

Haut Conseil du financement de la protection sociale

Rapport sur les relations des entreprises avec les
organismes de protection sociale

Chapitre IV : La lutte contre le travail dissimulé et les
questions liées au détachement des travailleurs :
Éclairage et éléments d'actualité

Juillet 2017

SOMMAIRE DÉTAILLÉ

Chapitre IV : La lutte contre le travail dissimulé et les questions liées au détachement des travailleurs : éclairage et éléments d'actualité	5
1. L'action des organismes de recouvrement s'inscrit dans un cadre interministériel et un contexte juridique fortement renforcés ces dernières années	8
1.1. Un contexte juridique récemment renforcé concernant la lutte contre le travail illégal et la fraude au détachement.....	8
1.1.1..... <i>Le renforcement de l'arsenal juridique concernant le travail illégal et la fraude au détachement.....</i>	8
1.1.2..... <i>La renégociation des dispositions communautaires concernant le détachement.....</i>	11
1.1.3..... <i>Le développement de conventions bilatérales ayant un objet lié au travail illégal et à la fraude au détachement.....</i>	13
1.2. La lutte contre le travail illégal et la fraude au détachement s'inscrit dans une démarche désormais bien ancrée au niveau interministériel.....	14
2. Des éléments de bilan positifs, mais des perspectives qui restent à consolider	16
2.1. Au niveau européen, les conditions d'une coopération efficace restent un enjeu essentiel	16
2.2. De nouvelles modalités d'organisation nationale et de coordination régionale en phase de montée en charge	17
2.2.1..... <i>Les instances nationales de pilotage et de coordination débutent leur activité</i>	17
2.2.2..... <i>L'élaboration d'orientations stratégiques régionales est en cours de démarrage</i>	17
2.3. L'action des Codaf est jugée satisfaisante par les acteurs tout en suscitant des propositions d'amélioration.....	18
2.4. Des stratégies de sanctions pénales et administratives à systématiser	19
2.5. Des outils sectoriels en cours de déploiement	21
2.6. Une organisation en évolution des corps de contrôle en matière de lutte contre le travail illégal	22
2.7. Des indicateurs de suivi à améliorer	23
3. Un enjeu spécifique : le ciblage des actions de contrôle et l'évaluation du travail dissimulé	24
3.1. Un ciblage des actions de contrôle essentiel pour l'efficacité et la crédibilité du dispositif	25
3.1.1..... <i>Des actions ciblées menées aujourd'hui par les Urssaf sur la base de signalements</i>	25
3.1.2..... <i>Des plans expérimentaux fondés sur des simulations issues du datamining mis en œuvre par l'Acoss depuis 2017.....</i>	26
3.1.3..... <i>Des actions de ciblage spécifiques à la MSA</i>	27
3.2. L'évaluation des prélèvements sociaux non recouverts	28

4. Des enjeux qui demeurent pour l'avenir : la sensibilisation des acteurs économiques et l'évolution du cadre du détachement des travailleurs	32
4.1. Une sensibilisation des acteurs économiques aux enjeux du travail dissimulé encore à développer.....	32
4.2. Une réflexion au niveau européen sur les conditions du détachement méritant d'être poursuivie	33

Chapitre IV¹

La lutte contre le travail dissimulé et les questions liées au détachement des travailleurs

Éclairages et éléments d'actualité

La lutte contre le travail illégal et la fraude au détachement est une priorité gouvernementale affirmée qui se traduit depuis plusieurs années par un renforcement important du cadre juridique et la mise en œuvre de plans d'action nationaux interministériels mobilisant fortement les organismes de recouvrement. Par ailleurs, la question du détachement des travailleurs est un sujet d'actualité et de débat social que le Haut conseil du financement de la protection sociale avait mis en évidence dans ses travaux de 2014 relatifs aux évolutions du financement de la protection sociale² et qui fait l'objet de nouvelles réflexions et négociations au niveau international.

Le Haut conseil du financement de la protection sociale a souhaité disposer d'un éclairage sur ces sujets pour différentes raisons : d'une part, en raison du poids de ces actions dans les politiques menées par les organismes de recouvrement et d'autre part, parce qu'une politique efficace dans ces domaines contribue au renforcement de la légitimité des prélèvements et contribue à garantir aux entreprises qu'elles évoluent dans un environnement de concurrence loyale.

Le présent document s'attache à présenter les évolutions récentes intervenues dans ces domaines en se centrant sur l'action spécifique des organismes de recouvrement qui, en matière de travail illégal, est ciblée sur l'une de ses composantes, à savoir le travail dissimulé (*cf. infra*).

Le conseil national de l'information statistique (Cnis), dans son rapport sur « *la mesure du travail dissimulé* » à paraître courant 2017³, s'attache à en définir les contours après avoir distingué les notions d'économie non observée, de manque à gagner pour les finances publiques, de fraude, de travail illégal et de travail dissimulé (*cf. encadré 1*).

Encadré 1 – Les contours économiques du travail dissimulé

L'économie non observée (ENO) est un concept lié à la comptabilité nationale qui retrace la part de l'activité économique qui échappe spontanément aux statisticiens et qui doit donc faire l'objet de redressements pour assurer l'exhaustivité des agrégats comptables, dont le produit intérieur brut. L'ENO est constituée de cinq sous-ensembles : la production souterraine légale mais délibérément cachée à l'administration, la production illégale d'activités, la production non observée du secteur informel, la production des ménages pour leur usage final propre et la production non observée du fait de déficiences du système statistique.

Le **manque à gagner** correspond aux sommes (cotisations et impôts) qui auraient été encaissées par les administrations si le travail non déclaré avait bien été porté à leur connaissance (*cf. figure ci-dessous*). C'est un concept large qui englobe la notion de fraude, pour les cas de dissimulation intentionnelle, et les irrégularités non intentionnelles, mais qui ont un impact sur les finances publiques.

La **fraude** correspond quant à elle à une irrégularité ou une omission commise de manière intentionnelle au détriment des finances publiques et entraînant une perte de recettes – impôts, taxes, cotisations et contributions – et/ou des indus de prestations sociales de toute nature – assurances, allocations

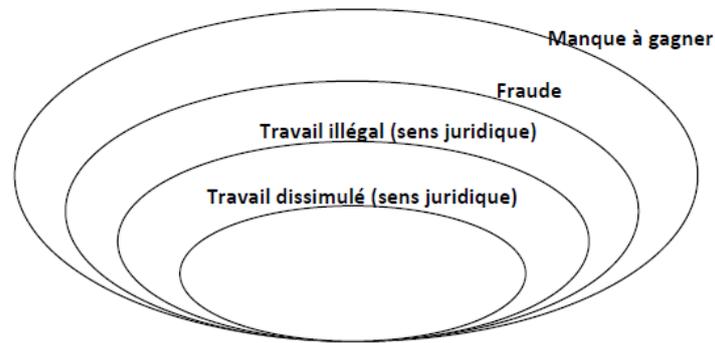
¹ Le chapitre a été rédigé par Mme Annelore COURY, inspectrice des affaires sociales, avec des contributions de Mme Sylvie LE MINEZ, secrétaire générale adjointe du HCFiPS.

² *Point d'étape sur les évolutions du financement de la protection sociale*, Haut Conseil du financement de la protection sociale, mars 2014, pp. 79-102.

³ *Rapport du groupe de travail du Cnis sur la mesure du travail dissimulé*, Conseil national de l'information statistique, à paraître, courant 2017.

et aides sociales. Elle englobe les notions de travail dissimulé – au sens juridique du terme – et, plus largement, de travail illégal, dont le travail dissimulé constitue l’une des infractions constitutives.

Figure – Du travail dissimulé au manque à gagner pour les finances publiques



Source : « La mesure du travail dissimulé », rapport du groupe de travail du Cnis à paraître en juin 2017.

Le manque à gagner pour les finances publiques lié au travail dissimulé peut ainsi l’être soit à la suite d’une action volontaire de dissimulation, et il s’agit alors d’une fraude constitutive d’un délit, soit par méconnaissance ou mauvaise interprétation des règles applicables.

Alors que le travail illégal comprend au total six infractions selon le code du travail⁴, l’infraction de travail dissimulé constitue la principale et porte sur la dissimulation intentionnelle :

- a) soit d’une **activité** exercée à titre indépendant, dans un but lucratif et en violation des obligations commerciales, fiscales ou sociales,
- b) soit **de tout ou partie d’un emploi salarié** (absence de déclarations obligatoires, de remises de bulletin de paie, dissimulation d’heures de travail, fraude aux cotisations sociales...). Relèvent également de ce délit les **faux statuts** : faux travailleurs indépendants, faux stagiaires ou bénévoles, faux gérants mandataires notamment.

Des infractions de travail dissimulé sont fréquemment relevées en cas de fraude au détachement dans le cadre des prestations de service internationales (cf. encadré 2).

Encadré 2 – La prestation de service internationale

Les indépendants, les professions libérales ou les personnes morales au sens de l'article 54 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (FUE) qui opèrent légalement dans un État membre peuvent exercer une activité économique dans un cadre stable et continu dans un autre État membre (liberté d’établissement, prévue à l'article 49 du traité FUE) ou proposer et fournir temporairement leurs services dans d’autres États membres tout en demeurant dans leur pays d’origine (liberté de prestation de services, prévue à l'article 56 du traité FUE).

La directive 96/71/CE du 16 décembre 1996 sur le détachement des travailleurs précise la notion : « *la prestation de services peut consister, soit dans l’exécution de travaux par une entreprise, pour son compte et sous sa direction, dans le cadre d’un contrat conclu, entre cette entreprise et le destinataire de la prestation de services, soit dans la mise à disposition de travailleurs en vue de leur utilisation par une entreprise, dans le cadre d’un marché public ou d’un marché privé* ».

⁴ En dehors du travail dissimulé, les situations délictuelles relevant du travail illégal sont le marchandage, le prêt illicite de main-d’œuvre, l’emploi d’étrangers sans titre de travail, les cumuls irréguliers d’emplois et la fraude aux revenus de remplacement (allocations chômage, allocations attribuées au titre du chômage partiel...)

L'infraction de travail dissimulé peut alors être constituée⁵ :

- soit du fait d'un défaut de déclarations sociales conformes. C'est notamment le cas lorsque l'entreprise n'a pas accompli les formalités déclaratives dans le pays d'emploi du travailleur détaché, en particulier en ne produisant pas l'attestation dite formulaire A1 (cf. encadré 3) délivrée par l'institution compétente de sécurité sociale du pays d'envoi afin d'apporter la preuve de la législation sociale applicable ;
- soit parce que l'entreprise ne remplissait pas en réalité les conditions fixées par le cadre communautaire pour détacher des travailleurs (par exemple, l'entreprise n'exerce pas d'activité substantielle dans le pays d'envoi) ;
- soit pour non respect du noyau dur du droit du travail français (sous-déclaration du nombre d'heures travaillées, non respect du Smic...).

Encadré 3 – Le formulaire dit A1 en France

Dans le cadre du dispositif de détachement, un formulaire délivré par l'institution compétente de sécurité sociale du pays d'envoi permet d'apporter la preuve de la législation sociale applicable.

Le formulaire français permet d'identifier le salarié concerné (et notamment sa date d'embauche et son adresse dans le pays de détachement), l'employeur (sa raison sociale, son numéro Siret, nombre de salariés, nombre de salariés déclarés), l'État vers lequel le salarié est détaché, l'entreprise d'accueil, la nature de l'activité qui sera exercée et sa durée.

L'employeur atteste sur l'honneur un certain nombre d'éléments et notamment s'il continue de verser salaires et cotisations et le caractère substantiel de l'activité qu'il exerce en France.

Ce formulaire dit A1 ne doit pas être confondu avec le formulaire de déclaration préalable de détachement dans le cadre de l'exécution d'une prestation de service internationale qui doit être transmis par l'employeur établi hors de France à l'unité départementale compétente du ministère du travail avant le début de son intervention en France. Depuis le 1^{er} octobre 2016, les déclarations préalables de détachement doivent obligatoirement faire l'objet d'une transmission dématérialisée dans le cadre d'un télé-service mis en place par le ministère chargé du travail.

Le rapport du Cnis souligne, à travers le rappel de ces notions, qu'il ne faut pas confondre la situation de travail dissimulé et l'infraction de travail dissimulé. De même, le lien entre lutte contre le travail dissimulé et un éventuel manque à gagner pour les finances publiques n'est pas toujours évident, au sens où rien ne garantit *a priori* que le travail dissimulé aurait été bien eu lieu si les personnes impliquées avaient été contraintes de le déclarer. Enfin, il rappelle que le concept d'économie non observée (ENO), développé notamment par l'OCDE, est très extensif et va au-delà des notions usuelles de travail dissimulé ou de travail illégal pour prendre en compte également l'activité non observée du fait d'éventuelles déficiences du système statistique (cf. encadré 1).

