



XAVIER BERTRAND

**Ministre du Travail, des Relations
Sociales et de la Solidarité**

Dossier de Presse

**« Commission nationale de lutte
contre le travail illégal »**

Lundi 19 novembre 2007

***Contact Service Presse - 01.44.38.22.03
Secretariat.communication@cab.travail.gouv.fr
www.travail.gouv.fr***

***Présentation du Plan national de lutte
contre le travail illégal 2008-2009***

1 – La lutte contre le travail illégal : définition et dispositif

A – Définition

Le travail illégal peut prendre **différentes formes d'infractions** à la législation :

- non-déclaration ou sous-déclaration
- manipulation frauduleuse des statuts d'emploi (ou déclaration sous faux statut)
- emploi d'étrangers sans titre
- prêt de main d'œuvre illicite et marchandage
- fraudes aux prestations de chômage

B - Le dispositif de lutte contre le travail illégal

Il date, dans sa forme actuelle, **de la réforme de 1997**. Elle a consacré la notion de « travail illégal », et a redéfini les types d'infractions et mis en place la Délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal (DILTI).

Au niveau national, la Commission nationale de lutte contre le travail illégal définit les priorités stratégiques, coordonne les actions et facilite la coopération européenne et internationale.

Au niveau départemental, le Procureur de la République du chef-lieu préside le Comité opérationnel de lutte contre le travail illégal (COLTI) qui coordonne dans ce domaine l'action des différents services de l'Etat (inspecteurs du travail, des impôts, des douanes, de la répression des fraudes, des URSSAF, des affaires culturelles ; police et gendarmerie).

La recodification du droit du travail (à droit constant) qui est en cours, rassemble les dispositions concernées dans un même chapitre consacré exclusivement au travail illégal.

L'action de prévention et de répression est renforcée par :

- deux offices spécialisés de police judiciaire créés en 1997 et 2005,
- les groupes d'intervention régionaux (GIR) créés en 2002,
- deux comités thématiques, relatifs à l'immigration (créé en 2003) et à la lutte contre la fraude en matière de la protection sociale (créé en 2006).

Les moyens juridiques de contrôle ont été renforcés, les moyens institutionnels aussi au moyen de la création d'organes récents et de l'implication croissante de l'assurance chômage, de l'ACOSS et de la MSA.

S'agissant des moyens humains, le plan de renforcement et de modernisation de l'inspection du travail va y contribuer directement.

Afin de coordonner et de renforcer cette action, des plans d'action nationaux de lutte contre le travail illégal ont été mis en place en 2004-2005 et en 2006-2007.

2 – Le bilan du plan 2006-2007 de lutte contre le travail illégal

Le plan 2006-2007 de lutte contre le travail illégal a marqué une étape importante d'une politique essentielle pour le maintien de notre cohésion sociale et le respect des règles d'une concurrence loyale. Organisé autour de **quatre** objectifs correspondant à la lutte contre les fraudes les plus souvent rencontrées, il a permis **une forte mobilisation interministérielle des corps de contrôle**, qui s'est traduite par l'augmentation des contrôles réalisés, du nombre des infractions relevées, ainsi que des redressements financiers effectués.

Il a aussi vu **s'intensifier les échanges d'information** entre corps de contrôle tant au plan national grâce au maillage territorial des COLTI, qu'europpéen, grâce aux coopérations entretenues avec les pays voisins, en particulier pour le contrôle de l'emploi détaché dans le cadre de prestations de service.

Parallèlement, **les partenariats avec les secteurs professionnels se sont enrichis** ; après les actions réalisées dans le secteur du spectacle et du BTP, du déménagement, du travail temporaire, et de la sécurité privée, un travail commun est en cours avec la profession agricole.

Ces progrès importants, mais aussi la nécessité de poursuivre l'action dans la durée, pour infléchir structurellement les comportements, et les gains d'efficacité qui peuvent encore être obtenus ont inspiré le contenu du **nouveau plan pour 2008-2009**.

3 – Les objectifs du plan 2008-2009

Ce plan s'inscrit dans le **vaste plan de lutte contre toutes les formes de fraude et de pratiques abusives portant atteinte aux finances publiques** qu'a lancé le Président de la République, qu'il s'agisse de fraude fiscale, de fraudes aux prestations sociales ou de travail illégal.

C'est sur ce dernier aspect, qui entre dans la compétence de la commission nationale de lutte contre le travail illégal, que porte le plan 2008-2009 organisé autour de **quatre objectifs de résultats, et de deux objectifs de moyens**, de nature transversale, visent à fournir des moyens renforcés à la politique conduite en matière de travail illégal.

A - Quatre objectifs de résultats

1/ Poursuivre la lutte contre les fraudes transnationales (développer l'efficacité et la bonne utilisation des outils nationaux de contrôle et de prévention, développer les actions d'information, de sensibilisation et de facilitation des démarches administratives des acteurs économiques et sociaux, élargir et approfondir les coopérations avec les autres Etats membres de l'Union européenne)

2/ Renforcer le contrôle des recours aux statuts spécifiques (stagiaires, CDD d'usage, bénévolat, amateurisme)

3/ Lutter contre le travail non déclaré (simplification des formalités administratives, ciblage des actions de prévention et de contrôle)

4/ Prévenir l'emploi d'étrangers sans titre de travail

B – Deux objectifs de moyens

1 – Renforcer l'efficacité du contrôle et le caractère dissuasif de la sanction (modernisation des services de contrôle, élargissement et accélération des échanges d'information autour des COLTI, sanctions plus dissuasives)

2 – Poursuivre les actions de prévention avec les partenaires sociaux (réduction des risques liés à la sous-traitance, diffusion plus large d'une information spécifique, sur le modèle des conventions partenariales)

Le plan de lutte contre le travail illégal 2008-2009

« 4 objectifs de résultats »

Objectif 1

Poursuivre la lutte contre les fraudes transnationales

Pour servir la croissance, l'emploi et le progrès social, le développement du marché intérieur des services et de la mobilité géographique des travailleurs au sein de l'espace économique européen doit s'inscrire dans le respect des règles communautaires et nationales qui l'organisent, et de la législation sociale française applicable aux salariés détachés.

