

Groupe de travail du Cnis

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

Compte rendu de la 7^{ème} réunion du 1^{er} juillet 2016

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

Destinataires : les membres du groupe de travail

Rappel de l'ordre du jour

1. Validation du compte-rendu des 5^{ème} et 6^{ème} réunions
2. Le détachement : point de vue de l'Acoss/Urssaf (Jean-Marie Guérra, Acoss)
3. La fraude aux prestations de services internationales (Christine Labat, DSS)
4. Le détachement dans le secteur du bâtiment (Laetitia Assali, FFB/Medef)

Liste des participants

Laetitia ASSALI	Fédération française du bâtiment / Medef
Audrey BASLY	Medef
Cécile CHANTEL	Cnaf
Gérard FORGEOT	DGFIP
Olivier GATEAU	CFDT
Mélanie GROMER	FEPEM (Fédération des particuliers employeurs)
Alain GUBIAN	Acoss
Jean-Marie GUERRA	Acoss
Cyrille HAGNERÉ	Acoss
Nadia JOUBERT	DNLF (Délégation nationale à la lutte contre la fraude)
Ronan MAHIEU	Insee
Olivia MONTEL	Dares
Alain PELC	CCMSA
Christine RIGODANZO	DNLF
Philippe ROUSSEL	Cnis
Michael WICKE	CGT

Absents excusés

Philippe ADAIR	Université Paris-Est Créteil Val de Marne
Emmanuel AUVINET	RSI
Jennifer BOUAZIZ	DSS
Philippe DINGEON	DGT
Benoît FAVIER	DSS
Emmanuel GIGON	RSI
Sophie GOURVENEK	UPA
Céline GRISLAIN-LETRÉMY	Drees
Émilie MARTINEZ	Medef
Benoît OURLIAC	Dares
Amandine SCHREIBER	Insee

Personnes invitées

Christine LABAT	DSS
Cyril GOUGUET	CCMSA

Compte-rendu de la réunion

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

Le compte-rendu de la 5^{ème} réunion est validé. Celui de la 6^{ème} réunion sera transmis ultérieurement.

2. Le détachement : point de vue de l'Acoss/Urssaf (Jean-Marie Guérra, Acoss)

Le détachement dans le cadre d'une prestation de service international (PSI) est encadré par le règlement CE n° 883/2004. Celui-ci pose deux principes de base :

- L'unicité de la législation applicable : assujettissement à une et une seule législation sociale
- La territorialité de la législation applicable : application de la législation du lieu d'emploi.

La PSI constitue de ce point de vue une dérogation au principe de territorialité puisque le travail détaché est assujéti à la réglementation sociale applicable dans le pays d'envoi et non dans le pays où l'activité est exercée.

Cette dérogation est toutefois encadrée : l'entreprise doit exercer l'essentiel de son activité dans le pays d'envoi, la durée prévisible du travail à effectuer dans le cadre du détachement ne doit pas excéder 24 mois, il doit y avoir un lien organique entre l'employeur et le travailleur, la personne détachée ne doit pas remplacer une personne elle-même parvenue au terme de son détachement, le travailleur détaché doit être assujéti depuis au moins 1 mois à la législation du pays d'envoi avant le début du détachement.

La fraude transnationale en matière de sécurité sociale se définit comme l'omission ou la commission de certains actes par une entreprise de l'Union Européenne, en vue de contourner l'obligation de cotiser à la sécurité sociale et éluder ainsi les prélèvements obligatoires, en violation du droit interne d'un autre État membre.

La fraude se caractérise par son intentionnalité.

Le principal risque de fraude est celui du détachement de salariés ou de non-salariés afin de diminuer le coût du travail. L'objectif est de maintenir le rattachement d'individus au régime social et à la législation d'un pays d'envoi.

La fraude au détachement prend des formes variées :

- Coquille vide : la société n'a pas d'activité économique réelle dans le pays d'envoi, elle est constituée uniquement pour fournir des travailleurs détachés sur le territoire français ;
- Fraude à l'établissement : l'entreprise a une activité régulière et stable en France et/ou pas d'activité dans le pays d'origine. Elle aurait dû ouvrir un établissement sur le territoire français ;
- Mise à disposition permanente de salariés (par des entreprises de travail temporaire)

Quelques illustrations :

- Atlanco (EPR Flamanville): Entreprise de travail temporaire (non spécialisée). La prestation de services est contractée auprès d'Atlanco Dublin. Celle-ci contracte avec une filiale chypriote. Cette dernière détache des salariés polonais.