Au regard de l'ensemble de ces notions et des objectifs recherchés par les pouvoirs publics et les organismes de recouvrement, la palette de propositions d'actions qui peuvent être menées est variée, qu'il s'agisse du durcissement des sanctions envisagées, de la mise en place de dispositifs incitatifs à la non dissimulation d'activité (à l'instar des politiques d'allègement de charges et de simplification menée dans le champ des particuliers employeurs), ou d'actions visant à renforcer la connaissance statistique des phénomènes considérés.

⁵ Cf. page 10 du rapport susmentionné du Cnis.

La question de la sensibilisation de l'opinion et des acteurs économiques à ces thématiques se pose également, alors même qu'une enquête conjointe de la délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF) et de la direction générale des entreprises (DGE), réalisée en 2015 par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Crédoc), montre une diffusion des pratiques et une tolérance vis-à-vis du travail dissimulé qui semblent loin d'être remises en cause (cf. point 4.1). Enfin, le détachement des travailleurs soulève des questions qui vont au-delà de la seule lutte contre la fraude et auxquelles les négociations internationales menées actuellement n'apportent pas vraiment de réponse (cf. point 4.2).

1. L'action des organismes de recouvrement s'inscrit dans un cadre interministériel et un contexte juridique fortement renforcés ces dernières années

1.1. Un contexte juridique récemment renforcé concernant la lutte contre le travail illégal et la fraude au détachement

1.1.1. Le renforcement de l'arsenal juridique concernant le travail illégal et la fraude au détachement

L'activité normative a été particulièrement forte ces dernières années pour renforcer la lutte contre le travail illégal et la fraude au détachement sous tous ses aspects. En effet, depuis 2013, pas moins de huit lois sont intervenues sur le sujet (dont la loi du 10 juillet 2014 visant à lutter contre la concurrence sociale déloyale, la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques et la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels) éventuellement en transposition de textes communautaires.

Les objectifs poursuivis dans ces textes complétés par des dispositions législatives issues des lois de financement de la sécurité sociale s'articulent notamment autour des axes suivants.

- **Une meilleure visibilité sur les détachements et les conditions dans lesquelles ils s'exécutent**

Les formalités préalables au détachement à la charge de l'employeur (envoi d'une déclaration préalable de détachement à l'inspection du travail et désignation d'un représentant en France) et les sanctions administratives sanctionnant leur absence ont été progressivement renforcées. Elles se sont accompagnées de la mise en place d'un droit de timbre de 50 € maximum par salarié détaché pour compenser les coûts du système de déclaration en ligne et de traitement des données⁶.

- **Une responsabilisation accrue des maîtres d'ouvrage et des donneurs d'ordre (MO/DO)**

La responsabilité sociale et solidaire des maîtres d'ouvrage (MO) et des donneurs d'ordre (DO) vis-à-vis de leurs cocontractants et de l'ensemble de la chaîne de sous-traitance, que les salariés soient détachés ou non, a été progressivement renforcée. Les différentes lois intervenues ont ainsi, par exemple, successivement renforcé :

⁶ Le décret n°2017-751 du 3 mai 2017, JO du 5 mai, fixe le niveau de la contribution à 40 € par salarié détaché. Ce décret n'entrera en vigueur que le lendemain de la publication d'un arrêté des ministres chargés des Finances et du travail fixant les conditions de mise en œuvre et de fonctionnement du système de télépaiement et, au plus tard, le 1^{er} janvier 2018.

- l'obligation de vigilance du MO/DO au regard de l'accomplissement des formalités préalables liées au détachement ;
- ainsi que leur obligation de diligence⁷ pour tous les salariés des sous-traitants, détachés ou non, en cas de défaut de paiement des rémunérations minimales, de non respect de la législation du travail ou encore en cas d'hébergement dans des conditions indignes.

- Un renforcement des moyens mis à disposition des services de contrôle

L'accès aux informations et les échanges de renseignement entre les corps de contrôle ont été facilités par une série de dispositions :

- l'ensemble des agents de contrôle compétents en matière de lutte contre le travail illégal (police, gendarmerie, administration fiscale et douanière et agents du recouvrement) sont autorisés à accéder à toutes les données issues des déclarations de détachement ;
- les agents des corps de contrôle peuvent être assistés par des interprètes qui sont désormais autorisés à entrer sur les lieux de travail ;
- les agents de contrôles habilités et les agents du centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (Cleiss) sont autorisés à se communiquer réciproquement les renseignements ou documents utiles à l'accomplissement de leurs missions respectives ;
- enfin la levée du secret professionnel est instaurée entre les agents de contrôle compétents pour lutter contre le travail illégal et les agents du conseil national des activités privées de sécurité (Cnaps)⁸.

Par ailleurs, la mise en place d'une carte d'identification professionnelle pour tous les salariés du bâtiment et des travaux publics, qu'ils soient salariés permanents, intérimaires ou détachés, est prévue en 2017 afin de faciliter les contrôles par les corps habilités. Le défaut de déclaration permettant l'édiction de cette carte pourra donner lieu à sanction administrative.

- Un renforcement des sanctions mises en œuvre et de leur portée

D'une manière générale, les dernières évolutions législatives consacrent le recours aux sanctions administratives (cf. encadré 4) en cas de manquement aux règles prévues par le code du travail et le code de la sécurité sociale.

Encadré 4 – Les sanctions liées au travail dissimulé

L'auteur du délit de travail dissimulé ou ceux qui en ont profité en connaissance de cause ou ont aidé à sa réalisation (personne faisant de la publicité, complice...) s'exposent à des sanctions pénales (amende, emprisonnement, confiscation des outils...) et éventuellement à des sanctions administratives.

Les sanctions administratives permettent à l'administration compétente, le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) ou le préfet par exemple, de prononcer elle-même des amendes en cas de manquement à certaines dispositions du code du travail nécessitant une action plus rapide que la réponse judiciaire.

⁷ L'obligation de diligence conduit ainsi le MO/DO à enjoindre sans délai son sous-traitant à régulariser les manquements consistant dans le non paiement total ou partiel des rémunérations des salariés détachés dont il a été informé par un agent de contrôle. En cas de persistance du manquement, il doit dénoncer le contrat de prestation de service sous peine d'être tenu solidairement responsable au paiement des rémunérations dues.

⁸ Loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2016.

La sanction administrative peut être conditionnée au fait que l'autorité compétente ait eu connaissance d'un procès-verbal relevant une infraction de travail dissimulé. C'est par exemple le cas pour la suspension des aides publiques et/ou la décision de leur remboursement, la fermeture administrative provisoire de l'établissement ayant servi à commettre l'infraction ou encore l'exclusion de certains contrats administratifs.

Le salarié peut lors de la rupture de la relation de travail obtenir une indemnité forfaitaire égale à six mois de salaire. Il ne peut pas être poursuivi pour travail dissimulé. Toutefois, lorsqu'il apparaît qu'il a de manière intentionnelle accepté de travailler sans que les formalités requises aient été accomplies pour obtenir indûment des allocations chômage ou des prestations sociales, cette information peut être portée à la connaissance des organismes de protection sociale qui peuvent alors prendre à son encontre les sanctions prévues par leur réglementation.

Il en va de même en ce qui concerne la lutte contre le travail illégal et la fraude au détachement avec :

- la possibilité issue de la loi du 6 août 2015, en cas de manquement grave aux règles essentielles du droit du travail, pour le Direccte de prononcer la suspension de la prestation de service internationale. Cette possibilité a été étendue en cas de défaut de déclaration de détachement ;
- le renforcement de l'effectivité de la fermeture administrative temporaire d'établissement en cas de travail illégal prononcée par le préfet. Ce dispositif a longtemps peiné à monter en charge alors qu'il doit permettre une réaction rapide lorsque des faits graves ou répétés de travail illégal sont constatés. Les différentes lois se sont ainsi attachées à renforcer son effectivité (allègement des critères de mise en œuvre, fermeture administrative rendue autonome de la décision pénale) ;
- ou la lutte contre l'utilisation abusive de stagiaires⁹.

Concernant les organismes de recouvrement, les pouvoirs publics ont cherché à permettre dans les situations de travail dissimulé la mise en œuvre de sanctions financières plus dissuasives :

- la LFSS pour 2017 a ainsi étendu le champ d'application des annulations de réductions et d'exonérations de charge au prêt illicite de main-d'œuvre et à l'emploi d'étrangers sans titre de travail ;
- les majorations de redressement des cotisations et contributions sociales sont augmentées de 25 % en cas de constat d'infraction de travail dissimulé depuis la LFSS pour 2013 et de 40 % depuis la LFSS pour 2015 dans certaines conditions ;
- la procédure de flagrance sociale est réformée par la LFSS pour 2017 pour la rendre plus opérationnelle¹⁰.

Ce recours aux sanctions administratives s'inscrit en complément de l'action pénale sachant que la loi du 10 juillet 2014 crée :

- une sanction pénale complémentaire, ordonnée par le juge, d'affichage sur un site Internet dédié de la décision pénale de condamnation en matière de travail illégal ;

⁹ Loi du 10 juillet 2014 tendant au développement, à l'encadrement des stages et à l'amélioration du statut des stagiaires.

¹⁰ La flagrance sociale permet aux Urssaf de pratiquer des saisies conservatoires. Il s'agit d'empêcher un cotisant ayant commis une infraction de travail dissimulé d'organiser son insolvabilité ou de disparaître.

- une peine complémentaire d'interdiction, prononcée par le juge, de percevoir pour une durée de cinq ans au plus « *toute aide publique attribuée par l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements ou groupements ainsi que toute aide financière versée par une personne privée d'une mission de service public* » ;
 - une nouvelle circonstance aggravante en matière de travail dissimulé, prêt illicite de main-d'œuvre et marchandage pour les faits commis en bande organisée¹¹.
- La recherche d'une meilleure effectivité des droits des salariés détachés

Il est ainsi prévu une obligation d'affichage, sur les grands chantiers, des règles du droit du travail dans les langues des salariés détachés (manquement sanctionné par une amende administrative). Par ailleurs, les droits d'action des organisations syndicales et des associations devant les tribunaux sont élargis, notamment pour renforcer la protection des salariés détachés dont la durée de présence sur le territoire ne leur permet pas de faire une telle action.

1.1.2. *La renégociation des dispositions communautaires concernant le détachement*

Dans le cadre de son point d'étape de mars 2014 sur les évolutions du financement de la protection sociale, un éclairage détaillé des enjeux du détachement des travailleurs au sein de l'Union européenne a été présenté au Haut Conseil. Ce point d'étape portait notamment sur le rappel des règles applicables en matière de droit du travail et de la sécurité sociale, la mesure du phénomène et de sa répartition géographique et sectorielle, son impact économique et les évolutions juridiques envisagées.

Depuis cette date, la directive 2014/67/UE du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE a été adoptée (cf. encadré 5) et une large part de sa transposition est intervenue en France à travers la loi du 10 juillet 2014 déjà évoquée.

Encadré 5 – La directive d'exécution n°2014/67/UE du 15 mai 2014

Cette directive vise (article 1^{er}) à instaurer « *un cadre commun établissant un ensemble de dispositions, de mesures et de mécanismes de contrôle appropriés en vue de l'amélioration et de l'uniformisation de la mise en œuvre, de l'application et de l'exécution dans la pratique de la directive [détachement] ainsi que les mesures visant à prévenir et à sanctionner toute violation et tout contournement des règles applicables* ». Elle précise :

- les conditions du détachement (présence temporaire du salarié dans le pays d'accueil, activité significative de l'entreprise et antériorité du salarié dans le pays d'origine) ;
- les obligations des États en matière d'information pour les entreprises qui détachent et pour les salariés détachés ;
- les conditions de la coopération entre États (réaffirmation d'un devoir de coopération loyale, encadrement des délais de réponse, système de suivi des réponses apportées par les États...) ;
- les moyens de contrôle avec la possibilité donnée aux États membres d'exiger du prestataire une déclaration préalable de détachement, de conserver ou de fournir des documents utiles au contrôle (contrat de travail, fiche de paie, relevés d'heure...), de traduire ces documents, et de désigner un représentant effectuant la liaison avec les agents de contrôle ;

Par ailleurs, elle renforce les droits des salariés lésés et l'exécution transfrontalière des sanctions (possibilité pour un État membre de demander à un autre de recouvrer une amende administrative).

¹¹ Article L 132-71 du code pénal : constitue une bande organisée au sens de la loi tout groupement formé ou toute entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'une ou de plusieurs infractions.

Plus largement, depuis mars 2016, le Gouvernement français a soutenu l'initiative de la Commission européenne de réviser la directive 96/71 sur le détachement des travailleurs. En particulier, il s'est prononcé favorablement sur les objectifs de la Commission concernant :

- une meilleure affirmation du caractère temporaire du détachement en limitant celui-ci à 24 mois (au-delà de cette durée l'État d'accueil serait considéré comme le lieu de travail habituel du salarié) ;
- la prise en compte du principe « à travail égal, salaire égal » sur un même lieu de travail, l'objectif étant de faire bénéficier les salariés détachés de tous les éléments de rémunération accessoires au salaire obligatoires dans le pays d'accueil et notamment les conventions collectives étendues de tous les secteurs d'activité ;
- l'encadrement accru des pratiques des entreprises intérimaires et des chaînes de sous-traitance, en autorisant les États membres à obliger les entreprises à ne sous-traiter qu'à des entreprises qui accordent aux travailleurs certaines conditions de rémunération applicables au contractant.

