



**MINISTÈRE
DU TRAVAIL,
DU PLEIN EMPLOI
ET DE L'INSERTION**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Direction générale
du travail

Plan national de lutte contre le travail illégal (2023-2027)

22 mai 2023

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
1. MIEUX CONTROLER : CIBLER, PRIORISER ET RENFORCER LES CONTROLES	5
1.1 Promouvoir une politique de ciblage des actions de contrôle sur des secteurs et enjeux prioritaires adaptés au niveau territorial	5
1.1.1 Assurer un ciblage territorial des secteurs avec de forts enjeux en matière de LTI à la fois pour les prévenir dans une approche partenariale mais également pour réaliser des contrôles	5
1.1.2 Assurer l'exemplarité des grands événements sportifs	6
1.1.3 Lutter contre les faux statuts ayant pour effet de priver les salariés de leurs droits et de nuire à une concurrence loyale entre entreprises	7
1.1.4 Lutter contre les fraudes les plus graves et complexes	8
1.2 Les modalités d'actions : un pilotage modernisé de l'action publique, des contrôles plus efficaces et coordonnés et le développement de la coopération sur les fraudes transnationales	11
1.2.1 Un pilotage modernisé de l'action publique	11
1.2.2 Développer et mettre en œuvre de nouveaux outils pour promouvoir une meilleure efficacité des contrôles	12
1.2.3 Développer la coopération en matière de lutte contre les fraudes transnationales	13
2. MIEUX SANCTIONNER, MIEUX RECOUVRER ET REPARER LES PREJUDICES LIES AU TRAVAIL ILLEGAL	14
2.1 Renforcer l'efficacité et l'effectivité des sanctions	14
2.2 Réparer les préjudices liés au travail illégal	16

Introduction

Le bilan du Plan national de lutte contre le travail illégal (2019-2021) réalisé en mars 2022 a mis en évidence les résultats atteints par l'ensemble des corps de contrôle (inspection du travail, URSSAF, Mutualité Sociale agricole (MSA), police et gendarmerie, contrôleurs des transports terrestres) et des instances d'animation et de coordination (instance nationale de pilotage du PNLTI (INP), groupe opérationnel national anti-fraude (GONAF) LTI, comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF)) afin de mettre en œuvre les priorités d'action qui avaient été identifiées dans le cadre de ce plan.

Depuis la réalisation de ce bilan, l'action des services de l'Etat s'est poursuivie en ce sens pour maintenir un niveau élevé de priorité sur la lutte contre le travail illégal dans les contrôles réalisés. Ainsi, **3 642 procès-verbaux** ont été enregistrés au cours de l'année 2021, en diminution de 1% par rapport l'année précédente.

En ce qui concerne les suites données, une stabilité est également observée en ce qui concerne les procédures pénales : en effet, en 2021, **7 056 infractions** ont fait l'objet d'une procédure pénale (contre 7 190 en 2020). Avec près de deux infractions en moyenne par procédure, ce taux est stable sur les dernières années (1,94 en 2021, 1,95 en 2020). La part des infractions liée au **travail dissimulé** représente **76 % du total** des infractions en 2021 (77 % en 2020 et 2019, 76 % en 2018, 78 % en 2017, 79 % en 2016). La deuxième infraction la plus souvent relevée est celle **d'emploi d'étrangers sans titre de travail** dont le poids atteint **13 %** en 2021. Viennent ensuite le marchandage et le prêt illicite de main d'œuvre et les autres infractions comme les infractions contraventionnelles ou délits connexes associés régulièrement au travail illégal.

En ce qui concerne les sanctions administratives, une hausse du recours à ces sanctions a été observée, en particulier des fermetures administratives décidées par le préfet et des redressements des cotisations et contributions sociales réalisés par les URSSAF et les MSA :

- Ainsi, au titre de l'année 2021, 633 arrêtés préfectoraux de fermeture temporaire d'établissement (hors PSI) ont été notifiés (contre 504 en 2020), soit une hausse de 26 % en un an ;
- 46 départements ont prononcé en 2021 des sanctions sous forme de fermetures temporaires contre 41 en 2020 et 45 en 2019 ;
- Les périodes de fermetures administratives sont plus longues que l'année précédente avec une durée moyenne de 40 jours en 2021 contre 30 en 2020 ;
- Au terme de l'exercice 2021, les majorations de redressement mises en oeuvre par les URSSAF (au nombre de 4 554) s'élèvent à 210,21M€, ce qui représente une hausse en montant de + 36 % par rapport à l'année précédente (154,09 M€).

Afin de poursuivre et amplifier la stratégie de lutte contre le travail illégal, le présent plan qui couvre la période 2023 à 2027 retient **34 mesures** visant à coordonner l'action des services de l'Etat engagés en la matière autour des deux objectifs suivants :

- mieux contrôler par le ciblage, la priorisation et le renforcement des contrôles en matière de travail illégal ;
- mieux sanctionner, mieux recouvrer et réparer les préjudices liés au travail illégal.