NB : L'affaire a commencé avec un accident mortel du travail

- Norbert Dentressangle : Entreprise de transport routier, qui faisait l'objet de surveillances depuis plusieurs mois pour suspicion de fraude transnationale. Elle fait travailler exclusivement en France des salariés étrangers à partir de 3 filiales étrangères (roumaine, polonaise et portugaise).
- Ryan Air (1) : Affiliation en Irlande des pilotes affectés à la base de Marignane

Le principe d'unicité implique la production d'un certificat (formulaire A1) attestant le rattachement d'une personne à une législation de sécurité sociale.

La caractérisation de la fraude est compliquée par le fait que les certificats de détachement A1 peuvent être communiqués à tout moment, y compris après l'opération de contrôle (jurisprudence de la CJUE). L'employeur doit en revanche faire avant le début de l'activité une déclaration préalable de détachement, à l'inspection du travail du lieu de réalisation de la prestation.

En vertu du principe de coopération loyale, l'affiliation au régime concerné est présumée régulière. Le certificat lie les institutions et les juridictions du pays d'accueil tant qu'il n'a pas été retiré ou déclaré invalide par l'institution qui l'a délivré.

Les investigations des inspecteurs Urssaf consistent à :

- Vérifier l'existence d'un certificat A1 et l'authenticité des documents présentés (utilisation notamment de la base du Cleiss Sirdar)
- Vérifier l'existence juridique de l'entreprise étrangère (utilisation des bases Ellipro et Orbis, saisine du bureau de liaison concerné)
- Vérifier la situation du travailleur au regard de la législation sociale

L'inspecteur constitue un faisceau d'indices à partir duquel il fonde son intime conviction.

Si l'inspecteur Urssaf conclue à l'irrégularité du détachement, la procédure est la suivante :

- 1) L'Urssaf envoie un courrier circonstancié aux autorités étrangères, qui ont 3 mois pour répondre (délai renouvelable une fois). C'est la 1^{ère} phase de dialogue ;
- 2) Si la réponse des autorités étrangères ne satisfait pas l'Urssaf, l'État (Direction de la sécurité sociale - DSS) peut entamer une 2^{ème} phase de dialogue, ou bien saisir la commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale.

Le principe de confiance mutuelle entre les autorités compétentes des États membres implique des phases de dialogues afin de concilier les appréciations. Officiellement, il n'y a que les juridictions du pays d'origine qui peuvent trancher.

Si le dialogue amène les autorités étrangères à retirer le formulaire A1, le salarié concerné est assujéti à la sécurité sociale française et les cotisations exigées.

Dans le cas contraire, il faut solliciter l'avis de la commission administrative mais il n'est que consultatif. Si les autorités étrangères refusent le retrait du formulaire A1 malgré un avis de la commission favorable à l'Urssaf, la seule possibilité est de déposer un recours en manquement contre le pays d'envoi devant la CJUE. La procédure est par conséquent lourde et les résultats aléatoires, d'autant que durant ce temps les délais de prescription courent. Les Urssaf y regardent donc à deux fois avant de s'y engager.

Olivier Gateau demande comment sont associés les représentants du personnel (quand la taille de l'entreprise est suffisante pour qu'il y en ait) pour investiguer en interne.

Jean-Marie Guerra indique qu'il faut effectivement que le maximum d'acteurs soient impliqués car les moyens des inspecteurs sont *in fine* très limités au regard de la lourdeur des procédures.

Laetitia Assali évoque une étude sur le travail détaché que la DGTrésor vient de publier :

<http://www.tresor.economie.gouv.fr/File/425307> (Trésor-Eco n°171, juin 2016).

Cette étude tend à montrer que si le détachement est effectué dans les règles (respect des salaires minima légaux et professionnels français, respect de la durée du travail applicable en France, prise en charge des frais de transport et d'hébergement...), il ne procure généralement pas d'avantage décisif en matière de coût du travail : le gain sur les cotisations de sécurité sociale (appelées à un taux plus faible dans le pays d'envoi) est en général compensé notamment par les frais de transport et d'hébergement. Le problème est donc celui de la fraude au détachement et de son contrôle, pas le principe de détachement.

Christine Labat signale que l'étude de la DG Trésor n'est pas complètement couvrante. Il convient notamment de considérer la question fiscale.

Jean Marie Guerra liste quelques propositions d'évolutions réglementaires (révision du Règlement) issues d'un travail piloté par Dominique Libault :

- Allonger la durée minimale d'affiliation dans le pays d'origine de 1 à 3 ou 6 mois.
- Conditionner la délivrance du certificat A1 au respect de législation de sécurité sociale dans le pays d'origine.
- Encadrer les délais de demande et de délivrance du certificat A1.