Parallèlement aux travaux de révision de la directive détachement qui portent sur les conditions d'emploi des travailleurs détachés, la Commission européenne est revenue sur les sujets de protection sociale en adoptant le 13 décembre 2016 un projet de révision des règlements de coordination des systèmes de sécurité sociale (règlement de base (CE) n°883/2004 et règlement d'application (CE) n°987/2009) pour faciliter la mobilité des travailleurs.

Ce projet de révision aborde à cette occasion la question des travailleurs détachés¹². La Commission propose de renforcer les règles administratives en matière de coordination visant à :

- permettre aux autorités nationales de disposer des outils nécessaires pour vérifier le statut de ces travailleurs au regard de la sécurité sociale ;
- établir des procédures plus claires en matière de coopération entre les autorités nationales (facilitation des échanges d'informations d'un pays à l'autre entre les institutions de sécurité sociale et les services de l'inspection du travail, de l'immigration ou de l'administration fiscale) afin de faire face aux pratiques potentiellement déloyales ou abusives.

En effet, le contrôle des conditions du détachement par les organismes de recouvrement demeure une tâche complexe, et la fraude est souvent difficile à caractériser au plan juridique (*cf.* encadré 6).

¹² Il convient de relever que les modifications proposées portent également sur les règles d'indemnisation du chômage, l'accès aux prestations sociales des ressortissants mobiles inactifs, la coordination des prestations familiales et les soins de longue durée.

Encadré 6 – Un contrôle complexe des conditions du détachement par les organismes de recouvrement

La complexité de ce contrôle est rappelée dans le rapport du Cnis déjà cité.

La caractérisation de la fraude à l'issue d'un faisceau d'indices¹³ est compliquée par le fait que, conformément à la jurisprudence de la CJUE, les formulaires A1 peuvent être communiqués à tout moment, y compris après l'opération de contrôle.

C'est d'ailleurs pour lutter contre cette difficulté que la LFSS pour 2017 a instauré, avec l'article L. 114-15-1 du code de la sécurité sociale, une pénalité quand l'employeur ou son représentant en France ne produit pas le formulaire A1 lors du contrôle. Cette pénalité n'est pas applicable en cas de production, lors du contrôle, d'un justificatif attestant du dépôt de la demande d'obtention du formulaire A1 suivie de la production du formulaire dans un délai de deux mois à compter du contrôle. Inspirée d'une disposition mise en œuvre par l'Autriche, cette mesure pourrait toutefois être contestée par la Commission qui a engagé une procédure précontentieuse sur ce point avec ce pays.

Si l'inspecteur en charge du contrôle conclut à l'irrégularité du détachement, il engage alors une demande de retrait du formulaire A1. La procédure est la suivante : l'organisme de recouvrement envoie un courrier circonstancié aux autorités étrangères qui ont trois mois pour répondre (délai renouvelable une fois) ; si la réponse des autorités étrangères ne satisfait pas l'organisme de recouvrement, l'État peut entamer une deuxième phase de dialogue ou saisir la commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale qui dispose de 6 mois pour concilier les points de vue.

Comme indiqué précédemment, en vertu du principe de coopération loyale, l'affiliation au régime visé par le formulaire est présumée régulière. Le certificat lie les institutions et les juridictions du pays d'emploi tant qu'il n'a pas été retiré ou déclaré invalide par l'institution qui l'a délivré.

Le CNIS précise que la procédure peut être longue et qu'il n'est pas rare qu'elle atteigne deux ans, l'absence d'aboutissement des demandes étant par ailleurs fréquent.

La proposition de la Commission vise donc à renforcer les obligations incombant aux institutions compétentes de sécurité sociale qui délivrent le formulaire dit A1 (qui permet d'attester la législation applicable au travailleur détaché en matière de sécurité sociale) pour ce qui est de l'appréciation des informations pertinentes afin de garantir l'exactitude des éléments consignés dans cette attestation.

Néanmoins, la France considère que les propositions de la Commission ne répondent que partiellement dans un cas comme dans l'autre à la nécessité de mieux lutter contre les abus engendrés par le cadre juridique actuel. Elle est ainsi à l'origine de plusieurs propositions d'amendements à ces directives ayant pour objet de limiter les détournements du dispositif dans le cadre de montages visant exclusivement à éviter l'application de la législation sociale du pays d'accueil et à améliorer la coopération européenne en la matière (cf. partie 4.2).

1.1.3. Le développement de conventions bilatérales ayant un objet lié au travail illégal et à la fraude au détachement

L'article 4 de la directive 96/71 du 16 décembre 1996 relative au détachement de travailleurs prévoit par ailleurs la désignation d'un ou plusieurs bureaux de liaison dans chaque État membre pour permettre leur coopération en matière de surveillance des conditions de travail et d'emploi des travailleurs détachés.

¹³ Les organismes de recouvrement signalent notamment que le formulaire A1 devrait être enrichi sur certains aspects pour faciliter l'appréciation des conditions réelles du détachement.

Pour renforcer l'efficacité de cette coopération, la France a fait le choix de mettre en place, en plus du bureau de liaison national, à la direction générale du travail (DGT), disposant d'une compétence de principe, des bureaux de liaison (BL) déconcentrés en charge des échanges avec les pays frontaliers. Ainsi, des accords de coopération bilatéraux ont été signés avec l'Allemagne, le Luxembourg, la Belgique, l'Italie et l'Espagne permettant la mise en place de bureaux de liaison déconcentrés.

Ces bureaux de liaison déconcentrés sont compétents pour donner suite aux demandes concernant les entreprises du pays voisin intervenant sur les régions frontalières françaises concernées et inversement (cas des BL franco-espagnol et franco-italien) ou sur l'ensemble du territoire français (cas du BL franco-allemand, franco-belge et franco-luxembourgeois).

En matière de sécurité sociale, deux conventions bilatérales ont été conclues entre la France et la Belgique et entre la France et le Luxembourg dont l'objet est le développement de la coopération et de l'entraide administrative en matière de sécurité sociale. Une convention a été signée par ailleurs début 2017 avec le Portugal. Certaines de leurs dispositions visent plus particulièrement le détachement des salariés et le contrôle du travail dissimulé.

1.2. La lutte contre le travail illégal et la fraude au détachement s'inscrit dans une démarche désormais bien ancrée au niveau interministériel

La lutte contre le travail illégal s'inscrit dans un cadre institutionnel consacré à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales.

Le comité national de lutte contre la fraude, présidé par le Premier Ministre, est chargé d'orienter la politique du Gouvernement en matière de lutte contre les fraudes aux finances publiques. Lorsqu'il se réunit sur les questions du travail illégal et de fraudes au détachement, il prend alors la dénomination de commission nationale de lutte contre le travail illégal (CNLCTI).

Au sein de l'État, la délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF) a, depuis sa création en 2008, pour rôle central de coordonner au niveau national les actions interministérielles de la lutte contre la fraude aux finances publiques. À cet effet, elle dispose notamment de l'appui de la direction de la sécurité sociale (DSS), de la DGT, de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et des nombreuses autres administrations concernées. Au plan local, elle anime le réseau des comités opérationnels départementaux anti-fraude (Codaf) dans lesquels la lutte contre le travail illégal est également intégrée. Pour mémoire, ces comités opèrent dans chaque département selon deux modalités : *la formation plénière*, à visée stratégique, conjointement présidée par le préfet et par le procureur de la République, et *la formation restreinte*, davantage opérationnelle et axée sur la mise en œuvre des actions judiciaires, présidée par le procureur de la République territorialement compétent¹⁴.

L'action du Gouvernement et de tous les acteurs de la lutte contre le travail illégal et la fraude au détachement est structurée dans le cadre de plans nationaux triennaux dont le dernier en date a été présenté le 30 mai 2016 en CNLCTI (cf. encadré 7).

¹⁴ Cf. décret n°2008-371 du 18 avril 2008 relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes et créant une délégation nationale à la lutte contre la fraude

Encadré 7 – Les priorités du plan national de lutte contre le travail illégal pour 2016-2018

Au niveau national, la lutte contre les fraudes au détachement et les formes les plus graves de travail illégal sont ciblées en priorité.

En matière de lutte contre les fraudes au détachement, sept secteurs d'activité sont ainsi identifiés comme prioritaires (BTP, transports¹⁵, travail temporaire, agriculture et forêt, gardiennage et sécurité, industries agroalimentaires des viandes, activités événementielles (foires, salons, spectacles) de même que trois types de situations frauduleuses complexes (les fraudes à l'établissement, les fraudes au détachement par des entreprises de travail temporaire et le détournement du détachement intragroupe).

En matière de lutte contre les autres formes de travail illégal, sont ciblés : le recours abusif à certains statuts (faux travailleurs indépendants, bénévoles, stagiaires... ou recours abusif au CDD ou portage salarial), les fraudes émergentes liées à la transformation numérique de l'économie, le secteur des transports, les conditions indignes d'hébergement et de travail (en particulier celles qui concernent les personnes vulnérables et la traite des êtres humains) et la lutte contre l'emploi d'étrangers sans titres de travail.

Le plan préconise de développer une véritable stratégie concertée de prévention et d'intervention des différents acteurs du contrôle avec :

a) un partage des bases de données des services pour affiner le ciblage (base des procès-verbaux en ligne d'ici 2018, accès au télé-service du système d'information sur les prestations de service internationales (SIPSI)...);

b) un renforcement des pouvoirs d'investigation. Au-delà de la mise en œuvre de l'arsenal législatif et réglementaire récemment adopté, ce renforcement s'appuie notamment sur une nouvelle organisation nationale pour le pilotage et la coordination opérationnelle des acteurs, une coordination renouvelée au niveau régional et départemental (une note d'orientation du préfet de région devra définir les axes stratégiques de l'action des services de contrôle, qui seront déclinés notamment dans les Codaf, des conventions opérationnelles régionales seront conclues entre l'inspection du travail, les Urssaf et les caisses de la MSA en particulier) et des stratégies de sanctions pénales et administratives adaptées aux situations de fraudes complexes ;

c) une prévention renforcée en lien avec les partenaires sociaux (en particulier dans le cadre de conventions déclinées au niveau territorial comme dans l'agriculture ou le spectacle vivant et enregistré), la lutte contre le démarchage publicitaire, la systématisation des plans d'action annuels en direction des grands maîtres d'ouvrage publics ou privés sur leur rôle et leur responsabilité en matière de lutte contre le travail illégal, des campagnes de communication « grand public » sur les enjeux tant au niveau national que local.

Au niveau européen, il s'agit de rechercher une plus grande efficacité dans la lutte contre la fraude au détachement en favorisant une évolution du cadre normatif et en développant des coopérations institutionnelles entre les États membres.

Le plan national de lutte contre le travail illégal (PNLCTI) s'articule avec le plan national de coordination de lutte contre la fraude 2016-2018 qui prévoit en particulier :

- d'adapter les processus de contrôle aux mobilités internationales en favorisant les échanges automatiques d'informations et la coopération au niveau européen ;
- d'optimiser la gestion et la sécurisation de l'information numérique (accès à la DSN ; approfondissement des démarches de *datamining*, lutte contre la fraude sur Internet) ;
- de développer des cartographies de risques de fraude.

Enfin, l'action des différents acteurs de la lutte contre le travail illégal s'appuie également sur la déclinaison de conventions bilatérales de partenariat visant à formaliser et renforcer les échanges

¹⁵ Transports routier de marchandises, transport de voyageurs, transport aérien, transport fluvial, transport public particulier de personnes (taxis et exploitants de voiture de transport avec chauffeur (VTC)).

d'informations entre les différents partenaires ou à définir des plans d'action communs ou encadrer la mise à disposition d'agents dans des administrations partenaires. Ainsi la branche du recouvrement du régime général met à disposition des inspecteurs du recouvrement de l'office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI) ou des services fiscaux de traitement du renseignement et d'action contre les circuits financiers clandestins (Tracfin).

2. Des éléments de bilan positifs, mais des perspectives qui restent à consolider

2.1. Au niveau européen, les conditions d'une coopération efficace restent un enjeu essentiel

Concernant la mise en œuvre de la directive de 2014, la DGT précise qu'au 27 février 2017, outre la France, dix-huit États-membres sont en situation de transposition complète, quatre États membres sont en situation de transposition partielle quand cinq États n'avaient pas communiqué à la Commission les éléments les concernant.

Par ailleurs, au-delà des mesures de transposition, un travail important en cours concerne les mesures de communication prises par les administrations des États membres pour accorder un accès facile et complet à l'ensemble de la réglementation entourant le dispositif du détachement. Le processus reste en cours en France notamment.

