# 1
# La lutte contre la fraude au travail détaché : un cadre juridique renforcé, des lacunes dans les sanctions

***PRÉSENTATION***

*En 2017, 516 000 salariés détachés ont été déclarés en France. Instauré par une directive européenne du 16 décembre 1996, le détachement de travailleurs permet à une entreprise, établie dans un État membre, d'affecter, sous son contrôle et pour une durée limitée, un ou plusieurs de ses salariés à la réalisation d'une prestation de service pour le compte d'une entreprise ou d'une entité publique située dans un autre État membre. Une directive d'application, adoptée le 15 mai 2014, a renforcé la capacité des pouvoirs publics nationaux à en contrôler l'usage. Puis, dans le but à nouveau de prévenir les abus constatés, une révision de la directive de 1996 a été adoptée le 28 juin 2018, notamment afin d'instaurer le principe selon lequel « à travail égal », il doit y avoir « rémunération égale sur un même lieu ».*

*Le détachement de travailleur constitue un régime particulier de travail mal connu et qui fait l'objet de nombreuses fraudes. Si ces abus sont liés à l'activité d'entreprises installées en dehors du territoire national, ils font toujours intervenir un bénéficiaire final installé en France et peuvent même être organisés à partir de la France.*

*Dans ce contexte, la Cour a mené une enquête sur la lutte contre la fraude en matière de travail détaché et la mise en œuvre par la France des directives européennes sur ce sujet. Elle a conduit des investigations auprès de tous les acteurs concernés, au niveau national, dans deux régions, trois départements, ainsi qu'auprès de la Commission européenne et en Belgique, en Roumanie et au Portugal.*

*Au terme de ces travaux, la Cour constate que l'usage du travail détaché conduit à trois formes de fraude (I). Si la politique de lutte contre la fraude produit de premiers effets, des progrès importants doivent être réalisés dans trois domaines prioritaires (II).*

# I - Le travail détaché : trois formes de fraude

Le travail détaché est un régime d'emploi particulier (A), dont l'usage est en croissance mais mal connu en termes statistiques (B). Il donne lieu à trois formes de fraudes (C).

## A - Un régime d'emploi particulier

En application de la directive européenne ayant instauré ce statut en 1996[15], un travailleur détaché est un salarié d'un employeur exerçant son activité dans un État membre qui, sous la direction de cet employeur, va exécuter son travail dans un autre État membre pendant une période limitée. Ce détachement se réalise dans le cadre d'un contrat de prestation de service internationale conclu par l'entreprise employant le salarié avec une entreprise ou une entité publique d'un autre État membre. Le contrat peut porter sur l'exécution d'un travail précis ou sur la mise à disposition du salarié au titre de l'intérim. La directive, conçue alors que la Communauté européenne comptait 15 membres, est appliquée dans les 28 pays de l'Union européenne et les quatre pays de l'Association européenne de libre échange (Norvège, Islande, Suisse, Lichtenstein).

Le détachement de travailleurs place le salarié concerné dans une position d'emploi singulière, pendant une période limitée, mais non définie par la directive de 1996 : il reste affilié pendant 24 mois à la sécurité sociale de son pays d'origine[16] et le droit du travail de ce pays d'origine s'applique, à l'exception d'un « noyau dur » de règles du pays de destination en matière de droit du travail, règles qui doivent être respectées. Ce « noyau dur » concerne le salaire minimum applicable, y compris la majoration pour heures supplémentaires, la durée maximale de travail, les durées minimales de repos et de congés. Il inclut également les conditions de mise à disposition des salariés intérimaires, ainsi que les questions liées à la sécurité, la santé et l'hygiène au travail, à la protection des femmes enceintes et des enfants et à la non-discrimination. Dans le cas d'un détachement en France et quand le salarié perçoit une rémunération inférieure au minimum légal, l'employeur doit ainsi lui verser une allocation dite de détachement pour porter son salaire au niveau du Smic. Il doit également prendre en charge les dépenses de voyage, logement et nourriture liées au détachement.

[15] Directive 96/71/CE.
[16] En vertu du règlement européen portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale qui s'applique aux travailleurs se déplaçant à l'intérieur de l'Union européenne.

À la demande notamment de la France, la directive de 1996 a été complétée par une directive d'exécution adoptée en mai 2014[17]. Sans modifier le texte de 1996, celle-ci précise comment déterminer le caractère véritable du détachement, les responsabilités des donneurs d'ordres pour lesquels la prestation de service est réalisée et les exigences administratives pouvant encadrer le recours à cette forme de travail. Les États membres avaient jusqu'à juin 2016 pour transcrire cette directive dans leur droit national, mais ce délai n'a pas été systématiquement respecté[18].

À la suite de la demande présentée par sept États membres (France, Allemagne, pays du Benelux, Autriche et Suède), la Commission européenne a présenté en mars 2016 un projet de révision de la directive de 1996 pour garantir des conditions de rémunération équitables et de concurrence égales. Après des négociations difficiles, la directive de 1996 révisée a été adoptée par le Parlement européen et le Conseil le 28 juin 2018[19].

**La révision du 28 juin 2018 de la directive de 1996**

Cette révision encadre la durée de détachement : après 12 mois, pouvant être prolongés de 6 mois sur demande motivée de l'employeur, l'ensemble du droit du travail du pays d'accueil s'applique au travailleur détaché (hors procédures liées à la conclusion et à la fin du contrat de travail et régimes complémentaires de retraite).

Le « noyau dur » fait l'objet d'une triple extension : ce ne sera plus seulement le salaire minimum qui devra être respecté, mais toutes les rémunérations des travailleurs détachés qui devront être conformes à la législation et aux pratiques de l'État d'accueil, y compris les primes et indemnités ; les conventions collectives d'application ou d'effet général seront appliquées aux salariés détachés pour les matières relevant du « noyau dur » ; les États pourront également imposer l'ensemble des conditions de travail et d'emploi de l'intérim aux salariés détachés.

Enfin, les pouvoirs de suivi et de contrôle des États membres sont renforcés, afin de permettre la mise en place des sanctions « effectives, proportionnées et dissuasives ».

La nouvelle directive, qui, à ce stade, ne couvre pas le secteur du transport routier, sera appliquée à partir du 30 juillet 2020, la directive de 1996 restant en vigueur jusqu'à cette date. La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 a autorisé le Gouvernement à la transposer par ordonnance.

[17] Directive 2014/67/UE.
[18] Le Portugal a par exemple transposé le texte par une loi de juillet 2017.
[19] Directive (UE) 2018/957.

## B - Une forme de travail en croissance mais mal connue

Les données européennes permettant d'effectuer des comparaisons entre pays ne sont pas exhaustives en matière de travail détaché et la France ne dispose de chiffres robustes que depuis l'automne 2016.

### 1 - Des données non exhaustives au plan européen

Selon la Commission, le développement de la mobilité des travailleurs est un signe de l'approfondissement de l'intégration européenne. Chaque année, elle produit un rapport sur les travailleurs détachés sur la base des données recueillies deux années auparavant dans le cadre du système européen de coopération en matière de sécurité sociale. Cependant, comme la Commission le reconnaît elle-même, ces données ne sont pas exhaustives. La production par les entreprises des formulaires attestant de l'utilisation du système de coopération en matière de sécurité sociale (formulaire A1) n'est en effet pas une formalité préalable obligatoire au détachement. S'y ajoutent des difficultés liées à la remontée des informations au niveau national et à leur partage entre États membres.

### 2 - La France, deuxième pays d'accueil et quatrième pays d'envoi de travailleurs détachés selon les statistiques européennes

Les données européennes restent, néanmoins, la seule source pour établir des comparaisons entre pays : elles doivent être prises avec précaution, leur maniement reposant sur l'hypothèse que la non-exhaustivité des données se situe dans des ordres de grandeur comparables d'un pays à l'autre.

Dans les statistiques européennes, la France apparaît comme le deuxième pays d'accueil de travailleurs détachés (203 000 formulaires reçus en 2016), largement après l'Allemagne. Elle est suivie par la Belgique et l'Autriche. En termes d'envoi de travailleurs détachés à l'étranger, la France occupe le quatrième rang (132 000 formulaires émis), loin derrière la Pologne et l'Allemagne et juste après la Slovénie.

De 2010 à 2016, le nombre de formulaires émis pour des travailleurs détachés a augmenté à un rythme annuel de 7,4 % au niveau européen. Durant cette période, pour la France, à l'inverse, le nombre de formulaires émis pour des détachements à l'étranger a stagné (- 0,2 % en rythme annuel, en tenant compte d'une légère remontée en 2016).

Les situations des pays sont très contrastées en termes d'écarts entre les formulaires émis et reçus. Parmi les pays accueillant plus de travailleurs détachés qu'ils n'en envoient, la France se situe au quatrième rang (après l'Allemagne, la Belgique, la Suisse et devant les Pays-Bas et l'Autriche). La Pologne est à l'inverse le pays qui présente le plus grand écart entre le nombre de travailleurs envoyés à l'étranger et le nombre de travailleurs détachés accueillis sur son territoire ; elle est suivie par la Slovénie, la Slovaquie, la Hongrie, l'Espagne, l'Italie, le Portugal et la Roumanie.

La durée moyenne de détachement à l'étranger varie également fortement pour les 16 pays ayant fourni cette statistique en 2016 : elle s'établit à 44 jours en France, soit la durée la plus courte, et dépasse 230 jours dans sept pays, dont la Hongrie, la Pologne et la Croatie.

