

TRAVAIL – EMPLOI – FORMATION

Travail illégal

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

BUDGET

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI,
DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE
ET DU DIALOGUE SOCIAL

Circulaire interministérielle du 11 février 2013 relative à la mise en œuvre du plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015

NOR : INTK1300188C

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Annexe : plan national de lutte contre le travail illégal (PNLTI) pour la période 2013-2015.

Résumé : cette circulaire a pour objet de définir ce qui est attendu des préfets et des services de contrôle pour la mise en œuvre du plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015.

Un plan d'action régional de déclinaison du plan national de lutte contre le travail illégal doit être élaboré, sous votre direction, avec l'appui de la DIRECCTE (qui pourra réaliser la coordination des travaux) et de l'ensemble des services concernés, pour la fin du premier trimestre 2013.

Son élaboration repose sur une phase préalable de diagnostic des principaux enjeux de travail illégal de la région.

Ce plan, qui doit mettre l'accent sur la lutte contre les fraudes complexes, comprend des mesures de prévention, de formation et de communication, d'une part, et des mesures de contrôle et répressives, d'autre part, pour chacun des cinq objectifs du PNLTI, notamment dans les secteurs prioritaires.

Il intègre une déclinaison départementale pour les actions de lutte contre le travail illégal pilotées à ce niveau de l'organisation territoriale par le CODAF en fonction des spécificités locales.

Les actions retenues dans le plan feront chaque année l'objet d'un bilan afin de procéder aux ajustements nécessaires pour l'année suivante.

Références :

Article L. 8211-1 et en particulier article L. 8271-1, articles L. 8272-1 à L. 8272-4 du code du travail ;

Articles R. 8253-1, articles D. 8223-1 et suivants, articles D. 8272-1 à D. 8272-6, articles R. 8272-7 à R. 8272-11 du code du travail ;

Décret n° 2008-371 du 18 avril 2008 modifié relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes et créant la délégation nationale à la lutte contre la fraude ;

Circulaire DNLF du 20 janvier 2009 relative à la transmission des procès-verbaux de travail illégal ;

Circulaire interministérielle NOR : EFIZ1239322C du 28 novembre 2012 relative aux sanctions administratives suite à procès-verbal relevant une infraction de travail illégal.

Le ministre de l'économie et des finances, le ministre de l'intérieur et le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social à Mesdames et Messieurs les préfets de région ; Mesdames et Messieurs les préfets de département ; Monsieur le préfet de police (pour exécution) ; Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (métropole) ; Mesdames et Messieurs les directeurs des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (outre-mer) (copie pour information).

Réunie sous la présidence du Premier ministre, le 27 novembre 2012, la Commission nationale de lutte contre le travail illégal a arrêté les orientations du plan national d'action pour la période 2013-2015, que vous trouverez en annexe.

Le bilan du plan d'action 2010-2011, en soulignant l'augmentation significative des contrôles, la hausse des taux d'infraction, un accroissement du nombre de procès-verbaux et des redressements de cotisations également en progrès, permet de mesurer la mobilisation des services et les progrès accomplis par les agents de contrôle. Nous vous en remercions.

Mais ce bilan fait aussi apparaître que les montages frauduleux sont de plus en plus complexes. Ainsi, le développement du recours abusif à certains faux statuts d'emploi (bénévoles, stagiaires, auto-entrepreneurs, indépendants détachés ou non...) se développe en raison de la création de nouveaux statuts liés à l'évolution des organisations des entreprises. De plus, les infractions de marchandage et de prêt illicite de main-d'oeuvre semblent dans certains cas se fondre avec les cas de plus en plus nombreux de fausses prestations de services internationales, voire avec l'infraction d'emploi d'étrangers sans titre de travail lorsqu'elle implique d'autres pays que les États membres de l'Union européenne. En effet, les prestations de services connaissent un développement sans précédent. 45 000 déclarations de détachement ont ainsi été effectuées en 2011 par des entreprises étrangères et ont concerné 145 000 salariés détachés. La progression des déclarations effectuées sur un an a été de 17 %.

À travers le plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015, le Gouvernement entend bien poursuivre la dynamique engagée contre le travail dissimulé, mais aussi aller plus loin et s'attaquer aux fraudes les plus complexes et/ou les plus préjudiciables aux salariés, aux entreprises et aux finances publiques.

La lutte contre le travail illégal est d'abord indispensable pour assurer le respect des droits des salariés : il est inacceptable que, dans une économie développée comme la nôtre, des situations de travail non déclaré perdurent, au détriment des droits essentiels de ceux qui y sont confrontés d'abord, mais aussi des autres salariés, du fait d'une forme de dumping social interne.

Elle est aussi essentielle pour garantir des règles de saine concurrence entre les entreprises : il faut que les entreprises qui jouent le jeu, qui respectent les règles, ne soient pas pénalisées par des situations de fraude et de non-droit créées par des personnes qui en tireraient profit.

Enfin, elle est nécessaire pour contribuer au financement de notre système de protection sociale : le travail illégal est source d'évasions fiscales et sociales inacceptables.

Dans ce sens, la lutte contre le travail illégal s'inscrit pleinement dans la politique que le Gouvernement entend mener pour le redressement de notre pays et la compétitivité de notre économie.

Le plan national 2013-2015 entend avoir une approche globale. Son objet est de combattre ces situations de fraude par une politique de prévention plus efficace, un meilleur ciblage des contrôles, une coordination accrue des corps de contrôle et une plus grande professionnalisation de leurs agents.

La direction générale du travail (DGT) assure l'animation et le suivi de la mise en œuvre du plan et à ce titre apportera un appui technique, juridique et méthodologique aux services de contrôle avec l'aide des administrations, et en particulier de la DNLF, ainsi que les organismes nationaux partenaires (ACOSS, CCMSA, Pôle emploi...).

Les services sont invités à porter à la connaissance de la DGT les situations de travail illégal particulièrement complexes pour qu'elles fassent l'objet d'un examen par la cellule nationale d'experts mise en place dans le cadre du plan national.

La DGT fera parvenir régulièrement aux services de contrôle un retour sur les expertises qui y seront menées.

1. Les objectifs de contrôle

Le contrôle reste la base de l'intervention sur le travail illégal. Il s'exerce sur un certain nombre de secteurs prioritaires et s'articule autour de cinq thématiques constituant les principales situations frauduleuses :

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

Le plan national précise pour chacun de ces thèmes les secteurs professionnels les plus concernés et pour lesquels vous devez mobiliser l'action des services de contrôle.

À côté des secteurs habituels (hôtels, cafés, restaurants, bâtiment et travaux publics, commerce de détail, travaux saisonniers en agriculture, services aux entreprises, spectacle vivant et enregistré), s'ajoutent les transports routiers de marchandises et, pour le recours aux stagiaires, le secteur des banques et assurances.

Vous veillerez par ailleurs à mobiliser l'ensemble des services pour qu'ils regroupent leurs efforts pour lutter particulièrement contre les fraudes complexes et organisées. Une attention spécifique vous est demandée pour associer pleinement les DREAL aux actions de la lutte contre les fraudes qui concernent les entreprises de transport routier de marchandises.

Ces dernières années, les moyens juridiques favorisant les poursuites contre le travail illégal ont été considérablement développés. Le code du travail a ainsi été complété par des dispositifs renforçant la protection des salariés étrangers sans titre de travail, d'une part, et instaurant des sanctions administratives contre les employeurs en situation de travail illégal, d'autre part (travail dissimulé, marchandage, prêt illicite de main-d'oeuvre, emploi d'étrangers sans titre de travail, fraude aux revenus de remplacement, cumuls irréguliers d'emplois).

Au titre du plan national, les moyens de formation, de coopération interservices et de coordination sont également renforcés pour faire face à l'évolution de la fraude organisée et à la complexité des situations.

2. Le plan d'action régional

Pour la mise en œuvre du plan national, vous élaborerez, avec le concours de la DIRECCTE, un plan d'action régional sur la base d'un diagnostic préalable et partagé entre tous les acteurs de la lutte contre le travail illégal.

Le plan d'action régional reprend l'ensemble des objectifs du plan national. Il est pluriannuel avec des ajustements annuels. Il devra être transmis à la direction générale du travail, département de l'animation et de la politique du travail avant la fin du premier trimestre 2013.

Son élaboration doit reposer sur une phase préalable de diagnostic des principaux enjeux de travail illégal de la région.

Ce plan doit mettre l'accent en particulier sur la lutte contre les fraudes complexes (fraude aux détachements dans le cadre des prestations de services internationales, situations frauduleuses issues de sous-traitance en cascade et fraudes aux statuts particuliers).

Pour chacun des cinq objectifs du PNLTI, notamment dans les secteurs prioritaires, le plan d'action régional comprend des mesures de prévention, de formation et de communication, d'une part, et des orientations de contrôle et de répression mises en œuvre au niveau départemental, d'autre part.

Le plan d'action régional de lutte contre le travail illégal doit être présenté en réunion du comité de l'administration régionale (CAR) pour sa validation définitive. Sa mise en œuvre et le bilan de sa réalisation font l'objet d'une communication de votre part en région et dans les départements.

2.1. Diagnostic

Le plan doit reposer sur un diagnostic préalable des pratiques de travail illégal dans la région.

Une analyse partagée des situations de travail illégal, à partir des données nationales de chaque service, doit permettre en effet de définir les principaux enjeux de travail illégal et de cibler les actions à privilégier. Elle doit comprendre nécessairement un bilan de la verbalisation et des sanctions sur le territoire.

Afin de mieux objectiver les phénomènes de fraude, les données nationales feront l'objet d'une mise en commun et d'une analyse par les administrations et organismes impliqués dans la lutte contre le travail illégal au cours de l'année 2013.

Dans l'attente des conclusions de ce travail, qui vous seront transmises dès leur finalisation, vous pourrez utiliser plusieurs sources pour élaborer ce diagnostic.

Vous pourrez tout d'abord vous référer aux travaux d'études et de recherches conduits par l'ACOSS en matière de fraudes aux prestations de services internationales. Prochainement, une cartographie des risques par typologie de fraude constatée sera réalisée par l'ACOSS et viendra compléter les données utiles au ciblage des contrôles.

Vous pourrez également vous appuyer sur le bilan de la coopération entre les services de l'inspection du travail et les URSSAF, élaboré au niveau national et dans chaque région dans le cadre de la déclinaison de la charte nationale de coopération ACOSS-DNLF-DGT.

Vous pourrez de même vous appuyer sur les documents et bilans réalisés par les administrations et organismes nationaux en charge de la lutte contre le travail illégal mentionnés ci-dessous (1).

Vous pourrez enfin exploiter les constats et analyses des services de contrôle locaux menés notamment dans le cadre des travaux des CODAF.

Vous veillerez à ce que les DREAL soient associées à l'élaboration du diagnostic régional pour ce qui concerne particulièrement les données relatives aux entreprises de transport routier de marchandises.

2.2. Prévention, formation et communication

Les conventions de partenariat (2), signées par le préfet et les organisations professionnelles, les chambres consulaires, les collectivités publiques, notamment locales, et les personnes morales ayant une mission de service publics, sont des outils territorialisés et sectoriels de lutte contre le travail illégal. Ces partenariats permettent d'impliquer et de responsabiliser les représentants d'un secteur en prévoyant des actions conjointes avec les pouvoirs publics en matière de communication, d'information et de sensibilisation des entreprises, de contrôle, de signalement et d'actions en justice.

Depuis 1992, 17 conventions de partenariat ont été signées au niveau national (3) et déclinées par plus de 350 conventions locales, régionales ou départementales.

La prévention est un axe majeur de la politique de lutte contre le travail illégal et les conventions de partenariat en constituent un marqueur important parce qu'elles engagent les acteurs concernés. Aussi, le plan national de lutte contre le travail illégal prévoit un renforcement significatif de ces conventions au niveau national comme au niveau territorial. Une plus grande efficacité sera recherchée dans la mise en œuvre de ces conventions.

(1) Analyse de la verbalisation en 2010-2011 de la DGT.
Bilan d'application du plan national d'action 2011 de la DGT.
Analyse des déclarations de détachement des entreprises prestataires de services en France en 2011.
Rapport thématique sur la lutte contre le travail illégal 2011 de l'ACOSS.
Bilan d'activité 2011 de l'OCLTI.
Bilan des actions de lutte contre la fraude de la Mutualité sociale agricole 2011.
Statistiques état 4001, index 93 à 95.
Bilan annuel DNLF.

(2) Circulaire du 24 janvier 1992 relative au dispositif de lutte contre le travail clandestin.

(3) Cf. Plan national page 24.

Tout d'abord, les organisations syndicales de salariés seront invitées à participer à la négociation et pourront ainsi peser sur la pertinence et le respect des engagements contractés. Ensuite, le contenu devra traduire un investissement significatif des signataires se concrétisant par des actions opérationnelles. En ce sens, un groupe de travail national auquel seront invités les partenaires sociaux sera constitué pour rechercher les moyens de rendre ces conventions de partenariat plus efficaces.

Aussi, vous êtes invités à organiser la concertation avec les partenaires sociaux afin de déterminer les branches ou les secteurs professionnels de votre région dans lesquels il serait utile d'engager des négociations pour la conclusion d'une convention de partenariat de lutte contre le travail illégal.

Les négociations doivent désormais impliquer tant les organisations professionnelles que les organisations syndicales de salariés. Elles peuvent s'appuyer sur les conventions nationales déjà existantes, qui ont vocation à être déclinées au niveau régional ou départemental pour renforcer leur efficacité. Elles peuvent également porter sur des branches ou secteurs professionnels non couverts par une convention nationale.

La signature de ces conventions doit s'accompagner de toutes mesures permettant de renforcer leur portée et leur opérationnalité : élaboration d'outils dédiés de communication pour les employeurs et salariés de la branche ou du secteur, de documents techniques et juridiques d'explication sur le travail illégal, organisation de réunions régulières de sensibilisation et de suivi de la mise en œuvre des conventions...

Par ailleurs, au titre de la formation des agents de contrôle, la DGT organisera, en lien avec les DIRECCTE pour permettre son intégration dans le plan, un programme interinstitutionnel de déplacements en région. Ouvertes à l'ensemble des corps de contrôle compétents, ces journées permettront aux représentants des administrations centrales et organismes nationaux d'échanger avec les services sur la réglementation, les moyens et les bonnes pratiques de lutte contre le détournement des règles du détachement, et plus généralement les procédures complexes conduisant à du travail illégal.