1. MIEUX CONTROLER : CIBLER, PRIORISER ET RENFORCER LES CONTROLES

1.1 Promouvoir une politique de ciblage des actions de contrôle sur des secteurs et enjeux prioritaires adaptés au niveau territorial

1.1.1 Assurer un ciblage territorial des secteurs avec de forts enjeux en matière de LTI à la fois pour les prévenir dans une approche partenariale mais également pour réaliser des contrôles

Le travail illégal sous toutes ses formes demeure un phénomène d'ampleur. L'estimation globale publiée par l'observatoire du travail dissimulé mis en place par le haut conseil au financement de la protection sociale relève un taux de cotisations éludées se situant entre 2,2 et 2,7% entraînant un manque à gagner de 5,2 à 6,6 milliards d'euros pour la sécurité sociale et l'assurance chômage en 2021. Le taux de salariés dissimulés estimé à partir de contrôles aléatoires de l'URSSAF est de l'ordre de 2%, avec des pointes beaucoup plus importantes dans certains secteurs, comme le bâtiment et les travaux publics (BTP, 8%), le transport routier (9%), ou encore le secteur des hôtels cafés restaurants (HCR, 6,7%). La campagne de plan aléatoire 2022/2023 actuellement menée par l'URSSAF et destinée à évaluer la fraude aux cotisations sociales sur un ensemble large de secteurs d'activité pourra utilement affiner cette analyse. Par ailleurs, l'augmentation importante des travailleurs sous statut d'indépendant, s'accompagne d'une dissimulation importante de cotisations et de revenus avec un manque à gagner estimé à un quart des cotisations dues pour les micro entrepreneurs.

Le maintien de la mobilisation de chacun des services paraît nécessaire, ainsi que le renforcement des contrôles coordonnés, avec une attention particulière portée à la qualité et la pertinence des suites données en fonction des constats opérés. C'est dans cette logique que s'inscrit d'ailleurs l'action des services d'inspection du travail dans le cadre du plan national d'action (PNA) 2023-2025.

Les secteurs prioritaires de contrôle s'identifient à travers l'expérience acquise par les corps de contrôle, ainsi que l'engagement des représentants de certains secteurs professionnels. En fonction du diagnostic territorial, les contrôles seront orientés dans les secteurs les plus concernés comme le BTP, l'hôtellerie, le HCR, les services aux entreprises (notamment le travail temporaire, le gardiennage la propreté et la sécurité privée), l'agriculture (notamment les récoltes et travaux forestiers), le spectacle vivant ou enregistré, les transports routiers, aériens, fluviaux et maritimes, ainsi que les activités connexes de logistique¹.

¹ Instruction du Premier Ministre n° 6263 /SG du 27 avril 2021 relative au nouveau dispositif interministériel de coordination en matière de lutte contre la fraude aux finances publiques.

Ces priorités seront déclinées au plan local en fonction des spécificités des différents territoires, notamment via les CODAF au regard des formes les plus complexes de travail illégal identifiées dans les secteurs susmentionnés, ainsi que ressortant des échanges de renseignements entre partenaires.

Par ailleurs, l'efficacité de l'action des corps de contrôle est renforcée lorsque **les professionnels et les organisations professionnelles d'employeurs qui les représentent, ainsi que les organisations syndicales de salariés** s'engagent dans la condamnation du recours au travail illégal en vue de parvenir à une tolérance zéro dans ce domaine. L'implication des professionnels dans la démarche de lutte contre le travail illégal permet de réaliser des actions d'information et de prévention ciblées sur les situations pratiques, propres à chaque profession, où peut se rencontrer le travail illégal. Elle facilite aussi un traitement efficace des signalements de situations à risque, ainsi que le soutien des partenaires sociaux aux procédures initiées par les corps de contrôle et la reconnaissance du préjudice subi du fait d'une concurrence déloyale et de la dégradation des conditions d'emploi dans la profession.

MESURES

- **L'activité des corps de contrôles dans les secteurs prioritaires fera l'objet d'actions de contrôles concertées ou coordonnées** dans le cadre d'instances nationales (INP du PNLTI, GONAF LTI) ou locales (plans régionaux d'orientations des préfets, conventions partenariales régionales et CODAF) ;
- **Poursuivre la démarche partenariale avec les branches, en veillant au caractère opérationnel des conventions et à l'équilibre entre les mesures prises par l'Etat et la contribution propre des partenaires sociaux** (prévention, sensibilisation des salariés et des entreprises, signalements, soutien aux procédures pénales...). Ces conventions devront nécessairement être précédées d'un état des lieux et/ou d'un bilan. Les travaux en cours d'actualisation des conventions dans le secteur du travail temporaire, le secteur du spectacle vivant et enregistré, le secteur de l'agriculture et le secteur du déménagement seront poursuivis. Cette démarche pourrait être étendue à d'autres secteurs (par exemple le transport routier hors déménagement) n'ayant pas encore de convention ou dont la convention mériterait une réactivation ou une actualisation.

1.1.2 Assurer l'exemplarité des grands événements sportifs

L'organisation de **deux grands prochains événements sportifs en France**, à savoir la coupe du monde de rugby en 2023 ainsi que les jeux olympiques et paralympiques (JOP) en 2024, nécessite une attention particulière pour que ces opérations se déroulent de manière exemplaire, en matière de prévention du travail illégal et du respect du cadre légal de recours au travail détaché. Plusieurs sujets ont été identifiés, comme le respect du cadre juridique relatif au bénévolat et au détachement, la mise en œuvre effective des obligations de vigilance à tous les niveaux des chaînes de sous-traitance, la durée du travail et les problématiques de coordination des interventions des différents corps de contrôle en matière de travail et de sécurité sociale afin de maximiser l'efficacité des contrôles. Les mesures proposées dans le cadre de ce PNLTI contribueront à assurer un réel contrôle de l'application du droit pour garantir des événements exemplaires en matière sociale sans gêner le déroulement des manifestations et compétitions.

MESURES

- **Contrôles des grands événements** : coordination par la DGT, en lien avec la DIJOP et la DIGES, de la préparation et la réalisation des actions préventives et de contrôles concertés ou conjoints entre partenaires au cours des grands événements sportifs.