### 3 - Plus de 500 000 salariés détachés déclarés en France en 2017

Depuis octobre 2016, les entreprises détachant des salariés en France sont tenues d'effectuer une télé-déclaration préalable de détachement auprès de la direction générale du travail (DGT). La non-exécution de cette formalité est sanctionnée par une amende administrative de 2 000 € par salarié non déclaré et elle peut aller au total jusqu'à 500 000 €. Cette déclaration préalable était obligatoire depuis plus de 15 ans, mais toutes les entreprises étaient loin de s'y conformer du fait d'une mauvaise connaissance des formalités, de l'absence de service en ligne spécialisé et de sanctions limitées en cas de non-respect. En outre, les déclarations sur papier effectuées auprès des services déconcentrés de la DGT donnaient lieu à des remontées parfois incomplètes au niveau national. Depuis l'automne 2016, à la suite d'un projet lancé en 2014, l'administration française dispose désormais de données solides sur le nombre de travailleurs détachés pour établir notamment le rapport publié chaque année par la DGT sur cette question.

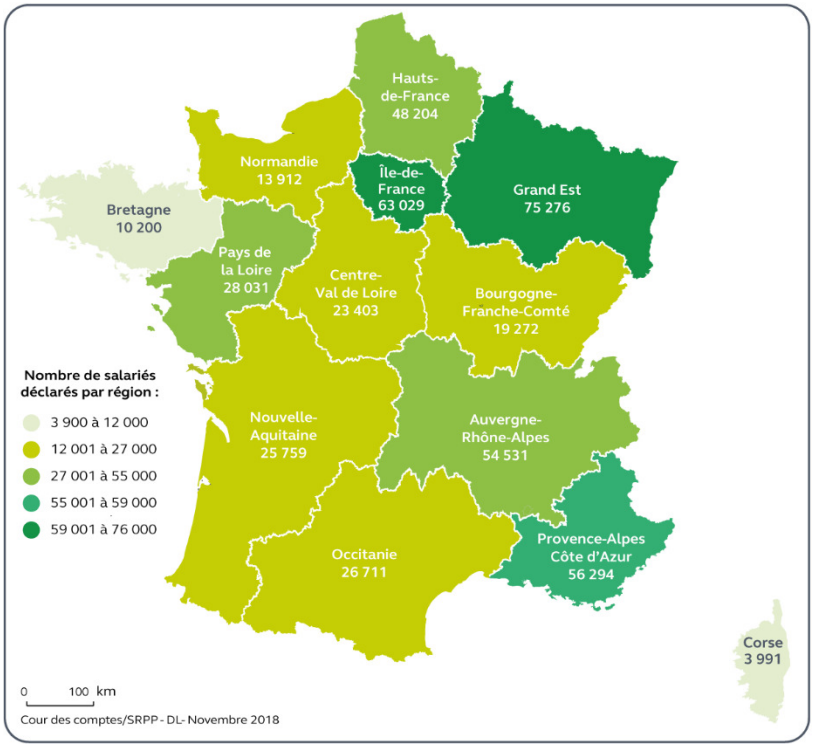
Ce contexte antérieur d'incertitudes est à prendre en compte pour apprécier la très nette augmentation du nombre de salariés détachés déclarés en France en 2017 (516 000) par rapport à 2016 (354 000). Dans cette hausse, il est difficile de faire la part entre la croissance de la proportion d'entreprises procédant à la déclaration de leurs travailleurs détachés, la plus grande fiabilité du processus de décompte par les services de l'État et la poursuite de l'augmentation du recours aux prestations de services internationales, constatée dans l'ensemble de l'Union européenne.

### 4 - Des emplois concentrés dans certains secteurs, des salariés de nationalités parfois inattendues

Sur cette base, la DGT estime que le recours au travail détaché équivaut à 2 % de l'emploi salarié total[20] (contre 0,8 % pour la Commission européenne, avec les données dont elle dispose).

En termes géographiques, les deux tiers des salariés détachés le sont dans cinq régions : quatre régions frontalières (Grand Est, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France) et l'Île-de-France.

**Carte n° 1 : nombre de travailleurs détachés déclarés par région d'accueil (sur les dix premiers mois de 2017)**




*Source : Cour des comptes d'après données de la direction générale du Trésor*

[20] Ce ratio constitue une approximation, supérieure au ratio réel. On rapporte ici en effet le nombre de salariés détachés au nombre total de salariés, sans prendre en compte le volume d'heures effectivement travaillées dans l'année. Les déclarations effectuées par les entreprises sur les durées de détachement ne sont, à ce stade, pas suffisamment stabilisées pour affiner cette statistique.

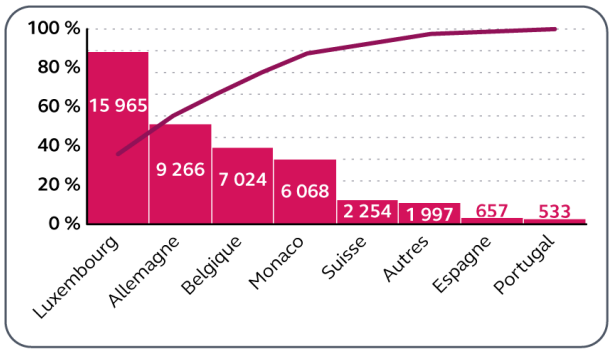
En examinant les déclarations de salariés détachés effectuées par les 209 000 entreprises ayant télé-déclaré, des écarts importants apparaissent entre la nationalité de ces entreprises et celle, parfois inattendue, des 516 000 salariés qu'elles détachent.

Sept pays concentrent près des trois quarts (73 %) des entreprises déclarant des salariés détachés : il s'agit de l'Allemagne, suivie de l'Espagne, du Portugal, de la Belgique, de l'Italie, de la Pologne et du Luxembourg. Les pays membres de l'Union européenne avant son élargissement aux pays de l'Est sont donc largement dominants du point de vue de la provenance des entreprises effectuant en France des prestations de service internationales : plus de 40 % de ces entreprises sont établies en Allemagne, en Belgique, en Italie ou au Luxembourg ; 22 % le sont en Espagne ou au Portugal. Seules 8 % sont installées en Pologne.

La situation apparaît sous un jour différent lorsque l'on examine la nationalité des salariés détachés. Les ressortissants portugais, puis polonais, allemands, roumains, français, belges, espagnols et italiens sont les plus souvent détachés en France. Ces huit nationalités concentrent près de 70 % du flux de la main-d'œuvre détachée en France. Les ressortissants issus de pays d'Afrique apparaissent juste après et sont plus de 20 000 à être détachés en France par des entreprises européennes. Dans certains cas, le détachement de travailleurs procède de montages complexes faisant intervenir plusieurs pays.

Le cas des salariés de nationalité française détachés par des entreprises d'autres États membres pour travailler en France mérite une attention particulière. Selon les données détaillées examinées lors de l'enquête, cette situation concerne 43 750 personnes (8,5 % des travailleurs détachés). 21 % d'entre eux sont employés par des sociétés allemandes et 55 % par des entreprises luxembourgeoises, monégasques ou suisses.

**Graphique n° 1 : principaux pays détachant en France des salariés de nationalité française (2017)**




*Source : Cour des comptes, d'après les données fournies par la DGT*

Enfin, en termes de secteurs d'activité, l'intérim arrive au premier rang (144 000 salariés détachés) et connaît une évolution très dynamique sur trois ans. Viennent ensuite l'industrie (101 000 salariés détachés), avec une croissance également soutenue, le BTP (68 500 salariés détachés), dont le nombre de salariés détachés diminue depuis 2015, et les prestations intra-groupe (48 000 salariés détachés), qui sont en très nette augmentation.

En reclassant les salariés détachés au titre de l'intérim dans le secteur d'activité où ils exercent leur mission, le travail détaché est très concentré dans certains domaines d'activité, où il joue un rôle significatif. Il équivaut ainsi à 21,9 % du total de l'emploi dans l'agriculture, 5,7 % dans le BTP et 2,2 % dans l'industrie[21].

## C - Trois formes de fraude qui peuvent se cumuler

Il existe de multiples formes de fraude au détachement de travailleurs, sans que les données disponibles ne permettent à ce jour d'en évaluer le niveau exact. Trois grandes catégories de fraude, qui peuvent se cumuler, ont été identifiées : l'omission des formalités déclaratives et notamment de la déclaration préalable de détachement ; le non-respect des règles attachées au « noyau dur » de droits garantis aux travailleurs détachés ; et, enfin, la fraude complexe, en particulier la fraude à l'établissement.

### 1 - L'omission des formalités obligatoires

L'omission des formalités obligatoires, et en particulier l'absence de déclaration préalable au détachement, est relevée de façon récurrente par l'inspection du travail. Celle-ci a ainsi prononcé sur ce motif plus de 1 000 sanctions administratives en 2017, pour environ 11 500 interventions ayant concerné le travail détaché. Entre janvier et août 2017, les trois quarts des amendes ont concerné le BTP ; 35 % ont été notifiées au donneur d'ordres, le reste l'ayant été à l'entreprise employant le salarié détaché. Les amendes prononcées se sont élevées à 5,9 M€ en 2017, dont plus de la moitié avait été recouvrée à la fin de l'année 2017.

