

Lutte contre La fraude transnationale

Le détachement

Branche Recouvrement

Jean-Marie Guerra
Directeur de la Dirres-Acoss

Le détachement en quelques chiffres (source : DGT)

En 2015 :

- nombre de PSI déclarées par les entreprises étrangères en France : 81 420 (+ 11 % en un an) déclarations concernant 286 025 salariés détachés.
- équivalent à près de 11 millions de jours détachés (+ 11 % en un an et plus de 41 % en deux ans), soit près de 46 500 ETP
- Durée moyenne de détachement : 47 jours mais avec des variations selon les secteurs professionnels : 36 j dans l'industrie, 104 j dans les HCR, 38 j dans l'agriculture, 51 j dans le BTP et 36 j dans l'intérim.
- Les zones frontalières restent majoritairement impactées par le détachement : 45 % des déclarations effectuées. Mais la PSI tend à se diffuser sur l'ensemble du territoire : 24 départements ont reçu + 1 000 déclarations (en 2011 : seuls 8 départements étaient concernés)
- Les 3 secteurs les plus concernés demeurent : le BTP (27 % des déclarations), les ETT (25 % des déclarations) et l'industrie (16 % des déclarations)
- Les salariés polonais représentent la première nationalité de main d'œuvre détachés en France : 46 816, devant les salariés de nationalité portugaise (44 456), espagnole (35 231) et roumaine (30 594).

Cadre réglementaire

Favoriser la mobilité des individus à titre professionnel dans l'espace européen : les textes et notamment le règlement n° 883/2004 vise à conjuguer :

- la libre circulation des personnes / la mobilité professionnelle avec la sécurité juridique des travailleurs notamment en matière de Sécurité Sociale ;
- la libre circulation des personnes avec la liberté d'établissement dans un État de l'UE.

Deux principes sont à ce titre posés :

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

Le détachement en matière de Sécurité sociale:

Il s'agit d'une dérogation réglementaire au principe de territorialité de la législation sociale applicable qui vise à maintenir au régime de protection sociale du pays auquel il est affilié, un travailleur, salarié ou non salarié, qui va durant une durée limitée, exercer une activité professionnelle sur le territoire d'un autre pays (article 12 du règlement n° 883/2004).

Les conditions du détachement des salariés

- Le travail doit être accompli pour le compte de l'employeur et le lien contractuel doit être maintenu pendant la durée du détachement : détermination du lien de subordination
- Le salarié doit être assujéti à la législation de l'État d'envoi avant le détachement : 1 mois quel que soit le régime de SS (ex : étudiant, retraité, ...)
- L'employeur doit exercer normalement ses activités dans le pays où il est établi (État d'envoi) : avoir un activité substantielle
- Le salarié ne doit pas être employé en remplacement d'une personne détachée
- La durée prévisible du détachement ne doit pas excéder 24 mois et le délai d'attente entre deux détachements doit être de 2 mois

La fraude transnationale en matière de Sécurité sociale

Il s'agit pour une entreprise de l'Union Européenne d'omettre ou de commettre certains actes, 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.

L'économie libérale des textes européens en matière de libre circulation des travailleurs rend le contrôle et le traitement des situations observées difficiles. Ainsi, à titre d'illustration, il convient de souligner la difficulté à obtenir le retrait d'un formulaire de détachement par les autorités compétentes à l'occasion des situations présumées de faux détachement de salariés ou d'emplois non salariés.

Différentes typologies de fraude au détachement

➤ **L'entreprise coquille vide**

L'entreprise n'a pas de réalité économique / structurelle / professionnelle dans un État membre mais n'existe que pour détacher des salariés sur le territoire français

➤ **Fraude à l'établissement**

L'entreprise a une activité régulière et stable orientée vers la France, ou n'exerce pas son activité principale dans son pays d'immatriculation (activité habituelle, stable et continue en France) mais détache des salariés en France

➤ **Mise à disposition permanente de salariés détachés en France**

L'entreprise, fréquemment une ETT créée *via* un montage juridique, met à disposition des entreprises françaises, sur le sol français, des salariés détachés. Le plus souvent, plusieurs États sont concernés par le montage.

Quelques illustrations ...