En parallèle de ces actions de contrôle, il est essentiel d'assurer un **rôle d'information et de prévention** sur le cadre juridique applicable et d'accompagner ainsi la compréhension des règles et des procédures qui devront être respectées pour garantir l'exemplarité lors des grands événements sportifs. A cette fin, des documents d'information et des guides à destination des organisateurs, des prestataires de services et des travailleurs intervenant dans ce contexte seront élaborés, diffusés et régulièrement actualisés.

Ces supports pourront être élaborés en fonction des problématiques spécifiques ou des questions qui se posent avec une acuité particulière dans le contexte de ces grands événements. Par exemple, l'organisation de grands événements sportifs nécessite une vigilance renforcée sur le **recours au bénévolat**. Les manifestations sportives suscitent l'engouement de nombreux bénévoles, ce qui participe également à leur succès populaire. Néanmoins, le recours au bénévolat peut être source d'abus d'entreprises cherchant avant tout une main d'œuvre bon marché, non déclarée. Il est donc important de contrôler ce recours au bénévolat, en précisant concrètement les critères permettant un recours légitime et les situations présentant à l'inverse des risques de requalification en travail dissimulé.

A titre d'illustration, un guide pratique sur le recours au bénévolat a été publié en décembre 2022 par le ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion. S'adressant aux dirigeants et aux organisateurs d'événements sportifs, il rappelle les principes juridiques encadrant le recours au bénévolat, et expose les réflexes et les bonnes pratiques à observer, notamment en termes de durée et de conditions de travail.

MESURES

- **Publication et diffusion de guides dans le cadre d'événements sportifs** : ces supports s'adresseront aux organisateurs des événements sportifs en France, ainsi qu'aux entreprises prestataires intervenant dans le cadre de ces événements. Leur organisation n'est rendue possible que grâce à l'implication de bénévoles et au travail de plusieurs centaines, voire milliers de salariés de nombreuses entreprises dans le cadre de grands événements, dont une part significative d'entreprises étrangères. Cela nécessite de mettre en avant les bonnes pratiques, de clarifier les questions juridiques liées au statut et aux droits des travailleurs et bénévoles, ainsi que les modalités d'intervention de l'inspection du travail ;
- **Poursuite de l'appui spécifique au Comité d'organisation des Jeux Olympiques et au Groupement d'intérêt public Coupe du monde de Rugby 2023** : mise en place d'un guichet unique pour le traitement des demandes de dérogation à la durée du travail, chantier d'extension de l'API du système « SIPSI » pour faciliter la transmission en masse des déclarations de détachement concernées par ces événements et mise en place d'un suivi dédié pour les agents de contrôle, appui sur la détermination des missions pouvant être confiées aux bénévoles et la mise en œuvre de programmes de gestion des bénévoles conformes à leur statut.

1.1.3 Lutter contre les faux statuts ayant pour effet de priver les salariés de leurs droits et de nuire à une concurrence loyale entre entreprises

Le sujet des faux statuts demeure un phénomène prégnant dans ses manifestations classiques (comme les faux indépendants notamment via le recours au régime des auto/micro-entrepreneurs pour des emplois salariés) et prend de nouvelles formes dont il faut s'approprier les mécanismes et pour lesquels une réponse adaptée doit être apportée.

Ainsi **se développent des formes de travail illégal directement ou indirectement liées aux plateformes numériques** où sont caractérisées non seulement par des situations de recours à des faux statuts mais également d'emploi de travailleurs étrangers sans titre de travail, de sous-traitance en cascade et des conditions de travail très dégradées, voire indignes.

La fausse sous-traitance dans la prestation de services – y compris internationale - et notamment le prêt de main d'œuvre illicite constituent une fraude significative nécessitant un renforcement des contrôles. Dans le secteur des transports routiers de marchandises et de voyageurs, le phénomène des conducteurs présumés indépendants réalisant pour le compte d'un transporteur de simples prestations de conduite tend à se développer. Une telle pratique est susceptible d'avoir des incidences préjudiciables à la sécurité des transports. L'apparition de plateformes de mise en relation d'entreprises de transport avec des conducteurs opérant sous un statut d'indépendant, y compris étrangers, pourrait accélérer le développement de ce phénomène et permettre le contournement des règles relatives au détachement des travailleurs.

De même, **les situations de faux bénévoles et de faux stagiaires** contournant les règles relatives au contrat de travail au préjudice des travailleurs méritent une vigilance particulière que ce soit en entreprise ou lors de l'organisation d'événements ou manifestations qui en favorisent l'émergence. Dans certaines situations, le recours à un nombre important de stagiaires pour réaliser les tâches normalement dévolues à des salariés, sans réelle contrepartie en matière de formation, a pour objet d'abuser d'une main d'œuvre vulnérable et faiblement rémunérée. Les plateformes de main d'œuvre étrangère (PFMOE) sont chargées d'émettre des avis sur les projets de convention de stage de ressortissants étrangers et disposent à ce titre de la liste des entreprises recourant le plus à des stagiaires étrangers.

→ **La sous-traitance irrégulière et le recours aux faux statuts dans le cadre des plateformes numériques**

Le développement des plateformes numériques est porteur d'opportunités : pour les consommateurs et entreprises clientes, c'est un moyen de faciliter l'accès à certains services, pour les travailleurs qui proposent ces services, c'est un outil permettant de trouver facilement des clients. Toutefois, le développement de ces plateformes s'accompagne de **certaines dérives favorisant la fausse sous-traitance, le faux travail indépendant et le travail dissimulé ou l'emploi de travailleurs étrangers sans titre de travail**. Ces dérives justifient un double impératif de régulation d'une part, associant les plateformes et les travailleurs eux-mêmes, de contrôle d'autre part du respect du cadre légal au regard des situations réelles de travail.