[21] Ces ratios, calculés par la DGT et la DG Trésor à la demande de la Cour, rapportent les salariés détachés déclarés, sans tenir compte de la durée réelle de leur mission, à l'ensemble des emplois nationaux (salariés et indépendants) dans les secteurs concernés. S'ils ne mesurent pas la part réelle du travail détaché dans l'emploi, ils permettent d'identifier les secteurs qui recourent proportionnellement le plus au travail détaché.

Si la détection des entreprises concernées n'est pas aisée, en revanche, une fois l'entreprise repérée, la caractérisation de ces fraudes est simple. L'augmentation très soutenue du nombre de déclarations intervenue depuis l'alourdissement des sanctions laisse penser que cette forme de fraude était encore plus répandue dans le passé. Elle nuit à la qualité du recensement des travailleurs détachés, qui est indispensable pour pouvoir cibler efficacement les contrôles. De plus, les entreprises qui ne déclarent pas les salariés préalablement à leur détachement cherchent, peut-être, à masquer d'autres irrégularités.

### 2 - Le non-respect du « noyau dur » du droit du travail national applicable aux salariés détachés

La deuxième catégorie de fraude a trait aux entreprises ne respectant pas le « noyau dur » du droit français applicable aux salariés détachés (salaire minimum, durée de travail, repos et congés, conditions de travail et d'hébergement en particulier). Malgré des interventions programmées des services de contrôle les fins de semaine, la caractérisation de ces faits est difficile du fait de problèmes linguistiques, de la présence de la hiérarchie du salarié, de l'existence parfois de doubles registres pour les décomptes horaires ou encore de la pratique du paiement en numéraire dans certains secteurs. Ce type de fraude représente une infraction pénale sur cinq parmi celles relevées par l'inspection du travail en matière de détachement de travailleurs en 2016 et 2017.

Cette fraude concerne tout particulièrement les durées de travail et les repos hebdomadaires. De fait, face à l'écart de salaire que représente pour les travailleurs détachés le paiement d'une rémunération équivalente au Smic, certains de ces travailleurs sont prêts à accepter des horaires de travail particulièrement amples, d'autant qu'ils n'ont pas toujours connaissance du droit qui leur est applicable. En comparaison, la fréquence des fraudes liées au non-paiement d'une rémunération au moins équivalente au Smic est moindre, en tout cas dans le secteur du BTP, même s'il est difficile de s'assurer du versement effectif de la rémunération déclarée en cas de paiement en liquide.

**Deux exemples de prévention des fraudes en matière de rémunération**

La Belgique a récemment interdit le paiement des rémunérations en liquide. Ceci permet de demander, lors des contrôles, les fiches de paye avec la preuve du paiement des salaires auprès d'une banque.

L'Allemagne a introduit en 2015 un salaire minimum national de 8,5 € bruts par heure. Cette mesure résulte notamment d'une saisine des autorités européennes par la Belgique pour distorsion de concurrence liée à l'absence de salaire minimum appliqué aux salariés détachés en Allemagne dans la filière porcine. L'Allemagne était devenue, en 2010, le premier producteur européen de porcs et avait recours à plus de 75 % de main-d'œuvre détachée dans ses abattoirs, selon le syndicat concerné.

Enfin, des cas très préoccupants de conditions indignes de travail et d'hébergement sont régulièrement relevés, en particulier, mais pas seulement, dans le secteur de l'agriculture. Certaines situations peuvent être qualifiées de traite des êtres humains et entraîner des conséquences extrêmement graves : décès de salariés, maladies dues au manque d'hygiène, malnutrition, privation de la liberté d'aller et venir sur le temps de congés et de repos, etc.

De manière générale, ce type de fraude se concentre sur les métiers très peu qualifiés de l'agriculture, du BTP, du transport et de l'industrie. Il concerne essentiellement des ressortissants venant de pays à bas coûts de main-d'œuvre, parfois extérieurs à l'Union européenne et disposant ou non des titres de travail permettant d'y exercer une profession (environ 10 % des infractions relevées par l'inspection du travail en matière de détachement en 2016 et 2017 concernent l'emploi d'étrangers sans titre et viennent s'ajouter aux infractions pour non-respect du « noyau dur »).

La détection de ces fraudes, difficiles à mettre en évidence, relève à la fois de la protection des salariés concernés et de la lutte contre la concurrence déloyale que provoquent les conditions de rémunération et les durées de travail pratiquées.

### 3 - La fraude complexe, et en particulier la fraude à l'établissement

Cette forme de fraude est multiple : il peut s'agir de travail dissimulé, de prêt illicite de main-d'œuvre ou de marchandage. Elle correspond à de la dissimulation intentionnelle d'une activité ou d'un emploi salarié. Le régime du détachement est utilisé alors que le salarié aurait dû être juridiquement employé en France et l'entreprise y être immatriculée, le salarié ou l'entreprise ayant une activité stable, habituelle et continue sur le territoire national.

**Un exemple de fraude à grande échelle dans l'agriculture**

Un suspect, en lien avec des entreprises de travail temporaire de droit étranger, organisait la mise à disposition d'une main-d'œuvre étrangère « bon marché » dans des exploitations agricoles d'une région française. L'inspection du travail, soupçonnant des faits de travail dissimulé sans pouvoir les établir, les a communiqués au parquet local. Une cellule d'enquête a été activée avec l'appui de l'Office central de lutte contre le travail illégal. Les investigations ont caractérisé des faits de travail dissimulé, de marchandage et de prêt illicite de main-d'œuvre concernant plus de 600 travailleurs temporaires étrangers de 2013 à 2015. Cette fraude a engendré un préjudice de 2,4 M€ aux dépens de la Sécurité sociale.

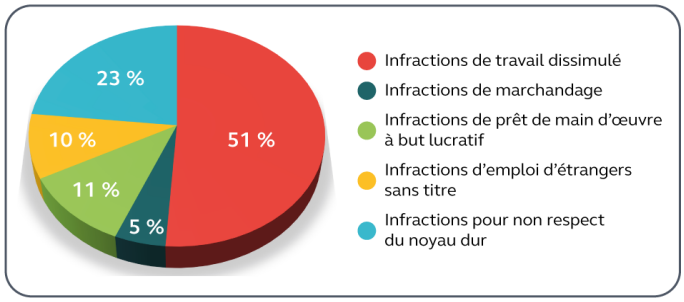
Les principales modalités de recours à ce type de montages frauduleux s'organisent par le biais de sociétés, qualifiées de « coquilles vides », installées dans des pays tiers à partir desquels elles envoient des travailleurs détachés bénéficiant du régime social et fiscal de leur pays d'installation. Des montages particulièrement complexes sont souvent mis en évidence, avec l'installation d'une entreprise dans un pays à la fiscalité avantageuse, recrutant des salariés dans des pays ayant des niveaux de rémunération et de cotisations sociales faibles pour les détacher ensuite dans un pays ayant une fiscalité et des prélèvements sociaux plus élevés.

De telles fraudes peuvent concerner des salariés de tous secteurs et de tous niveaux, et notamment des salariés de nationalité française déclarés par des entreprises, parfois par le biais de détachement intra-groupes, dans des pays ayant une fiscalité avantageuse.

En réalité, ces salariés auraient dû être employés en France par une entreprise établie en France. Cette forme de fraude peut se combiner avec le non-respect des règles du « noyau dur ». Elle ne constitue pas seulement une forme de concurrence sociale déloyale, mais conduit aussi à éviter le paiement des impôts et des cotisations sociales sur le territoire national. Comme la Cour le relevait déjà dans son rapport public annuel de 2018[22], elle requiert une attention toute particulière, d'autant que c'est la plus fréquemment relevée par les services de contrôle et d'enquête.

[22] Cour des comptes, *Rapport public annuel*, « La lutte contre la fraude aux cotisations sociales : une politique à relancer », février 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

**Graphique n° 2 : types d'infractions relevés par l'inspection du travail (moyenne 2016-2017)**




*Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGT*

Certaines fraudes sont, en outre, organisées à partir de la France.

**Un exemple de fraude organisée à partir de la France**

Une société française de transport routier de marchandises employait de manière illégale les salariés d'une entreprise d'un pays européen à bas coûts salariaux pour réaliser des missions sur le territoire national, le personnel de l'entité étrangère travaillant exclusivement sous la direction de la structure française. Les préjudices sociaux et fiscaux ont été évalués à 4,8 M€. Des avoirs ont été saisis à hauteur de 1,1 M€.

Il s'agissait en réalité de la délocalisation fictive d'une entreprise française, qui, ayant préalablement licencié ses salariés en France, avait créé une société dans un pays à bas coût de main-d'œuvre dans le seul but de détacher des salariés en France.

Enfin, le recours à des travailleurs détachés fait toujours intervenir un bénéficiaire final situé sur le territoire national. C'est avec une entreprise établie en France que contracte la société étrangère employant des travailleurs détachés ; cette entreprise installée en France peut être le donneur d'ordres d'un maître d'ouvrage public ou son sous-traitant.

# II - Une politique de lutte contre la fraude déployée tardivement par la France, avec des résultats contrastés

La France a adapté tardivement son droit pour lutter contre les fraudes au détachement (A). Si ce sujet est devenu une priorité effective pour l'inspection du travail, la mobilisation des autres acteurs du contrôle est variable (B). Trois questions appellent une action déterminée pour l'avenir (C).