Ce premier niveau d'information doit être complété par la promotion, dans tous les réseaux locaux, des formations interservices directement liées aux opérations de contrôle complexes organisées par l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP), qui contribuent également à l'amélioration de la coopération opérationnelle des services et à une meilleure efficacité des actions de contrôle. Ces formations comprendront des modules spécifiques à la traite des êtres humains et à leur exploitation par le travail. Le catalogue 2013 des formations interinstitutionnelles en matière de lutte contre le travail illégal de l'INTEFP sera diffusé auprès de l'ensemble des services concernés.

Enfin, en termes de communication, le plan doit prévoir notamment un dispositif de communication grand public mettant en relief les actions significatives menées par les services de contrôle et les résultats des poursuites engagées au plan local. Il peut organiser, le cas échéant, un relais au niveau national pour en renforcer l'impact. Les signatures de conventions de partenariat doivent également être médiatisées pour mieux mobiliser le secteur professionnel concerné.

2.3. Suivi et bilan de la mise en œuvre opérationnelle du plan régional dans les départements

Le plan doit définir les mesures de suivi des actions afin de permettre l'élaboration chaque année d'un bilan de sa mise en œuvre.

Ces mesures de suivi doivent être à la fois quantitatives (nombre de conventions de partenariat signées, nombre de procès-verbaux de travail illégal [logiciel TADEES], nombre de procédures issues d'opérations conjointes, nombre de sanctions administratives, montant des redressements de cotisations sociales...), conformément aux indicateurs définis dans le plan national, et qualitatives (suivi des procès-verbaux, retours d'expériences des services de contrôle, communication grand public, réunions de formation, coordination...).

Au plan départemental, le secrétariat permanent du CODAF, et en particulier l'agent en charge du travail illégal, sera un relais pertinent en vue d'assurer la remontée d'informations relatives aux différentes réponses et sanctions apportées aux constatations de travail illégal.

3. La mise en œuvre opérationnelle dans les départements

Élaboré et suivi au niveau régional, le plan a cependant aussi vocation à être complété par des éléments de niveau départemental, en tant qu'échelon pertinent d'organisation opérationnelle de la lutte contre le travail illégal.

Le plan régional devra être décliné dans chaque département, en concertation entre le préfet et le procureur de la République, et en lien avec le comité opérationnel départemental antifraude (CODAF), au plus tard avant la fin du premier semestre 2013.

La mise en œuvre départementale s'appuie principalement sur les contrôles réalisés en matière de lutte contre le travail illégal, ainsi que sur les sanctions administratives qui peuvent en résulter.

Elle peut se traduire également par une déclinaison des actions de prévention, de formation et de communication prévues dans le plan régional.

3.1. Contrôles

Le plan doit décliner, pour les services en charge du contrôle de la lutte contre le travail illégal, les objectifs du PNLTI et les indicateurs qui y sont associés (*cf.* fiche 10 du PNLTI 2013-2015). Ces objectifs seront relayés par le CODAF.

Conformément à l'article 9 du décret du 18 avril 2008 relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes, modifié par le décret du 25 mars 2010, le CODAF est présidé conjointement par le préfet et le procureur de la République. Le comité est convoqué en formation restreinte par le procureur de la République territorialement compétent chaque fois que la mise en œuvre d'une action judiciaire l'exige.

Le CODAF, réuni en formation dédiée au travail illégal, est la structure d'organisation de la coopération entre les services. Cette coopération doit être privilégiée pour atteindre les objectifs fixés.

Le CODAF assure ainsi la préparation et le suivi des contrôles conjoints qui y sont décidés et qui doivent concerner toutes les formes de travail illégal, mais aussi prendre en compte de manière significative les opérations complexes. Une attention particulière doit être portée sur le secteur des transports, nouvellement identifié comme prioritaire, ainsi que, le cas échéant, sur les abus dans le secteur des spectacles, par la recherche d'une coopération spécifique avec Pôle emploi.

Le CODAF doit également être tenu informé des contrôles significatifs menés à l'initiative propre d'un ou de plusieurs services de contrôle et que vous devez fortement encourager, ou, dans le cadre de la coopération spécifique entre les réseaux de l'inspection du travail, de la Mutualité sociale agricole et des URSSAF. L'élaboration et le suivi des plans d'actions régionaux pilotés conjointement, auxquels la MSA sera désormais associée, sont en effet renouvelés. À ce titre, une nouvelle instruction nationale DGT-DNLF-ACOSS-CCMSA est en cours d'élaboration et vous parviendra prochainement. Comme le prévoient les textes en vigueur (1), vous veillerez à ce que les services des DREAL soient bien associés à toute opération portant sur des entreprises de transport routier de marchandises.

Il est rappelé que le plan national a fixé à 25 % la part des procédures de travail illégal issues d'opérations conjointes, c'est-à-dire effectuées par au moins deux services distincts. Il s'agit d'un indicateur transversal à toutes les thématiques de contrôle qui nécessite une grande vigilance de votre part.

Par ailleurs, dans le cadre du plan régional, il est souhaitable de programmer dans l'ensemble des départements des contrôles coordonnés au niveau régional sur des thématiques ou des secteurs particuliers.

3.2. Sanctions administratives

Au-delà des actions de contrôle, la nécessité d'intensifier la lutte contre le travail illégal suppose la mobilisation de tous les leviers de réponses et de sanctions existantes. Outre la réponse pénale, le procès-verbal établi en matière de travail illégal est une étape essentielle pour la mise en œuvre de la réponse appropriée que ce soit en termes de redressement de cotisations sociales, de redressement fiscal ou encore de sanctions administratives.

Le code du travail prévoit désormais des instruments juridiques majeurs pour la lutte contre le travail illégal en renforçant les sanctions administratives et financières à l'égard des employeurs en situation de fraude.

La mise en œuvre des nouvelles sanctions administratives est un enjeu important pour la lutte contre le travail illégal. Aussi, vous veillerez à leur effectivité et vous vous assurerez notamment pour cela de la pertinence des circuits et des procédures d'instruction pour le refus et le remboursement des aides publiques demandées ou perçues par les établissements concernés par les infractions de travail illégal, l'exclusion des contrats publics et la fermeture administrative (cf. circulaire interministérielle relative aux sanctions administratives suite à procès-verbal relevant une infraction de travail illégal du 28 novembre 2012).

Pour permettre aux préfets de département (et, à Paris, au préfet de police) de prendre ces sanctions administratives, qui relèvent de leur seule compétence, le code du travail exige une information de l'autorité administrative et l'existence d'un procès-verbal relevant au moins une infraction de travail illégal parmi les suivantes : travail dissimulé, marchandage, prêt illicite de main-d'œuvre ou emploi d'un étranger sans titre de travail.

La circulaire interministérielle relative aux sanctions administratives suite à procès-verbal relevant une infraction de travail illégal du 28 novembre 2012 prévoit ainsi que dès réception d'un procès-verbal de travail illégal établissant des faits répondant aux critères, et en particulier la répétition de l'infraction dans le temps, le CODAF propose au préfet la mise en œuvre des sanctions appropriées en suivant la procédure décrite dans son annexe IX et en utilisant la fiche de renseignements prévue à cet effet (annexe X de la circulaire).

La rédaction d'un procès-verbal nécessitant parfois un délai assez long, il est important que le préfet dispose rapidement de l'information suffisamment étayée par des éléments de fait et de droit sur une situation de travail illégal présentant un caractère grave et répétitif, et donc susceptible de fonder une fermeture de l'établissement. Il pourra ainsi recueillir immédiatement auprès de l'agent habilité en matière de travail illégal auprès du CODAF l'ensemble des informations nécessaires à sa prise de décision dès transmission des procès-verbaux à ce dernier. Aussi revient-il à chaque préfet d'arrêter localement une organisation permettant de garantir l'appui des services verbalisateurs à l'agent habilité auprès du CODAF en matière de travail illégal.

L'utilisation de l'ensemble des leviers de réponse et des sanctions ne peut se faire sans que soit organisée une fluidité dans la circulation d'informations sur l'ensemble des procès-verbaux de travail illégal. Comme le prévoit la circulaire DNLF du 20 janvier 2009, le CODAF, et en particulier l'agent habilité en matière de travail illégal, doit ainsi recevoir, de l'ensemble des services de contrôle, les procès-verbaux dressés en matière de travail illégal.

Pour les entreprises de transport routier de marchandises, le procès-verbal pour travail illégal permet de constater la perte temporaire de la condition d'honorabilité exigée pour gérer une entreprise de transport routier. En cas, vous serez amené à saisir la commission régionale des sanctions administratives pour qu'elle rende son avis (2). De façon générale, vous veillerez à la saisine des instances chargées de la mise en œuvre de sanctions pour travail illégal prévues pour des secteurs particuliers – culture (3), sécurité privée...

(1) Le décret du 18 avril 2008 consolidé prévoit à l'article 9 que le CODAF « peut entendre et recueillir tous avis utiles de personnalités et de représentants de services, d'organismes ou de collectivités ayant une action en matière de lutte contre la fraude dans le département ».

(2) Circulaire du 4 mai 2012 relative à l'accès à la profession de transporteur routier et à l'accès au marché du transport routier du ministre de l'écologie, du développement durable, du transport et du logement (NOR : TRAT1132005C).

(3) Cf. décret n° 2011-788 du 28 juin 2011 relatif aux contrôles et sanctions prévus par le code du cinéma et de l'image animée.

Vous organiserez une remontée trimestrielle des sanctions administratives prononcées par les préfets des départements ou les autorités gestionnaires d'aides publiques auprès du secrétaire du CODAF ou de l'agent en charge du travail illégal au sein du CODAF. La DNLF vous fera un retour régulier de la mise en œuvre des sanctions administratives sur le territoire national.

3.3. Protection des droits de salariés

Le code du travail garantit aux salariés victimes du travail illégal des droits sociaux pour réparer le préjudice subi du fait des agissements illégaux de leur employeur. En matière de travail dissimulé, les salariés peuvent s'informer auprès des services de contrôle pour savoir si leur emploi a bien été déclaré. En outre, en cas de rupture de la relation contractuelle, les salariés non déclarés peuvent prétendre au bénéfice d'une indemnité forfaitaire égale à six mois de salaire, sauf dispositions conventionnelles plus favorables. Cette indemnité accordée par les conseils de prud'hommes est due, quelle que soit la forme du travail dissimulé ou de la durée de l'emploi. Enfin, le salarié peut également obtenir des dommages-intérêts en fonction du préjudice invoqué, en se constituant partie civile à une instance pénale.

Vous veillerez à ce que ces droits soient bien rappelés lors des contrôles relatifs au travail dissimulé.

Pour le cas particulier des salariés étrangers en situation irrégulière d'emploi, outre les droits susvisés dont ils bénéficient au même titre qu'un ressortissant national, les dispositions du code du travail leur garantissent une information systématique et objective relative à leurs droits sociaux et pécuniaires.

D'autre part, ces mêmes dispositions prévoient le recouvrement des créances salariale et indemnitaire, la remise des documents afférents à la période d'emploi avant toute procédure de reconduite à la frontière, le cas échéant, ainsi que la possibilité de saisir les tribunaux civils et correctionnels.

Vous veillerez donc à ce que les services compétents pour lutter contre l'emploi illégal d'étrangers sans titre (police, gendarmerie, douanes et inspection du travail) procèdent à cette information au cours de leurs contrôles, en utilisant à cette fin le dépliant d'information élaboré conjointement par les ministères de l'intérieur et du travail.

L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) est l'organisme chargé du recouvrement des créances salariales des salariés étrangers sans titre de séjour lorsqu'ils sont, à la suite d'un contrôle, placés en rétention administrative ou assignés à résidence ou ont été reconduits dans leurs pays d'origine.

Vous vous assurez que les agents des services compétents transmettent à cet organisme les informations lui permettant d'agir auprès des employeurs de ces étrangers sans titre, au moyen de la fiche DIMM (1) correspondante. Dans tous les cas, un exemplaire des procès-verbaux établis sur la base de l'article L. 8251-1 du code du travail est transmis au directeur général de l'OFII (2).

En outre, il vous est rappelé que le salarié étranger en situation irrégulière a la possibilité de déposer une demande d'admission exceptionnelle au séjour au titre du travail auprès des autorités administratives compétentes qui instruiront sa demande conformément aux dispositions de la circulaire du 28 novembre 2012 relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour des étrangers en situation irrégulière.

*
* *

Dans un domaine comme celui du travail illégal, qui couvre des dimensions différentes (sociale, fiscale, juridique, économique, nationale et européenne, etc.) et dont les pratiques sont mouvantes, la qualité du partenariat entre les services est une des conditions d'efficacité de l'action administrative. À ce titre, le plan national d'action met l'accent sur le renforcement significatif de la coopération entre l'ensemble des acteurs de la lutte contre le travail illégal.

Nous vous invitons à encourager tous les moyens permettant de favoriser cette coopération au niveau territorial entre tous les services en charge de la lutte contre le travail illégal, que ce soit dans le cadre de l'action quotidienne des services comme dans le cadre des priorités fixées par le CODAF.

Le ministre de l'intérieur,
MANUEL VALLS

Le ministre de l'économie et des finances,
PIERRE MOSCOVICI

*Le ministre du travail, de l'emploi,
de la formation professionnelle
et du dialogue social,*
MICHEL SAPIN

*Le ministre délégué auprès du ministre
de l'économie et des finances,
chargé du budget,*
JÉRÔME CAHUZAC

(1) Fiche d'information (DIMM) à compléter par les agents de contrôle et destinée à l'OFII en vue du recouvrement des sommes dues au salarié étranger sans titre.

(2) Article L. 8271-17 du code du travail.

ANNEXE

COMMISSION NATIONALE DE LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL

27 novembre 2012

Présidée par M. Jean-Marc AYRAULT, Premier ministre

PLAN NATIONAL DE LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL 2013-2015

SOMMAIRE

Note de présentation générale

Objectif 1 : *Poursuivre l'effort concernant la lutte contre toutes les formes de travail dissimulé*

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

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

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

Objectif 5 : *Sanctionner le recours à des étrangers sans titre de travail*

Fiche 6 : Les actions de prévention dans le cadre de la lutte contre le travail illégal

Fiche 7 : La formation, l'animation et le partenariat

Fiche 8 : Communication

Fiche 9 : Bilan du plan d'action 2010-2011

Fiche 10 : Indicateurs d'objectifs et de suivi

Note de présentation générale

Orientations 2013-2015

La feuille de route dressée à l'issue de la grande conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012 a réaffirmé que « le poids du travail illégal et de l'économie informelle appelait des actions de l'État et des partenaires sociaux afin de mettre fin à des abus inacceptables qui empêchent l'accès aux droits des personnes concernées ».