Or, les pratiques de **détournement du régime du détachement** par des entreprises étrangères sont encore très fréquentes. En effet, certaines entreprises se prévalent abusivement de la libre prestation de service au sein de l'espace économique et européen, alors qu'elles devraient relever du régime de l'établissement en France ou, en tout état de cause, affilier leurs salariés à la sécurité sociale française pendant la durée de leur intervention en France. De même, un nombre toujours trop élevé de prestations de services transnationales s'analysent comme des **opérations illicites de fourniture de main d'œuvre à but lucratif**.

Ces fraudes, qui dénaturent les effets positifs attendus du développement de la mobilité géographique des travailleurs européens, appellent quatre séries de mesures :

1. Développer l'efficacité et la bonne utilisation des outils nationaux de contrôle et de prévention des fraudes transnationales par les moyens suivants :

A. Clarifier et préciser le droit positif national et européen en matière de détachement en diffusant sa connaissance auprès des agents de contrôle :

. Publication du décret d'application des dispositions de la loi du 2 août 2005 relatives au détachement, assortie d'une circulaire explicative de la DGT précisant, notamment, les conditions du recours légal au régime du détachement, au sens de la Directive 96/71/CE du 16/12/1996.

. Initiatives françaises au sein de la commission administrative européenne de sécurité sociale sur le détachement pour faire préciser, clarifier et rendre plus opératoires les critères respectifs de rattachement des activités transnationales d'une entreprise au régime de l'établissement ou, au contraire, à celui de la prestation de service, en cohérence avec la jurisprudence de la CJCE (amélioration du code de bonne conduite sur le détachement).

. Mise à jour des « mémentos » juridiques élaborés à l'intention des corps de contrôle en matière de droit du détachement et renforcement de la formation initiale et continue qui leur est dispensée en ce domaine.

B. Actualiser le guide méthodologique de contrôle du travail détaché, élaboré et diffusé par la DILTI en 2006 pour l'ensemble des corps de contrôle en tenant compte de leurs besoins propres, complété par celui de l'ACOSS à l'usage spécifique des URSSAF et celui qu'élabore la DGT à l'usage des inspecteurs du travail pour le contrôle spécifique des conditions de travail et de rémunération des salariés régulièrement détachés.

C. La dématérialisation des procédures administratives et des échanges d'informations sur les interventions des entreprises étrangères en France sera poursuivie, **entre corps de contrôle**: certificats n°E101 de sécurité sociale des travailleurs détachés et déclarations préalables d'intervention des prestataires étrangers à l'inspection du travail. Cela permettra de mettre en place, pour l'ensemble des corps de contrôle concernés, un système performant d'information pour conduire efficacement la lutte contre la fraude sociale, doté d'applications particulières dédiées à la lutte contre le travail illégal,

D. Renforcer les moyens de coordination des contrôles des entreprises étrangères intervenant simultanément ou à délais rapprochés dans diverses régions du territoire national, notamment par l'OCLTI lorsque le contrôle intervient dans le cadre d'une instruction judiciaire suite à signalements d'infractions de travail illégal avérées.

2. Développer les actions d'information, de sensibilisation et de facilitation des démarches administratives des acteurs économiques et sociaux étrangers

A. Améliorer les conditions d'accès des prestataires étrangers (y compris les travailleurs indépendants) et de leurs salariés à la connaissance des règles de droit social qui leur sont applicables pendant la durée de leur intervention en France, notamment sur le site Internet du ministère du travail : diversification linguistique des informations disponibles, et amélioration du guidage des consultants du site.

B. Mise en fonctionnement, en juin 2008, des téléprocédures de déclaration préalable des interventions en France des prestataires étrangers. Elles faciliteront l'accomplissement de cette formalité nécessaire à un contrôle plus rationnel, mieux suivi et plus efficace.

C. Organisation de campagnes d'information et de sensibilisation des acteurs économiques et sociaux étrangers (en particulier les travailleurs), dans les pays d'établissement, en coopération avec les autorités de ces pays. Elles auront pour objectif de les mettre en garde contre les pratiques de travail illégal les plus graves, **préalablement** à leur intervention ou à leur détachement en France.

3. Elargir et approfondir les coopérations et les échanges de bonnes pratiques avec les autres Etats membres de l'Union Européenne :

A. Achèvement de la mise en place des coopérations frontalières régionales avec les pays voisins de la France (Espagne, Italie et Luxembourg) sur le modèle des accords déjà établis avec la Belgique et l'Allemagne. Elles doivent avoir pour objectif d'élargir et approfondir les échanges directs d'informations et de bonnes pratiques entre services de contrôles, et de favoriser ainsi les convergences d'objectifs, d'actions et de méthodes, voire leur modélisation au niveau européen, aussi bien pour la lutte contre les pratiques de travail illégal transnationales que, plus généralement pour le contrôle des conditions d'emploi des travailleurs détachés.

B. Relance ou achèvement de la négociation d'accords bilatéraux de coopération avec les autres Etats membres de l'Union, en particulier ceux dont les ressortissants sont les plus présents en France au titre du détachement (Pologne, Portugal, Roumanie, Bulgarie, Tchéquie, notamment) et les plus vulnérables aux pratiques de travail illégal (actions d'information et de sensibilisation conjointes à prévoir), en les articulant avec les accords de coopération négociés en matière de sécurité sociale.

4. Indicateurs possibles

- **Augmentation d'au moins 25% du nombre de déclarations** préalables d'intervention d'entreprises étrangères,
- **Taux de contrôle des entreprises nationales** qui se rapproche de celui des entreprises établies en France et meilleur aboutissement des investigations,
- **Réduction du délai de réponse** des bureaux de liaison étrangers et amélioration de la qualité de leurs réponses,
- **Nouveaux accords bilatéraux de coopération.**

Objectif 2

Renforcer le contrôle des recours aux statuts spécifiques

Le recours à la pratique de plus en plus répandue dite « des faux statuts » permet à une entreprise d'employer des travailleurs n'ayant pas la qualité de salariés éludant ainsi l'application des règles de la législation du travail et de la sécurité sociale.