- Introduire dans le code des marchés publics, au-delà de la déclaration des entreprises sous-traitantes, la déclaration obligatoire de l'emploi (ou non) de travailleurs détachés pour accomplir les missions faisant l'objet du marché.

S'agissant de l'identification du détachement dans le système d'information de la branche du recouvrement :

- Les montants de redressement pour fraude aux prestations internationales englobent tout ce qui est lié à la fraude transnationale, pas seulement la fraude au détachement.
- Le système d'information ne permet d'identifier la fraude transnationale que lorsque l'action donne lieu à un redressement car il existe un chef de redressement associé.
- La question est donc de savoir à quel moment on « ramasse » l'information. Compte tenu de la lourdeur des procédures, il convient de ne pas attendre d'être en bout de chaîne pour enregistrer l'information.

3. La fraude aux prestations de services internationales (Christine Labat, DSS)

Le ministre chargé de la sécurité sociale est l'autorité compétente en France pour les questions de sécurité sociale relatives au Règlement (CE) n°883/2004. A ce titre, la DSS intervient en cas de désaccords entre États membres à propos de conflits de législation applicable relatifs aux travailleurs détachés.

Christine Labat précise que son intervention est un point de vue plutôt juridique que statistique même si la DSS est associée au suivi statistique relatif aux détachements de la Commission européenne.

L'évaluation de la fraude au travail dissimulé en matière de détachement est malaisée, pour différents motifs. Si en droit interne, la fraude est appréhendée sous l'angle de l'infraction de travail dissimulé, en droit européen, cette notion est peu prise en compte dans le Règlement et par la jurisprudence et les frontières avec l'optimisation sociale sont ténues. Les règles de détermination de la législation de sécurité sociale applicable aux personnes mobiles comportent des imprécisions, qui, laissent place à des marges d'appréciation et sont sources de désaccord entre États membres.

C'est le cas notamment pour les conditions de maintien d'un salarié à la législation de l'État d'envoi dans le cadre du détachement, prévu par l'article 12§1 du Règlement (CE) n°883/2004 ¹.

La fraude en matière de détachement est par nature difficile à évaluer en dehors des contrôles effectués. Mais le phénomène des « détachements » au sens de la sécurité sociale est lui-même peu aisé à estimer. Les formulaires concernant la législation applicable et remis au travailleur en cas de détachement constituent la principale source de données. Encore faut-il préciser que le « détachement » au sens du droit du travail peut relever de plusieurs dispositions dans le Règlement européen, notamment de l'exercice d'une activité salariée sur le territoire de plusieurs États membres. Ce cas est prévu par l'article 13§1 du même règlement (NDLR : ce cas concernait 22 % des formulaires A1 en 2014²).

Pour mieux cerner le nombre de salariés en détachement, on peut rapprocher les chiffres issus de formulaires A1 du nombre de déclarations préalables de détachement (source DGT). En 2014, on dénombre :

- 73 593 déclarations de détachement (par entreprise) pour 228 649 salariés détachés en France (source DGT) ;
- 190 848 formulaires A1 émis pour 114 508 personnes détachées (estimation du nombre de personnes faisant l'objet d'un ou plusieurs formulaires) en France.

Ces chiffres sous-évaluent probablement la réalité du nombre de détachements.

La Belgique est en pointe sur le suivi et le contrôle de la PSI, notamment grâce à une déclaration obligatoire de toutes les personnes venant travailler en Belgique (la [Limosa](#)). Ce système a permis de collecter 460 000 déclarations en 2014.

Depuis quelques années, la France cherche à renforcer le suivi et le contrôle des détachements, notamment au vu de ce qu'a fait la Belgique .

¹ « La personne qui exerce une activité salariée dans un État membre pour le compte d'un employeur y exerçant normalement ses activités, et que cet employeur détache pour effectuer un travail pour son compte dans un autre État membre, demeure soumise à la législation du premier État membre, à condition que la durée prévisible de ce travail n'exécède pas vingt-quatre mois et que cette personne ne soit pas envoyée en remplacement d'une autre personne détachée. »

² « Posting of workers - Report on A1 portable documents issued in 2014 », Commission européenne, décembre 2015.

4. Le détachement dans le secteur du bâtiment (Laetitia Assali, FFB/Medef)

Selon la DGT, en 2014, le secteur de la construction représentait :

- 25 400 déclarations de détachement sur un total de 73 593 (34,5%) ; en baisse de 10 % sur un an.
- 84 608 salariés détachés sur un total de 228 649 (37,0 %) ; en baisse de 8 % sur un an.