Atlanco

Contrat de prestation de service entre ATLANCO et son client

ATLANCO Dublin contracte avec une de ses filiales chypriote

La filiale ATLANCO recrute dans un pays de l'Est

Les salariés sous couverts ou non par des A1 délivrés par le régime social local sont détachés sur le chantier de l'EPR Flamanville (directement en réalité)

ATLANCO Dublin facture la prestation

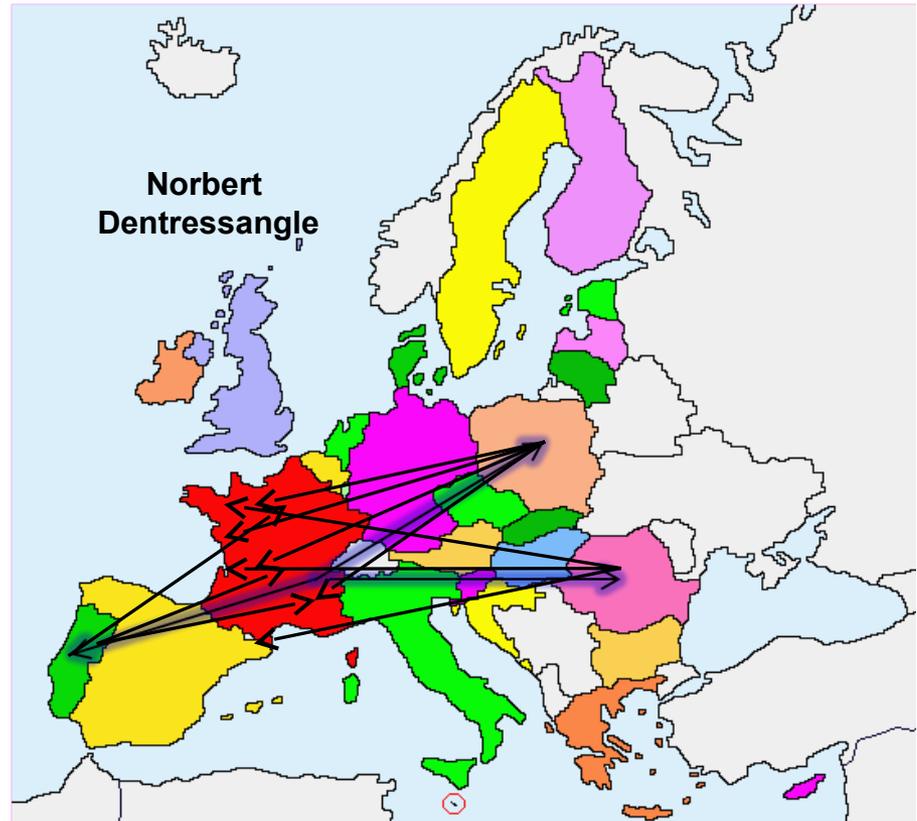


Norbert Dentressangle

L'entreprise avait fait au préalable l'objet d'investigations depuis plusieurs mois par l'OCLTI pour des suspicions de fraudes transnationales (suite à une plainte déposée auprès du Parquet de Valence par une OS du groupe).

Sont principalement visées 3 filiales étrangères, roumaine, polonaise et portugaise, sur leurs conditions d'intervention en France, notamment concernant l'emploi de salariés travaillant exclusivement à partir du territoire français tout en restant rattachés au régime de protection sociale de leur pays d'origine.