Dans les situations déviantes, **le travailleur sous statut spécifique**, qu'il soit « bénévole », « stagiaire », « intermittent » - voire « gérant mandataire » ou encore présenté comme « indépendant » - **exerce en réalité une activité qui le place dans des conditions de subordination juridique à l'égard de l'entreprise d'accueil** qui dirige et contrôle l'exécution de son travail comme elle le ferait à l'égard de ses propres salariés.

Difficilement quantifiable, les recours abusifs aux statuts spécifiques d'emploi reposent souvent sur des mécanismes complexes qui en rendent la détection et le contrôle particulièrement difficiles. Pourtant, depuis 2006, plusieurs mesures législatives et réglementaires sont intervenues dans ce domaine et d'autre sont en cours afin d'une part de maintenir un haut niveau de contrôle et d'autre part de renforcer l'efficacité de l'action agents.

C'est ainsi que certains statuts spécifiques réputés plus sensibles font l'objet de plans d'action gouvernementaux ; il s'agit notamment des stagiaires d'une façon générale et des intermittents, bénévoles dans le secteur plus particulier des spectacles.

1. Des contrôles à renforcer sur les conditions de recours aux stagiaires dans le cadre du plan d'action gouvernemental en ce domaine

On estime qu'aujourd'hui le recours abusif aux statuts spécifiques représente 4% des infractions constatées en matière de droit du travail, la part des « faux stagiaires » étant très inférieure. Mais pour plusieurs raisons ces chiffres semblent sous-évalués :

- Il s'agit généralement de **fraudes dite « intelligentes », mettant en œuvre des montages complexes** présentant à priori toutes les apparences de la légalité¹ et qui nécessitent pour être détectées des investigations approfondies et une méthodologie rigoureuse.
- Il n'existe **pas d'incrimination spécifique** pour qualifier ce type de fraude et lorsqu'elle est constatée il est proposé au juge la requalification de la relation de travail en démontrant que derrière le stagiaire présumé se cache un vrai salarié.²
- Les agents n'ont à leur disposition en amont du contrôle **aucun moyen efficace de détecter** les situations infractionnelles qui n'apparaissent souvent qu'en cas de plainte ou d'accident.
- Enfin, **en cas de fraude constatée, la situation n'est pas systématiquement requalifiée**, notamment lorsque le stage est obligatoire dans le cursus pour valider un diplôme. En effet, la requalification du stagiaire en salarié priverait de fait ce dernier du bénéfice du stage et deviendrait donc un obstacle à l'obtention du diplôme préparé.

Depuis bientôt deux ans, la lutte contre le recours abusif aux statuts spécifiques et en particulier celui des stagiaires figure parmi les priorités gouvernementales. Cette volonté de s'attaquer aux dérives auxquelles peuvent conduire certains stages s'est notamment traduite en 2006 par la loi pour l'égalité des chances qui

¹ Convention tripartite, objectif pédagogique clair, désignation d'un maître de stage etc.

² L'infraction de « *travail dissimulé par dissimulation de salarié* » et alors relevée, voire dans les situations extrêmes celle « *d'abus de vulnérabilité par fourniture de services en échange d'une rétribution manifestement sans rapport avec le travail accompli* », délit prévu et réprimé par l'art. 225-13 du code pénal.

introduit certains critères à respecter, notamment en termes formalisme³, de durée et d'indemnisation⁴.et par la signature d'une « *Charte des stages étudiants en entreprise* » entre organisations étudiantes, patronales et fédérations d'établissements (complétée ensuite par un « Guide des Stages »);

2007 a vu la création en septembre d'un « Comité de suivi des stages et de la professionnalisation des cursus universitaires » plus particulièrement chargé de mieux suivre et encadrer les conditions dans lesquelles se déroulent la formation et l'insertion professionnelle des jeunes. Dans ce cadre le comité a déjà formulé treize propositions pour clarifier la notion et la mise en œuvre des stages et pour faire connaître « *la charte* » et ainsi responsabiliser les différents acteurs.

Parmi les propositions, figurent notamment l'obligation pour les universités de détenir une « *base de données stagiaires* » et celle, pour les entreprises d'accueil, de tenir un « *registre des conventions de stage signées* ».

Dans le même temps, il est prévu que des « *référents académiques* » soient formés par l'Institut National du Travail. Placés auprès des universités, ils auront pour mission de suivre plus particulièrement la politique de stage de l'établissement et de procéder à une évaluation annuelle qualitative en soulignant les aspects positifs et les dysfonctionnements.

En l'absence d'outil réellement efficace pour lutter contre les abus dénoncés, la principale difficulté reste la détection et le ciblage des entreprises « à risque ». Toutefois, à la lecture des propositions faites par le « *Comité de suivi des stages* » des solutions semblent se dessiner et notamment :

- **avec la mise en place dans les universités d'une « base de données stagiaires »**. Toutefois, ce dispositif ne pourra être vraiment efficace que dans la mesure où les agents de contrôle auront un accès direct à ces données. En effet, la simple possibilité de faire le ratio « *nombre de stagiaires / nombre de salariés déclarés* »⁵ permet déjà un premier ciblage efficace. L'idéal étant que les bases soient consolidées au plan central en temps réel car il n'est pas rare que des stagiaires fassent des stages en dehors de la région d'implantation de leur université et les entreprises sont donc susceptibles d'accueillir des stagiaires de toutes origines ;
- **avec la tenue par les entreprises accueillant des stagiaires, d'un registre des conventions de stages signées**. Lors des contrôles, ce dispositif peut également se révéler intéressant pour l'agent qui sera en mesure d'établir la proportion « nombre de stagiaires / nombre de salariés »⁶ et déceler d'éventuelles anomalies. De la même manière, le registre des conventions devra pouvoir être exigé comme l'est le registre unique du personnel.