## A - Un arsenal législatif désormais important

La France s'est dotée tardivement des moyens juridiques adaptés pour lutter plus efficacement contre la fraude au travail détaché, par le biais principalement de trois lois adoptées en 2014, 2015 et 2016[23] :

- Les formalités préalables au détachement sont désormais mieux encadrées et leur non-respect mieux sanctionné : obligation pour l'entreprise étrangère de déclarer le salarié préalablement à son détachement désormais fixée par la loi, obligation de désigner un représentant en France, les amendes pouvant aller jusqu'à 500 000 € en cas de non-respect de ces obligations.
- Le cadre juridique du détachement est précisé, la conduite des contrôles facilitée et les sanctions prévues en cas de fraude sont nettement renforcées : une suspension temporaire d'activité est prévue en cas d'irrégularité, des peines complémentaires d'affichage de la condamnation sur un site dédié du ministère chargé du travail et d'interdiction de percevoir des aides publiques sont instituées, le pouvoir des préfets de fermer temporairement un établissement est étendu.
- La possibilité est ouverte de remonter dans la chaîne de responsabilité jusqu'au donneur d'ordres à qui est assigné un devoir de vigilance.
- Les droits d'action des syndicats et des associations devant les tribunaux sont élargis et il est prévu d'améliorer l'information des salariés sur leurs droits, avec notamment l'obligation de les afficher sur les chantiers du BTP dans une langue comprise par les salariés.

[23] Lois n° 1059 du 10 juillet 2014, n° 0181 du 6 août 2015 et n° 1084 du 8 août 2016.

Par ailleurs, la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2017 a prévu l'obligation pour les salariés détachés de produire le formulaire attestant de leur affiliation à la sécurité sociale de leur pays d'origine.

Ces mesures ont été récemment complétées par la loi du 5 septembre 2018. Celle-ci a doublé le plafond de l'amende encourue pour défaut de déclaration préalable d'un salarié détaché, étendu l'obligation de vigilance du donneur d'ordres au paiement des amendes dues par son prestataire, et procédé à une nouvelle extension des possibilités pour les préfets de faire cesser l'activité d'un site où travaillent illégalement des salariés détachés. La loi a, par ailleurs, assoupli les obligations déclaratives liées à certaines prestations de courte durée, ponctuelles ou récurrentes. Elle a également ouvert un droit de communication général à l'inspection du travail, qui ne peut pas se voir opposé le secret professionnel. La faculté auparavant donnée aux tribunaux de prononcer la peine complémentaire d'affichage de la condamnation (souvent appelée « name and shame ») est rendue obligatoire pour les infractions commises en bande organisée[24]. La loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude a élargi l'accès des inspecteurs du travail et des agents de contrôle de la Sécurité sociale à divers fichiers en particulier détenus par l'administration fiscale.

Si la palette des réponses administratives ou pénales en matière de fraude au détachement a été nettement renforcée, deux questions restent soulevées : celle de la capacité des services de contrôle et des juridictions à y recourir, d'une part, et celle de la connaissance par les salariés et entreprises concernées, y compris leurs donneurs d'ordres installés en France, du droit applicable et des sanctions encourues en cas d'irrégularité, d'autre part.

## B - Une mobilisation inégale des services de contrôle

### 1 - Une priorité assignée à l'inspection du travail

Au sein du ministère du travail, la DGT joue un rôle central en matière de lutte contre la fraude au détachement et elle en a fait une priorité pour l'inspection du travail à compter de 2015.

[24] Articles 8224-2 du code du travail et 132.71 du code pénal.

Depuis que l'inspection du travail a été réorganisée en 2015[25], des unités régionales affecté à la lutte contre le travail illégal ont été créées. Spécialisées sur les affaires complexes, et notamment les détachements de travailleurs, ces unités ont atteint l'objectif de représenter 7 % de l'effectif de contrôle de l'inspection du travail en juin 2018 dans la plupart des régions (140 agents affectés au total dans ces unités). Un groupe d'appui, de veille et de contrôle a été également mis en place au niveau national. Les échelons territoriaux restent impliqués et peuvent avoir recours aux services régionaux ou nationaux. Cette organisation a été mise en place pour faire face à la spécificité du droit du détachement de travailleurs et des contrôles impliquant des entreprises étrangères.

La lutte contre la fraude au détachement de travailleurs constitue un des axes prioritaires de l'inspection du travail : un objectif chiffré de 1 000 contrôles par mois a été fixé pour 2016. Faisant l'objet de remontées mensuelles de la part des services régionaux, il a été dépassé avec 14 873 interventions sur l'année et porté en 2017 à 1 500 interventions par mois. Il n'a pas été atteint en 2017 avec en moyenne 965 contrôles par mois, soit 11 579 sur l'année (l'inspection du travail ayant, par ailleurs, participé à des interventions sur 597 entreprises conduites par d'autres services). La région Grand Est réalise le plus grand nombre de contrôles, suivie de Provence-Alpes-Côte d'Azur et Auvergne-Rhône-Alpes. Les résultats pour le début de l'année 2018 sont toujours en deçà de l'objectif, maintenu à 1 500 contrôles par mois, et ont conduit la DGT à remobiliser ses échelons territoriaux.

Au total, le détachement de travailleurs représente plus d'un contrôle sur sept réalisé par l'inspection du travail au premier trimestre 2017, soit au troisième rang de ses activités, après les interventions concernant le travail illégal (hors détachement) et les chutes de hauteur. Pour l'année 2017, ses contrôles sur le détachement ont débouché sur 859 infractions constatées par procès-verbal et 1 034 irrégularités sanctionnées par des amendes.

De nombreux autres acteurs sont concernés par la lutte contre la fraude au détachement de travailleurs, mais leur implication est inégale. Depuis 2013, à la suite de la conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012, la lutte contre la fraude au détachement de travailleurs constitue une priorité des plans nationaux de lutte contre le travail illégal : c'était l'un des cinq objectifs prioritaires du plan 2013-2015, et c'est l'un des deux objectifs fixés par le plan 2016-2018. Un bilan intermédiaire en a été effectué en février 2018, avec l'annonce en particulier des mesures prises dans le cadre de la loi du 5 septembre 2018[26].

---

[25] Cour des Comptes, Rapport public annuel, « L'inspection du travail : une modernisation nécessaire », février 2016, disponible sur https://www.ccomptes.fr.

[26] Ces plans de lutte contre le travail illégal constituent un des volets des plans nationaux de lutte contre la fraude, pilotés par la délégation nationale à la lutte contre la fraude.

### 2 - Un nombre de contrôles limité en matière de sécurité sociale

Dans les services de contrôle dépendant de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss), le nombre de contrôles ciblés concernant les détachements de travailleurs ayant débouché sur des redressements est réduit : 65 pour 51 M€ de redressements en 2016, 63 pour 40,5 M€ de redressements en 2017. Les sommes effectivement recouvrées sont minimes (moins de 0,5 % des redressements de 2016 identifiés comme recouvrés en septembre 2017). Ces résultats ne sont pas à la hauteur des enjeux. Ils tiennent à plusieurs facteurs : l'absence d'objectifs chiffré pour le réseau de contrôle ; l'usage, au moins jusqu'en juillet 2016, de procédures ne respectant pas le cadre européen, conduisant, en cas de contentieux, à l'annulation des redressements prononcés ; enfin, une procédure communautaire supposant l'accord du pays dans lequel le travailleur détaché est affilié à la sécurité sociale pour contester la légalité de son détachement.

La lutte contre le travail illégal fait partie des priorités fixées dans la convention d'objectifs et de gestion conclue entre l'État et l'Acoss. Mais les agents de contrôle ne sont pas tous familiarisés avec le droit particulier applicable au détachement en matière de sécurité sociale, ni avec les procédures européenne à respecter, il est vrai particulièrement longues (huit mois de dialogue puis six mois de conciliation entre les États concernés). Les demandes de retrait, auprès d'autres États membres, des formulaires permettant de rester affilié à la sécurité sociale de ce pays sont très faibles (16 en 2016). C'est pourtant un préalable imposé par la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne[27] pour pouvoir requalifier un détachement en travail dissimulé. La lettre collective adressée par l'Acoss en juillet 2016 aux agents de contrôle sur la manière de contrôler les détachements n'est pas suffisamment claire sur ce point.

En outre, les conditions d'un contrôle des fraudes pour les salariés français détachés à l'étranger ne sont pas réunies. Ces salariés bénéficient des prestations sociales nationales et sont gérés par les caisses primaires d'assurance maladie. Or, ces dernières ne sont pas en mesure de vérifier les

[27] Cf. également l'arrêt du 6 février 2018 *Ömer Altun e.a*. Il ouvre la possibilité au juge national d'écarter les affiliations obtenues ou invoquées frauduleusement dans un autre État membre pour autant qu'une demande de retrait ait été formulée auprès du pays concerné, que cette demande n'ait pas été réexaminée par le pays dans un délai raisonnable, et que le retrait soit prononcé en respectant les garanties liées à un procès équitable. Par ailleurs, au niveau national, les règles de prescription en matière de sécurité sociale ont évolué en 2016 et rendu la période de demande de retrait du formulaire suspensive de ces délais.

conditions d'application du règlement qui porte sur la situation de l'entreprise et sur les liens entre l'entreprise et le salarié et donc de contrôler le paiement par l'employeur des cotisations sociales liées aux salariés détachés à l'étranger.

À la demande de la direction de la Sécurité sociale, la nouvelle convention d'objectifs et de gestion couvrant la période 2018-2022 prévoit un accroissement de cinq points de la part des contrôles des Urssaf portant sur le travail illégal ; la convention comprend pour la première fois des indicateurs sur le nombre de dossiers de détachement de travailleurs traités, sans objectifs chiffrés.