Enjeux financiers : 27 millions d'euros de redressements

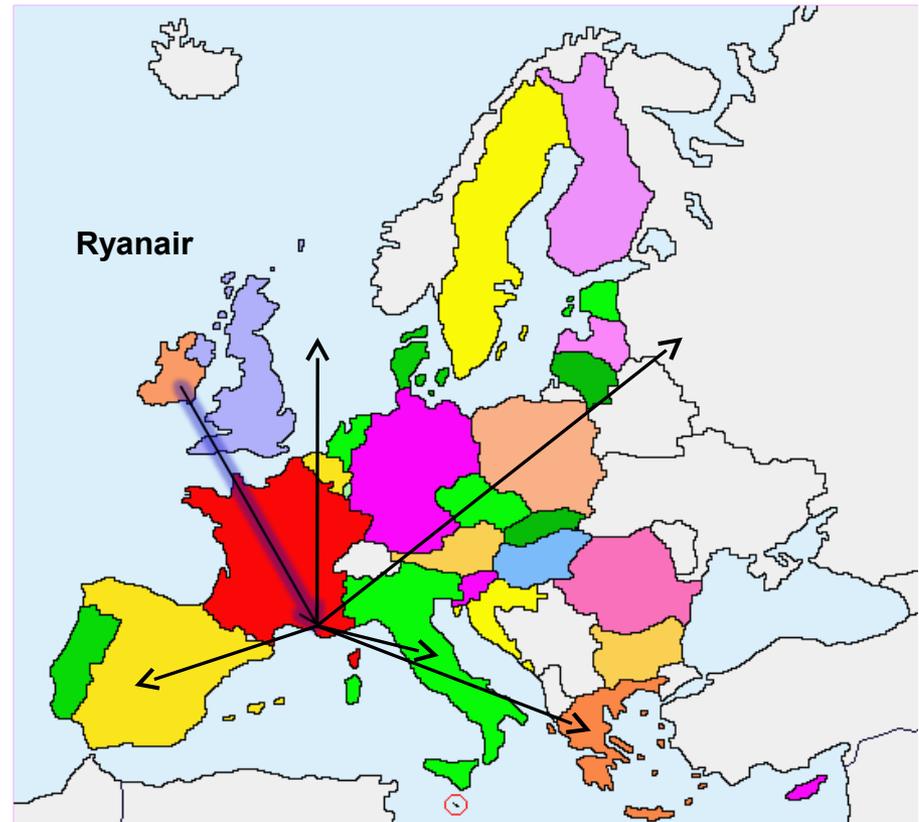


Filiales roumaine,
portugaise et polonaise

Ryanair

La compagnie aérienne maintenait le personnel navigants et les pilotes au régime de SS irlandais par voie de détachement alors que la base d'affectation était matériellement située sur le sol français (Marseille). Les opérations de contrôle ont été engagées en 2010, par l'Urssaf de Paca en lien avec l'OCLTI, suite à PV de l'office en 2009.

Enjeux financiers : 4,5 millions d'euros de redressements et 4 millions de DI



Base
d'affectation
Marignane

Problématique des certificats de détachements

En raison du principe d'unicité de la législation sociale, le rattachement d'une personne à une législation de sécurité sociale est attesté, par la production d'un certificat (formulaire A1), remis soit à l'employeur, soit à la personne concernée.

La délivrance du certificat peut intervenir à tout moment : avant ou au cours du détachement ou encore après l'expiration de la période d'activité. En conséquence, un formulaire peut être produit postérieurement aux opérations de contrôle (apport de la jurisprudence).

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 IR (inspecteurs) de la branche

Lors d'un contrôle, l'IR peut contester l'assujettissement du (des) salarié(s) à la législation du pays d'envoi à la faveur de la situation de fait constatée (faisceaux d'indices).

- **Vérification de l'existence du certificat A1**

L'IR vérifie la matérialité de l'accomplissement de cette formalité ainsi que l'authenticité des documents présentés (appui notamment base du Cleiss Sirdar)

- **Vérification de l'existence juridique de l'entreprise étrangère**

L'IR vérifie que la société étrangère n'est pas une entité fictive, qu'elle a bien une réalité juridique et qu'elle possède une activité dans son pays d'origine.

L'inspecteur s'appuie notamment sur les outils suivants :

- Base de données internationale Ellipro
- ORBIS ouvre l'accès à des informations plus détaillées sur les entreprises étrangères
- Saisine du bureau de liaison concerné

- Vérification de la situation du travailleur au regard de la législation de sécurité sociale
L'IR s'assure des conditions de détachement, de la délivrance d'un certificat A1, des modalités d'exercice de l'activité professionnelle, de la matérialité du lien de subordination, de l'activité substantielle de l'entreprise, etc. (faisceaux d'indices)



Les situations de fait rencontrées par les corps de contrôle peuvent amener à conclure que la décision sur la législation applicable résultant du formulaire A1 soit revue par l'organisme qui s'est prononcé et que le certificat soit en conséquence retiré.

La procédure de demande de retrait des formulaires A1

La décision A1 du 12 juin 2009 met en place une procédure de contestation de la validité des documents et de la détermination de la législation applicable : elle se décompose en deux parties

➤ Une phase de dialogue qui s'exerce à deux niveaux

Phase 1 de dialogue : l'IR adresse un courrier circonstancié aux autorités étrangères. Les réponses doivent intervenir dans un délai de 3 mois renouvelable 1 fois

Phase 2 de dialogue : les autorités compétentes des États membres concernés (la DSS pour la France) peuvent décider d'entamer une seconde phase de la procédure de dialogue ou de saisir directement la commission administrative.