La falsification des documents demandés lors de l'enregistrement du compte sur les plateformes de mise en relation et la sous-location irrégulière de compte font partie d'une seconde catégorie de fraudes constatées dans le cadre du travail de plateforme.

MESURES

- **Partager des stratégies communes de veille et d'action sur les plateformes de mise en relation** au sein des GONAF LTI et GONAF e-commerce et plateformes animés par la MICAF : compte tenu des enjeux que revêt l'économie des plateformes, un partage d'informations, et, sur certaines plateformes, une stratégie commune d'action, devront être recherchés entre partenaires pour renforcer l'efficacité des contrôles ;
- **Engager des travaux de réflexion sur les responsabilités des plateformes organisant la mise à disposition de faux travailleurs indépendants auprès d'entreprises clientes ;**
- **Favoriser les échanges d'informations entre les Plateformes interrégionales de main d'œuvre étrangères et les corps de contrôle** afin d'identifier les entreprises recourant au contournement des règles relatives à l'emploi de stagiaires.

1.1.4 Lutter contre les fraudes les plus graves et complexes

→ **Lutter contre les fraudes à la mobilité internationale des travailleurs**

La France reste l'un des principaux États membres de l'Union européenne recevant des travailleurs détachés. Sur l'ensemble de l'année 2021, hors transport routier, 200 000 salariés ont été détachés au moins une fois en France par des entreprises établies à l'étranger et ont réalisé au total 615 000 détachements. Le nombre de travailleurs détachés présents à une date donnée sur le territoire français s'établissait en moyenne à 57 500 en 2021.

La législation nationale du détachement offre aujourd'hui un **cadre juridique complet** visant à encadrer le développement de cette pratique, garantir les droits des salariés, éviter les abus à l'origine de la concurrence déloyale entre entreprises et combattre la fraude. Ce cadre a d'ailleurs été complété avec l'adoption par l'Union européenne du « Paquet mobilité » dans **le secteur du transport routier**, entré en vigueur en 2022.

L'enjeu est donc **d'accompagner la mise en œuvre de ces dispositions** pour garantir un respect effectif des obligations des entreprises et des droits de salariés.

Cela légitime **une mobilisation plus forte encore pour lutter contre la fraude à la mobilité internationale des travailleurs.**

Dans cet esprit, la ministre du travail avait demandé en 2021 d'intensifier les contrôles mais également de mettre en œuvre des actions incitant les entreprises fortement utilisatrices de prestation de service internationale à modifier leur méthode de recrutement via une meilleure anticipation et gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Elle invitait les partenaires sociaux et autres acteurs publics à travailler à la mise en place d'alternatives favorisant le développement du recrutement local dans trois secteurs principalement concernés (BTP, agriculture et industrie navale). A ce titre, les plans d'action territoriaux initiés en 2021 devront être poursuivis et évalués.

Le plan d'action de lutte contre la fraude sociale de 2021 met également l'accent sur un renforcement des contrôles de la mobilité internationale des travailleurs (détachement et pluriactivité) par les organismes de sécurité sociale. C'est notamment dans ce cadre que les organismes veillent à adapter leur stratégie d'intervention et leur organisation pour mieux appréhender les dossiers à fort enjeu de fraude au détachement. A cet égard, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 consolide les prérogatives des contrôleurs de la MSA pour leur permettre de constater les situations de fraude en agriculture par toute entreprise de travail temporaire étrangère.

Le cadre juridique est composé de deux corpus juridiques distincts, droit du travail et de la sécurité sociale. Si ces deux corpus juridiques convergent de manière cohérente, la mobilité internationale des travailleurs peut toutefois être appréciée de manière différente sur certains points. De fait, l'action des différents corps de contrôle doit s'ajuster afin que les constats et les procédures de contrôle puissent être conduits avec succès. A cet effet, **des modalités opérationnelles d'échanges d'informations et d'actions coordonnées de contrôle entre l'inspection du travail, l'URSSAF, la MSA et l'OCLTI** doivent être définies.

En matière de contrôles, il s'agit prioritairement **d'être en capacité de pouvoir démanteler le plus rapidement possible les montages frauduleux afin d'éviter leur propagation et/ou de faire arrêter temporairement l'activité illégalement exercée.** A cette fin, il est **indispensable d'effectuer un ciblage approprié des contrôles en analysant les informations reçues et traitées par la voie des déclarations préalables au détachement et du portail SIPSI, ainsi que par la voie des formulaires A1 et de la base CLASS.**

En parallèle de l'engagement de la procédure de retrait des formulaires A1, les autres corps de contrôle et, en particulier l'inspection du travail, s'attacheront aux autres infractions que la dissimulation d'emploi salarié commises en cas de faux détachement, comme le prêt illicite de main d'œuvre, le marchandage ou l'hébergement indigne. Le faux détachement peut ainsi être sanctionné au titre de ces autres infractions. Il est en outre fréquent que le faux détachement donne lieu à une minoration sensible de la rémunération due au salarié ainsi qu'à des conditions de sécurité, de travail ou de logement dégradées.