### 3 - L'action de l'Office central de lutte contre le travail illégal

L'Office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI), créé en 2005 au sein de la gendarmerie nationale, joue un rôle central dans les procédures les plus complexes du fait des pouvoirs d'officiers de police judiciaire dont disposent ses agents. Depuis 2011, l'OCLTI a traité environ 70 enquêtes visant la fraude au détachement. Plus d'une enquête sur deux concerne le transport (dont la moitié le transport aérien, fluvial ou de voyageurs), un quart est lié à l'intérim et un cinquième au BTP. Entre 2015 et 2017, l'office a conduit plus de 20 opérations visant la fraude au détachement, avec un préjudice en termes de cotisations sociales estimé à 122 M€ pour ces enquêtes[28]. À titre d'illustration, dans une enquête mettant en cause une compagnie de transport aérien, la société visée a réglé à l'Urssaf de Paris, dans l'attente de l'audience et à titre conservatoire, une somme de près de 13 M€ début 2015.

### 4 - Une mobilisation variable des CODAF

Les comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF) réunissent l'ensemble des acteurs concernés. Ils déclinent dans chaque département les axes des plans nationaux de lutte contre la fraude et jouent un rôle opérationnel dans la mise en commun des informations permettant de détecter et poursuivre les irrégularités, ainsi que dans la mise en œuvre de contrôles conjoints entre services.

[28] En 2018, un contrôle a débouché sur 112 M€ de redressements.

La mobilisation des comités départementaux est, de l'avis de tous les acteurs, inégale selon les départements, alors que l'existence de ces comités, situés à un niveau territorial fin, présente un réel intérêt.

## C - Des progrès importants à accomplir dans trois domaines prioritaires d'action

Ce bilan contrasté appelle des progrès importants. Ils devront être accomplis dans la politique de prévention, le ciblage des contrôles pour gagner en efficacité et l'aboutissement des procédures en termes de sanctions.

### 1 - Conduire une politique de prévention

#### *a) La sensibilisation des entreprises, des agents publics et des salariés concernés*

Le droit encadrant le travail détaché est très spécifique et les sanctions applicables en cas de fraude ont été fortement renforcées. En outre, la règlementation applicable évoluera encore en 2020 avec la transposition de la directive adoptée en juin 2018. Dans ce contexte, l'information des entreprises sur ce droit et les risques encourus revêt une importance particulière. L'effort de prévention, intégré dans le plan national de lutte contre le travail illégal, doit viser à la fois les entreprises étrangères détachant des salariés en France et les entreprises qui recourent à leurs services sur le territoire national. L'action conduite en ce sens par la DGT dans le BTP mérite d'être élargie, notamment à l'intérim et à l'agriculture.

Cette politique de prévention doit aussi viser les entités publiques, en particulier, pour la passation de marchés publics. Elle suppose une politique de formation adaptée, encore trop peu développée.

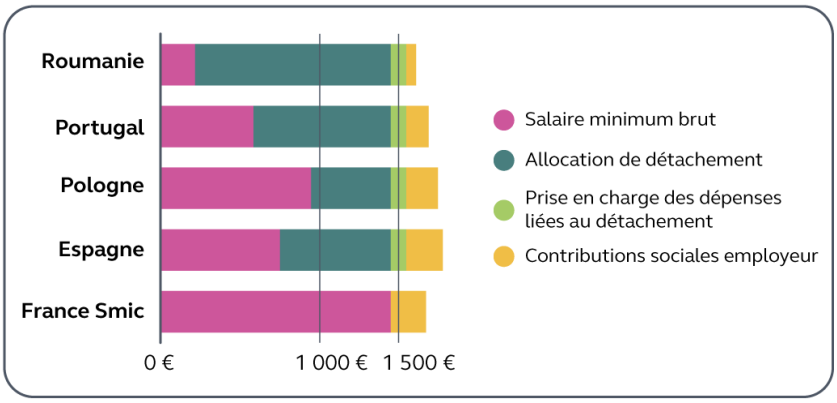
Enfin, une information complète sur leurs droits et dans une langue permettant sa bonne compréhension doit être délivrée aux salariés détachés en France. La réforme du code du travail à la suite des ordonnances approuvée définitivement par le Parlement le 14 février 2018 renforce, à cet égard, l'importance d'une information claire sur les accords de branche ou de portée générale applicables aux salariés détachés.

### *b) Un faible intérêt à recourir au travail détaché au niveau du Smic si le droit est respecté*

Une telle politique d'information et de sensibilisation est d'autant plus importante à mener que, pour des emplois au niveau du Smic, le recours au travail détaché n'est pas plus intéressant en termes économiques pour les entreprises que l'emploi direct d'un salarié, dès lors que les règles du détachement de travailleurs sont respectées.

En effet, à ce niveau de rémunération, il n'y a plus de différence de coût du travail entre la main-d'œuvre locale (1 681 €) et le recours à des travailleurs détachés provenant de pays comme l'Espagne (1 788 €), la Pologne (1 756 €), le Portugal (1 697 €) ou la Roumanie (1 619 €), ainsi que l'illustre une étude de la direction générale du Trésor publiée en juin 2016. Ces constats restent toujours valides, de nouveaux allégements de charges ayant été entre-temps adoptés en France.

**Graphique n° 3 : coût complet du travail pour un salarié local embauché au Smic et un travailleur détaché (janvier 2015)**




*Source :Trésor Eco n° 171, présentation Cour des comptes*
*NB : La Pologne a un salaire minimum spécifique pour les travailleurs détachés à l'étranger, supérieur au salaire minimum applicable sur son territoire (410 €) ; les dépenses liées au détachement (logement, nourriture, voyage) sont forfaitisées à 100 €.*

En effet, les salariés détachés ou directement embauchés reçoivent la même rémunération au niveau du Smic et les cotisations sociales appliquées en France à ce niveau (15 % au moment de l'étude) se comparent favorablement à celles de nos partenaires (31 % en Espagne, 21 % en Pologne, 24 % au Portugal et 28 % en Roumanie).

Cette situation, ainsi que les risques encourus en l'absence de respect du « noyau dur » des droits applicables, méritent d'être mieux connus, en particulier, dans les secteurs où les entreprises font état de difficultés pour recruter des salariés.

### 2 - Cibler les contrôles pour être plus efficace

Aujourd'hui, les services de contrôle et d'enquête ne disposent pas des outils qui leur permettraient de cibler efficacement leurs contrôles.

Pour réaliser ses missions, l'inspection du travail a désormais à sa disposition les télé-déclarations de détachement effectuées par les entreprises. Ces éléments restent à fiabiliser, en matière de durée de détachement déclarée notamment. L'interface informatique n'offre pas la possibilité aux agents de contrôle de réaliser des requêtes complexes en vue de cibler leurs investigations. Enfin, il n'existe pas de système de cotation des risques qui permettrait de faire aisément ressortir au niveau national et territorial les situations méritant examen.

En outre, le partage des données entre les services de contrôle ou d'enquête n'est pas suffisant. L'action de l'Office central de lutte contre le travail illégal est ainsi freinée par l'absence d'accès direct à la base de déclarations préalables gérée par la DGT, pourtant prévue pour 2017 dans le plan de lutte contre le travail illégal et dans les textes juridiques ayant institué le système de télé-déclaration, après avis de la commission nationale de l'informatique et des libertés. L'Office souhaiterait également avoir accès aux données de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale et à celles gérées par la direction générale des finances publiques. L'Agence centrale des organismes de sécurité sociale souhaite pour sa part accéder aux données concernant les entreprises faisant l'objet d'amendes de la part de l'inspection du travail.

Enfin, les différents acteurs impliqués dans la lutte contre la fraude au détachement ne disposent pas d'une cartographie des risques commune qui leur permettrait de mieux orienter leurs investigations.

### 3 - Faire aboutir les procédures en termes de sanctions

La caractérisation et la sanction des fraudes détectées sont rendues difficiles tant par la spécificité du droit applicable que par la nécessité de disposer, dans la plupart des cas, de renseignements émanant des autres États membres et d'une volonté de coopérer de la part de l'entreprise étrangère incriminée.

### *a) Les problèmes liés à la mise en cause d'entreprises étrangères*

Dans le cas des fraudes complexes, la détermination de l'absence d'activité stable, habituelle et continue de l'entreprise étrangère dans son pays d'origine suppose l'accès à des données sur cette activité.

Cette activité peut aisément être connue au travers de l'outil de traitement de la TVA intracommunautaire dont disposent la direction générale des douanes et des droits indirects et les services fiscaux. Sur cette question, les échanges sont difficiles : en réponse aux demandes ponctuelles des services de contrôle, ces directions peuvent fournir des données, mais qui ne peuvent, en l'état du droit communautaire, constituer des éléments de preuve dans le cadre d'une procédure pénale sans l'accord du pays d'origine. Actuellement, la Commission européenne n'est pas disposée à élargir l'accès à cette base au-delà des infractions à la TVA pour laquelle celui-ci est déjà possible. Elle renvoie à des accords bilatéraux à conclure avec nos partenaires sur la question des infractions au droit du travail et au droit d'établissement. La conduite de contrôles conjoints avec les services fiscaux peut constituer une solution pour exploiter ces données[29]. L'Autorité européenne du travail dont la Commission a annoncé la création, en mars 2018, pourrait être le cas échéant mobilisée sur ce point.