Le Cleiss gère une base nationale (dite SIRDAR)¹⁶ qui permet de consulter les formulaires A1 délivrés (cf. encadré 3). Même si cette base est non exhaustive en ce qu'elle est remplie au gré de la volonté d'alimentation des institutions de sécurité sociale des États membres, le Cleiss entend mettre à disposition des corps de contrôle habilités en matière de travail illégal début 2018 une plateforme d'échanges dématérialisés qui permettra de mieux coordonner, exploiter et fiabiliser les investigations lorsque des dossiers d'entreprises suspectées d'un possible détournement seront identifiés. Une cellule dédiée à la lutte contre la fraude a par ailleurs été mise en place au sein du Cleiss afin de faciliter la coordination et le suivi de ces situations suspectes. Le suivi des demandes de retrait de formulaires A1 est aussi en passe d'être amélioré en vue d'une information régulière de la direction de la sécurité sociale et de l'Acoss notamment mais semble rester sous forme de tableau communiqué à ces partenaires.

Conformément aux orientations du PNLCTI, le système d'information sur les prestations de service internationale (dite base SIPSI) est ouvert aux principaux corps de contrôle en matière de lutte contre le travail illégal¹⁷. Cette base de données nationale alimentée depuis octobre 2016 par les déclarations obligatoires en ligne des entreprises devrait ainsi faciliter la détection des anomalies (dépassement des durées de détachement, suivi des salariés détachés et des entreprises...) et le ciblage des contrôles.

Une « plateforme européenne sur le travail non déclaré », que la Commission conçoit comme « un lieu de simulation des coopérations », a également été lancée en mai 2016. Elle vise à acquérir une meilleure connaissance des différentes formes de travail non déclaré (dont le travail détaché), à favoriser les échanges de bonnes pratiques et à encourager les activités conjointes telles que les

¹⁶ Par ailleurs, il convient de noter qu'en 2015, le nombre de connexions réussies dans le réseau MSA était très faible de l'ordre de 24.

¹⁷ Calendrier à préciser par la DGT.

échanges de personnel, les opérations de contrôle communes ou les campagnes de sensibilisation et de communication. Les organismes de recouvrement ont pu être associés à des travaux organisés avec l'appui de la plateforme. De même, la France participe au projet Eurodétachement depuis 2011 (là encore il s'agit de favoriser les coopérations entre État et de développer des formations actions dans le cadre de coopérations transnationales).

Enfin, les conventions bilatérales mises en œuvre tant dans le champ de la sécurité sociale que du travail illégal sont jugées positivement par les différents acteurs¹⁸ et leur développement est souhaité notamment en ce qui concerne l'inspection du travail. Interrogées sur les axes de progrès qu'elles identifient dans ce cadre, certaines Urssaf indiquent qu'il leur serait par ailleurs utile de pouvoir bénéficier de la possibilité d'exploiter juridiquement les constats opérés par les homologues étrangers (belges en l'occurrence) en vue de régulariser les situations de travail dissimulé, voire de procéder au chiffrage des cotisations éludées.

2.2. De nouvelles modalités d'organisation nationale et de coordination régionale en phase de montée en charge

2.2.1. Les instances nationales de pilotage et de coordination débutent leur activité

L'instance nationale de pilotage du PNLCTI coprésidée par le DGT, le DSS et la DNLF a commencé à se réunir pour fixer les orientations stratégiques et échanger sur l'avancement des chantiers importants pour la coopération en matière de travail illégal. Des secteurs prioritaires font l'objet de contrôles concertés, avec notamment la déclinaison d'une méthodologie commune aux différents corps de contrôle (par exemple dans les transports routiers).

Le groupe opérationnel de coordination en matière de lutte contre le travail illégal a été installé mi-2016. Animé par la DGT, il réunit tous les deux mois environ la DNLF, l'OCLTI, l'Acoss, la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF), le Cleiss, Tracfin, et la CCMSA en tant que de besoin. Ce groupe a vocation à coordonner les organismes partenaires sur des dossiers de travail illégal significatifs pour échanger des informations et s'accorder sur leurs modalités d'intervention sur certains d'entre eux.

Le principe retenu est le partage de connaissances sur de grands dossiers identifiés comme stratégiques. Leur nombre reste limité et les dossiers sont choisis en fonction d'un certain nombre de critères (les situations de PSI restant une priorité d'action) ainsi qu'au regard des stratégies de sanction envisageables (judiciaire, administrative, financière).

2.2.2. L'élaboration d'orientations stratégiques régionales est en cours de démarrage

Traditionnellement, le PNLTI fixait une liste de secteurs prioritaires – agriculture, hôtels, cafés, restaurants (HCR), BTP, transport... – ainsi que les indicateurs associés, et le ciblage était du ressort de chaque service ou, pour les opérations conjointes au niveau départemental, des Codaf.

¹⁸ En particulier, si le nombre de contrôles coordonnés est relativement faible (moins d'une dizaine sur les trois pays), le bilan de ces coopérations bilatérales fourni par l'Acoss semble montrer leur intérêt. La plus-value de ces coopérations permet selon les organismes d'optimiser les procédures de contrôle LCTI tant dans le cadre des investigations (recueil d'informations sur l'entreprise et conditions d'exercice de l'entreprise, programmation des contrôles, éventuellement conjoints, et bilan des échanges d'information) que dans celui des demandes de retrait des formulaires A1.

Cette approche avait l'avantage d'être relativement consensuelle, mais l'inconvénient d'être trop peu opérationnelle sur le ciblage. Sans préjuger du rôle des Codaf ni donner le sentiment de désengagement des secteurs prioritaires, l'orientation promue dans le dernier PNLTI a été de redonner davantage de marge de manœuvre au niveau régional, qui paraît le plus pertinent pour cibler les fraudes les plus complexes et les plus graves de travail illégal.

La note d'orientation du préfet de région et le plan régional de lutte contre le travail illégal sont les leviers de cette nouvelle approche. Les priorités de contrôle qu'ils définissent sont par la suite à décliner au niveau opérationnel, soit dans le cadre d'actions régionales, soit au niveau local, notamment au sein des Codaf.

Il est prématuré selon la DGT d'évaluer si cette approche a été effectivement suivie et si elle a produit les résultats escomptés. L'Acoss souligne qu'à ce jour seules trois régions (Provence-Alpes-Côte d'Azur, Pays-de-la-Loire et Auvergne-Rhône-Alpes) ont été destinataires de la feuille de route interministérielle. La branche souligne l'importance que revêt sa participation à leur élaboration et indique que, dans les orientations nationales annuelles de lutte contre le travail illégal (LCTI) de la branche, la nécessité pour les directeurs de la fonction de contrôle des Urssaf de veiller à participer à leur élaboration est rappelée.

Le bilan d'avancement des conventions entre l'inspection du travail, les Urssaf et les caisses de la MSA¹⁹, comme des plans régionaux LCTI, n'est pas encore disponible.

2.3. L'action des Codaf est jugée satisfaisante par les acteurs tout en suscitant des propositions d'amélioration

Le bilan effectué dans le cadre du PNLCTI rappelle que les problématiques de fraude portées par les Codaf sont de plus en plus diversifiées. Les secrétaires de Codaf centralisent les procès-verbaux (PV) de travail illégal dressés par l'ensemble des agents habilités²⁰. Ils veillent à la transmission des PV pour mise en œuvre par les organismes de recouvrement (Urssaf et MSA) des sanctions financières visant à l'annulation ou à la réduction des cotisations sociales. Ils assurent également un rôle essentiel concernant les échanges d'informations et de signalements y compris vis-à-vis des organismes servant des prestations comme les caisses d'allocations familiales²¹. Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) au titre du transport routier et, dans certains cas, les collectivités locales sont de plus en plus présentes en leur sein.

Tous les acteurs relèvent que les Codaf ont permis de réunir, autour des préfets et des procureurs, l'ensemble des administrations déconcentrées et des organismes de protection sociale.

¹⁹ Le PNLCTI prévoit que dans chaque région une convention conclue par l'inspection du travail et les organismes de recouvrement (Urssaf et MSA) aura pour objet de définir une stratégie d'action, de fixer des orientations en cohérence avec les objectifs du plan national et celles du préfet de région, d'organiser l'articulation avec l'encadrement de proximité pour la mise en œuvre opérationnelle et mettre en place un dispositif de suivi. Pour mémoire, une telle convention avait été mise en place précédemment au niveau national dès 2009.

²⁰ Il n'existe pas aujourd'hui de base partagée entre administrations des PV dressés, même si le sujet est porté dans le cadre du PNLCTI (cf. encadré 7).

²¹ Cf. protocole DNLF-DGPN-DGGN-CNAF du 8 février 2013.

Ils semblent ainsi avoir facilité une meilleure appréhension des enjeux relatifs à la lutte contre la fraude par les différents partenaires locaux.

Les Codaf doivent désormais, comme le précisent les circulaires du 16 juillet 2016 de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) et du 12 juillet 2016 de la direction générale du travail portant notamment sur la coordination des sanctions pénales et administratives en droit du travail, faciliter l'élaboration de stratégies de contrôle, d'enquêtes et de choix des suites apportées aux manquements constatés.

Un certain nombre de propositions ont été formulées par les différents acteurs pour renforcer l'efficacité de l'action coordonnée au sein des Codaf :

- la DSS souligne que le dynamisme et le nombre de contrôles conduits par les Codaf dépendent souvent des procureurs et/ou des préfets qui les président. En conséquence, elle propose qu'une feuille de route régionale et départementale soit rédigée en cohérence avec le PNLCTI et qu'elle fasse l'objet d'un bilan annuel ;
- le maillage territorial des Codaf (avec une dimension départementale) appelle également un questionnement de la part de l'Acoss sachant que les organismes partenaires en charge de la lutte contre le travail illégal ont pour la plupart d'entre eux un champ de compétence régional ;
- la mise à disposition de systèmes d'informations partagés concernant le travail illégal et permettant un échange sécurisé sur les procédures et la consultation des bases de données pertinentes est souhaitée. Dans cette perspective, il sera nécessaire de voir comment les données individuelles issues de la déclaration sociale nominative (DSN) et désormais mises à disposition des inspecteurs de lutte contre le travail illégal depuis juin 2017 par l'Acoss pourraient être ouvertes aux autres corps d'inspection concernés²² ;
- de manière complémentaire, les acteurs de terrain issus des Urssaf et des caisses de MSA rencontrés dans le cadre des présents travaux soulignent le fait qu'ils disposent de trop peu de suivi sur les suites judiciaires données aux procédures engagées : au-delà des informations données par les secrétaires de Codaf, une information systématique apparaîtrait nécessaire.

2.4. Des stratégies de sanctions pénales et administratives à systématiser

En matière de sanctions administratives, l'appropriation par les corps de contrôle semble relativement satisfaisante. C'est le cas en particulier des amendes administratives relevant du système de l'inspection du travail et sanctionnant le non respect des formalités déclaratives liées au détachement des travailleurs en France²³ : entre juillet 2015 et novembre 2016, 1 037 amendes (dont 771 en 2016) ont été prononcées pour un montant de 5,4 M€, concernant 4 827 salariés détachés sans respecter les formalités applicables.

²² Cf point 2.3.2 du chapitre I du présent rapport.

²³ Auparavant, l'absence d'envoi d'une déclaration de détachement était sanctionnée d'une contravention de quatrième classe, prononcée par le tribunal sur la base d'un procès-verbal établi par l'inspection du travail. Compte tenu de l'encombrement des tribunaux, cette sanction demeurait largement hypothétique.

Il en va de même concernant les manquements les plus graves. 9 arrêtés préfectoraux de fermeture d'établissement ou d'arrêt d'activité ont été recensés depuis le début d'année 2016 pour sanctionner des fraudes au détachement relevant du travail illégal et 14 suspensions de prestation de service ont été prononcées par les Directe pendant la même période. Au total, 32 chantiers ou lieux de travail ont été concernés par ces mesures, sur l'ensemble du territoire national (Gironde, Rhône, Pyrénées-Atlantiques, Nord...). Concernant la suspension de prestation de service, les remontées qualitatives dont dispose la DGT font ressortir le caractère dissuasif de la mesure, qui permet aux agents de contrôle d'obtenir notamment des rappels immédiats de rémunération pour les salariés détachés.

La mise en œuvre des dispositifs de sanction financière paraît également bien appréhendée par les Urssaf. En 2015, les inspecteurs du recouvrement du régime général ont procédé à 2 315 annulations de réductions et exonérations de charge permettant le redressement de 27,8 M€. Au terme de l'exercice 2015, les majorations complémentaires de redressement s'élèvent à 71 M€ (soit plus de 16 % des montants de redressement globaux). Toujours en 2015, la solidarité financière à l'encontre de donneurs d'ordre²⁴ a été engagée à 490 reprises par le réseau des Urssaf pour plus de 15 M€²⁵.

S'agissant des condamnations pénales, il paraît plus délicat de tirer dès aujourd'hui un bilan des nouvelles dispositions législatives. De même, la coordination des sanctions administratives et pénales reste à construire et consolider.