2. Maintenir un haut niveau de contrôle des conditions de recours aux CDD d'usage et au bénévolat, dans le secteur du spectacle

Dans le contexte de la renégociation en 2008 du régime d'assurance chômage et de la poursuite de la structuration de ce secteur professionnel, notamment par la négociation de conventions collectives, le maintien d'un **haut niveau de contrôle des abus manifestes** est indispensable pour consolider les progrès déjà enregistrés et veiller à l'application effective du nouveau cadre normatif qui se met en place dans ce secteur.

³ Un décret du 29/08/2007 fixe le contenu des « conventions-type » tripartite et prohibe le recours aux stagiaires sur des postes permanents

⁴ Un projet de décret, actuellement en cours d'élaboration, doit déterminer le montant de la gratification des stagiaires effectuant un stage de plus de trois mois dans l'entreprise.

⁵ En corrélant les informations issues de la base de données « *stagiaires* » avec celles du fichier « *DPAE* »

⁶ En mettant en perspective le « *registre des conventions signées* » et le « *registre unique du personnel* » (RUP)

Malgré les progrès rendus possibles par la mise en place du dispositif de simplification des déclarations que constitue le GUSO, **la persistance de l'existence de travail non déclaré nécessite de renforcer les actions de prévention et les contrôles dans les sous-secteurs et les catégories d'entreprise qui semblent particulièrement exposés** (en particulier les grandes entreprises du spectacle enregistré qui occupent toujours un nombre important d'intermittents, certains festivals ayant recours massivement à des bénévoles et les orchestres de bals).

Le contrôle du respect de la détention par les entreprises de la licence d'entrepreneur de spectacle, désormais intégrée dans le code du travail, doit également faire l'objet d'une attention particulière de l'inspection du travail, en lien avec les Directions régionales des affaires culturelles, afin de garantir le respect par les entreprises de leurs obligations.

Par ailleurs, compte tenu de la spécificité du secteur du spectacle et des contraintes particulières qui pèsent sur la conduite des contrôles, les formations spécialisées dispensées en ce domaine par l'INTEFP aux inspecteurs du travail seront poursuivies pendant la durée du présent plan d'action.

3. Indicateurs possibles

- Evolution des taux d'infractions dans les secteurs du spectacle et des HCR,
- Nombre de conventions enregistrées dans la « base de données stagiaires » des universités,
- Nombre de référents académiques formés

Objectif 3

Lutter contre le travail non déclaré

1. Par la simplification et la dématérialisation des formalités déclaratives

Les campagnes territoriales lancées par l'ACOSS, et relayées par les URSSAF et les caisses de la MSA, seront poursuivies, pour sensibiliser les employeurs à leurs obligations de déclaration. Ces actions doivent permettre également de promouvoir l'utilisation de la télé déclaration et le recours aux titres emploi simplifiés – comme le chèque emploi service universel, le titre emploi entreprises occasionnels, le chèque emploi très petites entreprises et le chèque emploi associatif - pour consolider les progrès réalisés en 2006 (cf. tableau ci-dessous):

Utilisation de la dématérialisation	Nombre d'utilisations	Progression 2005/2006
Consultations d'informations Internet	6 781 000	+ 12%
Télédéclarations et télépaiements	8 600 000	+ 25%
	Nombre de déclarations dématérialisées	
Déclarations uniques d'embauche	23 500 000	+ 13,5%
GUSO (artistes et techniciens)	339 959	+ 4,66%
PAJEMPLOI (assistantes maternelles)	3 100 000	+ 182%
	Nombres d'adhérents	
Net entreprises	461 000	+ 65,8%

Dispositifs de déclaration simplifiés	Nombres d'adhérents	Progression 2005/2006
PAJEMPLOI	598 945	+ 38 %
CESU	339 500	+ 60,7%
TEEoccas	41 840	+ 18 %
CE TPE	38 980	+ 79 %
CEA	31 475	+ 35 %

Parallèlement, dans le même objectif de faciliter les déclarations, les organismes de recouvrement, la MSA et l'UNEDIC développent la relation multimédia pour proposer leurs offres de services aux cotisants et s'attachent à leur offrir un meilleur accueil en améliorant la qualité des relations informatiques et téléphoniques.

2. Par de meilleures capacités de détection du travail non déclaré et de ciblage des actions de prévention et de contrôle en ce domaine

A . Afin d'assurer un meilleur ciblage des actions d'information et de sensibilisation à l'obligation de déclaration, et d'accroître l'efficacité des contrôles, les corps de contrôle doivent s'appuyer sur les divers outils qui leur permettent de mieux comprendre les déterminants, les mécanismes et la sociologie de la non déclaration, de la situer et d'en évaluer l'ampleur.

Il convient à cet effet de diffuser et de mutualiser les enseignements opérationnels susceptibles d'être tirés :

- des travaux d'études et de recherches menés en ce domaine par l'ACOSS et d'autres organismes nationaux ou dans le cadre de la coopération européenne (exploitation des analyses de risques conduites dans le cadre des coopérations frontalières régionales),

- des diagnostics locaux des services déconcentrés consacrés au travail illégal ainsi que des diagnostics sectoriels prévus par les conventions de partenariat avec les organisations professionnelles.

B. Les récentes dispositions légales relatives à la levée du secret professionnel et à la transmission des procès-verbaux entre les corps de contrôle favoriseront également la construction d'un diagnostic partagé des catégories d'entreprise ou des situations à risques et le ciblage commun, rationnellement organisé, des actions d'information et de sensibilisation et des contrôles, en particulier dans le cadre de la convention de coopération entre les URSSAF et les services d'inspection du travail pour les premières et celui des COLTI pour les secondes.

Objectif 4

Prévenir l'emploi d'étrangers sans titre de travail

La décision du Gouvernement d'élargir l'accès du marché du travail aux ressortissants étrangers va permettre de remédier aux tensions structurelles ou conjoncturelles enregistrées dans certains secteurs de l'économie dont les besoins de main-d'œuvre ne sont pas satisfaits auprès de la population inactive, et qui, pour cette raison, souhaitent bénéficier d'un assouplissement des règles légales pour recruter des travailleurs étrangers.