Les suites à donner au refus de déférer d'entreprises étrangères constituent également un point de blocage spécifique. Il en est de même des divergences d'interprétation entre États du respect du principe du procès équitable et des délais liés à l'entraide internationale, même si de nombreux pays coopèrent avec les autorités françaises. Les investigations menées auprès des acteurs du contrôle en France et dans d'autres pays européens font ressortir une meilleure coopération avec certains pays européens de l'Est qu'avec certains pays du Sud.

**Exemple de coopération avec un autre État membre**

L'intervention du tribunal de Bucarest a été requise et des perquisitions réalisées dans deux entreprises partenaires d'une société située en France. Ces « coquilles vides », créées par une société française, engageaient localement des salariés, ensuite détachés en France. Par rapport à la législation française, il y avait fraude sociale et fiscale ; en revanche, les sociétés s'acquittaient régulièrement de leurs obligations en Roumanie, qui a répondu favorablement à la demande d'entraide émise par la France pour poursuivre ces sociétés.

[29] La direction nationale d'enquêtes fiscales et d'autres directions du ministère de l'action et des comptes public sont mobilisées dans la recherche d'éléments qui concourent à une présomption d'établissement stable.

### *b) Les difficultés des parquets judiciaires à faire face à l'afflux des procédures et les sanctions prononcées*

Par ailleurs, les parquets et tribunaux rencontrent des difficultés, reconnues par la Chancellerie, pour traiter l'afflux des procédures relevant du travail détaché. Malgré la coopération entretenue avec la DGT, les fraudes au détachement de travailleurs représentent, du point de vue de la Chancellerie, des cas importants, complexes et assez mal maîtrisés. Les parquets ne sont pas, en effet, en situation de répondre dans les meilleures conditions à ces affaires, devant, par ailleurs, faire face à d'autres priorités concernant notamment la sécurité.

La question des moyens n'est pas la seule soulevée. Trois difficultés sont relevées par les acteurs concernant la spécificité du droit applicable, la frontière entre amende administrative et poursuite pénale, ainsi que la détermination de la juridiction compétente pour les infractions commises en différents lieux du territoire. La mise en place de huit juridictions inter-régionales spécialisées peut apporter une solution à ce problème. Mais ces dernières n'avaient que 15 affaires en cours en matière de travail dissimulé en novembre 2017. Les difficultés rencontrées ont également trait au caractère transnational de la fraude, qui suppose d'engager des poursuites auprès de personnes physiques ou morales à l'étranger.

Il en résulte un nombre élevé d'affaires sans suites. Ainsi, pour l'ensemble du champ du travail illégal (en l'absence de données spécifiques sur le détachement de travailleurs), le nombre d'affaires annuellement orientées vers les parquets judiciaires est de 12 000 en moyenne sur la période 2014-2016. 30 % de ces affaires sont considérées comme non susceptibles de faire l'objet de poursuites par les parquets (essentiellement pour infraction insuffisamment caractérisée) et 5 % sont classées sans suite pour inopportunité. Parmi les 7 750 affaires restantes en moyenne, 5 000 n'ont pas fait l'objet de poursuites pénales mais de procédures alternatives (rappel à la loi, amendes sur accord des personnes incriminées, etc.). Sur les 2 750 poursuites pénales dominent les convocations par un officier de police judiciaire. Le nombre d'ordonnances pénales varie entre 21 et 26 selon les années. Les peines de prison prévues par le code du travail sont extrêmement rares.

**Exemple de poursuites pénales**

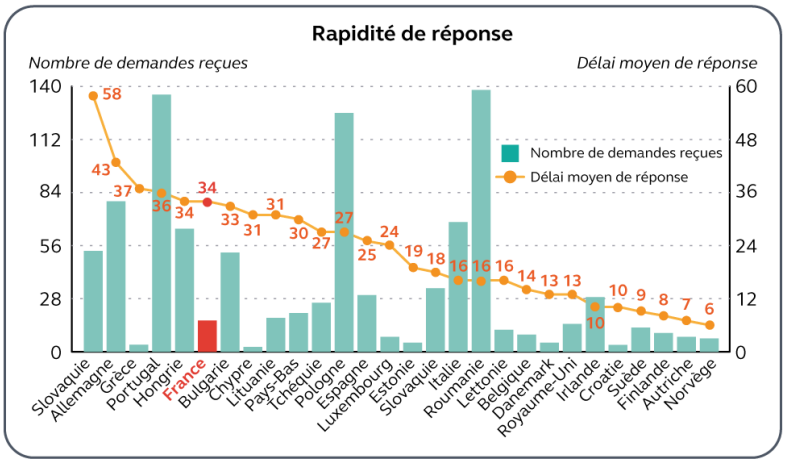
La responsabilité d'une société française de BTP a été reconnue sur le chantier de l'EPR de Flamanville pour le recours à une entreprise d'intérim fondée par un ex-cadre de cette société. L'entreprise, située en Irlande, agissait à travers une succursale chypriote pour recruter des salariés polonais. Entre 2009 et 2011, 163 salariés ont été concernés. La cour d'appel de Caen a confirmé la condamnation de l'entreprise française par le tribunal correctionnel de Cherbourg et aggravé la sanction (29 950 €). Un montant de 30 000 € aurait interdit à ce donneur d'ordre de concourir aux marchés publics.

Par ailleurs, le recours aux suspensions d'activité et aux fermetures de sites reste limité. En 2016, neuf arrêtés préfectoraux de fermeture d'établissement ou d'arrêt d'activité ont été pris pour sanctionner des fraudes au détachement de travailleurs ; trois en 2017. Les services du ministère du travail ont prononcé 16 suspensions de prestations de services internationales en 2016 et 11 en 2017. Un recours plus large à ces sanctions et une harmonisation des pratiques sur le territoire sont souhaitables.

### *c) Des délais de réponse aux demandes d'information des autres États membres à raccourcir d'urgence*

Enfin, la coopération au niveau européen et entre États membres est indispensable pour assurer la confiance dans le recours au travail détaché et l'effectivité de la lutte contre la fraude. Par-delà les accords bilatéraux que développe la DGT, les demandes d'information entre États sur les cas de détachement de travailleurs posant problème sont encadrées au plan européen par des délais (25 jours ouvrables maximum).

**Graphique n° 4 : demandes reçues et délai de réponse**




*Source : Commission européenne, Internal Market Information System, 1er semestre 2017*

Si la France est le deuxième pays émetteur de demandes d'information, elle figure parmi les pays qui en reçoivent le moins. Mais elle occupait aussi, sur 30 pays intégrés dans le marché intérieur, le 25ème rang en matière de rapidité de réponse en 2016 et le 24ème au premier semestre 2017, avec un délai moyen de 34 jours, en progrès par rapport à 2016 (42 jours). Alertée par la Cour sur ce sujet, la DGT a commencé à mettre en œuvre de nouvelles procédures.

## *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS*

*L'enquête conduite par la Cour sur la lutte contre la fraude au travail détaché conduit à constater les progrès accomplis depuis 2014, mais aussi les importantes marges d'amélioration qui subsistent.*

*Ce n'est pas le statut en lui-même de travailleur détaché qui pose problème, d'autant qu'il sera encore mieux encadré en 2020, mais la fraude au travail détaché, sous toutes ses formes. Or beaucoup d'entreprises ignorent que, dès lors que ses règles sont respectées, le travail détaché n'est pas économiquement plus intéressant au niveau du Smic que l'emploi local. Par ailleurs, les données sur le recours au travail détaché ne permettent pas encore de cerner le phénomène avec précision : les statistiques produites par la Commission européenne en sous-estiment la réalité, et le ministère du travail français ne dispose que depuis l'automne 2016 d'un système robuste de déclaration préalable au détachement. Celui-ci mérite encore d'être amélioré.*

*Faute de données suffisantes, il n'est pas possible d'établir le niveau des fraudes au détachement de travailleurs. En revanche, trois formes de fraudes ont pu être clairement caractérisées. Elles font toutes intervenir un bénéficiaire final installé en France, qui peut agir dans le cadre de marchés publics, et sont parfois organisées à partir du territoire national.*

*La France ne s'est que récemment dotée de l'arsenal juridique permettant de répondre à la fraude au détachement, à travers les lois adoptées en 2014, 2015, 2016 et 2018. Depuis 2015, le nombre de contrôles pratiqués a été fortement accru au sein de l'inspection du travail. Mais les corps de contrôle ne disposent pas encore totalement des outils leur permettant de cibler leurs recherches, de partager les fichiers pertinents et ils sont inégalement mobilisés. En outre, les sanctions finalement prononcées au niveau pénal sont peu nombreuses et peu dissuasives. Enfin, en matière de coopération européenne, la France est l'un des pays qui répond le moins rapidement aux demandes d'information des autres États membres.*

*En conséquence, la Cour souligne la nécessité de conduire une politique de prévention fondée sur une meilleure connaissance du phénomène, de cibler les contrôles pour être plus efficace et de faire aboutir les procédures de sanction. Elle formule, à cet égard, les recommandations suivantes :*

### Pour une meilleure connaissance du travail détaché

1. *(Ministères chargés du travail et de l'économie) organiser la mesure et l'analyse statistique commune du nombre de travailleurs détachés, de son évolution et de sa répartition dans les zones géographiques et les secteurs économiques les plus concernés ;*
2. *(Ministères chargés du travail, de l'économie, de la sécurité sociale, de la justice et de la fonction publique) améliorer la connaissance par les entreprises, les salariés et les agents publics du régime juridique applicable au détachement de travailleurs et les sanctions encourues pour prévenir le détournement de ce statut.*