La baisse constatée entre 2013 et 2014 est à relativiser compte tenu de la forte progression du travail détaché dans le secteur du travail temporaire : + 26 % en termes de déclarations ; + 25 % en termes de salariés détachés (il serait intéressant de connaître le secteur d'intervention des salariés intérimaires détachés).

Au global, les déclarations de détachement directement rattachées au secteur de la construction correspondent à 9,6 millions de jours d'emploi, soit environ 42 000 ETP.

La durée moyenne de détachement est de 51 jours (47 jours sur le total des secteurs).

NB : On peut noter l'écart entre la durée des missions (à peine 2 mois) et les délais des procédures destinées à obtenir la déqualification du A1 (de l'ordre de 2 ans), ce qui interroge sur la portée pratique de ces actions.

La FFB n'est pas contre le détachement mais contre le détachement frauduleux car il implique une concurrence déloyale entre entreprises et joue en réalité en défaveur de l'emploi.

Le caractère frauduleux de la PSI est souvent détectable par les prix anormalement bas des prestations. Compte tenu du coût de revient d'un salarié en France, un coût de revient de 15 € est forcément synonyme de fraude.

A noter que les règles du noyau dur des règles applicables issues de la directive de 1996 sur le détachement (notamment en matière de salaire minimum et de salaires minimaux conventionnels) s'appliquent dès le 1er jour dans la construction alors qu'une « franchise » de 8 jours est accordée aux autres secteurs. L'application de la loi française au premier jour est capitale pour le secteur du BTP.

Les modalités de fraude évoluent rapidement : aujourd'hui se développe le prêt de main-d'œuvre officiellement à but non lucratif entre entreprises (le prêt à but lucratif est illégal mais celui à but non lucratif est autorisé).

On constate aussi des fraudes à l'établissement avec des entreprises boîte aux lettres, coquille vide.

De manière générale, la fraude passe beaucoup par le non-respect de la durée du travail. Dans certains cas, le Smic et les salaires minimaux professionnels sont respectés de manière purement formelle, les salariés détachés sont bien déclarés, mais sur la base de 35 heures hebdomadaires alors qu'ils travaillent 70 heures par semaine.

La fraude aux horaires et aux règles sur la durée du travail et le repos a souvent lieu le soir et le week-end. Aussi, la FFB souhaiterait que les contrôles aient davantage lieu sur ces plages horaires.

La fraude chez les particuliers constitue une autre difficulté réelle car les corps de contrôle ne peuvent pas rentrer chez les particuliers, que sur commission rogatoire du juge (travail détaché ou non).

Plusieurs actions ont été entreprises pour lutter contre la fraude au détachement dans le secteur de la construction à l'initiative de la FFB ou impliquant la profession :

- TVA réduite,
- Mesures législatives : renforcement de la responsabilité du MO/DO (loi Savary du 10 juillet 2014, loi Macron du 6 août 2015, loi El Khomri 2016),
- Convention de lutte contre le travail illégal et la concurrence déloyale du 23 février 2016,

Le principe d'une carte d'identification professionnelle du bâtiment a été lancé en 2006.

Dans le cadre de la loi Macron, une nouvelle carte est en cours d'élaboration. Elle contiendra de nombreuses informations portant notamment sur les situations de détachement. Le contrôle en sera facilité et il sera plus aisé de faire jouer la responsabilité des donneurs d'ordres.

Cette carte s'adresse à 4 populations :

- Les salariés d'entreprise établie en France qui a une activité de BTP sur un chantier en France,
- Les salariés d'ETT,
- Les salariés d'entreprises étrangères intervenant en France,

- Les salariés d'ETT étrangères intervenant en France,

La carte inclut un QR code qui permettra aux corps de contrôle d'accéder à une base de données gérée par l'Union des caisses de France.

La carte est payante (prix inconnu pour le moment) pour couvrir notamment le coût des applicatifs.

Des sanctions sont prévues par la loi Macron.

NB : la carte n'a pas vocation à ralentir le détachement. Le site de la carte émet une attestation temporaire pour éviter de devoir attendre la carte pour travailler. Ce n'est donc pas une entrave à l'activité.

Prochaines réunions

La prochaine réunion aura lieu le 6 septembre. Elle portera notamment sur le champ des particuliers employeurs. Il est aussi prévu une intervention de Pôle Emploi.

La réunion suivante est programmée le 29 septembre. Elle portera en particulier sur le dernier rapport du HCFiPS consacré aux évolutions des formes d'emploi et des modalités d'exercice du travail salarié et non salarié.