La page dédiée consacrée à « la liste noire » qui figure sur le site Internet du ministère du travail²⁶ n'est pas encore ouverte à la consultation publique. En effet, la loi exige que ces condamnations pénales soient définitives et qu'elles aient ainsi la force de chose jugée. Or, les possibilités de recours en appel et en cassation permettent aux personnes mises en cause en première instance de bénéficier d'un délai supplémentaire avant qu'une décision de condamnation ne soit définitive, condition impérative à sa publication sur le site Internet. Par ailleurs, l'instruction de la chancellerie est trop récente pour que sa mise en œuvre ait pu être engagée par l'administration judiciaire.

La nouvelle circonstance aggravante de bande organisée en matière de travail illégal créée en 2014 a permis la finalisation d'une opération judiciaire de grande envergure en mars 2017 dans un dossier complexe de fraude au détachement concernant plus de 300 salariés polonais et roumains mis à disposition d'une dizaine d'entreprises françaises de bâtiment. Les Urssaf et les caisses de la MSA rencontrées en soulignent la pertinence, notamment dans le cadre des prestations de service internationales. Cette mesure devrait en effet permettre une meilleure adaptation des sanctions à des faits relevant d'une véritable délinquance organisée et donne la possibilité d'utiliser des moyens d'enquête plus adaptés.

²⁴ Un donneur d'ordre peut être poursuivi et condamné solidairement à régler les impôts, taxes, cotisations de sécurité sociale, rémunérations et autres charges de son sous-traitant qui a fait l'objet d'un PV de travail dissimulé et, le cas échéant, à rembourser les aides publiques qu'il a perçues, y compris les exonérations et réductions annulées dont il a pu bénéficier.

²⁵ Si le nombre d'actions augmente, ce montant des créances LCTI mises en recouvrement) à la faveur de ce dispositif demeure toutefois inférieur de 40% à celui de l'année précédente.

²⁶ Cf. décret du 21 octobre 2015.

D'un autre côté, l'implication des parquets semble, aux dires des acteurs rencontrés, encore hétérogène et trop dépendante de l'appétence des procureurs pour travailler sur ce sujet. Des circulaires de la DACG et de la DGT de juillet 2016 portant notamment sur la coordination des sanctions administratives et pénales en droit du travail visent ainsi à rappeler :

- les situations dans lesquelles il apparaît nécessaire de réserver prioritairement les moyens de l'enquête pénale et les poursuites devant les tribunaux correctionnels (à savoir en particulier les fraudes complexes, la DACG recommandant également une vigilance particulière pour les dossiers qui s'inscrivent dans les actions prioritaires déterminées par les Codaf) ;
- les dispositions de coordination entre sanctions administratives et pénales ;
- les modalités de travail entre parquets et administration du travail pour garantir la cohérence des réponses apportées.

Enfin, certains acteurs soulignent qu'il serait utile d'encourager les organismes de recouvrement à se constituer systématiquement partie civile.

2.5. Des outils sectoriels en cours de déploiement

Le déploiement de la **carte d'identification professionnelle dans le BTP** est encore en cours. Il est prévu pour la fin du premier semestre 2017 suite à la parution de l'arrêté du 21 mars 2017. L'accès en consultation aux inspecteurs du recouvrement et des inspecteurs du travail à la base recensant les cartes professionnelles a été acté et doit être mis en place.

Au-delà du renforcement de l'efficacité des contrôles, ce dispositif contribue également à renchérir le coût du recours aux salariés détachés. En effet, le coût de la carte, qui est de l'ordre de 10,8 €, doit se rajouter au droit de timbre de 50 € maximum créé par la loi pour compenser les coûts du système de déclaration en ligne et de traitement des données des déclarations de détachement.

Il convient de noter que l'Union nationale des entreprises du paysage (Unep) est favorable à une extension à son secteur de ce dispositif, dont il conviendra cependant d'évaluer l'efficacité par rapport aux autres instruments de contrôle.

Les conventions de partenariat signées dans certaines branches professionnelles avec les organismes de recouvrement et l'État sont par ailleurs jugées positivement par les acteurs et paraissent à encourager.

Dans le régime général, deux conventions ont ainsi été signées avec les partenaires sociaux : l'une le 28 juillet 2015, dans le secteur du déménagement, et l'autre, le 23 février 2016, dans le secteur du bâtiment et des travaux publics. Suite à leur signature, il a été demandé aux Urssaf d'exploiter systématiquement les signalements transmis par les syndicats professionnels afin de procéder à des contrôles des entreprises faisant l'objet de suspicions de travail dissimulé. Il s'agit aussi de mieux comprendre les spécificités de ces secteurs pour mieux appréhender les montages frauduleux qui peuvent exister. Des conventions régionales ou départementales déclinant les conventions nationales ont également pu être signées.

Les organismes soulignent l'intérêt de ces conventions tout en indiquant néanmoins qu'il apparaît difficile pour les organisations patronales concernées de se constituer partie civile alors même que cela pourrait être perçu comme un signe fort pour la profession.

Ce type de démarche est pratiqué de manière plus ancienne dans l'agriculture. La première convention nationale de lutte contre le travail illégal en agriculture a en effet couvert la période 2013-2015 et est en cours de renégociation. En particulier, dans le domaine des travaux forestiers, ce partenariat a pu faciliter l'élaboration de référentiels d'activité régionaux utilisés ensuite pour le ciblage des contrôles.

2.6. Une organisation en évolution des corps de contrôle en matière de lutte contre le travail illégal

En lien avec la réforme de l'inspection du travail mise en œuvre au 1^{er} janvier 2015, une unité d'appui et de contrôle spécialisée et dédiée à la lutte contre le travail illégal (Uracti) intervenant en sus des actions menées au niveau territorial a été créée dans chaque Direccte. Cette organisation vise à renforcer l'appui dont les 2 200 agents de contrôle peuvent bénéficier et à permettre de traiter des situations qui dépassent le cadre géographique de la section ou de l'unité de contrôle. La DGT précise que cette organisation a contribué à doubler le nombre d'agents consacrés spécifiquement à la LCTI. Par ailleurs, un groupe national de veille, d'appui et de contrôle (GNVAC) a été créé au sein de la DGT pour prendre en charge la coordination des actions qui nécessitent un pilotage national.

La DGT tire un premier bilan positif de la mise en œuvre des Uracti à partir de remontées issues de plusieurs régions. Sont mis en avant l'intérêt d'une approche nouvelle du travail en équipe et une professionnalisation qui permet aux agents de réaliser des enquêtes sur des fraudes complexes là où un agent travaillant de manière isolée au niveau départemental ne pouvait que réaliser des contrôles partiels avec des suites limitées. Cette nouvelle organisation semble aussi perçue de manière positive par les Urssaf (fluidité accrue dans les échanges d'information, partage d'informations sur la PSI et plans d'action conjoints, transmission de PV plus régulière, opérations de contrôle communes avec le plus souvent une convergence des cibles).

Toutefois, compte tenu de leur création récente et du fait qu'elles aient été prioritairement orientées vers la lutte contre les fraudes au détachement, elles n'ont pas encore le recul nécessaire pour inscrire leur action dans un cadre plus large. Celui-ci reste à construire en lien avec le GNVAC, les unités de contrôles départementales au sein de l'inspection du travail d'une part, avec la Justice et les partenaires d'autre part.

Une évaluation externe est prévue en fin d'année 2017 afin de mesurer l'apport de la réforme, concernant en particulier l'efficacité du système d'inspection du travail contre les fraudes au détachement.

En ce qui concerne le régime général, la branche du recouvrement a mis en place une approche spécialisée des organisations et des équipes se traduisant par un *management* et des moyens dédiés. 12 % des effectifs d'inspecteurs du recouvrement y sont consacrés de manière permanente et spécifique. Ces équipes traitent également de la prestation de service internationale. Au titre de 2015, 15 % du temps effectif de contrôle est consacré par les Urssaf et les CGSS à la LCTI,

sachant qu'à côté de ce corps de contrôle spécifiquement dédié, les inspecteurs généralistes ont également vocation à s'impliquer selon différentes modalités (soit au travers d'opération de contrôle ponctuelles de grande envergure, soit à l'occasion d'un contrôle comptable d'assiette).

Au niveau national, c'est l'instance nationale du contrôle (INC) qui assure le pilotage des activités liées aux politiques de contrôle et de lutte contre la fraude au sein du réseau (échanges notamment sur l'activité de contrôle et de lutte contre le travail illégal, de diffusion des bonnes pratiques et de définition de plans d'actions stratégiques). Elle réunit les pilotes régionaux à une fréquence bimestrielle. Pour chaque région, un suivi et un accompagnement sont assurés par un interlocuteur national privilégié chargé du contrôle comptable d'assiette et de la LCTI.

En région, le pilote régional du contrôle représente la région au sein de l'instance nationale. Sous l'égide du directeur régional, il suit la réalisation du plan régional et l'activité de contrôle. Il veille à l'adéquation des ressources aux charges associées.

L'Urssaf île-de-France a mis en place un nouveau type d'organisation pour renforcer l'efficacité de la lutte contre le travail illégal, avec un suivi spécifique des entreprises ciblées dans le cadre de la LCTI (mise en place d'un processus de bout en bout de la détection des fraudes jusqu'au recouvrement forcé des sommes éludées). La branche recouvrement réfléchit à l'extension d'une telle organisation dans le réseau.

Concernant le secteur agricole, il a été demandé à la CCMSA de spécialiser les agents de contrôle dans la recherche du travail illégal en distinguant ceux en charge du contrôle de l'assiette et ceux spécialisés dans la fraude aux prestations. Les résultats sont en progression – 6 M€ détectés en 2015 – mais restent en deçà des évaluations de la fraude dans le secteur agricole.

2.7. Des indicateurs de suivi à améliorer

Les indicateurs de suivi du PNLTI ou spécifiques à l'inspection du travail n'ont pas encore été revus. Ils privilégient pour l'essentiel ce qui est aisément mesurable : l'activité des services (nombre de contrôles), les sanctions pénales ou administratives prononcées. Ces indicateurs devront certainement être revus et modernisés compte tenu de la nouvelle approche régionale développée et de l'évaluation externe qui sera réalisée à la demande de la DGT.

Concernant la branche du recouvrement, la convention d'objectifs et de gestion (COG) en vigueur avait retenu deux indicateurs en matière de lutte contre le travail illégal :

- un premier indicateur est financier. Il s'agit du montant des redressements LCTI. Cet indicateur est assorti d'une cible chiffrée (350 M€ en fin de période contractuelle) qui a d'ailleurs été largement dépassée sur la période : en 2015, le montant global des sommes redressées à l'issue d'un contrôle LCTI s'est élevé à 463 M€ ; en 2016, il atteindrait 555 M€ selon des données provisoires ;
- un deuxième indicateur de suivi a pour objet d'évaluer l'efficacité du ciblage des contrôles. Il consiste à rapporter le nombre de contrôles donnant lieu à redressement au nombre total de contrôles effectués. En 2015, cette proportion des redressements opérés au titre de la lutte contre le travail illégal s'établit à 87 % et est peu variable selon le secteur d'activité. Si cet

indicateur n'est pas assorti d'une cible chiffrée dans la COG, il l'est dans le PNLCTI (un objectif de 85 % est fixé au terme des trois ans du plan), sans que sa satisfaction ne pose de difficulté.

Ces indicateurs, à l'instar de l'ensemble des données du contrôle, sont issus du système informatique (SI) décisionnel de la branche, qui permet une automatisation du recueil d'informations à des fins de pilotage et de suivi de la mission de lutte contre le travail dissimulé menée par le réseau des Urssaf. Un tableau de bord mensuel reprend les indicateurs cités ainsi que les données relatives à l'activité des Urssaf en la matière. Il convient cependant de noter que certaines informations ne sont pas retracées dans le SI comme les demandes de retrait de formulaire A1 ou les actions visant à faire jouer la solidarité financière des donneurs d'ordre vis-à-vis de leurs sous-traitants. Elles sont remontées dans le cadre d'enquêtes spécifiques, au minimum une fois par an.

Les Urssaf rencontrées lors des travaux ont indiqué qu'il serait sans doute intéressant de réfléchir à la création d'indicateurs spécifiques à la prestation de service internationale, sachant que leur contrôle donne lieu à opérations lourdes et très consommatrices de moyens. Par ailleurs, il est sans doute souhaitable de renforcer l'action de la branche en matière de recouvrement effectif suite à redressement, éventuellement en élaborant un indicateur spécifique.

Le PNLCTI fixe aussi un objectif selon lequel 50 % des procédures engagées pour travail illégal doivent relever d'opérations conjointes. Ce suivi est opéré *de facto* par l'administration du travail.

Concernant la MSA, la COG 2016-2020 définit comme indicateur de pilotage la fréquence des redressements et le nombre d'entreprises contrôlées ayant recours à des salariés détachés. Le montant des redressements au titre du travail dissimulé et des fraudes aux cotisations est un indicateur de résultat. Il est associé à des cibles chiffrées visant à passer de 20 M€ en 2016 à 28 M€ en 2020.