Le Gouvernement a la volonté de renforcer la lutte contre le travail illégal sous tous ces aspects : évasion sociale et fiscale, exclusion sociale, concurrence déloyale, emploi d'étrangers sans titre de travail, fraudes aux prestations de services internationales et aux détachements transnationaux de travailleurs.

En effet, le travail illégal s'attaque aux fondements mêmes de notre économie et de notre modèle social. L'économie souterraine est la négation d'une politique volontariste d'un pays qui veut se moderniser et affronter résolument l'avenir :

- le travail illégal cause un préjudice considérable à l'ensemble de la collectivité en provoquant d'importantes évasions de recettes fiscales et sociales ;
- il fausse également la concurrence à l'égard des entreprises qui respectent la réglementation ;
- pour les salariés, il est source de précarité et constitue une insupportable atteinte à leurs droits : ils ne bénéficient ni du statut individuel ou collectif résultant du code du travail ou de la convention collective ni des protections sociales comme les autres salariés.

Le Plan national 2013-2015 entend avoir une approche globale :

- il est nécessaire de continuer à lutter contre le travail illégal classique, le travail dissimulé sous ses multiples formes, qui a pour but de minorer ou d'éviter les prélèvements fiscaux et sociaux ;
- la priorité sera aussi mise sur les fraudes plus organisées qui minent notre économie, sont sources d'évasions fiscales et sociales conséquentes et précarisent de façon massive les salariés. Ces situations de fraude sont en forte croissance, ont pris des formes de plus en plus complexes et de plus grande ampleur pour répondre à de véritables stratégies économiques et financières. Dans certains cas, ces dérives sont liées au recours dans des conditions illicites à de nouvelles formes d'organisation d'entreprises ou à l'utilisation de la prestation de services au sein de l'Union européenne.

L'objet du Plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015 est de combattre ces situations de fraude par une politique de prévention plus efficace, un meilleur ciblage des contrôles, une coordination accrue des corps de contrôle et une plus grande professionnalisation de leurs agents.

Ce nouveau Plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015 s'inscrit comme les précédents dans le cadre plus large de la lutte contre les fraudes aux finances publiques visant, sur la base du plan national de lutte contre la fraude, à assurer la cohérence contre l'ensemble des comportements frauduleux.

La prise en compte des droits des salariés sera une préoccupation majeure dans la mise en œuvre de ce plan national, quelle que soit la forme de travail illégal constatée.

Ce plan est avant tout une démarche nationale. Mais la France sera particulièrement active dans les négociations en cours du projet de directive d'application de la directive de 1996 sur le détachement.

1. Des priorités de contrôle

Il est nécessaire d'inscrire ce plan national dans la durée pour favoriser le changement des comportements et en optimiser les bénéfices.

Le contrôle reste la base de l'action sur le travail illégal. Il s'exerce sur un certain nombre de secteurs prioritaires et s'articule autour de cinq thématiques constituant les principales situations frauduleuses :

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

De façon transversale à ces cinq thèmes, l'ensemble des services regrouperont leurs efforts pour lutter contre les fraudes complexes et organisées.

Objectif 1

Poursuivre l'effort concernant la lutte contre toutes les formes de travail dissimulé

Le travail dissimulé, par dissimulation d'activité ou dissimulation de salariés demeure la fraude constitutive de travail illégal la plus répandue. Il représente 80 % des infractions de travail illégal relevées par les services de contrôle en 2011. Il est donc nécessaire de renforcer l'efficacité des actions de prévention et de contrôle en ciblant particulièrement les secteurs d'activité à fort besoin de main-d'œuvre (notamment le bâtiment et les travaux publics, les hôtels-café-restaurants, le commerce de détail, les services aux entreprises, les travaux saisonniers en agriculture, le spectacle vivant et enregistré auxquels il convient d'ajouter les transports routiers de marchandises) qui connaissent toujours un fort recours au travail dissimulé.

Objectif 2

Renforcer la lutte contre les fraudes au détachement dans le cadre des prestations de services transnationales

L'enquête de la DGT sur l'année 2011 souligne le fort développement de la prestation de services transnationale. 45 000 déclarations de détachement ont été effectuées en 2011 par des entreprises étrangères. Elles concernent 145 000 salariés détachés. La progression des déclarations effectuées sur un an est de 17 %. Les remontées des services de contrôle font, à cette occasion, état de constats de fraudes liées au recours de plus en plus significatif aux entreprises de travail temporaire étrangères, à l'absence du caractère temporaire du détachement et/ou de l'activité réelle du prestataire dans son pays d'origine, aux manquements en ce qui concerne les conditions de rémunération des travailleurs, souvent payés aux conditions du pays d'origine ou obligés de défalquer de leur rémunération, un forfait restauration/hébergement.

Le secteur du bâtiment et des travaux publics ainsi que celui des transports routiers de marchandises sont particulièrement concernés par cette fraude organisée. Elle est aussi de plus en plus présente dans le secteur agricole où le phénomène s'amplifie depuis 2011 avec notamment le développement du recours aux entreprises de travail temporaire recourant à l'emploi de salariés des nouveaux États membres de l'UE.

Objectif 3

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

Les secteurs du bâtiment et des travaux publics, de l'industrie, des transports routiers de marchandise et de la sécurité privée sont particulièrement utilisateurs de la sous-traitance « en cascade ». Dans ces secteurs, la sous-traitance en cascade accentue les risques, inhérents à toute sous-traitance, de recours au faux travail indépendant et au prêt illicite de main-d'œuvre.

Les enquêtes, complexes à mener, devront conduire à la mise en cause des entreprises principales de premier niveau, voire les maîtres d'ouvrage qui sont, en réalité, les principaux bénéficiaires de cette fraude sociale et fiscale. La mise en œuvre des mécanismes de la solidarité financière sera chaque fois que possible recherchée.

Objectif 4

Intensifier le contrôle et la sanction du recours aux faux statuts

Il n'est pas acceptable que des jeunes soient contraints de commencer leur entrée dans la vie professionnelle par une période de stage régulièrement reconduite sans justification particulière autre que celle de leur refuser pour des raisons économiques un réel statut de salarié.

Le recours abusif aux faux statuts occupe toujours une place prépondérante qu'il s'agisse de jeunes travailleurs non déclarés testés par l'employeur avant la période d'apprentissage, des stages de complaisance, du faux bénévolat, familial ou non, ou de la multiplication des faux travailleurs indépendants parmi lesquels certaines formes d'auto-entrepreneuriat. L'abus du recours au statut des intermittents du spectacle restera une priorité des services de contrôle.

Des actions de prévention seront menées dans les secteurs les plus touchés par ces pratiques abusives, notamment le bâtiment et les travaux publics, les commerces de détail, les banques et assurances, les hôtels, cafés et restaurants, les travaux agricoles, les transports routiers de marchandises et les spectacles.

Objectif 5

Sanctionner le recours à des étrangers sans titre de travail et garantir les droits que les salariés en situation irrégulière ont acquis du fait de l'exécution de leur travail

Avec 2 000 infractions relevées en 2011, le recours à des étrangers sans titre de travail reste la deuxième infraction en matière de travail illégal avec une part de 11 %. Il concerne des personnes particulièrement démunies face à des pratiques d'employeurs indécents qui profitent de la vulnérabilité des personnes employées. Au-delà de la verbalisation indispensable des entreprises concernées, il est important pour les services de contrôle d'informer les intéressés de leurs droits à indemnisation même après leur retour éventuel dans leur pays d'origine.

Les secteurs d'activité à fort besoin de main-d'œuvre (le bâtiment et les travaux publics, les hôtels-café-restaurants, l'agriculture, les commerces de détail, les services aux entreprises dont le nettoyage et le gardiennage) paraissent devoir faire l'objet de priorités dans les contrôles.

Enfin, en cas de défaut de vigilance ou de diligence des maîtres d'ouvrage et des donneurs d'ordre, *a fortiori* en cas de condamnation pénale de ces derniers, la mise en jeu de leur responsabilité financière solidaire sera systématiquement proposée à l'OFII au titre des contributions spéciale et forfaitaire de réacheminement.

2. Une politique de prévention mobilisant l'ensemble des acteurs

Dix-sept conventions de partenariat ont été signées depuis 1992 au niveau national dans des secteurs très divers tels que l'agriculture, la sécurité privée, la course et le transport léger, le travail temporaire, le bâtiment et les travaux publics, le déménagement, les spectacles, l'habillement confection, la coiffure... Ces conventions témoignent de l'engagement des organisations professionnelles de branche dans la lutte contre le travail illégal.

Afin de développer l'engagement des branches et secteurs professionnels dans la lutte contre le travail illégal, il est convenu des actions suivantes :

- un groupe de travail sera réuni en 2013 associant les administrations et organismes en charge du travail illégal ainsi que les partenaires sociaux pour redéfinir le contenu des conventions de partenariat afin de renforcer l'effectivité de leur mise en œuvre ;
- plusieurs conventions de partenariat conclues au niveau national seront réactivées à l'image de ce qui vient de se faire avec la sécurité privée. Les représentants de certaines branches les plus concernées par le travail illégal et non couvertes par un accord seront incités à en négocier de nouvelles au niveau national ;
- les organisations syndicales de salariés n'ont été jusqu'à présent que rarement signataires de ces conventions, ce qui en limite la portée. Elles seront désormais systématiquement invitées à participer à la négociation des conventions de partenariat afin de renforcer la mobilisation de l'ensemble de la branche et d'améliorer le suivi de la mise en œuvre des dispositions qu'elles prévoient ;
- les DIRECCTE mèneront, sous l'égide des préfets de région, les négociations avec les représentants des employeurs et des salariés des branches professionnelles au niveau territorial afin de conclure des conventions régionales et/ou départementales de partenariat dans les secteurs les plus fortement représentés au niveau de leur territoire. Un suivi sera organisé pour s'assurer de la réalité et de la pertinence des engagements pris. Les CODAF seront informés des actions menées dans ce cadre et de leurs résultats.

Les actions de prévention et de communication conduites au cours des trois dernières années au niveau des régions dans le cadre de la charte conclue entre la DGT, la DNLF et l'ACOSS se poursuivront et pourront associer la MSA.

3. La professionnalisation et la coopération renforcée des services de contrôle

L'évolution de la fraude vers des montages organisés, complexes, qui dépassent nos frontières et s'apparentent à de la délinquance économique dans le but de contourner délibérément la législation et d'en tirer un bénéfice important nécessitent pour les services de contrôle de développer une véritable expertise spécifique pour appréhender et comprendre les stratégies des fraudeurs et une coopération renforcée et solidaire entre tous les partenaires pour les combattre.

Le plan national d'action, s'appuyant sur l'expérience acquise renforce les moyens de formation, de coopération et d'animation des services de contrôle pour mieux faire face à cette délinquance complexe. Il vise, en mutualisant les compétences, à des contrôles plus ambitieux notamment en termes de sanctions des donneurs d'ordre et de redressements sociaux et fiscaux. Il favorise la mise en œuvre des nouvelles sanctions administratives prévues par la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 en cas de faits graves ou d'infractions répétées.

Le renforcement des formations des agents de contrôle

L'INTEFP, en partenariat avec la DNLF, a prévu de renforcer les actions de formation interinstitutionnelles pour accompagner la montée en compétence nécessaire des agents de contrôle et développer leur capacité à travailler dans un champ de compétences mutualisé. Ces actions seront axées sur les priorités du plan national.

Les guides méthodologiques de contrôle du travail détaché et du contrôle des montages complexes seront réactualisés en 2013.

Des actions seront menées pour sensibiliser les agents de contrôle à la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains, notamment pour faire cesser les abus de vulnérabilité des étrangers en situation irrégulière.

L'intensification de la coopération interinstitutionnelle

La coopération s'exerce en premier lieu dans le ciblage des contrôles. Les services mettront en commun leurs capacités respectives d'analyse des risques de fraude pour optimiser ces ciblages.

De surcroît, un groupe de travail regroupant l'ACOSS, la MSA, la DGT et la DNLF aura pour objectif d'améliorer en 2013 la connaissance des phénomènes de fraude en matière de travail illégal et d'objectiver leur réalité.

En second lieu, la coopération passe par la mise en œuvre de contrôles conjoints. D'une part, la charte nationale de coopération DGT-DNLF-ACOSS fera l'objet d'une nouvelle instruction et la MSA y sera associée. D'autre part, les actions conjointes de contrôle pilotées dans le cadre des comités départementaux antifraudes (CODAF) et concernant l'ensemble des corps de contrôle seront renforcées dans les secteurs d'activité pour lesquels les enjeux économiques et juridiques sont partagés par tous les acteurs.

Deux nouveaux dispositifs seront mis en place pour renforcer la coopération opérationnelle en matière de fraudes complexes.

1. Une cellule d'experts composée des administrations et organismes concernés par la lutte contre le travail illégal sera chargée au niveau national d'analyser les montages juridiques complexes, de capitaliser et partager les expertises développées pour y apporter des réponses et de contribuer à une harmonisation des pratiques sur le territoire.

Afin d'optimiser les sanctions des affaires de travail illégal complexes, cette cellule procédera avec le concours des services de la chancellerie dès 2013 à une analyse détaillée de la chaîne de traitement de plusieurs affaires complexes de travail illégal jugées définitivement par les tribunaux et pour lesquelles un retour d'expérience apparaît nécessaire pour détecter les insuffisances et les failles dans la procédure.

Le pilotage de cette cellule d'experts sera assuré par le ministère du travail en relation avec la DNLF.

2. Une coopération territoriale opérationnelle renforcée entre les services de l'inspection du travail des URSSAF et de la MSA et les cellules de lutte contre le travail illégal et la fraude de la gendarmerie nationale (CELTIF) sera organisée avec le soutien et l'accompagnement du groupe appui-évaluation de l'OCLTI

pour renforcer les synergies entre les services locaux sur les fraudes au détachement dans le cadre des prestations de service internationales. Cette coopération sera mise en œuvre en cohérence avec l'action des CODAF.

4. Le renforcement de l'animation des services territoriaux de lutte contre le travail illégal

L'ensemble des administrations concernées par la lutte contre le travail illégal mobilisera ses réseaux et relais territoriaux pour mettre en œuvre les priorités du plan national. C'est le cas du réseau des référents régionaux sur le travail illégal des DIRECCTE, mais aussi dans les DREAL pour le secteur des transports et dans les DRAC pour le secteur du spectacle.

Les forces de police et de gendarmerie continueront à participer activement à la lutte contre le travail illégal en intervenant, auprès des autres services concernés, dans la conception et la réalisation des opérations conjointes. Elles apporteront également leur contribution dans le cadre d'enquêtes où leur expertise et leur concours sont nécessaires.