MESURES

- **Mieux prévenir les fraudes au travail détaché en :**
 - **informant les employeurs et salariés détachés de leurs obligations et de leurs droits** en matière de travail et de sécurité sociale grâce à des guides, campagnes d'information, etc.
 - **sensibilisant les professions et les utilisateurs à leur obligation de vigilance, et en proposant des alternatives en matière d'emploi et de formation pour une meilleure attractivité de certains métiers** (gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, amélioration des conditions d'emploi et d'hébergement des saisonniers...);
- **Poursuivre les efforts visant à mieux coordonner les interventions sous l'angle travail, sécurité sociale et fiscal** pour lutter contre le faux détachement, en mobilisant l'ensemble de l'arsenal répressif (y compris l'arrêt d'activité pour travail illégal) ;
- **Engager une action partenariale** (corps de contrôle, MICAF, direction de l'immigration et Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)) **afin de prévenir et de lutter contre les détournements de délivrance d'autorisation de travail** favorisant un commerce illicite de ces décisions administratives et des conditions de travail indignes.

➔ Identifier et faire cesser les formes les plus graves d'exploitation au travail

La dignité de l'homme au travail doit rester une préoccupation de premier ordre. Des situations de traite des êtres humains sont rencontrées lors de contrôles ou identifiées et suivies de près par les associations militantes ou syndicats professionnels.

Une approche partenariale demeure impérative compte tenu de l'importance de l'enjeu et de la complexité à appréhender ces réalités.

En 2021, la ministre du travail, le ministre chargé du commerce extérieur ainsi que le secrétaire d'Etat chargé de l'enfance et des familles ont exprimé au Directeur général de l'Organisation Internationale du Travail le souhait de faire accéder la France au statut de pays pionnier de l'Alliance 8.7 pour un partenariat mondial contre le travail des enfants, le travail forcé, la traite des êtres humains et l'esclavage contemporain. Ce partenariat a été conduit avec l'ensemble des partenaires concernés (organisations internationales, administration française, représentants des travailleurs, des employeurs et des organisations non gouvernementales), et en adoptant sa stratégie nationale d'accélération, la France a accédé au statut de "pays pionnier".

Dans ce cadre, toutes les initiatives participant de cette logique doivent être encouragées.

Aussi, il serait opportun de finaliser la signature d'une convention partenariale avec les partenaires sociaux telle que souhaitée par le ministère du travail et la mission interministérielle pour la protection des femmes victimes de violences et la lutte contre la traite des êtres humains pour une mise en œuvre effective durant le PNLTI 2023/2027.

Par ailleurs, une meilleure connaissance du phénomène par une enquête sur la traite des êtres humains, permettrait de mieux orienter les contrôles et la prise en charge des victimes.

La récente désignation de référents régionaux dans les DREETS ainsi que la mobilisation et la large diffusion des outils utiles (guides) devraient être de nature à optimiser l'action territoriale.

Aux termes de l'article 20 de la directive 2014/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative aux travailleurs saisonniers, l'employeur a l'obligation de préciser dans sa demande les conditions d'hébergement. A ce titre, les plateformes de main d'œuvre étrangère (PFMOE) assurent un rôle préventif dans le cadre de la lutte contre l'hébergement indigne.

En outre, les actions de contrôles de type JAD EMPACT (Joint Action Days) ont démontré leur intérêt et doivent se poursuivre.

Enfin, confrontée à des filières structurées d'introduction d'étrangers organisant des conditions de travail caractérisant de l'esclavage moderne ou de la traite des êtres humains, les PFMOE ont pour mission de détecter et de signaler ces fraudes aux services de contrôle permettant de constater des situations de travail illégal, de la traite des êtres humains ou de la fraude sociale. Une action commune sera engagée afin de lutter contre ces fraudes associant les corps de contrôles, la MICAFA, la direction de l'immigration (délivrances de visas et autorisation de travail) et l'OFII.

MESURES

- **Participation aux JAD** : Sous le co-pilotage de l'OCLTI, de la DGT et de la DSS, de la MICAFA, le ministère du travail, à travers l'inspection du travail et les organismes de sécurité sociale (URSSAF, MSA), de même que les D(R)EAL avec les contrôleurs des transports terrestres, participent chaque année aux journées dédiées à la lutte contre la traite des êtres humains dans le cadre d'EMPACT. Les DREETS/DDETS veillent particulièrement à l'effectivité du droit au logement des salariés détachés hébergés dans des conditions indignes ;
- **Finalisation de la convention partenariale de lutte contre la traite des êtres humains** : Le ministère du travail et la Mission Interministérielle pour la protection des femmes victimes de violences et la lutte contre la traite des êtres humains s'engagent avec les partenaires sociaux dans une convention de partenariat ;
- **Prévenir les situations d'habitat indigne** en actualisant la liste des pièces justificatives de la demande d'autorisation de travail des travailleurs saisonniers et renforcer les contrôles des hébergements déclarés.

1.2 Les modalités d'actions : un pilotage modernisé de l'action publique, des contrôles plus efficaces et coordonnés et le développement de la coopération sur les fraudes transnationales

1.2.1 Un pilotage modernisé de l'action publique

Essentiel au suivi des engagements pris au sein du plan national de lutte contre le travail illégal, le système de pilotage et de suivi de l'activité de lutte contre le travail illégal doit être modernisé en prenant en compte aussi bien le besoin de suivi statistique, que celui de faciliter le partage d'information entre les corps de contrôle à tous les échelons, dans le respect du secret de l'enquête judiciaire et de la protection des données personnelles.