3. Un enjeu spécifique : le ciblage des actions de contrôle et l'évaluation du travail dissimulé

L'Acoss et, dans une moindre mesure, la MSA ont engagé des réflexions concernant le ciblage des secteurs ou entreprises à contrôler dans le cadre de la lutte contre le travail dissimulé, ainsi que l'estimation financière de la fraude sociale qui en découle. Ces deux axes sont particulièrement mis en avant par l'Acoss, notamment en termes de mobilisation, actuelle ou à venir, des statistiques susceptibles d'y contribuer. Le bon équilibre à trouver entre, d'une part, le ciblage des contrôles sur les enjeux les plus importants en termes de recouvrement et, d'autre part, l'objectif d'estimer de façon non biaisée le manque total à recouvrer du fait des prélèvements sociaux soustraits à la connaissance, est également une préoccupation importante²⁷, parmi d'autres enjeux, comme la présence des Urssaf auprès de l'ensemble des publics.

²⁷ Cf. Acoss (2016), « Le contrôle et la lutte contre la fraude au prélèvement social », *Rapport d'activité thématique 2015*.

3.1. Un ciblage des actions de contrôle essentiel pour l'efficacité et la crédibilité du dispositif

3.1.1. Des actions ciblées menées aujourd'hui par les Urssaf sur la base de signalements

S'agissant du ciblage, il n'existe pas à l'Acoss à ce jour, à la différence de la détection des entreprises en difficulté, d'outil de *scoring* permettant d'attribuer aux entreprises une probabilité plus ou moins forte d'être en situation illégale et de cibler de la sorte les contrôles à effectuer sur le terrain. Il s'agit en revanche d'un objectif affiché pour l'avenir et une expérimentation est menée en ce sens au premier semestre 2017 (*cf. infra*).

L'approche suivie actuellement repose sur des actions ciblées, menées sur la base de signalements ou à la propre initiative des contrôleurs, ainsi que dans les secteurs d'activité à risque identifiés par les plans nationaux établis par l'État (*cf. supra*). Ces actions ciblées, au nombre de 5 600 en 2015²⁸, s'inscrivent dans un champ plus large d'actions de prévention non ciblées organisées à des fins dissuasives (54 500) et d'actions nées de l'exploitation des PV établis par les partenaires (1 600). Les actions ciblées, orientées vers des situations présentant de forts enjeux financiers, ont donné lieu pour 87 % d'entre elles à un redressement en 2015, pour un montant total de 430 M€ (*cf. figure 1*). Les montants de redressements relatifs à l'année 2016 sont encore plus élevés (environ 520 M€ selon l'estimation provisoire).

Figure 1 - Montants de redressements enregistrés au titre de la lutte contre la fraude en 2015 selon le type d'actions de contrôle

	Nombre d'actions	Montants de redressement
Actions ciblées (régime général et travailleurs indépendants (a))	5 600	430 M€ dont : - Cotisations et contributions sociales exigibles au titre de l'emploi de salariés : 419 M€ dont : Dissimulation d'emploi salarié : 360 M€ Minoration d'heures : 44 M€ - Cotisations personnelles assises sur les revenus professionnels des employeurs et des travailleurs indépendants : 11 M€
Actions nées de l'exploitation des PV partenaires	1 600	17 M€
Sous-total	7 200	447 M€
Actions de contrôle (b) comptable d'assiette portant motifs de redressement LCTI	550	15 M€
Total global	15 950	462,5 M€

Source : Acoss (2016), « Le contrôle et la lutte contre la fraude au prélèvement social », *Rapport d'activité thématique 2015*.

Notes : (a) Parmi les 5 600 actions ciblées, environ 600 ont été engagées à l'encontre de travailleurs indépendants. b) Il faut aussi mentionner l'action généraliste des autres inspecteurs du recouvrement, non ciblée sur le travail dissimulé ; 550 actions de contrôle comptable d'assiette ont ainsi permis de redresser de 15 M€ au titre de la lutte contre le travail dissimulé, contre près de 17 M€ pour l'exploitation des PV partenaires.

Les actions ciblées concernent le régime général, mais aussi les travailleurs indépendants, et sont identifiées spécifiquement dans le système d'information de l'Acoss. Les redressements opérés dans le champ du régime général (419 M€) le sont majoritairement au titre de la dissimulation

²⁸ En hausse en 2016 avec un peu plus de 5 700 actions, contrairement aux évolutions des années précédentes.

d'emploi salarié (360 M€) et, moins souvent, au titre de la sous-déclaration d'heures de travail effectuées (44 M€). Ceux concernant les situations de travail indépendant (11 M€ en 2015) sont, quant à eux, majoritairement motivés par l'absence de déclaration d'activité, la minoration d'activité/de chiffre d'affaires et par la requalification du travailleur indépendant, au regard des conditions d'exercice de son activité, en salarié. Les difficultés liées à la mise en place de l'interlocuteur social unique (ISU) ont entraîné une décélération des contrôles des travailleurs indépendants par les Urssaf, même si la volumétrie des contrôles est plus significative depuis 2016. Il faut cependant signaler qu'un plan de contrôle ciblé sur les micro-entrepreneurs est déployé au sein du réseau depuis 2011 (cf. encadré 8).

Encadré 8 – Le plan micro-entrepreneur déployé au sein du réseau des Urssaf depuis 2011

Il est fondé sur le contrôle d'un échantillon aléatoire (1 500 comptes) à partir du fichier d'auto-entrepreneurs contrôlables au sens de la branche (soit des AE actifs depuis plus d'un an notamment). Cet échantillon est constitué par tirage dans trois strates distinctes liées au chiffre d'affaires en N-1 et au régime fiscal applicable à la micro-entreprise (prestations de ventes de marchandises ou d'hébergement, prestations de services et activité libérale). La réalisation opérationnelle du plan est assurée par les contrôleurs du recouvrement, le contrôle partiel d'assiette sur pièces (CPAP) étant apparu comme le point d'entrée le plus approprié. Dans le cas de situations pouvant aboutir à des poursuites pénales pour dissimulation d'activité ou de salarié, une transmission du dossier à un inspecteur du recouvrement pour action LCTI est effectuée.

En 2015, les contrôleurs ont constaté 323 chefs de redressements positifs, pour des montants globaux de redressements de 925 000 €, représentant un montant moyen de redressement de 1 050 €.

3.1.2. Des plans expérimentaux fondés sur des simulations issues du datamining mis en œuvre par l'Acoss depuis 2017

Selon l'Acoss, estimer une probabilité de fraude à partir des contrôles ciblés est difficile, le taux de redressement à l'issue de ces contrôles étant très élevé et dépassant même, comme on l'a vu, 80 % ces dernières années. L'expérience issue des contrôles aléatoires et le suivi statistique des contrôles et des redressements effectués, qui ont permis de recueillir de nombreuses données, pourraient à terme être mobilisés à cet effet. Cependant, les comportements de fraude pouvant évoluer assez rapidement, l'Acoss a choisi pour le moment de ne mobiliser que les données plus récentes des contrôles ciblés pour modéliser des probabilités de travail dissimulé pour l'ensemble des entreprises, débouchant sur des indicateurs destinés à faciliter le ciblage des contrôles. Au vu des spécificités sectorielles, l'Acoss a également choisi d'élaborer une modélisation propre à chacun des secteurs concernés.

Un premier plan de contrôle, dit « plan expérimental *datamining* LCTI », vient d'être lancé par la direction des statistiques et celle de la réglementation, du recouvrement et du contrôle de l'Acoss : les travaux statistiques ont été réalisés au premier trimestre 2017 et ont porté sur environ 5 000 entreprises du secteur du commerce de détail non alimentaire, les contrôles associés sur le terrain auprès d'environ 100 entreprises étant menés jusqu'à la fin du premier semestre 2017²⁹. À l'appui du bilan et des retours du terrain, d'éventuels ajustements des modalités de ciblage seront effectués ; ces retours sont en effet indispensables pour apprécier s'il vaut mieux cibler, par exemple, un seuil minimal de montant de redressement et/ou des redressements en nombre important. La

²⁹ À noter que ces travaux avaient été programmés depuis plusieurs années à l'Acoss, en lien avec l'objectif de mieux détecter les situations de fraude inscrit dans la COG 2014-2017.

possibilité d'enrichir de variables contextuelles les modèles statistiques sera aussi étudiée, et d'autres plans seront par la suite lancés. La mise en œuvre de tels modèles pourrait aussi permettre de mieux corriger les biais de sélection (le montant global de la fraude pouvant être estimé à partir des redressements opérés lors des contrôles, extrapolés à partir des probabilités les ayant déclenchés³⁰). Ces travaux exploratoires devraient à terme permettre de progresser dans le contrôle opérationnel, avec la mise à disposition des Urssaf d'indicateurs pertinents par type d'entreprises.

Enfin, l'Acoss entend également tirer parti de la DSN. La périodicité accrue des données, permettant de suivre des évolutions à un rythme mensuel, pourrait ainsi être un plus en matière de détection de comportements de fraude. Par ailleurs, la DSN devrait permettre, sans doute mieux que les DADS, de suivre des mouvements de main-d'œuvre importants ou inhabituels, certaines transformations des contrats de travail, des temps de travail atypiques, et la datation relative des jours d'accident de travail et des jours d'embauche.

3.1.3. Des actions de ciblage spécifiques à la MSA

Dans le régime agricole, les objectifs du PNLCTI, du PNLF et de la COG sont pris en compte par la caisse centrale de la MSA :

- dans le cadre de ses instructions annuelles orientant l'élaboration des plans de contrôle des caisses de MSA,
- à l'occasion de la validation des plans de contrôle qui lui sont ensuite soumis après analyse des risques conduite au niveau local.

Il en découle une série d'actions de ciblage spécifiques (cf. encadré 9).

Encadré 9 – Les actions de ciblage de la MSA en 2017

En 2017, ont ainsi été ciblées comme actions prioritaires, notamment dans les industries agroalimentaires des viandes et dans la filière forestière :

- les entreprises suspectées de dissimulation partielle d'emploi salarié en raison d'un ratio anormalement élevé d'emplois à temps partiel ou d'une absence totale / d'un ratio anormalement bas de déclarations d'heures supplémentaires (au regard de l'ensemble de l'effectif salarié de ces entreprises), laissant en cela présager d'une sous-déclaration des heures rémunérées ;
- les employeurs avec un ratio anormalement élevé de « salariés ne s'étant pas présentés à l'embauche » (information figurant sur la DTS). Ces requêtes permettent de cibler les contrôles LCTI sur les entreprises effectuant des DPAE mais ne renseignant pas de DTS afférentes à ces déclarations d'embauche (suspicion forte de travail dissimulé) ;
- les entreprises déclarant un salarié le même jour qu'un accident du travail ;
- les entreprises à activité saisonnière présentant de fortes variations de déclaration de main d'œuvre ;
- les entreprises ayant recours aux salariés détachés : concernant cette cible spécifique liée aux situations de détachement, le respect d'une méthodologie a été demandé au réseau (mobilisation de l'outil SIRDAR et à terme de SIPSI ; suivi de l'indicateur COG sur le nombre d'entreprises contrôlées ayant recours à des travailleurs détachés).

Concernant les non salariés agricoles, la MSA met en œuvre de façon systématique, en sus du PNLTI, des actions conduisant à opérer des contrôles sur :

³⁰ L'avantage des plans *datamining*, par rapport aux contrôles ciblés, réside dans la traçabilité des critères de sélection, ce qui permet une extrapolation non biaisée des résultats du contrôle.

- les revenus constants sur trois années consécutives et les revenus déficitaires sur deux années consécutives. Ces actions participent au ciblage/ à la détection de situations de sous-déclarations de revenus professionnels susceptibles d'être qualifiées en travail dissimulé ;
- la thématique de « l'entraide agricole ». Cette action constitue un point de vigilance « classique » pour les caisses de MSA. Le sujet demeure néanmoins sensible (pratique historique, usage de la profession et cadre juridique non sécurisé).

Par ailleurs, des éléments d'analyse de risques ont pu conduire la MSA à développer des actions prioritaires d'intervention, à caractère plus ponctuel. Tel a été le cas s'agissant :

- des élevages non déclarés d'animaux domestiques. Des contrôles ciblés de travail dissimulé ont été positionnés en 2014 et 2015 en actions prioritaires de contrôle ; 635 actions ont ainsi été conduites sur deux ans. La mise en œuvre de ces contrôles est désormais laissée à l'appréciation des caisses de MSA, au regard de leur analyse de risque locale (et notamment en raison de la complexité liée au fait que les contrôles se déroulent alors au domicile)
- suite à la recommandation opérée par la cour des comptes en fin d'année 2013, une action prioritaire de contrôle avait été positionnée en 2014 et 2015 sur les revenus NSA compris dans la tranche « 5 300-5 400 € ». Cette campagne de contrôles (1 404 actions de contrôle sur deux ans), qui contribue à la détection de sous-déclaration de RP (constitutive, le cas échéant de travail dissimulé), a permis d'établir qu'il n'y avait pas de risque particulier de sous-déclaration des RP sur ce segment.