Un programme interinstitutionnel de rencontres et d'échanges sur la réglementation, les moyens et les bonnes pratiques de la lutte contre le détournement des règles du détachement et les procédures complexes sera organisé par la DGT. Il concernera tous les agents de contrôle dans chaque région. Il sera élaboré avec le concours des principaux services de contrôle habilités dont ceux de l'inspection du recouvrement des organismes sociaux.

5. L'utilisation de tous les leviers de sanctions

En matière de sanctions pénales, la ministre de la justice invitera les parquets à tenir compte de la gravité des faits dans le traitement des procédures et à veiller à la diligence des poursuites. Leur attention sera en outre attirée sur la nécessité d'informer le plus rapidement possible les corps de contrôle des suites réservées à leurs procédures.

En matière administrative, tous les services actifs, les différents corps de contrôle et toutes les entités dûment habilitées, se mobiliseront pour que les nouvelles sanctions administratives, rapides et dissuasives, et destinées à lutter contre les cas de fraudes les plus graves, soient plus largement mises en œuvre par les autorités compétentes. Il sera notamment recouru à la fermeture administrative, déjà utilisée par les préfets, en cas de répétition et gravité des faits et de cumul d'infractions. Un bilan des pratiques de fermeture par les préfets sera réalisé et diffusé à tous les départements en 2013.

D'autre part, les organismes de recouvrement (MSA et URSSAF) déjà compétents pour remettre en cause les exonérations de cotisations sociales des entreprises et travailleurs indépendants verbalisés au titre du travail dissimulé, seront chargés de mettre en œuvre les nouvelles sanctions administratives prévues dans le PLFSS pour 2013 dès qu'elles seront applicables, en particulier la majoration de 25 % des redressements de cotisations et contributions sociales mis en recouvrement en cas de constat d'une infraction de travail dissimulé.

Au regard du travail d'évaluation et de suivi des infractions constatées qui montrerait la persistance de pratiques de travail illégal, il pourra être proposé dans les secteurs concernés une remise en cause des aides publiques accordées.

*
* *

Le Premier ministre adressera aux préfets le plan d'action présenté devant les membres de la Commission nationale de lutte contre le travail illégal le 13 novembre 2012.

Une circulaire interministérielle d'application précisera les conditions dans lesquelles les services de lutte contre le travail illégal seront mobilisés au sein de chaque CODAF pour la mise en œuvre du plan.

Elle sera complétée par une circulaire de la ministre de la justice aux parquets leur rappelant les enjeux importants de la lutte contre le travail illégal, par une circulaire interministérielle sur la mise en œuvre des sanctions administratives et, enfin, par une circulaire du ministre de l'intérieur relative aux étrangers sans titre.

Un bilan d'exécution du plan national sera présenté chaque année aux membres de la Commission nationale de lutte contre le travail illégal.

Objectif 1

Poursuivre l'effort concernant la lutte contre toutes les formes de travail dissimulé

1. État des lieux

1.1. Le droit applicable

Le travail dissimulé se caractérise par le fait pour une personne de ne pas déclarer, sciemment, une activité professionnelle, un salarié ou une partie des heures de travail effectuées par un salarié.

La dissimulation d'activité peut être relevée à l'encontre d'une personne dès lors que, sciemment, elle n'a pas requis l'immatriculation de son activité aux registres obligatoires, procédé aux déclarations fiscales et sociales adéquates en éludant tout ou partie de son activité, ou que l'activité est poursuivie après refus d'immatriculation ou radiation.

La dissimulation d'emploi salarié peut être relevée à l'encontre d'un employeur dès lors que, sciemment, il n'a pas effectué la DPAE ou accompli ses obligations fiscales et sociales, il n'a pas remis de bulletin de paye ou il a remis un bulletin minorant le nombre d'heures de travail.

Afin de lutter contre le travail dissimulé, depuis plusieurs années, les pouvoirs publics ont mené différentes actions de simplification et de dématérialisation des formalités administratives (nouvelle déclaration préalable à l'embauche, titres emploi entreprise, chèque emploi service universel...), qui ont permis de faciliter les démarches déclaratives des entreprises.

Par ailleurs, le corpus législatif et réglementaire a été enrichi, comme pour l'ensemble des infractions du travail illégal, afin de renforcer les moyens de lutte contre le recours systématique et à grande échelle au travail dissimulé. Les plus récentes évolutions concernent la mise en place de sanctions administratives, d'une part, et le renforcement de la responsabilité des donneurs d'ordre, d'autre part (*cf.* fiche d'information sur le bilan des textes récents en matière de travail illégal).

Enfin, un travail de prévention avec les organisations professionnelles a été mené dans un certain nombre de secteurs sensibles (BTP, gardiennage notamment) dans le cadre des partenariats pour la lutte contre le travail illégal (*cf.* fiche 6 relative aux actions de prévention).

1.2. Les fraudes constatées

Le travail dissimulé, par dissimulation d'activité ou de salariés, demeure la fraude constitutive de travail illégal la plus répandue. Il représente 80 % des infractions de travail illégal relevées par les services de contrôle en 2011.

Les secteurs d'activité à fort besoin de main-d'œuvre connaissent toujours un taux de travail dissimulé très important. En revanche, la typologie des fraudes constitutives de travail dissimulé a évolué avec le développement :

- des pratiques de recours abusif aux statuts particuliers (*cf.* fiche objectif 4 relative à la lutte contre le recours aux faux statuts) ;
- des fraudes de l'économie « éphémère » qui sont le fait de structures instables ou éphémères ;
- des déclarations frauduleuses par sous-déclaration du travail effectivement réalisé, en particulier des heures supplémentaires.

2. Limites

En pratique, le travail dissimulé l'est de moins en moins par la non-déclaration des salariés ou de l'activité et de plus en plus par d'autres moyens plus subtils qui rendent la fraude plus difficile à rechercher, à constater et à sanctionner.

Cela s'explique par le fait que beaucoup d'entreprises ne cherchent pas tant à échapper à la totalité de leurs obligations sociales qu'à les minimiser ou les transférer sur d'autres, intermédiaires et travailleurs eux-mêmes, voire les deux à la fois. Ces pratiques aboutissent à une minoration des cotisations et contributions sociales et, à l'instar du régime d'assurance chômage des intermittents du spectacle, à une mise en œuvre abusive des dispositifs de couverture sociale. Les entreprises concernées s'appuient pour cela sur les évolutions des cadres normatifs dans lesquels s'organisent les différentes relations d'emploi (auto-entrepreneurs, gérants-mandataires, portage salarial) et organisations du travail (individualisation des horaires de travail, prestation de services).

Par ailleurs, les mécanismes de sous-traitance « en cascade » sont propices au développement du travail dissimulé (*cf.* fiche 3 sur la sous-traitance « en cascade »).

3. Objectifs

3.1. Les secteurs prioritaires

Les secteurs prioritaires en matière de lutte contre le travail dissimulé sont le bâtiment et les travaux publics, les hôtels-café-restaurants, le commerce de détail, les services aux entreprises (en particulier nettoyage et sécurité), l'agriculture, les transports routiers de marchandise et les spectacles vivants et enregistrés.

3.2. Les actions

3.2.1. En matière de prévention

Les services de contrôle doivent renforcer leur capacité à détecter les secteurs à risque en s'appuyant sur des outils qui leur permettent de mieux comprendre les déterminants et les mécanismes de la non-déclaration, de mieux la situer et d'en évaluer l'ampleur.

À cette fin, il est nécessaire de diffuser et mutualiser plus systématiquement les enseignements opérationnels susceptibles d'être tirés :

- des travaux d'études et de recherches menés par l'ACOSS (1) et d'autres organismes nationaux ou conduits dans le cadre de la coopération administrative nationale et européenne – notamment par l'exploitation des analyses de risques conduites dans certaines coopérations frontalières régionales ;
- des diagnostics locaux des services déconcentrés du ministère chargé de travail illégal ainsi que des diagnostics sectoriels prévus par les conventions de partenariat conclues avec les organisations professionnelles lorsqu'elles existent ;

(1) La cellule nationale de lutte contre la fraude transnationale de la branche du recouvrement de l'ACOSS s'est fixée comme premier objectif l'élaboration d'une cartographie des risques par typologie de fraude constatée dans le cadre des prestations de services transnationales. Les premiers éléments d'analyse seront présentés en février 2013.

- des bilans de la coopération entre les services de l'inspection du travail et de l'URSSAF dans le cadre de la charte nationale de coopération DGT/DNLF/ACOSS.

La cellule nationale d'experts, composée de représentants des administrations et organismes en charge de la lutte contre le travail illégal (*cf.* fiche 7 relative à la formation, à l'animation et aux partenariats) doit se charger de l'analyse des phénomènes de fraude, de la mutualisation et de la diffusion de cette analyse auprès des services concernés.

Ces travaux doivent permettre d'affiner les mesures de prévention, à mettre en œuvre conformément aux objectifs définis dans la fiche 6 relative aux actions de prévention.

Au niveau national, dans le contexte des nouvelles dispositions issues de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, une campagne de communication (plaquettes, spots) doit être conduite pour promouvoir la déclaration des salariés des particuliers employeurs.

3.2.2. En matière de contrôles

Les actions conjointes de contrôle, pilotées dans le cadre des comités opérationnels départementaux antifraudes (CODAF) doivent être ciblées sur les secteurs prioritaires.

L'implication de tous les services concernés par la lutte contre le travail illégal doit permettre de réunir les compétences requises. La préparation en amont des actions concertées doit garantir la mobilisation des services en fonction des prérogatives respectives de ces services.

De même, les interventions conjointes associant plusieurs corps de contrôle compétents et le développement de nouvelles coopérations doivent être privilégiés afin de lutter plus efficacement contre les fraudes les plus complexes et organisées, commises par exemple par une entreprise à multiples établissements ou chantiers temporaires, ou par plusieurs entreprises en réseau (*cf.* fiche 7 relative à la formation, à l'animation et aux partenariats).

En particulier, la coopération pour la lutte contre le travail illégal entre l'inspection du travail, le réseau des URSSAF et de la MSA doit permettre dans les secteurs prioritaires une mobilisation optimisée et intensifiée.

Par ailleurs, la coopération sera recherchée, avec l'UNEDIC notamment, concernant les abus dans le secteur du spectacle.

3.2.3. En matière de sanctions

En cas de défaut de vigilance ou de diligence des maîtres d'ouvrage et des donneurs d'ordre voire en cas de condamnation pénale de ces derniers, leur responsabilité financière solidaire doit être mise en œuvre par les services de contrôle.

En complément des poursuites pénales, les services doivent également se mobiliser pour que les nouvelles sanctions administratives, rapides et dissuasives, et destinées à lutter contre les cas de fraudes les plus graves, soient effectivement mobilisées par les autorités compétentes (*cf.* fiche relative au bilan des textes récents en matière de travail illégal). À ce titre, ils doivent signaler systématiquement aux préfets les faits graves et répétitifs constatés par procès-verbal susceptibles de motiver la fermeture de l'établissement ou l'exclusion des contrats administratifs. Par ailleurs, ils doivent veiller à apporter leur appui à la détermination, par le préfet, des circuits d'information permettant la mise en œuvre effective des procédures de refus et de remboursement des aides publiques à l'emploi. L'agent en charge de la lutte contre le travail illégal au sein du CODAF assiste le préfet dans la mise en œuvre de l'ensemble de ces sanctions.

Objectif 2

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

1. État des lieux

1.1. Le droit applicable

Le code du travail encadre strictement les conditions d'intervention en France des entreprises établies hors de France, conformément aux dispositions de la directive européenne 1996/71/CE du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services transnationale (*cf.* fiche d'information sur le détachement : réglementation et activité des bureaux de liaison).

Par ailleurs, afin de permettre aux travailleurs qui se déplacent dans l'Union de conserver leurs droits sociaux « en cours d'acquisition », les États membres ont adopté, dès 1959, un règlement établissant un système de coordination des législations des États membres en matière de sécurité sociale.

Constamment enrichi (notamment par la Cour de justice de l'Union européenne) et refondu à deux reprises, ce règlement prévoit que le travailleur détaché par son employeur dans un autre État membre reste soumis à la législation de l'État d'envoi si la durée prévisible du travail dans le premier État ne dépasse pas vingt-quatre mois.

En d'autres termes, l'ensemble des travailleurs salariés relevant de la directive 1996/71 exerçant une activité en France sont soumis à une autre législation de sécurité sociale que la législation française. Les entreprises qui recourent à ces salariés peuvent bénéficier de ce fait d'un avantage concurrentiel important en raison des différences de coûts salariaux et de niveau de cotisations sociales.

1.2. Les fraudes constatées

Les principales raisons du détachement sont l'absence de main-d'œuvre qualifiée pour l'emploi requis, l'utilisation d'une main-d'œuvre plus « malléable » ou économiquement plus rentable, ou le différentiel de coûts entre les systèmes de sécurité sociale.

Si la prestation de services transnationale est parfaitement légale, elle s'avère néanmoins propice à des dévoiements et des abus, en particulier dans les secteurs du bâtiment et des travaux publics, des transports routiers de marchandises et de l'agriculture.

En matière de droit du travail, il existe des fraudes propres à la prestation de services transnationale :

- le défaut de déclaration préalable de détachement ;
- le non-respect des règles du droit du travail français applicables (rémunération, durée du travail, santé et sécurité...);
- la fraude à l'établissement caractéristique du travail dissimulé par dissimulation d'activité, lorsqu'une entreprise ne dispose pas d'une véritable activité dans le pays où elle a domicilié son siège social ;
- la fraude au détachement de travailleurs caractéristique du travail dissimulé par dissimulation de salariés, lorsqu'une entreprise détache en France des salariés qui ne sont pas occupés antérieurement dans le pays d'origine et/ou qui sont occupés en France de façon habituelle, voire permanente.

Mais, par ailleurs, peuvent aussi être relevées des infractions telles que les opérations de prêt ou de fourniture illicite de main-d'œuvre à but lucratif (prêt illicite de main-d'œuvre et marchandage), les fraudes aux revenus de remplacement et les fraudes à l'emploi de la main-d'œuvre étrangère.