Cet objectif devra notamment prendre en compte la nécessité d'assurer la continuité du suivi de la verbalisation à la suite de l'arrêt du système TADEES (traitement automatisé des données statistiques). La mise en œuvre effective du PNLTI nécessite un pilotage étroit de la coordination interinstitutionnelle et opérationnelle tant au niveau national que territorial s'appuyant sur des données permettant

d'objectiver toutes les dimensions de la lutte contre le travail illégal (verbalisation, contrôles menés, suites données, etc.).

Un chantier doit donc être engagé par l'ensemble des administrations participant au pilotage du plan et réalisant des contrôles pour **concevoir de nouveaux outils de suivi et d'évaluation modernes, adaptés et partagés.**

MESURES

- **Suivi de l'activité** : étude de faisabilité d'un système de pilotage et suivi de l'activité publique contre le travail illégal à la suite de l'arrêt du système TADEES.

1.2.2 Développer et mettre en œuvre de nouveaux outils pour promouvoir une meilleure efficacité des contrôles

Une analyse des risques fondée sur les informations reçues et traitées par la voie des bases de données existantes est indispensable afin d'effectuer un ciblage efficace et approprié des contrôles. Un ciblage en amont permet aux corps de contrôle d'**optimiser l'utilisation de ses ressources, en contrôlant davantage les situations à fort risque de fraude et par voie de conséquence de lutter plus efficacement contre les violations les plus importantes.**

Il s'agit ici de **faciliter la poursuite du mouvement d'ouverture des bases de données utiles à la lutte contre la fraude en priorisant les solutions les plus optimales permettant aux applications et portails en silo de pouvoir communiquer via les API** (« Application Programming Interface ») et de chercher à recourir à des dispositifs de ciblage innovants s'appuyant sur de vastes « lacs de données ».

Dans ce cadre, **l'ouverture des bases de données sociales agricoles**, aujourd'hui administrées par les caisses locales de MSA, sera recherchée tant pour faciliter le ciblage des contrôles que la conduite des vérifications a posteriori.

Enfin, **les échanges d'informations avec les greffes des tribunaux de commerce** afin de mieux repérer les sociétés suspectes devront être développés.

MESURES

- **Engager les travaux en vue d'un accès direct, par les corps de contrôle chargés de lutter contre le travail illégal, aux bases de données de la mutualité sociale agricole ;**
- **Consolider le système SIPSI** collectant les déclarations préalables de détachement comme outil de référence pour cibler les contrôles et détecter les fraudes au travail détaché, en poursuivant le développement de nouveaux outils d'aide au ciblage, ainsi que l'ouverture effective à l'ensemble des corps de contrôle ;
- **Poursuivre le projet d'accès aux données relatives à la mobilité internationale (SIPSI-CLASS)** afin de faciliter des contrôles coordonnés travail / sécurité sociale, et le développement d'outils de croisement de données en masse (datalake) pour la détection de situations à risques et le ciblage des contrôles : les accès à l'interface commune de recherche seront déployés en 2023, ainsi qu'une API permettant aux partenaires d'interroger la base CLASS comme c'est déjà le cas pour SIPSI. Une expérimentation de croisement en masse de ces bases et d'autres sera conduite pour identifier des situations à risque de fraude, sous réserve de l'accord de la CNIL ;

- **Fichier national des interdits de gérer (FNIG) :** une évaluation des modalités actuelles des accès au fichier des interdits de gérer sera effectuée au sein du GONAF « adaptation des moyens d'enquêtes aux enjeux numériques » de la MICAFA afin de faciliter l'accès au fichier, d'exploiter les données partagées et d'étendre (mesure réglementaire) l'accès à l'ensemble des agents habilités en matière de travail illégal ; un croisement des données contenues dans le FNIG avec les bases de données des corps de contrôle permettrait, sous réserve de l'accord de la CNIL, une meilleure détection a priori des risques afin de pouvoir mieux cibler les contrôles ;
- **Signalements TRACFIN :** L'exploitation des signalements transmis sera poursuivie par les organismes/administrations partenaires. A cet effet est mis en place, sous l'égide la MICAFA et de la DSS, un suivi fin des retours des organismes/administrations aux signalements effectués par TRACFIN ;
- **Accès aux données fiscales, sociales et droit de communication :** un suivi annuel des accès des corps de contrôle aux données des fichiers fiscaux et sociaux est effectué dans le cadre de l'instance nationale de pilotage du PNLTI et des travaux menés par la MICAFA dans le cadre du GONAF « adaptation des moyens d'enquête aux enjeux du numérique » ; des outils pratiques sont élaborés et partagés ;
- **Améliorer la coordination entre les PFMOE, les corps de contrôle et les organismes de sécurité sociale en matière de lutte contre le travail illégal** notamment par des échanges d'informations réguliers et en opportunité ;
- **Mettre en œuvre le nouveau pouvoir de certains agents habilités en matière de travail illégal de mener, à l'instar des officiers de police judiciaire, des « cyber-enquêtes »** pour la recherche et la constatation d'infractions de travail illégal sur Internet. Cette mise en œuvre devra prévoir un accompagnement adapté méthodologique et opérationnel pour sécuriser la mise en œuvre de ces nouvelles techniques d'enquêtes en s'appuyant sur l'expérience des corps de contrôle, qui y ont déjà recours.

1.2.3 Développer la coopération en matière de lutte contre les fraudes transnationales

Le développement des fraudes transnationales requiert non seulement la mobilisation des outils juridiques et techniques, mais surtout le développement de la coopération internationale.

A ce titre, **les échanges d'informations, l'apport des accords de coopération bilatérale et la coopération administrative** via les bureaux de liaisons, la coopération judiciaire ainsi qu'avec les administrations et organismes nationaux de sécurité sociale sont de nature à améliorer l'efficacité de ces contrôles.