La MSA entend également tirer parti des évolutions liées à la DSN pour adapter ses stratégies d'intervention à ce nouvel environnement, et envisage d'entreprendre des travaux de *datamining*.

3.2. L'évaluation des prélèvements sociaux non recouverts

L'évaluation de l'ampleur de la fraude, enjeu majeur pour les organismes de recouvrement des prélèvements sociaux comme pour d'autres organismes (DGFIP, Cnaf...), a donné lieu récemment à un groupe de travail du Cnis, motivé notamment par les difficultés de mesure du phénomène et les limites des évaluations existantes³¹.

Concernant le manque à recouvrer en matière de cotisations et de contributions sociales, deux types d'évaluation ont été mises en œuvre, l'Acoss privilégiant la seconde :

- la première s'appuie sur une extrapolation des résultats issus des contrôles effectués par les inspecteurs des Urssaf ;
- la seconde s'appuie sur des contrôles aléatoires.

Le premier type d'évaluation consiste à rendre « représentatifs » les redressements effectués à l'occasion des actions ciblées, en tenant compte des caractéristiques propres aux entreprises contrôlées et redressées. La population des entreprises contrôlées est ainsi divisée en strates construites *a posteriori* à partir de critères supposés pertinents, mais, en pratique, compte tenu du nombre limité des contrôles, à partir des seuls critères de taille et de secteur d'activité ; puis les résultats du contrôle sur chacune de ces strates sont extrapolés. Des résultats issus de ce type de méthodologie ont été publiés en 2007 par le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), puis par la Cour des Comptes en 2014³². Ce type d'évaluation souffre cependant de plusieurs faiblesses (strates

³¹ Cf. groupe de travail du Cnis sur « la mesure du travail dissimulé ».

³² CPO (2007), « La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle », *La documentation française*, mars. Cour des Comptes (2014), « Rapport sur l'application des lois de financement de la protection sociale », chapitre IV, « La lutte contre les fraudes aux cotisations sociales : des enjeux sous-estimés, une action à intensifier », *La documentation française*, septembre.

peu nombreuses, biais de sélection corrigé imparfaitement, biais de détection...) et tend, probablement du fait d'une correction très imparfaite du biais de sélection, à surestimer la fraude.

Les contrôles aléatoires ont été mis en place pour pallier ces faiblesses³³, l'Acoss et les Urssaf s'engageant dès 2004 dans cette démarche innovante. Après une première expérimentation menée en 2004 sur trois zones géographiques, l'ensemble des Urssaf a été mobilisé en 2005 pour réaliser des contrôles aléatoires dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants (HCR). Cette démarche a ensuite été reproduite en 2008, 2009 et 2010 pour les secteurs du commerce. En 2011 et 2012, afin de disposer d'une appréciation plus globale de la fraude, les contrôles aléatoires ont été étendus à l'ensemble des secteurs d'activité, à l'exception de certains secteurs nécessitant une méthodologie spécifique, comme le BTP ou le secteur des transports, qui ont fait ensuite l'objet de contrôles aléatoires respectivement en 2013 et en 2015-16. En 2014, c'est le secteur du gardiennage qui a été concerné et en 2017, seront intégrés au plan national de contrôle, les entreprises exerçant leur activité dans les secteurs des cafés et des restaurants. L'évaluation de la fraude dans ce secteur, inscrit dans le PNLTI, mérite en effet d'être revue, la précédente estimation étant ancienne, datant de 2006, et les méthodes statistiques retenues en matière de contrôle aléatoire ayant évolué depuis. Il est par ailleurs à noter que l'objectif de ces contrôles aléatoires est de déceler le travail dissimulé au travers de la sous-déclaration aussi bien que de la non-déclaration, et d'en déduire les estimations correspondantes.

Ces contrôles aléatoires, qui ne couvrent que les entreprises d'au plus cinquante salariés, nécessitent, pour certains secteurs, une méthodologie spécifique. Ainsi, dans le secteur de la construction, le point d'entrée est le chantier et non l'établissement ; dans le secteur du gardiennage, la répartition des lieux de travail des salariés n'étant pas connue *a priori*, ce sont des contrôles de cohérence entre plusieurs sources d'information qui ont été privilégiés ; dans le secteur du transport, les inspecteurs contrôlent (dans le cadre des Codaf) des camions sur des plateformes logistiques très tôt le matin. Dans certains cas, quand le nombre d'entreprises est suffisant, des listes d'entreprises, tirées aléatoirement dans le fichier des immatriculés du secteur, sont envoyées aux inspecteurs à des fins de contrôle ; dans d'autres cas, comme dans le secteur de la construction, les inspecteurs sont appelés à visiter des chantiers dans des zones d'emploi déterminées, fonction du nombre de permis de construire délivrés.

La démarche des contrôles aléatoires a été bien acceptée sur le terrain par les inspecteurs, alors même qu'elle déroge à la logique plus ancienne des contrôles ciblés. Ils intègrent d'ailleurs, à leurs contrôles usuels, les méthodologies nouvelles développées à cette occasion. Les contrôles aléatoires permettent également de faire progresser le ciblage et de valider certains indicateurs de pilotage ou des objectifs assignés en termes de progression des redressements effectués.

Les contrôles aléatoires permettent enfin – et c'est leur première raison d'être – des estimations non ou, du moins, moins biaisées du niveau de la fraude sociale. Leurs résultats sont publiés chaque année par l'Acoss dans le rapport d'activité thématique portant sur la LCTI. Pour autant, cette méthode n'est pas non plus exempte de certains défauts : extrapolation aux entreprises

³³ Et enrichir la connaissance des pratiques de fraude en détectant notamment de nouvelles pratiques.

de plus de cinquante salariés et aux secteurs non couverts, biais de détection³⁴, ou encore non prise en compte d'effets de grappe³⁵.

La comparaison des deux méthodes sur le champ du travail dissimulé en 2012 montre que le montant de fraudes estimé *via* les contrôles aléatoires est nettement plus faible que celui estimé par post-stratification : le manque à gagner s'agissant des cotisations et contributions Urssaf hors assurance chômage serait de l'ordre de 3,2 Md€ à 4 Md€ avec la méthode des contrôles aléatoires contre 14,9 Md€ à 18,3 Md€ avec la méthode de post-stratification, soit un rapport d'environ 4,5 (cf. figure 2). Le rapport entre le montant éludé et la somme des montants déclarés et éludés varie quant à lui de 1,5 %-1,9 % dans la première méthode à 6,7 %-8,1 % dans la deuxième méthode³⁶. À noter que la MSA ne réalise pas de contrôles aléatoires, mais a également mis en œuvre une méthode d'évaluation du travail dissimulé à partir des résultats de contrôles ciblés en corrigeant les biais *a posteriori*³⁷.

Figure 2 : Évaluation du manque à gagner en matière de cotisations sociales dans le secteur privé en 2012

6-a - En montant

en milliards d'euros	Estimation par contrôles aléatoires			Estimation par post-stratification		
	Cotisations et contributions Urssaf hors AC	Cotisations et contributions Urssaf y.c. AC	Champ large (y compris cotis. retraite compl.)	Cotisations et contributions Urssaf hors AC	Cotisations et contributions Urssaf y.c. AC	Champ large (y compris cotis. retraite compl.)
Travail dissimulé	3,2 à 4,0	3,7 à 4,6	4,4 à 5,5	14,9 à 18,3 (15,4 à 19,1)*	17,1 à 20,9	20,2 à 24,7 (18,5 à 22,9)*
Hors travail dissimulé	1,3 à 1,5	1,5 à 1,7	1,8 à 2,0	1,3 à 1,7 (1,4 à 1,7)*	1,5 à 1,9	1,8 à 2,2 (1,6 à 2,0)*
dont Redressements	1,7 à 1,8	1,9 à 2,0	2,2 à 2,4	1,7 à 2,0	1,9 à 2,2	2,2 à 2,5
dont Restitutions	-0,39 à -0,34	-0,41 à -0,36	-0,44 à -0,38	-0,35 à -0,31	-0,36 à -0,33	-0,39 à -0,35
Manque à gagner total	4,5 à 5,5	5,2 à 6,3	6,1 à 7,4	16,3 à 19,9 (16,8 à 20,8)*	18,6 à 22,8	21,9 à 26,9 (20,1 à 24,9)*

6-b - En taux (rapport entre le montant éludé et la somme des montants déclaré et éludé)

	Estimation par contrôles aléatoires	Estimation par post-stratification
Travail dissimulé	1,5 à 1,9 %	6,7 à 8,1 % (5,8 à 7,1 %)*
Hors travail dissimulé	0,6 à 0,7 %	0,6 à 0,8 % (0,6 à 0,7%)*
dont Redressements	0,8 à 0,9 %	0,8 à 0,9 %
dont Restitutions	-0,2 %	-0,2 à -0,1 %
Manque à gagner total	2,2 à 2,6 %	7,3 à 8,7 % (6,3 à 7,7 %)*

* Rappel des résultats sur le champ du rapport de la Cour des comptes 2014.

** On considère ici que les cotisations de retraite complémentaire représentent 18,0% des cotisations recouvrées par l'Urssaf. Les contributions d'assurance chômage représentent quant à elles environ 14,5% des cotisations et contributions Urssaf hors AC. Néanmoins, s'agissant de l'estimation « hors travail illégal », ces taux ne sont appliqués que sur 81% des redressements et 34% des restitutions puisque, en 2012, respectivement 19 % et 66 % de ces redressements concernent des exonérations de cotisations sociales qui se limitent au champ des cotisations de sécurité sociale stricto sensu.

Source : Acof (2016), « Le contrôle et la lutte contre la fraude au prélèvement social », *Rapport d'activité thématique 2015*.

³⁴ Cf. Acof (2016), Rapport d'activité thématique 2015.

³⁵ Cf. Bellemare C., Fortin B., Joubert N. et Marchand S. (2012), « Effets de pairs et fraude sociale : une analyse économétrique sur données françaises », *Document de recherche n° 2012-03*, Acof, février.

³⁶ Cf. Acof (2016), rapport thématique 2015, pp 61-63. Le rapport du Cnis comprend aussi d'autres éléments de comparaison, notamment avec les estimations de la Comptabilité nationale

³⁷ Selon le rapport du Cnis, les résultats indiqués par la MSA sont, proportionnellement aux cotisations collectées par les réseaux, de l'ordre de ceux mesurés par l'Acof à partir des contrôles aléatoires. Une amélioration de la méthode permettant de mieux traiter les biais de sélection est néanmoins à l'étude. Une autre spécificité de la MSA est aussi le recours important au détachement, mais qui, à notre connaissance, ne fait pas l'objet d'un suivi statistique spécifique.

Il ressort de ces analyses, qu'au-delà de la poursuite des travaux de *datamining*, il serait souhaitable que des travaux statistiques permettent à l'avenir :

- d'évaluer la fraude concernant également les entreprises non immatriculées ;
- de progresser en matière d'évaluation et de détection de la fraude liée à des phénomènes de dissimulation partielle d'activité (sous-déclaration des heures par exemple).

En effet, la méthode des contrôles aléatoires ne tient pas assez compte à ce stade des phénomènes de dissimulation partielle d'emploi non salarié (elle se concentre sur la dissimulation totale) ainsi que de la dissimulation complète d'activité (absence d'immatriculation de l'entreprise).

Il serait par ailleurs envisageable, comme le propose le rapport du Cnis, d'étendre les contrôles aléatoires à des populations peu ou mal couvertes jusqu'à aujourd'hui, comme celle des particuliers employeurs (les contrôles ne pouvant être conduits au domicile privé des particuliers), ou de façon plus large à celles des micro-entrepreneurs, des plateformes collaboratives ou de certains types de travailleurs indépendants (les contrôles ciblés sur une population très hétérogène ne pouvant conduire qu'à des estimations globales biaisées de la fraude sociale).

Enfin, la capitalisation des résultats des contrôles aussi bien ciblés qu'aléatoires ainsi que les travaux exploratoires de *datamining*, devraient permettre un meilleur ciblage des secteurs d'activité, à inscrire à l'agenda des contrôles dans les années à venir.

La détection des fraudes liées au détachement au sein du travail dissimulé est quant à elle délicate sur la base des remontées statistiques actuelles, car ce type de fraude est peu fréquemment relevé au sein de l'ensemble des contrôles opérés et les infractions de ce type sont aussi difficiles à caractériser³⁸. Par ailleurs, les informations statistiques mobilisables sont très limitées et souffrent de défauts de remontées manifestes (qu'il s'agisse des formulaires A1 ou des déclarations préalables au détachement). Le rapport du Cnis présente néanmoins les possibilités de progrès attendus suite à la dématérialisation de certains formulaires et à des possibilités de croisement de fichiers, ainsi que dans le secteur du bâtiment, si un dispositif de suivi statistique issu de la carte d'identification des salariés du BTP (*cf. supra*), qui sera généralisée courant 2017, voit le jour.