En matière de sécurité sociale, le règlement européen, la jurisprudence de la Cour de justice européenne et les règles de « bonne pratique » convenues entre États membres ont fixé un cadre pour le détachement, mais ce cadre est largement contourné. Les différentes formes de fraudes aux détachements, qui recourent pour partie celles relevées en matière de droit du travail, sont les suivantes :

- absence ou disparition du lien avec l'entreprise étrangère au profit du lien avec l'entreprise d'accueil ;
- l'entreprise étrangère s'est établie dans l'État membre concerné dans le seul but de détacher des salariés vers des pays à coût social plus élevé ;
- les salariés sont recrutés dans leur pays de résidence pour y être ensuite détachés ;
- les salariés maintenus au régime de sécurité sociale d'un État travaillent successivement dans plusieurs autres États membres pour le compte de multiples sous-traitants (BTP notamment) ;
- des détachés se succèdent sur des postes de travail identiques ou équivalents, de sorte que certaines entreprises fonctionnent principalement avec des détachés (découpe de la viande, tourisme saisonnier) ;
- sous le couvert d'un contrat de prestation de services, et affiliés au régime des travailleurs indépendants de leur État membre d'origine (aux cotisations sociales peu élevées voire inexistantes), des travailleurs exécutent des tâches qui peuvent être qualifiées de travail salarié pour le compte d'un employeur en France (agriculture notamment).

Parallèlement à leur impact sur les conditions de travail des salariés détachés, les fraudes au détachement ont une double conséquence, d'une part, pour les finances de la sécurité sociale, dans la mesure où les salariés concernés et leurs entreprises échappent aux cotisations et contributions au régime français et, d'autre part, pour l'emploi national du fait de la concurrence déloyale que subissent les entreprises françaises et leurs salariés.

L'enquête relative aux prestations de services transnationales effectuées en France en 2011 souligne le développement sans précédent de la prestation de services transnationale. 45 000 déclarations de détachement ont ainsi été effectuées en 2011 par des entreprises étrangères et concernent 145 000 salariés détachés. La progression des déclarations effectuées sur un an est de 17 %.

Ce développement important représente un enjeu social et économique fort, qui nécessite une vigilance accrue des services de contrôle quant au respect des règles qui sont applicables aux entreprises étrangères prestataires.

2. Limites

La tâche des services de contrôle compétents est rendue difficile en raison du caractère temporaire des prestations, de la barrière de la langue et de l'absence régulière de représentant de l'employeur sur le lieu de la prestation.

Par ailleurs, l'absence encore fréquente de la déclaration de détachement, les montages juridiques de plus en plus complexes et les limites des mécanismes de coopération administrative européens ont un effet dissuasif pour les agents de contrôle.

Enfin, les services sont insuffisamment formés et informés sur la réglementation et les procédures à mettre en œuvre dans le cadre du contrôle d'une opération de prestation de services internationale. Les mécanismes de coopération administrative, notamment le rôle des bureaux de liaison, sont mal connus et donc peu utilisés.

Tout cela explique le nombre encore limité de contrôles par l'inspection du travail (entre 1 400 et 2 100 contrôles ont été effectués en 2011) et de verbalisations.

Quant aux contrôles des détachements transnationaux effectués par les agents de contrôle des organismes de recouvrement (URSSAF, MSA...), ils sont difficiles à mettre en œuvre en raison du droit européen tel qu'interprété par la Cour de justice européenne. En effet, au nom de la coopération loyale entre États membres, la Cour de justice interdit à un État membre, y compris à ses juridictions, de remettre en cause les certificats de détachement délivrés par l'institution d'un État membre. C'est à celui-ci qu'il appartient de retirer l'attestation fournie.

3. Objectifs

3.1. Les secteurs prioritaires

Les secteurs prioritaires en matière de contrôle de la prestation de services internationale sont le bâtiment et les travaux publics, les transports routiers de marchandise et l'agriculture.

3.2. Les actions

3.2.1. En matière de prévention

Les conventions de partenariat en matière de lutte contre le travail illégal doivent être mobilisées conformément aux objectifs définis dans la fiche 6 relative aux actions de prévention, dans la mesure où l'essentiel des interventions étrangères d'entreprises ne respectant pas les règles de détachement se font en sous-traitance d'une entreprise française du secteur.

En outre, les formations initiale et continue des agents de contrôle doivent être renforcées afin de leur permettre de mieux appréhender le phénomène des fraudes transnationales.

À ce titre, des réunions régionales des services compétents doivent être organisées par les DIRECCTE en lien avec les administrations partenaires afin de mieux faire connaître la réglementation et les dispositifs de coopération.

Ces réunions doivent également servir de source d'informations à la cellule nationale d'experts, composée de représentants des administrations et organismes en charge de la lutte contre le travail illégal (*cf.* fiche 7 relative à la formation, à l'animation et aux partenariats), en charge de l'analyse des phénomènes de fraude et de la mutualisation des bonnes pratiques en matière de prévention et de détection.

Enfin, les actions d'information, de sensibilisation et de facilitation des formalités administratives doivent être intensifiées au bénéfice des acteurs économiques et sociaux étrangers intervenant en France.

3.2.2. En matière de contrôles

Les actions conjointes de contrôle, pilotées dans le cadre des comités départementaux antifraudes (CODAF) ou de la coopération en matière de lutte contre le travail illégal entre l'inspection du travail et l'URSSAF ou la MSA, doivent être renforcées dans les secteurs d'activité prioritaires.

Le partenariat avec l'OCLTI doit être étoffé et une collaboration des services de contrôle avec son réseau territorial mis en place (*cf.* fiche 7 relative à la formation, à l'animation et aux partenariats).

En termes d'outils, le ministère chargé du travail doit actualiser en 2013 le guide méthodologique de contrôle du travail détaché, en coopération avec les autres ministères concernés.

Par ailleurs, l'application SIPSI de télédéclaration des déclarations de détachement doit être déployée au cours de l'année 2013, d'abord en phase pilote puis généralisée. Elle doit permettre, d'une part, d'augmenter le taux de déclaration et, d'autre part, de faciliter le ciblage des opérations de contrôle.

Enfin, au niveau international, les coopérations administratives et les échanges de bonnes pratiques avec les autres États membres de l'Union européenne doivent être poursuivis et renforcés. Cela passe par l'approfondissement de la mise en œuvre des accords bilatéraux de coopération transfrontaliers déjà conclus et, le cas échéant, par la signature de nouveaux accords et par la poursuite de la participation de la France aux projets de coopération spécifiques menés au niveau européen – ICENUW (« Implementing Cooperation in a European Network against Undeclared Work »), CIBELES (« Convergence of Inspectorates Building a European Level Enforcement System »), EURODETACHEMENT (*cf.* fiche d'information sur le détachement : réglementation et activité des bureaux de liaison).

3.2.3. En matière de sanctions

En complément des poursuites pénales, les organismes de recouvrement des cotisations et contribution sociales, les services fiscaux et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) doivent mettre l'accent sur la responsabilisation des maîtres d'ouvrage et des donneurs d'ordre, *via* la mise en œuvre de leur solidarité financière en cas de travail dissimulé ou d'emploi d'étranger sans titre de travail. En effet, les fraudes au détachement concernent souvent des cas de sous-traitance et, en particulier, de sous-traitance « en cascade ». Pour faciliter la mise en œuvre de la responsabilité solidaire des maîtres d'ouvrage et donneurs d'ordre, les services de contrôle doivent s'attacher à fournir des éléments détaillés dans le cadre de la verbalisation.

3.3. Les pistes d'évolution du cadre juridique – propositions européenne et nationale

La Commission européenne a adopté en date du 21 mars dernier une proposition de directive visant à renforcer l'effectivité de la mise en œuvre de la directive de 1996. Cette proposition de texte prévoit différentes mesures destinées à permettre une information plus précise et plus accessible des acteurs du détachement, à préciser les critères du détachement et à faciliter le contrôle et les sanctions des entreprises qui ne respectent pas les droits des salariés détachés et les règles encadrant la prestation de service transnationale.

Le ministère chargé du travail doit veiller à sensibiliser les partenaires européens à la nécessité de coopérer loyalement et de mettre en place des mécanismes permettant de lutter efficacement contre les fraudes et les abus.

En matière de coordination des règlements de sécurité sociale, les tentatives faites jusqu'ici pour améliorer la coopération indispensable entre les États membres dans ce domaine restent insuffisantes. La France est au nombre des États qui déploient le plus d'efforts pour faire changer les choses, notamment en essayant d'obtenir des modifications du règlement de coordination pour faciliter son application. Un succès a été obtenu pour fixer un critère de rattachement adapté aux personnels navigants aériens (modification du règlement intervenue en juin dernier). Les autorités françaises recherchent les moyens de répondre aux difficultés importantes apparues dans le secteur des transports routiers de marchandise où la fraude est avérée.

Objectif 3

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

1. État des lieux

1.1. Le droit applicable

La sous-traitance est régie par la loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 qui la définit, dans son article 1^{er}, comme « l'opération par laquelle un entrepreneur confie par un sous-traité, et sous sa responsabilité, à une autre personne appelée sous-traitant l'exécution de tout ou partie du contrat d'entreprise ou d'une partie du marché public conclu avec le maître de l'ouvrage ».

En pratique, il existe principalement deux types de sous-traitance :

- la sous-traitance dite « de spécialité », lorsqu'une entreprise ne dispose pas du savoir-faire nécessaire pour fournir une prestation, elle sous-traite la prestation à une autre entreprise ;
- la sous-traitance dite « de capacité » lorsqu'une entreprise est dans l'incapacité d'effectuer une prestation.

La sous-traitance peut s'effectuer suivant plusieurs modalités :

- la sous-traitance horizontale, dite « en râteau » : lorsqu'une entreprise principale sous-traite simultanément à plusieurs entreprises de même niveau ;
- la sous-traitance verticale, dite « en cascade » ou « en chaîne » : lorsqu'une entreprise principale donneuse d'ordre sous-traite à un sous-traitant dit de « niveau 1 » qui devient lui-même donneur d'ordre pour un sous-traitant de « niveau 2 » qui peut lui-même devenir donneur d'ordre pour un sous-traitant de « niveau 3 », etc. ;
- la sous-traitance mixte qui combine la sous-traitance horizontale et la sous-traitance verticale.

L'article 3 de la loi de 1975 précise que l'entrepreneur principal qui entend exécuter un contrat ou un marché en recourant à un ou plusieurs sous-traitants doit, au moment de la conclusion et pendant toute la durée du contrat ou du marché, faire accepter chaque sous-traitant et faire agréer les conditions de paiement de chaque contrat de sous-traitance par le maître d'ouvrage. Il est tenu de communiquer le ou les contrats de sous-traitance au maître d'ouvrage lorsque celui-ci en fait la demande. Cette obligation d'acceptation et d'agrément vise à permettre à ce ou ces sous-traitants d'obtenir le paiement de leurs factures en cas de défaillance de l'entrepreneur principal.

Par ailleurs, le corpus législatif et réglementaire en matière de lutte contre le travail illégal a été récemment enrichi afin de renforcer la responsabilité des donneurs d'ordre et des maîtres d'ouvrage (cf. fiche d'information sur le bilan des textes récents en matière de travail illégal).

1.2. Les fraudes constatées

Certains secteurs sont particulièrement utilisateurs de la sous-traitance « en cascade », notamment le bâtiment et les travaux publics, l'industrie, la sécurité privée et les transports routiers de marchandises. L'objectif est dans de nombreux cas de contourner les règles protectrices du droit du travail et de faire pression sur les sous-traitants prestataires, placés eux-mêmes et leurs salariés dans des situations plus précaires que s'ils étaient salariés de l'entreprise commanditaire. En effet, socialement le donneur d'ordre n'est pas responsable des salariés qui sont déclarés dans l'entreprise sous-traitante, ils ne sont donc pas une charge directe imputable. Les salariés peuvent ne pas relever de la même convention collective que les salariés du donneur d'ordre qui peut être plus avantageuse. Tout cela permet à l'entreprise principale donneuse d'ordre de réaliser des économies substantielles liées à l'embauche directe de salariés.

Ce phénomène est renforcé par le fait que bien souvent les donneurs d'ordre choisissent leurs sous-traitants selon des considérations de prix (suivant la règle du « moins-disant ») qui poussent les sous-traitants de rang inférieur à dissimuler partiellement ou totalement leur activité et/ou leurs salariés et à employer irrégulièrement, dans certains cas, des salariés étrangers sans titre de travail.

En outre, la sous-traitance « en cascade » accentue les risques, inhérents à toute sous-traitance, de recours au faux travail indépendant et au prêt illicite de main-d'œuvre.

D'une part, le sous-traitant peut être placé dans une situation de dépendance économique, technique et commerciale qui caractérise, dès lors qu'il y a subordination juridique permanente envers le donneur d'ordre, le recours à de la fausse sous-traitance et l'exercice par ce dernier d'un travail dissimulé par recours à un faux travailleur indépendant (dissimulation de salarié).

D'autre part, les services de contrôle et notamment l'inspection du travail constatent relativement fréquemment dans le cadre de la sous-traitance « en cascade » des infractions de prêt illicite de main-d'œuvre à but lucratif voire de marchandage au détriment des salariés mis à disposition.

2. Limites

La plupart des enquêtes menées par les services de contrôle incriminent les sous-traitants de rang inférieur et leurs donneurs d'ordre directs. En revanche, il est rare que les enquêtes aboutissent à la mise en cause des entreprises principales de premier niveau, voire les maîtres d'ouvrage publics et privés qui sont, en réalité, les principaux bénéficiaires de cette fraude sociale et fiscale. Cela s'explique notamment par la complexité des montages juridiques.

Par ailleurs, l'insuffisance de formation et d'information des services peut également expliquer le faible niveau de contrôle et de verbalisation.

3. Objectifs

3.1. Les secteurs prioritaires

Les secteurs prioritaires en matière de contrôle de la sous-traitance « en cascade » sont le bâtiment et les travaux publics, certaines industries, la sécurité privée et les transports routiers de marchandises.

3.2. Les actions

3.2.1. En matière de prévention

Les conventions de partenariat en matière de lutte contre le travail illégal doivent être mobilisées conformément aux objectifs définis dans la fiche 6 relative aux actions de prévention, dans la mesure où la sous-traitance « en cascade » peut s'expliquer par la pratique des prix anormalement bas, facteurs de travail illégal.

En outre, les formations initiale et continue des agents de contrôle doivent être renforcées afin de leur permettre de mieux appréhender les situations de sous-traitance « en cascade ».

La cellule nationale d'experts, composée de représentants des administrations et organismes en charge de la lutte contre le travail illégal (*cf.* fiche 7 relative à la formation, à l'animation et aux partenariats) doit se charger de l'analyse des phénomènes de fraude portés à sa connaissance par les services, de sa mutualisation et de la diffusion de cette analyse auprès des services concernés.

3.2.2. En matière de contrôles

Les interventions en commun de l'ensemble des corps de contrôle compétents doivent être privilégiées afin de lutter plus efficacement contre les fraudes les plus complexes et organisées, commises par exemple par une entreprise à multiples établissements ou chantiers temporaires, ou par plusieurs entreprises en réseau.