Cette levée partielle et progressive des restrictions à l'accès au marché du travail doit engager une nouvelle dynamique pour la libre circulation des travailleurs dans l'Union européenne. Elle doit s'accompagner d'un renforcement du contrôle des services de l'Etat pour prévenir et sanctionner les infractions à la réglementation sur l'emploi de la main-d'œuvre étrangère et à l'interdiction du travail illégal.

1. Une nouvelle étape de l'élargissement de l'accès du marché du travail

Lors du 8^{ème} Comité interministériel sur l'Europe le 13 mars 2006, le Gouvernement français avait décidé d'ouvrir le marché du travail aux ressortissants des Nouveaux Etats Membres (NEM) de l'Union européenne soumis à une période transitoire depuis leur entrée le 1^{er} mai 2004⁷. Préalablement, une analyse de la situation de l'emploi et une consultation des partenaires sociaux avait conduit à l'adoption d'une liste de 61 métiers connaissant des difficultés de recrutement dans des secteurs d'activité limitativement déterminés⁸.

Cette décision applicable dès le 1^{er} mai 2006, avait pour conséquence un traitement plus souple des dossiers d'introduction de ces ressortissants étrangers par l'administration du travail puisque la délivrance des autorisations de travail était faite sans opposition de la situation de l'emploi.

Les données statistiques disponibles au 31 août 2007 indiquent que près de 9 260 demandes d'introduction de ressortissants des NEM pour les métiers en tension avaient été déposées auprès de l'administration du travail, dont 7 200 pour le secteur agricole (emplois saisonniers pour le maraîchage-horticulture et l'arboriculture-viticulture), 1 430 pour le secteur du bâtiment et des travaux publics et 440 pour le secteur de l'hôtellerie-restauration.

Au premier semestre 2007, un peu plus de 2 000 ressortissants des NEM ont été autorisés à travailler dans ces sept secteurs d'activité.

Dans la mesure où **le Gouvernement français entend favoriser une immigration professionnelle maîtrisée**, il a été décidé, lors de la réunion du Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) du 7 novembre 2007, de poursuivre l'ouverture du marché du travail dans les secteurs en tension, à 89 nouveaux métiers pour les ressortissants des NEM, ce qui aboutit à une liste de 150 métiers représentant 40 % du marché du travail.

Cette ouverture va concerner les travailleurs étrangers provenant des pays tiers à l'Union européenne puisqu'ils pourront désormais occuper des postes sur une liste de 30 métiers qualifiés qui a été établie en fonction des besoins des différents bassins d'emplois⁹. De cette manière, l'apport de ces travailleurs étrangers

⁷ Cette décision s'applique également à partir du 1^{er} janvier 2007 aux ressortissants de la Roumanie et de la Bulgarie.

⁸ BTP, restauration et alimentation, agriculture, travail des métaux et industries diverses, commerce et vente, propreté, industries de process.

⁹ Les listes des métiers seront fixées par un arrêté publié au JO

dans notre marché du travail permettra de stimuler durablement la croissance de l'économie nationale.

2. Cette politique en faveur d'une immigration de travail doit être complétée par une lutte ferme et résolue contre le travail illégal

Tout d'abord, il est important de rappeler que les secteurs d'activité connaissant des pénuries de main-d'œuvre sont des lieux privilégiés de développement du travail illégal et plus particulièrement d'emploi d'étrangers sans titre.

En 2006, les services de contrôle ont constaté 1 435 infractions d'emploi d'étranger sans titre dans les secteurs retenus par le Plan national de lutte contre le travail illégal 2006-2007 (*notamment le bâtiment et les travaux publics, l'hôtellerie-restauration et l'agriculture*). Le bilan des actions de contrôle engagées dans le cadre des opérations conjointes décidées par le Comité interministériel de contrôle de l'immigration indique que sur les neuf premiers mois de l'année 2007, ces opérations ont abouti à l'interpellation de 332 employeurs dont 154 étaient des Français et 178 des étrangers, ainsi que la découverte de 819 étrangers sans titre de travail¹⁰②.

Afin de faire cesser les pratiques frauduleuses de travail illégal et d'emploi des étrangers, les objectifs suivants ont été fixés pour l'année 2008 :

- 1 **Reconduite des opérations conjointes en matière d'emploi illégal** des étrangers, et mobilisation des services de l'Etat pour s'assurer du respect des nouvelles mesures législatives et réglementaires relatives à la main-d'œuvre étrangère.
1. **Application effective des sanctions pénales et administratives** (*notamment la contribution spéciale ANAEM et la contribution forfaitaire des frais de réacheminement*) qui ont fait l'objet de récentes modalités pratiques.
2. **Mise en place opérationnelle du fichier GEMOE** destiné au traitement informatisé des demandes d'autorisation de travail.
3. **Suivi des engagements définis dans le cadre des conventions de partenariat de lutte contre le travail illégal** conclues avec les organisations professionnelles, et promotion de cette coopération sociale auprès des secteurs d'activité encore non conventionnés.

3. Indicateurs possibles

- Evolution du nombre de procédures engagées pour percevoir la contribution spéciale ANAEM et du montant des sommes recouvrées,

- Evolution du nombre d'employeurs et de salariés en infraction dans les opérations coordonnées.

¹⁰ Le nombre était de 519 étrangers pour la période correspondante en 2006

Le plan de lutte contre le travail illégal 2008-2009

« 2 objectifs de moyens »

Objectif 1

Renforcer l'efficacité du contrôle et le caractère dissuasif de la sanction

Afin d'améliorer l'efficacité du contrôle, de disposer d'un arsenal de sanctions administratives plus dissuasif que la sanction pénale, car d'application plus rapide et plus souple, implique de moderniser l'organisation des services de contrôle et des moyens mis à leur disposition.