➤ Puis, en cas d'échec, une procédure de conciliation

Les autorités compétentes des États concernés (soit la DSS pour la France) peuvent saisir la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale. La commission administrative s'efforce de concilier les points de vue dans les six mois suivant sa saisine.

➤ **Suites des procédures de demandes de retrait**

Deux situations sont possibles :

- La demande de retrait formulée est suivie d'effet en faveur de l'Urssaf requérante. Le certificat est retiré, l'affiliation des travailleurs auprès de la sécurité sociale française peut être réalisée et les cotisations exigées.
- La demande de retrait formulée est refusée ou aucune réponse n'est apportée dans les délais. Le certificat n'est pas retiré et l'assujettissement des travailleurs à la législation française demeure impossible. Aucune cotisation / contribution sociale ne peut être recouvrée.

Impact de la procédure de retrait sur le contrôle

Quel que soit le moment de la présentation du formulaire A1 (même après le contrôle), la procédure de retrait des formulaires A1 est systématiquement engagée, dès lors que la situation détectée justifie une requalification de la législation de sécurité sociale applicable aux personnes contrôlées.

Toutefois, L'IR reste fondé à l'issue des constats et vérifications opérés, à mener la procédure du contrôle jusqu'à son terme :

- opérer le chiffrage des cotisations et contributions sociales ;
- établir et adresser le PV pénal ;
- produire la lettre d'observations ;
- effectuer à l'issue de la phase contradictoire d'éventuelles réponses à observations ;
- Produire le procès verbal de contrôle.



Fiabiliser les redressements, tracer la procédure de contrôle dans le SI et préserver la prescription

Impact de la procédure de retrait sur le recouvrement

La mise en demeure est adressée par les services. Elle vise à informer officiellement le cotisant de la procédure de contrôle tout en bloquant la procédure de recouvrement dans l'attente du résultat de la procédure administrative d'instruction du retrait des formulaires A1.



Ne peut se réaliser l'assujettissement à la législation française des salariés indûment détaché et la mise en recouvrement des cotisations / contributions sociales afférentes s'effectuer : préjudice majeur en terme de financement de la sécurité sociale.

Action de la branche

Enjeu majeur des pouvoirs publics et axe fort de la Cog 2014/2017, la branche vise à renforcer la lutte contre la fraude transnationale par la détection des situations de Psi et la qualité des investigations

- ✓ renforcer l'expertise en matière de Psi : lettre collective réseau en lien avec la DSS ;
- ✓ mutualiser les expertises sur les contrôles d'ampleur nationale ;
- ✓ assurer le déploiement d'Assure Lcti (normes professionnelles) : traçabilité, formalisation et supervision ;
- ✓ s'inscrire dans le partenariat inter ministériel ;
- ✓ bénéficier des bases de données externes : déclarations préalables aux détachements (DGT- Sipsi) et base TVA intra-communautaire (outil des douanes) ;
- ✓ sécuriser la vérification de l'existence et la régularité des situations de détachement – professionnalisation accrue des IR ;
- ✓ en lien avec la DSS, conclusion d'accord bilatéraux de coopération et d'échanges d'informations (ex : convention avec le Portugal en 2016).

■

Propositions d'évolutions réglementaires formulées dans le cadre de la REIF impactant la branche

1. Allonger la durée minimale d'affiliation de 1 mois à 3 ou 6 mois, afin de limiter le recours au détachement pour les entreprises qui recrutent exclusivement des salariés en vue de les détacher. Dès lors, l'entreprise devrait occuper le personnel pendant une période plus longue avant de le détacher.
2. Conditionner la délivrance d'un certificat A1 par l'autorité de SS compétente au respect des obligations sociales de l'employeur qui envisage le détachement du salarié ou du travailleur indépendant exerçant en auto-détachement. Il convient pour cela de vérifier que les cotisations sociales ont bien été payées dans le cadre des détachements précédents, dans le pays d'origine.

3. Encadrer la délivrance des formulaires A1 non rétroactif à un délai raisonnable de 2 mois et limiter l'effet non rétroactif.

Le bornage s'étendrait entre la période comprise entre le moment où l'entreprise envisage de procéder à un détachement (et en formule donc une demande dont l'enregistrement emporterait date certaine, à l'instar de ce qui existe pour la DPAE) et le terme du délai de traitement de l'organisme. En tout état de cause, la demande d'octroi d'un certificat A1 auprès de l'organisme de SS compétent devrait intervenir préalablement au détachement.

4. 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.