Le partenariat avec l'OCLTI doit être étoffé et une collaboration des services de contrôle avec son réseau territorial mise en place (*cf.* fiche 7 relative à la formation, à l'animation et aux partenariats).

En termes d'outils, le ministère chargé du travail doit actualiser en 2013 le guide méthodologique de contrôle de la fausse sous-traitance, en coopération avec les autres ministères concernés.

3.2.3. En matière de sanctions

Les manquements à l'obligation prévue par l'article 3 de la loi de 1975 (*cf.* point 1.1) sont désormais passibles de sanction pénale et doivent être recherchés et constatés par les services de contrôle.

Les organismes de recouvrement des cotisations et contribution sociales, les services fiscaux et l'OFII doivent mettre l'accent sur la responsabilisation des maîtres d'ouvrage et des donneurs d'ordre, *via* la mise en œuvre de leur solidarité financière en cas de travail dissimulé ou d'emploi d'étrangers sans titre de travail. Pour faciliter la mise en œuvre de la responsabilité solidaire des maîtres d'ouvrage et donneurs d'ordre, les services de contrôle doivent s'attacher à fournir des éléments détaillés dans le cadre de la verbalisation.

En complément des poursuites pénales, les services doivent également se mobiliser pour que les nouvelles sanctions administratives, rapides et dissuasives, et destinées à lutter contre les cas de fraudes les plus graves, soient effectivement mobilisées par les autorités compétentes (*cf.* fiche relative au bilan des textes récents en matière de travail illégal). À ce titre, ils doivent signaler systématiquement aux préfets les faits graves et répétitifs constatés par procès-verbaux susceptibles de motiver la fermeture de l'établissement ou l'exclusion des contrats administratifs. Par ailleurs, ils doivent veiller à apporter leur appui à la détermination, par le préfet, des circuits d'information permettant la mise en œuvre effective des procédures de refus et de remboursement des aides. L'agent en charge de la lutte contre le travail illégal au sein du CODAF assiste le préfet dans la mise en œuvre de l'ensemble de ces sanctions.

3.3. Les pistes d'évolution du cadre juridique

Afin de mieux responsabiliser les maîtres d'ouvrage, il sera proposé de modifier la législation pour leur imposer de s'assurer que tout donneur d'ordre intervenant dans la chaîne de sous-traitance met en œuvre son obligation de vigilance à l'égard de son cocontractant. À défaut, en cas de travail dissimulé ou d'emploi d'étrangers sans titre de travail par un sous-traitant, sa solidarité financière sociale et fiscale pourrait être engagée.

Objectif 4

Intensifier le contrôle et la sanction du recours aux faux statuts

1. État des lieux

1.1. Le droit applicable

L'emploi d'un salarié sous un faux statut peut reposer sur des montages relativement simples. C'est le cas des faux bénévoles, à savoir des personnes qui ne fournissent pas un service dans un but désintéressé, spontané et non sollicité mais une prestation de travail (*cf.* fiche d'information relative aux critères du recours au bénévolat).

Pour les autres catégories de faux statuts (faux travailleurs indépendants, faux gérants, faux mandataires...), les pratiques sont généralement plus complexes parce qu'elle sont construites sur des contrats (1) détournés de leurs objectifs initiaux et présentés comme des preuves irréfutables de la volonté des parties de nouer leurs relations d'emploi dans ces différents cadres juridiques.

(1) Contrats commerciaux, d'entreprises, de gérance, de mandats.

Le procédé est identique à l'égard des faux stagiaires, pour lesquels la relation d'emploi direct est essentiellement basée sur une convention de stage, censée organiser les modalités d'acquisition de connaissances et de formation en entreprise, ainsi que sur un dispositif spécifique de protection sociale (*cf.* fiche d'information relative à l'encadrement des stages et au statut des stagiaires).

1.2. *Fraudes constatées*

Les détournements constatés en matière de recours aux statuts particuliers ont pour objet d'échapper aux règles du salariat en n'accordant pas aux personnes concernées (stagiaires, bénévoles, travailleurs indépendants dont les auto-entrepreneurs...) les garanties inhérentes au statut de travailleur salarié. Ils sont caractéristiques du travail dissimulé par dissimulation de salariés.

2. **Limites**

Lorsque les conditions de subordination juridique permanente à l'égard de l'entreprise d'accueil sont réunies, le contrôle conduit en effet à requalifier ces situations spécifiques en relations salariales de droit commun.

Cependant, le contrôle des travailleurs sous statut particulier sont juridiquement complexes parce que la détection de leur présence dans leur structure d'accueil n'est pas évidente et parce que la requalification de leur statut implique d'utiliser la technique du faisceau d'indices.

L'immatriculation au répertoire des métiers pour les artisans, au registre du commerce pour les commerçants et les mandataires, à des registres professionnels (comme le registre des transporteurs pour les conducteurs de camions) et l'affiliation auprès des organismes sociaux en qualité de travailleur indépendant (cas notamment des professions libérales) font notamment partie des moyens utilisés pour « masquer » toute réalité d'un travail salarié.

3. **Objectifs**

3.1. *Les secteurs prioritaires*

Les secteurs prioritaires en matière de contrôle des faux statuts sont :

- le bâtiment et les travaux publics, les hôtels-café-restaurants, le transport routier de marchandises et les commerces de détail, en particulier en ce qui concerne le recours aux faux travailleurs indépendants ;
- les banques et les assurances, les sociétés d'ingénierie, d'audit et de conseil, en particulier en ce qui concerne le recours aux faux stagiaires ;
- l'agriculture et les spectacles, en particulier en ce qui concerne le recours aux faux bénévoles et aux faux intermittents.

3.2. *Les actions*

3.2.1. En matière de prévention

Les conventions de partenariat en matière de lutte contre le travail illégal doivent être mobilisées conformément aux objectifs définis dans la fiche 6 relative aux actions de prévention, dans la mesure où le recours aux faux statuts caractérise du travail dissimulé, en mettant l'accent notamment sur la lutte contre le recours aux faux stagiaires et faux auto-entrepreneurs.

3.2.2. En matière de contrôles

L'élaboration et la diffusion d'outils méthodologiques de contrôle des situations de recours aux statuts particuliers doit être poursuivie.

Les actions de contrôle doivent porter pour une part non négligeable sur le recours aux faux stagiaires. En effet, l'emploi d'un nombre élevé de stagiaires dans des conditions abusives caractérise un travail dissimulé dont l'impact en termes d'emploi des jeunes est considérable. La lutte contre le recours aux faux stagiaires s'inscrit donc dans la volonté gouvernementale, telle que précisée dans le document d'orientation du 7 septembre 2012 relatif à la négociation interprofessionnelle pour une meilleure sécurisation de l'emploi, de faire de la lutte de la précarité sur le marché du travail, notamment des jeunes, une priorité.

3.2.3. En matière de sanctions

En complément des poursuites pénales, les services doivent également se mobiliser pour que les nouvelles sanctions administratives, rapides et dissuasives, et destinées à lutter contre les cas de fraudes les plus graves, soient effectivement mobilisées par les autorités compétentes (*cf.* fiche relative au bilan des textes récents en matière de travail illégal). À ce titre, ils doivent signaler systématiquement aux préfets les faits graves et répétitifs constatés par procès-verbaux susceptibles de motiver la fermeture de l'établissement ou l'exclusion des contrats administratifs. Par ailleurs, ils doivent veiller à apporter leur appui à la détermination, par le préfet, des circuits d'information permettant la mise en œuvre effective des procédures de refus et de remboursement des aides. L'agent en charge de la lutte contre le travail illégal au sein du CODAF assiste le préfet dans la mise en œuvre de l'ensemble de ces sanctions.

Objectif 5

Sanctionner le recours à des étrangers sans titre de travail

1. **État des lieux**

1.1. *Le droit applicable*

Les premières victimes de l'infraction d'emploi d'étranger sans titre de travail sont les salariés étrangers eux-mêmes qu'ils soient en situation régulière de séjour ou non. Il convient de rétablir leurs droits et de les faire bénéficier, le cas échéant, sur la base de critères précisément définis par la circulaire en préparation, de mesures de régularisation éventuelle s'ils ne sont pas en situation régulière au regard du séjour sur le territoire national.

L'infraction d'emploi d'un étranger sans titre de travail concerne tous les ressortissants des pays tiers ainsi que les ressortissants des deux nouveaux États membres de l'Union européenne (Bulgarie et Roumanie), encore assujettis à la possession d'un titre de travail.

La loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité et son décret d'application du 30 novembre 2011 (1), comportent un certain nombre de dispositions qui visent essentiellement à garantir aux salariés que leurs droits acquis par le travail sont particulièrement respectés, d'une part, et à renforcer notamment la lutte contre le travail illégal, dont l'emploi d'étrangers sans titre de travail, d'autre part (*cf.* fiche d'information relative aux textes récents en matière de travail illégal).

1.2. *Les fraudes constatées*

Les fraudes à l'emploi d'étrangers dépourvus d'autorisation de travail sont favorisées par les pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs d'activité, combinées à l'essor croissant des mouvements transnationaux de main-d'œuvre.

L'emploi d'étranger sans titre de travail est la fraude de travail illégal la plus lourdement sanctionnée. Il représente 11 % des infractions de travail illégal relevées par les services de contrôle en 2011.

Cette fraude est naturellement importante dans les secteurs d'activité à fort besoin de main-d'œuvre.

2. **Limites**

L'emploi d'étrangers sans titre de travail est verbalisé en 2011 à hauteur de 59 % par la police, 20 % par la gendarmerie et 19 % par l'inspection du travail. L'association des corps opérationnels de police et de gendarmerie, lors des contrôles conjoints représente environ 80 % des verbalisations au titre de l'emploi d'étrangers sans titre de travail et leur intervention mérite d'être poursuivie, d'autant plus qu'un tiers des infractions constatées l'ont été dans le cadre de contrôles conjoints.

3. **Objectifs**

3.1. *Les secteurs prioritaires*

Les secteurs prioritaires en matière de contrôle de l'emploi d'étrangers sans titre de travail sont le bâtiment et les travaux publics, les hôtels-café-restaurants, les commerces de détail, les services aux entreprises et l'agriculture.

3.2. *Les actions*

3.2.1. En matière de prévention

Les conventions de partenariat en matière de lutte contre le travail illégal doivent être mobilisées conformément aux objectifs définis dans la fiche 6 relative aux actions de prévention.

Par ailleurs, la mise en œuvre des dispositions relatives à l'obligation d'information, par les services de contrôle, des salariés étrangers sans titre de travail, instaurée par la loi, afin d'assurer le respect de leurs droits, doit être intensifiée et faire l'objet d'une première évaluation en 2013.

3.2.2. En matière de contrôles

a) Assurer la poursuite d'actions permettant la protection des salariés étrangers

Pour faire obstacle aux filières d'entrée et d'emploi irrégulier de ressortissants étrangers qui donnent parfois lieu aux violations les plus graves du droit du travail ainsi qu'à des atteintes à la dignité de la personne humaine (traite des êtres humains) et à des abus de vulnérabilité, les actions concertées entre plusieurs corps de contrôle (police, gendarmerie, douanes, inspection du travail, organismes sociaux, etc.), notamment dans le cadre des comités départementaux antifraudes (CODAF), doivent être renforcées sur la base des résultats obtenus ces dernières années.

Une coopération renforcée entre différents représentants des départements ministériels (justice, intérieur, finances, budget, affaires sociales et travail...) permettra, dans un temps commun, d'exploiter au mieux les compétences des différents corps de contrôle et de qualifier les infractions, ce qui garantira l'application des sanctions administratives et judiciaires à l'encontre des employeurs et des donneurs d'ordre et le rétablissement des droits sociaux et pécuniaires des salariés étrangers.

Le partenariat avec l'OCLTI doit être étoffé et une collaboration des services de contrôle avec son réseau territorial mis en place (*cf.* fiche 7 relative à la formation, à l'animation et aux partenariats).

Des actions spécifiques doivent par ailleurs être menées par tous les ministères concernés au titre de la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains, afin de parvenir à une implication active des agents de contrôle (2).

b) Poursuivre les opérations conjointes en partenariat avec l'ensemble des corps de contrôle dûment habilités dans le respect strict de leur mission respective

Les opérations conjointes doivent être poursuivies dans un cadre rénové, s'intégrant sur la durée du plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015.

(1) Transposant dans le droit interne la directive européenne 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 dite « directive sanctions ».

(2) Le ministère du travail envisage la mise en œuvre des mesures suivantes dans le cadre d'un plan d'action : désignation par les DIRECCTE d'un référent TEH pour chaque unité territoriale, introduction d'une sensibilisation des fonctionnaires de l'inspection du travail, dans le cadre de la formation initiale et continue (fiche DGT), sur la réglementation relative à la TEH et sur l'identification des victimes et élaboration d'un guide sur la TEH destiné aux agents de l'inspection du travail.

L'implication de l'ensemble des services concernés par la lutte contre le travail illégal doit demeurer forte, dans le respect des attributions et des missions propres à chacun d'eux.

Lorsque des opérations jugées complexes sont envisagées, il est fortement recommandé de mobiliser plus de deux services afin de permettre de relever, d'une part, l'ensemble des infractions liées au travail illégal et de préserver, d'autre part, l'ensemble des droits et intérêts des travailleurs concernés.

3.2.3. En matière de sanctions

En complément des poursuites pénales, les services doivent également se mobiliser pour que les nouvelles sanctions administratives, rapides et dissuasives, et destinées à lutter contre les cas de fraudes les plus graves, soient effectivement mobilisées par les autorités compétentes (*cf.* fiche relative au bilan des textes récents en matière de travail illégal). À ce titre, ils doivent signaler systématiquement aux préfets les faits graves et répétitifs constatés par procès-verbal susceptibles de motiver la fermeture de l'établissement ou l'exclusion des contrats administratifs. Par ailleurs, ils doivent veiller à apporter leur appui à la détermination, par le préfet, des circuits d'information permettant la mise en œuvre effective des procédures de refus et de remboursement des aides publiques à l'emploi. L'agent en charge de la lutte contre le travail illégal au sein du CODAF assiste le préfet dans la mise en œuvre de l'ensemble de ces sanctions.

En cas de défaut de vigilance ou de diligence des maîtres d'ouvrage et des donneurs d'ordre, voire en cas de condamnation pénale de ces derniers, la mise en jeu de leur responsabilité financière solidaire devra systématiquement être proposée à l'OFII au titre des contributions spéciale et forfaitaire de réacheminement. Elle doit également être mise en œuvre pour le règlement des salaires et créances des salariés étrangers sans titre de travail.