### Pour une conduite plus efficace des contrôles et enquêtes

3. *(Ministère chargé du travail) mieux cibler les contrôles de l'inspection du travail grâce à une cotation des risques ;*
4. *(Acoss) faire appliquer la procédure de redressement de cotisations liées aux fraudes au travail détaché en cohérence avec le droit européen et accroître le nombre de contrôles dans ce domaine ;*

5. *(Ministères chargés du travail, de la sécurité sociale, de la justice ; de l'intérieur et de l'action et des comptes publics) améliorer la coordination entre services, en organisant l'échange de fichiers et en élaborant une cartographie partagée des risques de fraude.*

**Pour des sanctions effectives et plus dissuasives**

6. *(Ministères chargés des affaires européennes, des comptes publics et du travail) assurer aux services de contrôle l'accès aux données sur la TVA intra-communautaire, en lien avec les services fiscaux, par le biais d'accords bilatéraux ou de la nouvelle Autorité européenne du travail ;*
7. *(Ministères chargés du travail, de l'intérieur et de la justice) renforcer les sanctions administratives et pénales appliquées en cas de fraude, notamment en termes de fermeture de chantiers ou d'établissements, et de mise en cause des donneurs d'ordres et maîtres d'ouvrage ;*
8. *(Ministère du travail) accélérer sans tarder les délais de réponse de la France aux demandes d'informations de ses homologues européens.*

# Réponses


| |
|---|
| Réponse de la ministre des solidarités et de la santé..... 84 |
| Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics..... 84 |
| Réponse commune du président du conseil d'administration de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et du directeur général de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)..... 87 |


# Destinataire n'ayant pas observation

| |
|---|
| Ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes |

# Destinataires n'ayant pas répondu

| |
|---|
| Garde des sceaux, ministre de la justice |
| Ministre du travail |
| Ministre de l'intérieur |

## *RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ*

*Selon les dispositions qui seront finalement adoptées, la révision en cours des règlements européens 883/2004 et 987/2009 pourrait modifier certains critères existants en matière de détermination de la législation applicable et renforcer les dispositions existantes afin de s'assurer d'une meilleure coopération entre organismes de sécurité sociale.*

*La mise en œuvre du contrôle en matière de sécurité sociale ne peut être décorrélée de ce cadre juridique et réglementaire européen complexe et contraignant. Des initiatives communes entre le ministère chargé du travail et celui chargé de la sécurité sociale sont en cours ou en projet, et ont pour objectif d'améliorer les échanges d'informations et les modalités de contrôle.*

---

## *RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS*

*Les recommandations 1, 2 et 6 de votre rapport concernent directement les ministères chargés de l'économie et des comptes publics et appellent les commentaires suivants.*

*Nous sommes favorables à la recommandation n° 1 de votre rapport visant à ce que les ministères chargés du travail et de l'économie organisent la mesure et l'analyse statistique commune du nombre de travailleurs détachés, de son évolution et de sa répartition dans les zones géographiques et les secteurs économiques les plus concernés.*

*Concernant la recommandation n° 2 de votre rapport visant à ce que les ministères chargés du travail, de l'économie, de la sécurité sociale, de la justice et de la fonction publique améliorent la connaissance par les entreprises, les salariés et les agents publics, du régime juridique applicable au détachement de travailleurs et des sanctions encourues pour prévenir le détournement de ce statut, nous souhaitons souligner qu'il existe déjà de nombreux dispositifs d'information et des dispositions législatives relatives à l'information des travailleurs détachés :*

- *De manière générale, le site internet du ministère du Travail et de l'Emploi contient de nombreuses informations, en plusieurs langues, sur les conditions pour recruter un salarié détaché*[30].
- *La loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels (Loi El Khomri) prévoit que « sur les chantiers de bâtiment ou de génie civil, […] le maître d'ouvrage porte à la connaissance des salariés détachés, par voie d'affichage sur les lieux de travail, les informations sur la réglementation qui leur est applicable ». Cet affichage obligatoire doit notamment apporter de l'informations sur la réglementation française de droit du travail applicable aux salariés détachés en France en matière de durée du travail, de salaire minimum, d'hébergement, de prévention des chutes de hauteur, d'équipements individuels obligatoires et d'existence d'un droit de retrait ; et sur les modalités selon lesquelles le salarié peut faire valoir ses droits*[31].
- *Enfin, les ordonnances du 22 septembre 2017 relatives à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail prévoient d'améliorer l'accès au droit du travail et aux dispositions légales et conventionnelles par la voie numérique. Il est ainsi prévu la mise en place, au plus tard le 1er janvier 2020, d'un dispositif baptisé « code du travail numérique »*[32] *permettant, « en réponse à une demande d'un employeur ou d'un salarié sur sa situation juridique, l'accès aux dispositions législatives et réglementaires ainsi qu'aux stipulations conventionnelles qui lui sont applicables ».*

*Concernant le sujet du travail illégal et en partenariat avec les différents acteurs, des risques susceptibles de compromettre les activités de programmation, planification et exécution des contrôles ont été identifiés. Sur cette base, des dispositifs de maîtrise ont été partagés entre les partenaires. Ces risques potentiels se concentrent plus particulièrement sur l'absence d'accès aux données détenues par les partenaires « lutte contre le travail illégal », la non fiabilité des signalements reçus, l'absence de diffusion aux autres partenaires des signalements, l'exploitation déficiente des procès-verbaux, la mauvaise coordination locale et nationale entre les acteurs, le non-respect des procédures au regard de la jurisprudence et l'absence de pilotage du plan de contrôle.*

---

[30] https://travail-emploi.gouv.fr/droit-du-travail/detachement-des-salaries/

[31] Décret n° 2017-825 du 5 mai 2017 relatif au renforcement des règles visant à lutter contre les prestations de services internationales illégales.

[32] Ce code numérique permettra de poser des questions sur le droit du travail et d'obtenir des réponses détaillées, des fiches explicatives et les articles de loi correspondant. Le droit du travail devrait être plus lisible pour les employeurs notamment des TPE-PME et les salariés. En cas de litige l'employeur ou le salarié qui se prévaudra d'informations obtenues au moyen de ce « code numérique » sera présumé de bonne foi.

*Ce travail constitue une première étape d'identification des risques bruts, l'objectif étant de hiérarchiser et d'évaluer les risques en fonction de leur impact (financier, d'image, humain) ainsi que les dispositifs de contrôle interne existants.*

*Nous avons ainsi fourni aux différents partenaires un guide méthodologique pour pouvoir effectuer ces travaux d'évaluation et de hiérarchisation des risques.*

*Nous avons par ailleurs chargé nos équipes en mars 2018 de piloter les travaux relatifs à l'ouverture d'accès croisés aux bases de données, dans le contexte du projet de loi sur la fraude. En partenariat étroit avec les ministères de l'intérieur, du travail, de la santé et des affaires sociales, nous avons ainsi réalisé un état des lieux des accès directs d'ores et déjà existants entre acteurs de la lutte contre la fraude et avons procédé à une analyse juridique des conditions de faisabilité des nouveaux accès demandés. Deux axes ont été dégagés pour les travaux à conduire :*

- *un axe législatif avec l'article 6 de la loi relative à la lutte contre la fraude adoptée le 23 octobre 2018. Cet article prévoit notamment un accès direct aux informations contenues dans certains fichiers de la direction générale des Finances publiques (DGFiP) pour les officiers de police judiciaire, les organismes de protection sociale et les inspecteurs du travail. Ces accès ont été proposés dans un but de plus grande efficacité en matière de lutte contre la fraude aux cotisations et aux prestations sociales ;*
- *un axe réglementaire pour permettre de nouveaux accès directs aux partenaires demandeurs.*

*S'agissant de la recommandation n° 6 relative à l'accès aux données sur la TVA intracommunautaire, nous rappelons que la DGFiP, dans le cadre de son action au sein des Comité opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF), est régulièrement sollicitée par les organismes de protection sociale et les inspecteurs du travail dans le cadre du droit de communication.*

*Enfin, le rapport appelle les suggestions de modifications suivantes :*

*Nous souhaitons préciser que l'outil de traitement de la TVA intracommunautaire, cité dans le document est hébergé par la direction générale des Douanes et des Droits indirects (DGDDI) de manière informatique mais que l'exploitation des données relatives aux déclarations européennes de services relève de la pleine compétence de la DGFiP. En conséquence, nous vous proposons la rédaction alternative suivante « Cette activité peut aisément être connue au travers de l'outil de traitement de la TVA intracommunautaire, hébergé par la DGDDI et mis à disposition de la DGFiP ».*

## *RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'AGENCE CENTRALE DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE (ACOSS) ET DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE CENTRALE DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE (ACOSS)*

*À titre liminaire, et s'agissant du champ de l'étude réalisée par la Cour, nous relevons tout d'abord la prépondérance des questions de droit du travail, les problématiques posées par le détachement en matière de sécurité sociale n'étant abordées que de manière plus incidente.*

*Sur le fond, le rapport pointe une mobilisation insuffisante de l'ACOSS et du réseau des URSSAF en matière de lutte contre la fraude au détachement. Cette lecture et les constats qui la sous-tendent nous semblent devoir être assez fortement nuancés.*