Par ailleurs, des études de type monographique permettant de mieux cerner les pratiques de détachement pourraient se révéler très utiles, y compris pour les directions opérationnelles. Plus généralement, le rapport du Cnis souligne le manque de travaux de recherche consacrés à ces sujets. Il préconise également qu'un suivi annuel du travail dissimulé soit mis en place, dans le cadre d'une fonction d'observation, qui pourrait être assurée par un groupe de travail réuni sous l'égide du secrétariat général du HCFiPS. Chaque année, une actualisation pourrait être ainsi établie s'agissant de l'estimation des masses financières dissimulées ainsi que des méthodes d'analyse des différentes composantes du travail dissimulé.

³⁸ Parmi les 5 610 contrôles ciblés de LCTI en 2015 par les Urssaf, 48 ont donné lieu à un redressement au titre de la fraude transnationale (qui englobe le détachement).

4. Des enjeux qui demeurent pour l'avenir : la sensibilisation des acteurs économiques et l'évolution du cadre du détachement des travailleurs

4.1. Une sensibilisation des acteurs économiques aux enjeux du travail dissimulé encore à développer

La question de la sensibilisation de l'opinion et des acteurs économiques aux enjeux d'équité et de concurrence déloyale que soulève le travail dissimulé reste un sujet majeur pour l'avenir, eu égard à la « tolérance » qui peut exister vis-à-vis de ces pratiques. Les organismes de protection sociale conduisent, en ce qui les concerne, surtout des actions de prévention et de communication à l'occasion d'événements spécifiques.

S'agissant du régime général, la prévention s'inscrit notamment dans le cadre d'opérations de contrôle spécifiques réalisées lors de manifestations saisonnières et/ou à dimension événementielle majeures. Le large recours au bénévolat dans ce type de manifestations, l'implication économique des collectivités locales et entreprises associées ainsi que la couverture médiatique de ces événements ont conduit la branche à définir une politique de contrôle en la matière, comme cela a été fait par exemple dans le cadre de l'Euro 2016 sous l'égide de l'État³⁹. En progression de 15,6 % en un an, les actions de prévention ont porté en 2015 sur 54 518 entreprises ou établissements. Elles représentent 88 % des actions de lutte contre le travail illégal engagées au cours de la période (contre 5 610 actions ciblées et 1 629 actions nées de l'exploitation des PV partenaires).

S'agissant de l'agriculture, la culture de prévention et de communication mise en exergue par le régime agricole se traduit par des actions diversifiées : présence sur les foires et salons agricoles, intervention en lycée agricole, actions ciblées à destination notamment des employeurs pour mieux faire connaître l'évolution de la réglementation et sensibiliser aux obligations déclaratives, campagnes de communication « grand public » sur Internet comme en 2016 avec l'information sur le *woofing*⁴⁰ et les risques liés à la prestation de service internationale ou en 2017 avec des spots vidéo et une campagne de sensibilisation tournée vers les particuliers employeurs de jardiniers et conjoint collaborateur notamment, etc. Ces actions de prévention visent en priorité les secteurs et professions susceptibles de faire l'objet par la suite d'actions de contrôle ciblées. Le régime agricole souligne qu'il lui paraît important d'accompagner ces actions d'une réelle stratégie de communication nationale et locale afin de renforcer leur impact. Les caisses locales sont ainsi invitées à communiquer largement sur les résultats obtenus dans le cadre d'actions conduites sous l'égide des Codaf ou en déclinaison des conventions signées avec les partenaires sociaux.

Ces politiques de prévention et de sensibilisation de l'opinion et des acteurs économiques doivent sans doute néanmoins être développées et donner lieu à des réflexions plus globales. En

³⁹ Une phase préventive a visé à sécuriser les conditions de mise en œuvre des événements sportifs ou culturels sur le territoire national en lien avec les organisateurs de la manifestation mais également avec les entreprises associées, les collectivités territoriales et/ou élus locaux impliqués économiquement. L'Acoss a rappelé le dispositif juridique encadrant le recours au bénévolat et définit les fonctions pouvant relever des activités bénévoles. Cette démarche nationale s'est déclinée logiquement au niveau régional afin d'avoir une position harmonisée sur l'ensemble des dispositifs relatifs aux volontaires, nonobstant des variantes locales. Dans un second temps, la branche recouvrement a inscrit le réseau des Urssaf dans une stratégie de contrôles LCTI coordonnés à destination des entreprises privées et/ou commerciales en périphérie de l'événement, impliquant les comités départementaux anti-fraude (Codaf).

⁴⁰ Le *woofing* (de l'anglais « *World-Wide Opportunities on Organic Farms* ») conduit des bénévoles à découvrir le quotidien dans les fermes participantes sans contrepartie financière.

effet, une enquête auprès des ménages sur le travail dissimulé et la fraude réalisée en 2015 par le Crédoc et pilotée conjointement par la délégation nationale à la lutte contre la fraude et la direction générale des entreprises montre que le travail dissimulé est une pratique dans la réalité à la fois reconnue et tolérée⁴¹. 30 % des personnes interrogées pensent que le travail dissimulé est un comportement acceptable et 39 % qu'il est acceptable de faire travailler quelqu'un sans le déclarer. Le travail dissimulé est ainsi mieux toléré que la perception induite de prestations sociales qui apparaît comme un comportement totalement inacceptable par 74 % des personnes interrogées. Enfin, le travail dissimulé est perçu comme peu risqué pour près de 60 % des personnes interrogées.

4.2. Une réflexion au niveau européen sur les conditions du détachement méritant d'être poursuivie

Dans son point d'étape de 2014 concernant le détachement des travailleurs, le Haut Conseil concluait sa réflexion en préconisant de combler les lacunes dans la connaissance du phénomène et d'améliorer l'effectivité des contrôles du détachement irrégulier, ce que les pouvoirs publics se sont largement attachés à mettre en œuvre depuis lors.

Il reste que la réflexion sur le cadre juridique du détachement et son impact économique, notamment en termes de dumping social, demeure un enjeu majeur.

À cet égard, l'actualité récente ayant trait à l'introduction par certaines collectivités territoriales de clauses dites « Molière » afin de limiter le recours aux travailleurs détachés en imposant l'usage du français par les salariés des candidats aux marchés publics a conduit le précédent Gouvernement à publier le 27 avril dernier une instruction interministérielle rappelant qu'une telle pratique est illégale⁴².

Comme rappelé précédemment, le précédent Gouvernement français, dans le cadre de la renégociation de la directive relative au détachement, a proposé d'aller plus loin que ce qui est proposé par la Commission afin de renforcer la coopération européenne et de lutter contre le détournement des règles posées. Les propositions formulées consistaient notamment :

- à exiger une ancienneté d'au moins trois mois de la relation contractuelle entre le salarié détaché et son employeur avant le détachement, afin de revenir à l'esprit initial du dispositif du détachement temporaire ;
- à lutter contre les entreprises « boîtes aux lettres » en précisant les critères de « l'activité substantielle » dans le pays d'établissement (il s'agirait pour l'employeur que son activité principale dans son pays d'origine représente au moins 25 % de son chiffre d'affaires) ;
- à interdire le détachement par une entreprise utilisatrice d'un salarié lui-même mis à sa disposition par une entreprise de travail temporaire (interdiction du « double détachement ») ;

⁴¹ Il est d'ailleurs révélateur que les questions sur les comportements de fraude ne semblent pas avoir choqué ni gêné les interviewés, les taux de non réponse enregistrés s'avérant très proches des questions portant sur d'autres sujets plus consensuels.

⁴² Instruction interministérielle relative aux délibérations et actes des collectivités territoriales imposant l'usage du français dans les conditions d'exécution des marchés, NOR ARCB1710251J, du 27 avril 2017.

- à prévoir la prise en charge obligatoire par l'employeur des frais liés au détachement (voyage, transport, nourriture, logement) dans le pays d'accueil, en plus de la rémunération de référence à laquelle a droit le travailleur détaché ;
- et à créer une structure de coopération dédiée à la lutte contre les fraudes au détachement au niveau européen.

Les négociations qui ont débuté ont été néanmoins compliquées, de nombreux points étant restés sans accord formel entre les États membres au cours de l'année 2016⁴³.

De même, en ce qui concerne le projet lancé par la Commission de révision des règlements de coordination des systèmes de sécurité sociale, plusieurs propositions ont été avancées par la France, qui ne semblent guère à ce stade avoir trouvé d'échos. Il s'agit notamment :

- de la facilitation de la requalification de la législation de sécurité sociale applicable lorsque l'institution émettrice du formulaire A1 n'a manifestement pas respecté le principe de coopération loyale ou, *a minima*, la limitation de l'effet contraignant de ces formulaires A1 (opposabilité limitée du formulaire A1 émis dans un autre État membre) ;
- de l'allongement d'un mois à trois mois de la durée d'affiliation à un régime de sécurité sociale préalable au détachement ; en effet, afin de distinguer la notion de pluriactivité de celle de détachement, il faut évaluer le caractère permanent d'une activité (pluriactivité) ou le caractère temporaire ou ponctuel de celle-ci (détachement) ;
- de la clarification des règles relatives à la pluriactivité⁴⁴ afin de limiter l'optimisation sociale.

Concernant le contrôle et la lutte contre la fraude en particulier, les propositions de la Commission ne remettent en cause ni la force obligatoire du formulaire attestant de la législation applicable ni les principes de la procédure de dialogue et de conciliation. Même si elles encadrent davantage les modalités de la coopération entre institutions, en particulier en instaurant des délais très réduits en cas de « fraude irréfutable »⁴⁵, il en résulte toujours que l'institution émettrice pourra seule décider du sort d'un formulaire que l'autre État membre a obligation de respecter, y compris en cas d'erreur ou de fraude manifeste constatée par un corps d'inspection ou un juge. La dernière jurisprudence du 27 avril de la Cour de Justice de l'Union Européenne (A-Rosa Flussschiff GmbH contre Urssaf d'Alsace) réaffirme ce point.

Dans ces conditions, il apparaît indispensable que les positions françaises continuent à soutenir de façon forte des propositions visant à garantir le strict respect du cadre de la directive relative au détachement. Le Gouvernement français actuel a à cet égard émis de nouvelles propositions visant à renforcer la lutte contre la fraude au détachement, notamment que le détachement soit limité à douze mois sur une période de deux ans (alors que le projet de la Commission limitait le détachement à une période de 24 mois) et que les formulaires dits A1

⁴³ Après avoir examiné les avis exprimés par différents parlements nationaux dans le cadre de la procédure dite du « carton jaune », la commission européenne a adopté le 20 juillet 2016 une communication jugeant la proposition de révision en accord avec le principe de subsidiarité.

⁴⁴ Pour mémoire une personne est dite pluriactive lorsqu'elle exerce simultanément ou en alternance une ou plusieurs activités salariées ou non sur le territoire de deux ou plusieurs États membres.

⁴⁵ La définition de cette notion proposée par la Commission reste par ailleurs floue et ne reçoit pas de consensus parmi les États membres.

deviennent une condition préalable au détachement, leur émission ne pouvant alors plus intervenir *ex- post*.

Au-delà de l'avancée des négociations en cours, des réflexions pourraient être engagées sur une évolution plus profonde, à terme, du cadre juridique lié au détachement. De manière non exhaustive, ces réflexions pourraient porter sur l'introduction de conditions à la mise en œuvre de la directive, sur un resserrement de son champ d'application, voire sur le contenu même de la réglementation applicable aux travailleurs détachés.

La première piste consisterait à subordonner la possibilité de détachement entre deux pays à l'effectivité d'une coopération loyale entre leurs administrations. Cette coopération loyale serait appréciée, par exemple, en termes de réactivité, de sincérité des informations fournies ou de mise en place des vérifications à la demande de l'autre pays.

Alors que l'un des objectifs initiaux de la directive était de faciliter la mobilité des salariés au sein des entreprises travaillant à l'international en leur permettant de conserver l'affiliation à la sécurité sociale de leur pays d'origine lors d'un détachement dans une filiale étrangère, une deuxième voie de réflexion pourrait être par exemple de réserver le bénéfice des dispositions actuelles de la directive relative au détachement aux seuls cas de mobilités professionnelles intra-firmes, le droit de la sécurité sociale du pays d'accueil s'appliquant aux autres situations de travail détaché.

Une troisième piste de réflexion encore plus large pourrait enfin aller jusqu'à des perspectives de modification plus profonde du cadre juridique du détachement, soit en envisageant que celui-ci n'intervienne qu'après une autorisation expresse, soit en prévoyant, selon un mécanisme à définir, que le travail détaché soit, de façon générale, assujéti aux cotisations du régime de sécurité sociale du pays d'accueil, sauf exception faisant l'objet d'une demande identifiée de l'employeur. Une telle idée aurait pour objectif d'aboutir à une auto-sélection des entreprises, celles qui utilisent actuellement le cadre du détachement à des fins frauduleuses renonçant d'elles-mêmes à solliciter auprès de l'administration l'autorisation nécessaire pour bénéficier de l'application du droit du pays d'origine.