En outre, dans le cadre du renforcement de l'application effective des sanctions pénales et administratives, la contribution spéciale versée à l'OFII et la contribution forfaitaire de réacheminement, pour lesquelles de nouvelles modalités d'instruction, de liquidation et de recouvrement ont été prévues, doivent faire, en 2013, l'objet d'une première évaluation.

Il en va de même du dispositif juridique relatif au recouvrement, par l'OFII, des salaires et indemnités dus aux salariés sans titre de séjour et de travail employés irrégulièrement, instauré par la loi afin d'assurer le respect des droits de ces salariés étrangers.

Un bilan annuel accompagné d'une synthèse nationale des opérations conjointes sera établi par l'Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST).

FICHE 6

Les actions de prévention dans le cadre de la lutte contre le travail illégal

1. État des lieux

1.1. *Les conventions de partenariats pour la lutte contre le travail illégal*

La circulaire du Premier ministre du 24 janvier 1992 relative au dispositif de lutte contre le travail clandestin prévoit que les conventions de partenariat sont signées par le préfet et les organisations professionnelles, les chambres consulaires, les collectivités publiques, notamment locales, et les personnes morales ayant une mission de service public.

Elles sont donc des outils territorialisés et sectoriels de lutte contre le travail illégal, et les conventions nationales, signées par les ministères concernés, d'une part, et par les partenaires sociaux, d'autre part, sont des conventions-cadres qui ont ainsi vocation à être déclinées localement.

Ces partenariats permettent d'impliquer et de responsabiliser les représentants d'un secteur en prévoyant des actions conjointes avec les pouvoirs publics en matière de communication, d'information et de sensibilisation des entreprises, de contrôle, de signalement et d'actions en justice.

Depuis 1992, dix-sept conventions de partenariat ont été signées au niveau national dans des secteurs professionnels très divers, tels que l'agriculture, la sécurité privée, la course, le travail temporaire, le bâtiment et les travaux publics, le déménagement, les spectacles, l'habillement-confection, la coiffure... Plus de 350 conventions locales, régionales ou départementales, ont également été signées.

Au niveau national, les travaux les plus récents ont concerné les secteurs suivants :

- le BTP : en janvier 2010, la plaquette « Sous-traitance et travail illégal dans le BTP » et le document « Questions-réponses » ont été actualisés ;
- le spectacle : en mai 2010, la plaquette d'information « Le travail illégal et le spectacle vivant et enregistré » élaborée en février 2007 a été actualisée ;
- la sécurité privée : en 2012 la convention nationale de 2007 a été actualisée et un « Questions-réponses sur le cadre juridique des contrats de prestation et de sous-traitance dans la sécurité privée » élaboré.

1.2. *Les campagnes d'information de l'ACOSS, des URSSAF et de la MSA*

Depuis de nombreuses années, l'ACOSS et son réseau d'URSSAF ainsi que la MSA se mobilisent de façon constante pour organiser des campagnes d'information *via* différents médias.

Ces campagnes sont destinées au grand public ou ciblées sur les employeurs et les salariés, afin de les sensibiliser aux risques et sanctions du travail illégal (*cf.* bilan ACOSS).

1.3. *Les actions de prévention URSSAF-DIRECCTE*

La charte de coopération DGT-DNLF-ACOSS prévoit l'organisation d'actions de prévention communes destinées au grand public ou ciblées sur des publics spécifiques (jeunes, particuliers, entreprises primo-délinquantes...).

Dans ce cadre, des interventions communes URSSAF-DIRECCTE sont menées en direction des différents acteurs économiques et sociaux, et des supports d'information sont élaborés en commun à leur intention.

2. Limites

Dans certains secteurs, pourtant identifiés comme étant particulièrement concernés par le travail illégal, soit aucune négociation n'a été ouverte (transports), soit les négociations n'ont pas abouti (HCR).

Par ailleurs, les conventions nationales, si elles permettent de témoigner de la volonté des représentants d'un secteur de s'impliquer dans la lutte contre le travail illégal, ne constituent pas à elles seules des outils opérationnels. Or, d'une part, leur déclinaison territoriale n'est pas assez développée et, d'autre part, les outils d'accompagnement élaborés à l'occasion de leur signature (plaquettes, guides, questions-réponses...) sont insuffisamment valorisés.

De plus, le fait que les conventions soient signées par les seules organisations professionnelles limite la portée du dispositif.

Enfin, le manque de coordination entre les services de l'État et organismes concernés ne permet pas d'optimiser les moyens disponibles et limite l'efficacité des campagnes de communication et de prévention.

3. Objectifs

Le recensement et l'analyse de l'ensemble des conventions déjà signées doit permettre d'identifier les secteurs non couverts, les actualisations nécessaires et les actions à mener pour réactiver les partenariats.

La négociation de conventions nationales de partenariat doit d'abord être engagée dans les secteurs à risques qui ne sont pas couverts, tels que ceux des hôtels-café-restaurants ou des transports routiers de marchandises. Les ministères techniques seront associés à la conduite des discussions avec les organisations professionnelles.

Au niveau territorial, les DIRECCTE doivent mener ces travaux sous l'égide des préfets et engager les négociations nécessaires en fonction des priorités ainsi identifiées.

Dans ce cadre, les organisations syndicales de salariés comme les organisations professionnelles doivent systématiquement être associées aux actions partenariales.

D'une manière générale, pour renforcer l'opérationnalité des dispositifs de prévention, la signature des conventions doit s'accompagner de l'élaboration ou de l'exploitation d'outils pratiques tels que des plaquettes, et/ou des documents plus juridiques tels que des guides. L'ensemble de ces documents doit donner lieu à des actions d'information et de sensibilisation à destination des opérateurs économiques, publics et privés (Internet, sites des fédérations, sites institutionnels...).

Un suivi de la mise en œuvre des conventions (points d'étapes, planification des actions...) doit systématiquement être assuré.

Enfin, les actions partenariales et interinstitutionnelles de prévention et de communication doivent être poursuivies et intensifiées en privilégiant les secteurs prioritaires et dans une logique de mutualisation des moyens entre l'ensemble des services concernés.

FICHE 7

La formation, l'animation et le partenariat

1. L'offre de formation interinstitutionnelle en matière de lutte contre le travail illégal

L'évolution du dispositif de formation interinstitutionnelle est en relation avec la sophistication croissante des mécanismes de fraude. La DNLF, qui est chargée de la coordination interministérielle de la lutte contre la fraude, et la direction générale du travail, autorité centrale de l'inspection du travail qui lui apporte son concours en matière de lutte contre le travail illégal, participent à la mise en œuvre de cette offre interinstitutionnelle dont le maître d'œuvre est l'INTEFP.

Ce dispositif de formation est ouvert à tous les agents des différents corps de contrôle visés à l'article L. 8271-7 du code du travail auxquels se rajoutent les agents de Pôle emploi chargés de la répression des fraudes depuis 2011 et les secrétaires de CODAF.

Cette offre s'est construite depuis 2009, année de sa création autour de différents modules de formation selon une progression pédagogique qui a été validée par tous les acteurs impliqués dans cette action (gendarmerie nationale, ACOSS, CCMISA, OCLTI, DGT, police aux frontières, DGFIP, etc.). Les services du ministère en charge des transports y seront désormais associés.

Ces formations ont pour objectif d'améliorer l'efficacité d'action des agents de contrôle qui, du fait de la complexité des problématiques visées, sont amenés à se concerter ou à coopérer au plan territorial à divers titres selon des modalités d'organisation variables en fonction de la typologie des fraudes rencontrées.

Dans ce cadre sont proposés les modules suivants :

Trois modules généralistes :

1. Un module d'initiation de trois jours permettant aux stagiaires qui connaissent leur environnement professionnel et juridique d'être capables de relever des infractions liées au travail illégal et de les concrétiser selon leur propre procédure.
2. Un module de perfectionnement de trois jours également pour des agents ayant suivi le module d'initiation ou ayant une expérience confirmée dans ce domaine permettant aux stagiaires d'analyser et de déterminer les éléments constitutifs de situation de travail illégal complexe avec de nombreux cas pratiques.

3. Un module d'un jour et demi sur la méthodologie de contrôle conjoint ou coordonné associant au moins deux services habilités avec pour objectif de s'ouvrir à des cultures professionnelles différentes, de préparer un contrôle avec une dimension interinstitutionnelle en matière de travail illégal, de mutualiser les champs de compétences (nouveau 2012).

Six modules de spécialisation d'une durée d'une journée :

1. La fausse sous-traitance (depuis 2012).
2. Les prestations de services internationales (depuis 2012).
3. Les transports routiers (depuis 2012).
4. Le recours sciemment au travail dissimulé (en 2013).
5. Les activités agricoles (en 2013).
6. L'exercice illégal de certaines professions réglementées (en 2013).

Deux autres modules se rajouteront aux précédents, l'auto-entrepreneur et les sociétés éphémères qui seront développés en 2013-2014 en partenariat avec d'autres institutions et écoles.

Un réseau de formateurs internes a été créé en 2009 regroupant une quarantaine d'animateurs qui, d'une part, interviennent toujours en binôme et, d'autre part, participent activement à la conception des produits pédagogiques en gardant l'esprit du caractère interinstitutionnel.

Chaque session se compose d'un public de quinze stagiaires en moyenne également interinstitutionnel avec des gendarmes, des agents de Pôle emploi, des policiers, des inspecteurs du recouvrement des caisses sociales, des agents des brigades de recherches des impôts, des agents de la délégation UNEDIC-AGS et les agents de l'inspection du travail qui sont majoritaires.

Bilan quantitatif de 2009 à 2012 – prévisionnel 2013

2009	2010	2011	2012	2013
60 stagiaires	46 stagiaires	121 stagiaires	404 stagiaires	
4 modules initiation et perfectionnement	3 modules initiation et perfectionnement	7 modules initiation et perfectionnement	29 modules dont 11 d'initiation et de perfectionnement 5 méthodologies de contrôle 13 modules de spécialisation, dont 4 PSI	31 modules prévisionnels hors DOM
180 jours de formation	138 jours de formation	363 jours de formation	778 jours de formation	855 jours de formation

Dans les DOM sont organisées également des formations qui, pour rentabiliser le déplacement des formateurs, sont regroupées sur une semaine de formation alternant modules généralistes et modules de spécialisation et se composent des membres du CODAF local.

La taille du groupe varie entre dix-huit et vingt-cinq stagiaires.

La quantité des modules pourra être modifiée et l'offre s'enrichir de nouveaux modules axés sur les priorités du plan national de lutte contre le travail illégal, comme les étrangers sans titre, la sous-traitance en cascade ou les faux statuts.

Par ailleurs, chaque institution organise des formations pour son propre réseau. Ainsi, le ministère du travail prévoit la formation de 120 agents de contrôle en 2011 sur le travail dissimulé, la fraude au détachement et la fausse sous-traitance.

2. La coopération entre les services

En matière de lutte contre le travail illégal, l'efficacité tient à la conduite d'actions mieux ciblées et au développement de coopérations et synergies avec des organismes partenaires. En effet, poursuivre les situations complexes de travail illégal nécessite de renforcer les actions communes opérationnelles.

Le pilotage stratégique du plan tout au long des trois années qu'il couvre doit procéder d'une démarche intégrée comprenant l'évaluation du phénomène, une veille stratégique, une adaptation en conséquence des actions de contrôle et des actions de formation adaptées.

2.1. Au plan national

2.1.1. La mise en place d'une cellule d'experts au niveau national ciblée sur les montages complexes et la veille stratégique

Cette cellule composée des services de la direction générale du travail, de l'ACOSS, de la MSA, de l'OCLTI, de la DNLF, de la direction de la sécurité sociale, du ministère des transports et de la chancellerie et, selon les sujets évoqués, d'autres services concernés par la lutte contre le travail illégal, sera chargée :

- de partager les analyses des risques des différents services et de contribuer à un meilleur ciblage de contrôles ;

- d'analyser les montages juridiques complexes, de capitaliser et partager les expertises développées pour y apporter des réponses ;
- de contribuer à une harmonisation des pratiques en diffusant à l'ensemble des administrations et organismes, des fiches techniques contenant l'exposé des faits et du(es) problème(s) juridique(s) soulevé(s), l'analyse juridique réalisée et *in fine* les conclusions retenues par la cellule.

Afin d'optimiser les sanctions des affaires de travail illégal complexes, cette cellule procédera avec le concours des services de la chancellerie dès 2013 à une analyse détaillée de la chaîne de traitement de plusieurs affaires complexes de travail illégal jugées définitivement par les tribunaux et pour lesquelles un retour d'expérience apparaît nécessaire pour détecter les insuffisances et les failles dans la procédure.

Le secrétariat de cette cellule sera assuré par le ministère chargé du travail (DGT).

2.1.2. L'évaluation de l'ampleur du travail dissimulé

L'ACOSS procède depuis 2005 à des travaux d'évaluation de l'ampleur du travail dissimulé sur l'ensemble de la France.

Des contrôles aléatoires sur un échantillon d'entreprises contrôlées représentatives des entreprises françaises ont été réalisés secteur par secteur entre 2005 et 2010, et concernent depuis 2011 une grande partie des secteurs d'activité.

Cette démarche aléatoire permet d'obtenir une évaluation non biaisée du travail dissimulé et de recueillir des informations détaillées quant aux caractéristiques sectorielles, aux éventuelles spécificités géographiques, au profil des établissements fraudeurs et des salariés contrôlés.

À la faveur d'un travail conjoint entre l'ACOSS, la DGT et la DNLF, les résultats issus de cette méthode seront partagés par l'ensemble des services de contrôle, qui pourront également s'engager dans la démarche des contrôles aléatoires afin de mutualiser ce type de démarche.

2.1.3. Un meilleur suivi des déclarations de détachement des travailleurs par les prestataires de service étrangers

La direction générale du travail déploiera en 2013 l'application SIPSi de télédéclaration des déclarations de détachement sur le territoire national des travailleurs par les prestataires de service étrangers. Elle devrait permettre, d'une part, d'augmenter le taux de déclaration et, d'autre part, faciliter le ciblage de leurs interventions pour les agents de contrôle.

2.1.4. L'actualisation des guides de contrôle

Le développement de l'efficacité des outils nationaux de contrôle et de prévention des fraudes liées à la sous-traitance en cascade ou au détachement constituent une priorité d'action fondamentale. Ainsi, le ministère chargé du travail, en collaboration avec les autres services de contrôle, actualisera en 2013 le guide méthodologique de contrôle de la fausse sous-traitance et celui relative à la prestation de service transnationale.

2.2. Au plan régional et local

2.2.1. Les contrôles conjoints

L'instruction du 31 mars 2009 a redéfini le cadre de la coopération entre l'administration du travail, la DNLF et l'ACOSS et vise à renforcer l'efficacité de la collaboration partenariale entre les DIRECCTE et les URSSAF.