L'objectif suppose également d'élargir et de faciliter les échanges d'informations utiles à tous les acteurs engagés dans la lutte contre le travail illégal et de simplifier la mise en œuvre des sanctions administratives existantes.

1. La modernisation des services de contrôle

S'agissant des services de l'inspection du travail, la mobilisation accrue des agents de contrôle sur le thème du travail illégal a été un des premiers effets du **plan de modernisation de l'inspection du travail** qui l'a fait bénéficier du réseau régional d'inspecteurs « Appui, Ressources, Méthode » et de son assistance technique. Sur le même principe, la branche du recouvrement de l'ACOSS a créé en octobre 2006 un réseau **d'inspecteurs référents régionaux**, dédié à la lutte contre le travail illégal.

Dans les deux cas, il s'agit de :

- faire évoluer l'organisation interne des services pour éviter la dispersion des expertises,
- améliorer la réactivité aux nouveaux montages de la fraude, qu'il faut faire connaître dans tout le territoire
- renforcer la coordination des actions, tout en apportant un appui pédagogique et méthodologique aux différents agents de contrôle.

Les référents de chacun de ces réseaux doivent jouer un rôle prépondérant dans les partenariats régionaux existant entre services déconcentrés du travail, URSSAF, GIR et autres acteurs localement engagés dans la lutte contre le travail illégal (ASSEDIC, ALE...) qui se rencontrent aussi par ailleurs, au plan départemental, au sein des COLTI.

Parallèlement, **la création de l'OCLTI**, office de police judiciaire confié à la gendarmerie a doté le dispositif interministériel de lutte contre le travail illégal, d'un outil d'une grande réactivité, capable de prendre en charge des enquêtes complexes, à portée nationale.

2. L'élargissement et l'accélération des échanges d'information autour des COLTI

A. Les plans d'action engagés depuis plusieurs années ont reposé sur une **intensification de la coopération institutionnelle**, qui s'organise au tour des COLTI, placés sous l'autorité des Procureurs de la République.

Celle-ci renforce l'efficacité des contrôles qui peuvent être préparés de façon minutieuse, sur la base des informations détenues par tous les acteurs (y compris services fiscaux, GIR, ASSEDIC).

Elle permet, grâce au rôle important que joue les secrétaires permanents des COLTI dans la circulation de l'information sur les résultats de ces contrôles et sur les procès-verbaux qui en découlent, dont tous les services, parties prenantes, ont ainsi connaissance.

C'est sur cette base que peuvent être mises en œuvre **les sanctions administratives**, qu'il s'agisse de refus des aides publiques ou du remboursement des exonérations de cotisations sociales.

B. Le PLFSS pour 2008, en cours de vote au Parlement, renforcera encore ces pratiques, en prévoyant **l'obligation de transmettre leurs procès verbaux de travail dissimulé aux URSSAF, CGSS et aux caisses de la MSA** pour leur permettre de procéder, sur cette base, à la mise en recouvrement des cotisations et contributions qui leur sont dues.

Dans le même esprit, il prévoit d'instaurer au profit des agents du recouvrement des URSSAF, des CGSS et de la MSA un droit de communication direct auprès des tiers (banques, assurances, fournisseurs d'énergie, opérateurs de téléphonie, plates-formes de vente par Internet...) comparable à celui dont disposent actuellement les services fiscaux et qui doit leur faciliter le contrôle de la sincérité et de l'exactitude des déclarations souscrites par les employeurs ou les assurés.

C. Afin de rendre ces échanges d'information et ces communications des données des procès-verbaux, les plus efficaces possible, **un groupe de travail sera constitué** au plan national comprenant des représentants des administrations et des organismes intéressés, pour en fixer les modalités pratiques, en conformité avec la législation relative à la protection des données personnelles.

3. Des sanctions plus dissuasives

La principale mesure introduite dans le PLFSS 2008 visant à sanctionner le travail dissimulé est la **création d'une amende forfaitaire correspondant à six mois de salaire mensuel minimum**, soit un montant d'environ 3 500 €. Elle sera applicable lorsqu'aucun élément ne permet de connaître la rémunération versée au salarié à l'occasion de l'activité non déclarée par son employeur. Cette mesure avait été préconisée dans le rapport de mars 2007 du Conseil des prélèvements obligatoires et fortement souhaitée par le Président de la République pour mettre en œuvre des peines planchers en matière de fraude.

Cette nouvelle sanction civile offre des critères objectifs au redressement (*existence d'un procès-verbal de travail dissimulé et définition d'une règle de calcul fondée sur la rémunération mensuelle minimale, soit la détermination d'une assiette détachée de la rémunération effectivement versée au salarié*) puisqu'en renversant la charge de la preuve, l'employeur devra prouver la durée et la portée réelle de l'infraction s'il veut faire obstacle à son application. Elle constitue ainsi un moyen supplémentaire et efficace dans l'action de recouvrement et la lutte contre le travail illégal.

Objectif 2

Poursuivre les actions de prévention avec les partenaires sociaux

1. Réduire les risques de travail illégal liés à la sous-traitance

L'évolution des pratiques en matière de sous-traitance est devenue une préoccupation majeure des partenaires sociaux, et ce d'autant plus que la responsabilité pénale ou civile des donneurs d'ordre se trouve plus fréquemment engagée.

Le souci de sécuriser les relations de sous-traitance a donc initié un chantier de collaboration sur ce thème avec les organisations professionnelles de certains secteurs. Cette collaboration, qui prend la forme de conventions de partenariat ou de guides de bonnes pratiques, joue un rôle déterminant pour faire échec aux risques de travail illégal.

A - Dans le BTP

La démarche s'appuie sur **une charte nationale de bonnes pratiques** qui rappelle le droit applicable et les risques encourus, et **qui liste toute une série de recommandations, dont le respect améliore la sécurité juridique des contrats de sous-traitance**. D'abord diffusé en octobre 2005, le document a été actualisé par un questions-réponses mis en ligne depuis sur les sites Internet des administrations contributrices (DILTI, ministère de l'équipement) ; il traite notamment des situations de sous-traitance comportant l'intervention de prestataires étrangers.