La DGT pour ce qui est de l'inspection du travail, l'UCN, la CCMSA et le CLEISS, en liaison avec la DSS, pour ce qui est des organismes de sécurité sociale, ainsi que les DREAL en liaison avec la DGITM dans le cadre de son partenariat européen via ECR (Euro Contrôle Route), contribuent d'ailleurs au développement d'une coopération efficace avec les partenaires étrangers en particulier en termes de lutte contre les fraudes et le faux détachement.

La France a en outre soutenu d'emblée la **création d'une Autorité Européenne du Travail (AET)** en tant que mesure permettant d'accroître l'efficacité de la législation sociale européenne. Les autorités françaises ont souhaité dès sa création que l'AET dispose d'un mandat et de moyens suffisants lui permettant notamment de :

- Développer l'analyse, l'expertise et la diffusion d'outils opérationnels auprès des États membres afin de lutter plus efficacement contre les montages transfrontaliers frauduleux ;
- Accompagner l'action des autorités de contrôle nationales afin de la rendre plus percutante et coordonnée ;

- Aider à la résolution des difficultés entre autorités nationales de contrôle en termes de coopération administrative ;
- Simplifier l'accès à l'information et à la réglementation en jouant le rôle de guichet unique accessible tant aux travailleurs qu'aux entreprises.

L'utilisation des moyens mis à disposition par l'AET doit se poursuivre pour permettre de structurer davantage les actions de coopération transfrontalière et d'en faciliter la mise en œuvre opérationnelle, via notamment **les contrôles conjoints ou concertés** qui devront être plus nombreux.

L'AET a participé en 2022 et sera co-leader en 2023, aux côtés de l'OCLTI, sur les deux Joint Action Days (JAD) qui sont mises en œuvre annuellement dans le cadre du programme EMPACT.

MESURES

- **Poursuivre la coopération internationale** entre les différents corps de contrôle et leurs autorités de tutelle, et les partenaires étrangers afin de développer une collaboration efficace en matière de sensibilisation, de formation et de coordination opérationnelle (administrative, policière et/ou judiciaire) ;
- **Autorité européenne du travail** : Les partenaires participent activement aux actions de contrôle coordonnées ou conjointes ayant reçu son appui technique et financier. La coopération avec les États membres doit se poursuivre autour des axes de travail suivants :
 - Utilisation du module « IMI » (le système d'information du marché intérieur) pour des alertes sur des sociétés boîtes aux lettres ou en situation de fraude constatée sur un territoire, avec pour objectif d'avoir le même traitement avec trois autres États membres partenaires (Espagne, Italie et Portugal) ;
 - Améliorer les circuits d'information lors d'accidents du travail graves ou mortels survenus aux travailleurs en mobilité internationale ;
 - Organiser des inspections conjointes notamment dans le secteur de la construction ;
 - Réaliser des inspections conjointes ou concertées, en y associant les corps de contrôles des volets travail et sécurité sociale ;
 - Contribuer aux travaux opérationnels organisés par l'AET, destinés à mutualiser les expertises et pratiques entre États membres.

2. MIEUX SANCTIONNER, MIEUX RECOUVRER ET REPARER LES PREJUDICES LIES AU TRAVAIL ILLEGAL

2.1 Renforcer l'efficacité et l'effectivité des sanctions

L'efficacité, voire l'efficience, doit clairement être recherchée par un meilleur ciblage des actions mais aussi par l'amélioration du recouvrement des créances sociales et fiscales et la mise en jeu de la solidarité financière des donneurs d'ordre en cas de manquement.

En matière de sanctions, les services devront mobiliser tous les outils et moyens classiques et nouveaux mis à leur disposition (amendes administratives, suspensions d'activité, fermetures administratives, sanctions financières - annulations d'exonérations de cotisations/contributions et majorations complémentaires de redressement, mise en recouvrement, procédures pénales) et veiller à leur articulation.

Trois dispositifs (connus sous le nom de « **liste noire** ») de peine de diffusion sur un site internet ouvert par le ministère du travail des décisions de justice condamnant une personne physique ou morale existent actuellement :

- La peine complémentaire pour travail dissimulé sans circonstance aggravante, prévue par renvoi au code pénal sans précision sur les conditions de mise en œuvre, avec une durée maximale de publicité de deux mois, sans condition qu'une amende soit prononcée à titre principal ;
- La peine obligatoire pour travail dissimulé avec circonstances aggravantes limitée à une durée maximale d'un an, sans condition du prononcé d'une amende à titre principal ;
- Les peines complémentaires facultatives pour les autres infractions de travail illégal (marchandage, prêt illicite de main d'œuvre, emploi d'étranger sans titre) limitées à une durée maximale de deux ans, à la condition qu'une amende soit prononcée à titre principal.

Cette accumulation rend peu lisibles les conditions de mise en œuvre de la peine. Il est en effet constaté une méconnaissance du dispositif par les magistrats, ainsi que par les greffes. Le volume des demandes de publication reçues est ainsi très faible en comparaison au nombre de condamnations pour travail illégal. Des décisions s'avèrent également non publiables notamment en l'absence ou en cas d'erreur sur la durée de la condamnation, d'erreur dans la mention du site Internet ou de condamnation pour des faits autres que travail illégal.

En conséquence, il est nécessaire de **mettre en cohérence les conditions de mise en œuvre des peines complémentaires facultatives de publication avec celles prévues pour la peine complémentaire obligatoire**, à savoir une durée maximale d'un an et la suppression de la condition du prononcé d'une amende à titre principal.