Au cours de l'année 2011, 4 780 actions ont été engagées au titre de ce partenariat, dont 15 % dans le cadre d'actions de contrôles ciblés.

Le montant des redressements notifiés à la faveur de ces actions partenariales s'élève à 20 millions d'euros auxquels il convient d'ajouter 3,2 millions d'euros d'annulations de réductions de charges sociales, dont le bénéfice a été supprimé à l'employeur. En termes d'évolution, les montants des cotisations et contributions sociales redressées augmentent significativement de 25 % en un an. Au terme des actions menées dans le cadre de cette coopération spécifique, 700 procès-verbaux ont été établis, soit une progression de 20 % des procédures au regard de l'exercice précédent.

Une nouvelle instruction sera signée en fin d'année 2012 entre les services de la direction générale du travail, de la DNLF, de l'ACOSS et les services de la MSA pour ce qui concerne la population agricole. Cette convention prévoira des actions de contrôle conjointes à l'initiative des organismes signataires et sur la base de l'analyse des risques de fraude partagée entre eux.

Les actions conjointes de contrôle pilotées dans le cadre des comités départementaux antifraudes (CODAF) seront renforcées dans les secteurs d'activité les plus concernés par la fraude et pour lesquelles les enjeux économiques et juridiques sont partagés par tous les acteurs.

2.2.2. La coopération avec les cellules de la gendarmerie et l'OCLTI

Afin de lutter plus efficacement contre la fraude aux prestations de services transnationales, il apparaît nécessaire d'expérimenter une coopération territoriale opérationnelle et renforcée entre les services de l'inspection du travail des URSSAF et de la MSA et les cellules locales de la gendarmerie nationale. Pour engager cette expérimentation, sept cellules de lutte contre le travail illégal et la fraude de la gendarmerie (CELTIF) seront, de par leurs modalités d'organisation, d'ores et déjà en mesure de valoriser immédiatement une telle démarche. Accom-

pagnées et soutenues dans un premier temps du groupe appui-évaluation de l'OCLTI, elles devront être en capacité d'établir rapidement des synergies renforcées au plan local avec l'inspection du travail, les services de l'URSSAF et de la MSA.

L'organisation de ce partenariat renforcé et les modalités pratiques feront l'objet d'orientations générales au niveau central tout en laissant une marge d'autonomie suffisante aux échelons territoriaux à raison des contraintes liées aux objectifs locaux. Sur la base d'un retour d'expérience après six mois de mise en œuvre de cette coopération renforcée, l'extension du dispositif pourra être alors envisagée aux vingt autres cellules existantes en France.

3. L'animation des services

3.1. La circulation de l'information

L'efficacité de la lutte contre le travail illégal passe par la circulation de l'information entre les différents services de contrôle, *a fortiori* lorsqu'il s'agit de poursuivre des infractions s'inscrivant dans des montages complexes où interviennent de nombreux auteurs avec des ramifications à l'étranger. Transmission d'informations pour mettre en commun les éléments récoltés et les confronter avec d'autres, transmission d'informations vers les organismes de recouvrement des cotisations sociales, vers les organismes en charge des retraits ou des refus d'aides à l'emploi.

Le CODAF est le lieu de centralisation des procédures pénales et le lieu ressources pour la mise en œuvre des sanctions administratives. Il est rappelé à ce titre la nécessité d'appliquer strictement la circulaire DNLF du 20 janvier 2009 relative à la transmission des procès-verbaux de travail illégal, afin d'éviter toute déperdition préjudiciable d'information.

3.2. L'animation des services territoriaux

L'animation d'ensemble de la lutte contre le travail illégal s'ordonne au plan local dans le cadre du CODAF, piloté par le préfet de département et le procureur de la République. Le CODAF réunit l'ensemble des partenaires intéressés de façon à définir les actions à déployer en fonction des orientations nationales ou de spécificités locales. Il est un lieu d'échange et d'optimisation de la coordination entre services de contrôle compétents.

Le réseau des référents régionaux « travail illégal » de la direction générale du travail sera redéfini pour assurer une interface efficace entre les services centraux en charge du travail illégal et les services déconcentrés. Des réunions régulières permettront, d'une part, de mieux percevoir le développement des phénomènes de fraude et leurs mécanismes et, d'autre part, de diffuser les analyses réalisées au niveau national notamment par la cellule expert.

Ce réseau facilitera la mise en œuvre des actions de concertation au niveau local entre les différents services de contrôle en cohérence avec les priorités décidées par le CODAF.

Il assistera le DIRECCTE ou le DIECCTE dans la recherche de négociations de conventions de partenariat au niveau régional ou départemental avec les secteurs professionnels les plus représentés.

La direction générale du travail organisera en collaboration avec les autres services de lutte contre le travail illégal des réunions interinstitutionnelles en région ou département avec les agents de contrôle de tous les services concernés, afin d'échanger sur la réglementation relative aux thèmes prioritaires, de partager les bonnes pratiques, et de favoriser la mise en relation de ces services.

3.3. Le suivi du plan national d'action

La direction générale du travail mettra en place les outils nécessaires à permettre le suivi des actions mises en œuvre dans le cadre du plan national et décrites dans les fiches d'objectifs.

Un travail conjoint DGT-DNLF-DSS sera lancé en 2013 afin d'améliorer l'information sur les procès-verbaux en matière de travail illégal à partir d'un état des lieux partagé. Une étude de faisabilité avec un calendrier opérationnel de mise en œuvre devra être finalisée d'ici à la fin 2013.

FICHE 8

Communication

Le plan national d'action de lutte contre le travail illégal fera l'objet d'une communication à destination du grand public, des entreprises et des salariés au niveau national et au niveau local.

Au niveau national

Conférence de presse du Gouvernement : les priorités du plan feront l'objet d'une action de communication rappelant que le travail illégal constitue une atteinte inadmissible aux droits sociaux fondamentaux des travailleurs, notamment dans le domaine de la protection sociale des salariés et de la sauvegarde de leur statut, qu'il cause un préjudice considérable à l'ensemble de la collectivité en provoquant d'importantes évasions de recettes fiscales et sociales et fausse la concurrence à l'égard des entreprises qui respectent la réglementation.

Campagne interinstitutionnelle dans les médias grand public : au cours de l'année 2013, une campagne à destination du grand public sera organisée. Elle sera renouvelée en 2014 et 2015.

Dans le cadre des conventions partenariales sectorielles : toutes les conventions porteront un volet communication auprès des entreprises et des salariés.

Dans les publications des réseaux consulaires : elles seront également relayées par les chambres consulaires qui pourront diffuser l'information dans leurs publications professionnelles.

Par les administrations et services nationaux de lutte contre le travail illégal : les opérations emblématiques de lutte contre le travail illégal donneront lieu à communication.

En outre, des actions ciblées pourront être lancées à l'occasion de circonstances particulières. Ainsi, dans le contexte des nouvelles dispositions issues de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, une campagne de communication (plaquettes, spots) pourra être conduite pour promouvoir la déclaration des salariés des particuliers employeurs.

Un axe de communication spécifique sera également développé en direction des jeunes compte tenu des situations de fraudes (faux stagiaires, jobs d'été non déclarés...) dont ils peuvent être victimes.

Au niveau local

Dans les régions et départements, la signature de conventions de partenariat sera fortement médiatisée pour amplifier l'impact sur le secteur professionnel concerné.

Les CODAF rechercheront la mobilisation de tous les organes de communication des partenaires locaux pour sensibiliser sur les méfaits de travail illégal et les sanctions que les auteurs peuvent encourir. Notamment, les communications devront fortement insister sur les nouvelles sanctions administratives en cas de fraude grave et répétée.

Le recensement des décisions de fermeture administrative prises par les préfets sera réalisé dès 2013 et largement diffusé dans les CODAF.

Les grandes opérations de contrôle en région, notamment les contrôles conjoints, devront faire l'objet de communications locales concertées très larges. Les plus significatives, celles concernant des montages complexes ou un nombre d'auteurs élevé, ou encore une mobilisation remarquable des divers corps de contrôle seront reprises au niveau national par la DNLF et l'ensemble des corps de contrôle pour montrer la mobilisation des services et rappeler les risques de contourner ou éviter les règles sociales et fiscales françaises et européennes.

FICHE 9

Bilan du plan d'action 2010-2011

Le PNLTI 2010-2011 avait fixé plusieurs objectifs aux différents services de lutte contre le travail illégal :

- privilégier quatre axes majeurs de lutte contre le travail illégal : le travail dissimulé, l'emploi d'étrangers sans titre, le recours frauduleux à des statuts spécifiques et les fraudes au détachement dans le cadre des prestations de service transnationales ;
- se concentrer sur cinq secteurs professionnels en matière de lutte contre le travail illégal : le bâtiment et les travaux publics, les hôtels, cafés et restaurants, les services aux entreprises (notamment sécurité privée et nettoyage), les travaux saisonniers en agriculture et le secteur des spectacles vivants et enregistrés. Un meilleur ciblage des contrôles devait se traduire en 2011 par un volume de 10 000 procès-verbaux dressés en matière de travail illégal ;
- une augmentation des redressements comptabilisés par les organismes sociaux de recouvrement portés à 190 millions d'euros en 2011 ;
- enfin, un contrôle sur quatre devait déboucher sur des procédures pénales résultant de contrôles conjoints.

Les objectifs du PNLTI 2010-2011 ont été reconduits en 2012 dans le cadre du plan national de lutte contre la fraude aux finances publiques 2012, coordonné par la DNLF.

Ce plan a donné lieu à une très forte mobilisation de l'ensemble des corps de contrôle concernés, qui s'est traduite par une augmentation des contrôles réalisés, des infractions relevées ainsi que des redressements financiers effectués.

Une augmentation significative des contrôles

Les bilans des années 2010-2011 font apparaître une augmentation significative des contrôles de travail illégal. Le nombre de contrôles des corps de contrôle (hors police et gendarmerie) dans les secteurs reconnus prioritaires s'établit à plus de 136 000 contrôles sur les deux années du plan. Ce volume est le plus haut des trois plans biannuels engagés par le ministre du travail depuis 2006. L'action des services reste concentrée sur les secteurs prioritaires définis dans le plan d'action dont le bâtiment et les travaux publics et les hôtels, cafés, restaurants (62 % des infractions relevées en 2011).

La part des contrôles conjoints à plusieurs services après trois années de baisse est repartie à la hausse en 2010 (21 %) et 2011 (22 %). Ces contrôles mobilisent un partenariat de plus en plus diversifié (brigades fiscales, services vétérinaires, concurrence, consommation et répression des fraudes...).

La branche du recouvrement de l'ACOSS a ainsi participé à 13 000 actions de contrôle conjointes en 2011.

Une hausse du taux d'infraction

Il apparaît aussi que les services verbalisateurs ont mieux ciblé leurs contrôles, de façon plus concertée et avec une vigilance accrue sur les pratiques de fraude en vigueur, engendrant la hausse du taux d'infraction des entreprises contrôlées. Ce taux est passé en effet de 14,7 % en 2009 à 16,1 en 2011.

Un nombre de procès-verbaux en hausse

La hausse de l'activité de contrôle en 2011 se traduit par une augmentation significative des procédures pénales enregistrées par les secrétaires des CODAF. 8 952 procès-verbaux (1) de travail illégal ont ainsi été relevés, soit une hausse de 5 % par rapport à 2010.

(1) Source base de données TADEES alimentée par les CODAF.

Sur ce chiffre, 2 500 constituaient des procédures issues de contrôles conjoints soit un taux de 28 % supérieur à l'objectif, ce qui confirme un niveau de partenariat exemplaire.

Les redressements notifiés par les services de protection sociale augmentent eux aussi fortement sur la période 2010-2011

Cette hausse résulte à la fois de l'efficacité des contrôles des agents des URSSAF et des caisses de MSA, d'une augmentation du temps de contrôle des agents consacré à la lutte contre le travail illégal, et des annulations des exonérations de charges mises en œuvre en cas d'infraction. Les redressements de cotisations ACOSS ont augmenté de plus de 18 % entre 2010 et 2011 et s'élèvent à 220 millions d'euros pour l'ensemble des secteurs. Ceux de la MSA ont augmenté de 113 % et se montent à 6,3 millions d'euros.

Des fraudes et des montages plus complexes à appréhender

Le travail dissimulé par non ou sous-déclaration des salariés et d'activité représente environ les trois quarts des salariés concernés par les infractions constatées au moment des contrôles. Par ailleurs, nombre d'indices tendent à montrer que les organisations frauduleuses sont de plus en plus complexes. À la dissimulation totale de salariés semble se substituer une dissimulation partielle d'heures travaillées. En outre, le développement du recours abusif à certains faux statuts d'emploi (bénévoles, stagiaires, auto-entrepreneurs, indépendants détachés ou non...) est facilité par le recours simultané aux divers statuts, nouveaux ou anciens, liés à l'évolution des organisations des entreprises. Ensuite, l'infraction d'emploi d'étrangers sans titre de travail semble partiellement se fondre avec les cas de plus en plus nombreux de fausses prestations de services internationales.

FICHE 10

Indicateurs d'objectifs et de suivi

Indicateurs d'objectifs

Indicateurs transversaux

INDICATEURS	OBJECTIF
Part des procédures de travail illégal issue d'opérations conjointes.	25 %
Part des actions ciblées de contrôle donnant lieu à redressement des cotisations éludées (ACOSS).	70 %

Indicateurs spécifiques

Objectif 2

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

INDICATEURS	OBJECTIF
Nombre de procédures de travail illégal dans lesquelles le recours à la prestation de service international a été constaté.	+ 20 %/an (215 en 2011)

Objectif 3

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

INDICATEURS	ÉVALUATION
Nombre de procédures de travail illégal dans lesquelles le recours à la sous-traitance en cascade a été constaté.	+ 10 %/an (2011 en cours)

Objectif 4

Intensifier le contrôle et la sanction du recours aux faux statuts

INDICATEURS	ÉVALUATION
Nombre d'infractions de travail illégal portant sur les stagiaires.	+ 10 %/an (235 en 2011)

Indicateurs de suivi

Indicateur transversal

Nombre d'employés concernés par les infractions de travail illégal relevées par procédure pénale.

Indicateurs spécifiques

Sur objectif 1 : Nombre d'infraction de travail dissimulé donnant lieu à procès-verbal.

Sur objectif 5 : Nombre d'infractions d'emploi d'étranger sans titre donnant lieu à procès-verbal.

Nombre de procédures de mise en œuvre de la contribution spéciale par l'OFII.

Nombre de salariés ayant recouvré leurs droits.