*La lutte contre la fraude en matière de prestation de services internationale (PSI) constitue un axe fort de la COG 2018-2022 entre l'État et l'ACOSS (fiche 6), et un objectif à part entière des Orientations nationales de la lutte contre le travail illégal. Si la COG ne fixe pas d'objectifs chiffrés, considérant que la lutte contre ce type de fraude s'intègre à la politique plus globale de Lutte contre le travail illégal (LCTI), cette thématique représente une part tout à fait significative de l'activité des URSSAF en la matière, avec des redressements (40,5M€ en 2017) s'élevant à 8 % des redressements globaux LCTI (541M€).*

*Si cette action peut et doit évidemment être encore intensifiée, nous tenons donc à réaffirmer l'investissement de l'ACOSS et de son réseau sur ces problématiques.*

*Au-delà de cette remarque générale, il nous apparaît nécessaire de revenir plus particulièrement sur plusieurs points du rapport.*

*La Cour évoque un faible nombre de contrôles opérés par les URSSAF en matière de détachement, par comparaison à ceux opérés par l'Inspection du travail. Ce point appelle plusieurs observations.*

*En premier lieu, les contrôles opérés par l'Inspection du Travail et les URSSAF répondent à des objectifs différents. Les premiers se centrent sur la régularité du détachement, et notamment sur la vérification, auprès des employeurs recourant au travail détaché, du respect de l'obligation de déclaration préalable. Les seconds s'inscrivent dans une logique de lutte contre la fraude aux cotisations sociales, et obéissent à ce titre à une logique de ciblage sur des dossiers à forts enjeux financiers plutôt que de vérification des situations de détachement en tant que telles. À titre d'illustration, sur les 100 plus importants dossiers comptabilisés au titre*

*de la LCTI en 2017, 11 % relèvent du contrôle de la fraude au détachement, avec des montants de redressements allant de 1 020 985 euros à 6 099 965 euros. En second lieu, les contrôles réalisés par les URSSAF se caractérisent par une complexité procédurale et des délais de mise en œuvre plus importants :*

- *D'une part, le ciblage évoqué conduit souvent à privilégier des dossiers complexes, présentant des délais d'investigation supérieurs à ceux opérés en matière de droit du Travail. À titre d'exemple, les URSSAF ont ainsi été amenées à notifier, en 2018, un montant de redressement unitaire de 112 M d'euros, au terme d'une procédure s'étant échelonnée sur plusieurs années.*
- *D'autre part, ces contrôles s'inscrivent dans une logique de sanction pénale et non de sanction administrative, et impliquent à ce titre une instruction plus longue (démonstration de la fraude et de son intentionnalité).*
- *Enfin, et comme le relève par ailleurs la Cour, la mise en œuvre de la procédure de conciliation en vue du retrait des formulaires A1 occasionne, en matière de sécurité sociale, des délais et une complexité accrue.*

*S'agissant du recouvrement des sommes redressées en matière de lutte contre la fraude au détachement, le rapport appelle deux remarques.*

*D'une part, la COG 2018-2022 prévoit un renforcement de l'action de la branche en matière de recouvrement des créances LCTI en général, comprenant notamment la définition d'objectifs chiffrés, la recherche d'une intégration renforcée entre lutte contre le travail illégal et recouvrement, et l'adaptation des procédures à ce type de créances.*

*D'autre part, et de façon plus spécifique, il convient de rappeler que le recouvrement des sommes redressées en matière de fraude au détachement :*

- *présente une complexité particulière, en ce qu'il implique fréquemment de recouvrer les créances concernées auprès de débiteurs situés à l'étranger ;*
- *est subordonné à la mise en œuvre de la procédure de retrait des formulaires A1. Comme l'écrit la Cour, cette procédure, qui s'accompagne de la suspension de la mise en recouvrement, est souvent longue, ce qui conduit à relativiser assez fortement la portée du taux de recouvrement évoqué.*

*S'agissant de la conformité des procédures mises en œuvre au regard du droit communautaire, nous souhaitons préciser que la lettre collective ACOSS du 22 juillet 2016 a rénové le cadre applicable à ce type de contrôle, et mentionne explicitement, dès lors que l'existence d'un certificat A1 est alléguée, l'obligation pour les inspecteurs du recouvrement d'en solliciter le retrait. En outre, des normes professionnelles spécifiques ont été déployées en 2016, afin d'harmoniser et sécuriser les pratiques sur ce point. Si des annulations ont pu être constatées sur des procédures antérieures, cette normalisation produit désormais ses effets, comme l'illustrent plusieurs retraits, dans le cadre de procédures récentes, de formulaires A1 à la demande des URSSAF. Ce cadre est en cours d'actualisation, en lien avec la DSS, pour tenir compte des évolutions législatives et jurisprudentielles les plus récentes.*

*S'agissant de la sensibilisation des agents des URSSAF et de leur appropriation des enjeux en matière de fraude au détachement, il nous semble utile de rappeler plusieurs points :*

- *si la thématique du détachement s'intègre à l'action plus générale de la branche en matière de lutte contre le travail illégal, la quasi-totalité des URSSAF s'est dotée d'une procédure dédiée en matière de contrôle de prestations de service internationales ;*
- *en 2017, 16 URSSAF sur 22 ont notifié des redressements en lien avec la thématique de la prestation de services internationale ;*
- *l'ensemble des référents régionaux LCTI, disposent d'un socle de connaissance sur les problématiques transnationales, et bénéficient de l'appui de l'ACOSS, notamment via une cellule nationale dédiée ;*
- *l'ACOSS a mis en place un dispositif de formation initiale et continue dédié sur la thématique. Une formation nationale (Institut 4.10) sur les « Travailleurs migrants », dispensée par des référents régionaux spécialisés en matière de lutte contre le travail dissimulé, est par ailleurs déjà ouverte aux inspecteurs du recouvrement et aux juristes des URSSAF/CGSS. Enfin, la DNLF diffuse des formations communes qui peuvent être mobilisées à l'initiative des régions.*

*S'agissant des outils liés à la lutte contre la fraude au détachement, nous partageons la préconisation de la Cour de renforcer le partage de données entre administrations et opérateurs parties prenantes. Nous souscrivons notamment pleinement à la recommandation de la Cour de développer l'accès à la base de la TVA intracommunautaire (TTC), qui pourrait représenter un outil précieux dans l'appréciation de la régularité des situations de détachement et du critère d'« activité substantielle » réalisée dans l'État d'envoi.*

*En la matière, il convient de rappeler que la mise en œuvre d'échanges d'informations plus importants peut impliquer une évolution des textes en vigueur. L'Acoss apportera évidemment son appui technique à une éventuelle réflexion des tutelles sur ce sujet.*

*Au-delà, il nous paraît utile de préciser, sur la question plus large des échanges de données :*

- *que la transmission à l'ACOSS des données concernant les entreprises faisant l'objet d'amendes de la part de l'Inspection du Travail est prévue dans le cadre du projet de PNLTI en préparation ;*
- *que des travaux sont en cours, dans le cadre de la refonte de la base « SIPSI » opérée par la DGT, afin d'en permettre, dès 2019, l'accès au corps de contrôle URSSAF par le biais d'API interfacées avec les outils du contrôle ;*
- *que l'ACOSS mène en outre, en partenariat avec la DSS, la DGT, et le CLEISS, une réflexion tendant à une intégration renforcée des outils et bases de données existantes en matière de détachement entrant (base SIPSI gérée par la DGT, base SIRDAR gérée par le CLEISS, données DSN détenues par l'Acoss). Cette réflexion, aujourd'hui au stade des travaux préparatoires, vise à faciliter les partages d'informations afin de renforcer les capacités de mesure et de détection des phénomènes de fraude. Elle conduira notamment à examiner les meilleures pratiques observées à l'étranger (« Limosa » Belge notamment) afin d'en étudier la transposabilité à la France.*

*S'agissant de la préconisation de la Cour de renforcer la coopération internationale en matière de lutte contre la fraude au détachement, il nous semble important de rappeler que l'ACOSS est engagée dans une démarche active de partenariat, tant au niveau national (DGT, OCLTI), qu'avec ses homologues européens. Cette politique de coopération, conduite en lien avec le CLEISS, se matérialise par une série d'accords avec les institutions d'autres États membres de l'UE (Belgique, Italie, Pologne[33]). D'autres accords sont également envisagés (Espagne, Portugal), avec pour objectif de faciliter les partages d'information, harmoniser les approches des situations de détachement, et développer lorsque c'est possible des démarches d'investigation concertées. Ces coopérations sont particulièrement avancées avec la Belgique, et se traduiront par l'interconnexion prochaine des SI de l'ACOSS et de l'Office national de sécurité sociale Belge aux fins d'optimiser la lutte contre les situations frauduleuses.*

[33] Signature prévue en janvier 2019.

*Par ailleurs, il convient de rappeler que l'ACOSS porte activement le sujet de la lutte contre les fraudes, et notamment la fraude au détachement, dans le cadre des instances de coordination nationales (REIF) ou internationales (AISS) existant en matière de sécurité sociale.*

*Concernant enfin la gestion du détachement « sortant », il nous semble utile de préciser que des travaux sont en cours entre l'ACOSS, la CNAM et la DSS afin de renforcer les capacités collectives de contrôle sur le détachement en provenance de la France, et notamment faciliter le croisement entre demandes de détachements aujourd'hui gérées par les CPAM et données déclaratives issues de la DSN.*