Cette charte fait l'objet d'une évaluation par un Comité de suivi qui se réunit régulièrement et a décidé en septembre dernier d'élaborer, en collaboration avec la DILTI, un nouveau document devant compléter l'information des entreprises.

Le port de **la carte d'identification des salariés du bâtiment**, gérée et financée par la caisse nationale des congés payés, se généralise dans le ressort de chacune des 31 caisses de congés payés, et doit s'étendre aux travaux publics. La mise en place de cette carte, sécurisée et facultative, traduit la volonté de la profession d'enrayer les pratiques de travail illégal sur les chantiers (dissimulation de salariés et emploi d'étrangers sans titre de travail). Son évaluation aura lieu dans le cadre des travaux du Comité de suivi de la charte précitée.

B - Dans le secteur agricole

Un groupe de travail partenarial, co-animé par le ministère de l'agriculture et la DILTI et qui est ouvert aux syndicats agricoles, est chargé de mettre en place un **programme national de prévention contre le travail illégal**. Les exploitations agricoles souffrent, en effet, d'un manque de fluidité du marché du travail national et la mondialisation, produit, dans ce secteur, un alignement des normes de travail sur les régions où le coût est le plus faible.

Dans ce contexte, la prestation de services et autres activités d'intermédiation et de placement suscitent un risque important de fraude. Depuis juillet dernier, le groupe travaille à la rédaction d'un **projet de convention nationale** de lutte contre le travail illégal.

Cette convention « cadre » sera complétée par un **guide de bonnes pratiques** rappelant les obligations sociales auxquelles sont assujettis les employeurs et délivrant une information juridique actualisée sur les risques liés au développement de la fausse sous-traitance. Il est ensuite prévu d'engager la négociation de huit conventions régionales dans les zones territoriales à forte dominante saisonnière. L'ensemble du programme, qui doit se dérouler sur une période de dix huit mois, prendra fin avec la réalisation effective des huit projets régionaux.

C - Dans le secteur des spectacles

Une démarche analogue à celle conduite dans le secteur agricole a été menée, et une **plaquette d'information** conçue et rédigée par un groupe de travail composé des partenaires sociaux du secteur et des administrations concernées. Cette plaquette a été très largement diffusée à l'attention de professionnels du spectacle vivant.

Parallèlement, la **négociation de huit conventions collectives**, engagée par les partenaires sociaux et soutenue par le gouvernement, doit contribuer à la lutte contre le recours abusif à l'intermittence. Les travaux menés sous la conduite d'un représentant de l'Etat se concentrent prioritairement sur la conclusion de clauses conventionnelles relatives aux conditions d'emploi et de rémunération des salariés sous contrat à durée déterminée d'usage. Ces nouvelles conventions devront notamment préciser les fonctions permettant le recours au contrat à durée déterminée, notamment d'usage, en termes de secteurs d'activité, de métiers, comme de situations pouvant le justifier, afin d'en définir le périmètre légitime.

D – Mission sur le travail indépendant (ou travail économiquement dépendant)

Outre ces actions sectorielles, les partenaires sociaux seront associés à la réflexion menée dans le cadre de la mission confiée par le ministre du travail à Jean-Christophe SCIBERRAS et Paul-Henri ANTONMATTEI sur le travail indépendant. Compte tenu de la pluralité de formes que revêt le travail indépendant actuellement et de ses diverses définitions entre pays européens, cette mission est chargée de procéder à un état des lieux des difficultés posées par le cadre juridique actuel en matière de recours aux services par une entreprise d'un travailleur indépendant. Elle étudiera également la question de la responsabilité des donneurs d'ordre.

2. Diffuser plus largement une information spécifique à l'attention des acteurs économiques exposés

La conclusion de conventions de partenariat doit se généraliser sur tout le territoire national pour prendre en compte la problématique du travail illégal dans sa globalité. Ces conventions ont pour vocation principale de programmer des actions d'information et de sensibilisation des acteurs économiques sur les pratiques déviantes et leurs risques, ainsi que sur les moyens juridiques et institutionnels auxquels ils peuvent recourir pour s'en prémunir.

Dans cet objectif, de nouvelles conventions de partenariat ont été conclues, **au plan national** :

- dans les secteurs du **travail temporaire** (le 10 mai 2006)
- du **gardiennage sécurité** (le 9 mars 2007)
- et une autre est en voie de signature dans le secteur des **transports légers**.

Dans le secteur des hôtels-café-restaurants, une négociation est engagée par la DILTI pour conclure une convention nationale avec les représentants des organisations professionnelles. La démarche, appuyée par une volonté très forte de ces professionnels d'améliorer l'image de marque des métiers de leurs secteurs, s'inscrit dans le prolongement des campagnes d'information menées depuis deux ans dans plusieurs régions en coopération avec les URSSAF. Le but recherché est notamment d'augmenter les démarches déclaratives en simplifiant les procédures administratives mises récemment à disposition des petites entreprises, en particulier par la voie électronique.

Au plan local, de nombreuses coopérations et actions du même type ont vu le jour, principalement encore dans les secteurs du BTP et les HCR. Fin 2007, on estime à près d'une trentaine le nombre de nouvelles conventions départementales signées depuis 2006, tous secteurs confondus.

Le plan de lutte contre le travail illégal 2008-2009

« ANNEXES »

Principales données chiffrées 2006-2007

1 - Une forte mobilisation des corps de contrôles engagés dans la lutte contre le travail illégal

Sur le plan quantitatif :

- Le nombre de contrôles a **augmenté de 13 % de 2005 à 2006**.
- Au cours du premier semestre 2007, **26 000 entreprises ont été contrôlées au titre du travail illégal**.
- **Le nombre de procédures envoyées au parquet en 2006** est en hausse de 10 % par rapport à 2005, soit plus de 7 200 procédures.
- Au premier semestre 2007, **le montant des recouvrements notifiés par les Urssaf** dans les secteurs prioritaires est d'ores et déjà supérieur au montant effectué sur la totalité de l'année 2005.

