pour lever cet obstacle.

La même note se proposera de fixer le principe selon lequel, lorsque la fraude est caractérisée et que le salarié n'est pas titulaire d'un formulaire, une procédure accélérée soit mise en place.