La hiérarchie des corps verbalisateurs est peu modifiée par rapport aux années précédentes :

- la gendarmerie, premier verbalisateur, dresse près de 37 % des procès verbaux,
- l'inspection du travail du régime général près de 21 %
- l'URSSAF et la police ont une part identique de l'ordre de 17 %.

Sur le plan qualitatif, la hausse depuis 3 ans du taux des contrôles coordonnés en comités opérationnels de lutte contre le travail illégal (20,7% en 2006 et 14,1% en 2004) indique **un meilleur ciblage des contrôles**.

→ En conséquence, le taux des constats d'infractions pour l'ensemble des secteurs prioritaires est en hausse : 5,2% en 2005, 10,4 % en 2006 et 13,9% au premier semestre 2007.

Les taux de réponse des administrations aux enquêtes statistiques montrent leur volonté de mieux expliquer et analyser le phénomène du travail illégal.

2 - L'infraction de travail dissimulé reste très majoritaire. Cependant, nombre d'indices tendent à montrer que les organisations frauduleuses sont de plus en plus complexes.

- Le travail dissimulé par non ou sous déclaration des **salariés représente environ les 2/3 des salariés concernés par les infractions constatées au moment des contrôles**.

- Ce constat est confirmé par l'analyse des procès verbaux dans lesquels **le travail dissimulé représente près de 70 % des infractions totales**.

Pourtant au sein même de ce type d'infraction « classique », on constate une probable modification des certaines pratiques frauduleuses. Ainsi, les contrôles font apparaître :

- une hausse relative de la part de l'infraction sur les faux statuts de 3,1% à 4,2% entre 2005 et 2006 et à 4,3 % au premier semestre 2007
- le doublement, entre 2004 et 2006, du nombre d'infractions lié à la dissimulation partielle d'heures travaillées, relevées dans les procès verbaux.

→ **On passerait progressivement de la dissimulation totale des salariés vers une dissimulation partielle.**

Bien que les deux enquêtes sur la verbalisation et le plan national d'action ne soient pas directement comparables en raison des concepts retenus (voir méthodologie ci-après), les indicateurs sur les infractions de prêt illicite de main d'œuvre et marchandage et d'emploi d'étrangers sans titre de travail **consolident le constat de la diversification et de la complexification des organisations frauduleuses** :

- **En 2006, les infractions de prêt illicite de main d'œuvre et marchandage au moment des contrôles représentent 13,5% des salariés** concernés par l'ensemble des infractions (contre 6,9% en 2005).

- **Ces infractions sont relevées dans les procès verbaux à 4,8% du total des infractions (contre 2,3 % en 2005)**. Son augmentation paraît corrélée à celle de l'externalisation toujours croissante de l'emploi vers des prestataires de main d'œuvre dans les secteurs du BTP et de l'agriculture.

- Au moment des contrôles, l'infraction d'emploi d'étrangers sans titre de travail porte, en 2006, sur 14,8% des salariés concernés par l'ensemble des infractions de travail illégal (contre 9% en 2005).

- **Cette part est stable au premier semestre 2007 (14,1%)**. En 2006, cette infraction est relevée dans les procès verbaux à 11,7 % du total des infractions (9,2 % en 2005). La police fait près de la moitié des constats (47 %), suivie par les inspections du travail et la gendarmerie (à égalité à 26 %).

3 - La répartition des infractions du travail illégal est concentrée dans les secteurs où existent de fortes tensions sur l'emploi de main d'œuvre et dans le secteur des services

- **Le poids cumulé des secteurs du BTP, HCR et de l'agriculture représente près de 86 % des infractions de travail dissimulé constatées au premier semestre 2007** lors des contrôles effectués dans les secteurs prioritaires (85 % en 2006, 89 % en 2005).

- **Les procès verbaux indiquent que ces trois secteurs représentaient en 2006, 56 % des infractions relevées** (contre 51% en 2005 et 49% en 2004).

- **Les secteurs du commerce et ceux des services représentent à eux deux 30 % des infractions en 2006** (36% en 2004).

Le travail illégal concerne, par ailleurs, directement ou indirectement toute forme d'entreprise, très majoritairement des petites structures (86 % des entreprises de HCR ont moins de 10 salariés), mais également de plus grandes entreprises en situation de sous-traitance ou prestataires de services pour le compte de donneurs d'ordre plus importants (la part des entreprises de plus de 11 salariés est passée dans le BTP de 3% en 2005 à 8% en 2006, et respectivement de 5% à 8% dans le secteur agricole).

4 - L'organisation de la fraude relative au travail illégal s'internationalise, rendant d'autant plus difficile les missions des corps de contrôle

- **Avec 10 000 déclarations en 2006**, l'enquête sur les prestataires de services détachant du personnel salarié en France montre **une hausse de plus de 57 %** par rapport à 2005.

- **38 000 salariés** sont concernés par ce détachement de prestation de service (+43% par rapport à 2005).

- Pourtant, bien qu'en croissance forte depuis 3 ans, le nombre d'entreprises contrôlées de nationalité étrangère représente **moins de 1,5 % du total des**

contrôles. Le nombre de contrôles ne semble donc plus en adéquation avec le phénomène de la migration directe ou indirecte du travail.

L'analyse de la ventilation des infractions de travail illégal montre que :

- **les auteurs d'infractions français sont très majoritaires dans la plupart des catégories d'infractions** (entre 65% et 76% des auteurs),
- **sauf pour le prêt illicite de main d'oeuvre** (55% des auteurs)
- **ou pour l'emploi d'étrangers sans titre de travail** (48% des auteurs, soit moins de la moitié).

La surreprésentation des étrangers comme auteurs de ces deux dernières infractions **confirme l'existence plus que probable de phénomène de filières dans certains secteurs** (BTP et HCR notamment) et pour certains types d'entreprises (sous-traitants de dernier rang dans la sous-traitance en cascade).