MESURES

- **Méthode de cotation des risques** liés, d'une part, au travail illégal et, d'autre part, au détachement et à la pluriactivité pour l'ensemble des organismes et administrations et élaboration d'une cartographie des risques.
- **Evaluer les pratiques en cours et leur portée en matière de responsabilité des maîtres d'ouvrage et donneur d'ordre** : réunion par le ministère du travail d'un groupe de travail, associant les administrations et organismes dont relèvent les corps de contrôle habilités en matière de travail illégal ;
- **Mettre à jour la circulaire sur le travail illégal interministérielle du 28 novembre 2012** relative aux sanctions administratives dans le cadre de la lutte contre le travail illégal, afin notamment de prendre en compte les évolutions législatives et réglementaires intervenues en la matière, d'y intégrer le dispositif de fermeture administrative pour travail illégal, de préciser les articulations de compétence entre ministère du travail et ministère de l'Intérieur et de prendre en compte le rôle de coordination de la MICAF.
- **Saisine des Commissions territoriales des sanctions administratives (CTSA)** où siègent de droit les D(R)EAL et les D(R)EETS s'agissant des entreprises résidentes et non résidentes opérant dans le champ des transports routiers de marchandises et de voyageurs, par les préfets de région en vue de sanctions préfectorales.
- **Simplifier le dispositif « Liste noire » de peine de diffusion des décisions de justice sur le site Internet unique ouvert par le ministère du travail condamnant une personne physique ou morale** : mise en cohérence des conditions de mise en œuvre des peines complémentaires facultatives de publication en cas d'infractions de travail illégal avec celles prévues pour la peine complémentaire obligatoire pour travail dissimulé avec circonstances aggravantes, à savoir une durée maximale d'un an et la suppression de la condition du prononcé d'une amende à titre principal. **Diffuser plus largement auprès des juridictions judiciaires les modalités pratiques de mise en œuvre de la publication.**

2.2 Réparer les préjudices liés au travail illégal

→ Permettre aux travailleurs d'être rétablis dans leurs droits

La lutte contre le travail illégal contribue à garantir les conditions d'une saine concurrence, financer le régime de la protection sociale et permettre la bonne prise en compte des droits des salariés.

Il y a donc un fort enjeu à ce que les situations de travail dissimulé puissent s'accompagner du rétablissement effectif des salariés dans leurs droits à rémunération et à la protection sociale.

La dissimulation partielle ou totale d'emploi a un impact direct sur l'ouverture et le calcul des droits à prestations sociales des salariés victimes de travail dissimulé.

Le montant des prestations contributives (retraite, assurance chômage, indemnités journalières...) dépendant directement des cotisations préalablement payées, toute situation de travail dissimulé est préjudiciable au salarié pour le calcul des prestations auxquelles il a droit.

Dans la perspective de faciliter la prise en compte des infractions de travail dissimulé par les organismes versant des prestations sociales pour recalculer justement les droits, des DSN de substitution seront mises en production par les Urssaf à compter de 2025.

Grâce aux informations véhiculées sur les redressements par la DSN de substitution, la régularisation de la situation des salariés victimes de travail dissimulé a vocation à être plus systématisée.

Il s'agit également de veiller à :

- ce que les travailleurs puissent être affiliés aux organismes de protection sociale ;
- garantir, en lien avec l'OFII, le versement des salaires dus par les employeurs aux salariés reconduits à la frontière ;
- informer de façon générale les travailleurs sur leurs droits lorsqu'ils sont victimes (paiement de salaires et indemnités, saisine des conseils des prud'hommes...);
- informer les victimes de traites des êtres humains de leurs droits à l'obtention d'un titre de séjour, sous réserve d'un dépôt de plainte ou d'un témoignage dans une procédure judiciaire et d'avoir rompu tout lien avec la personne visée par la plainte.

MESURES

- **Poursuite des travaux de l'URSSAF et de la CCMSA sur les déclarations sociales nominatives (DSN) de substitution** ; notamment la déclinaison opérationnelle du dispositif en matière de LTI en vue d'améliorer la prise en compte des résultats des contrôles révélant l'existence d'une infraction de travail dissimulé dans le calcul au plus juste des droits des assurés (retraite, maladie, famille) ; dans l'attente, la CNAV poursuit la mise en œuvre dans son réseau et la mise à jour de sa circulaire du 4 août 2016 sur les redressements de cotisations sociales à la suite d'un constat de travail dissimulé ;
- **Droits des salariés détachés victimes d'accident du travail** : améliorer l'effectivité et le suivi des déclarations d'accident du travail et vérifier leur affiliation à un régime de sécurité sociale.

→ Faire progresser le recouvrement des amendes prononcées et des cotisations éludées

La réparation consiste également au recouvrement des cotisations sociales et des impôts éludés qui constituent un lourd préjudice pour les finances publiques et un enjeu majeur dans le cadre de la lutte contre le travail dissimulé.

A ce titre, les dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 doivent permettre de renforcer l'efficacité financière des contrôles en optimisant les possibilités de recouvrement. D'une part, le droit de communication bancaire bénéficie désormais aux agents en charge du recouvrement des créances nées à la suite du constat d'une infraction de travail dissimulé, de manière à permettre de mieux orienter les actions en recouvrement. D'autre part, la mise en œuvre de la solidarité financière du donneur d'ordre est facilitée en permettant notamment une réduction de la majoration du redressement en cas de règlement rapide.

MESURES

- **Poursuivre la professionnalisation des agents en charge du recouvrement** de ces créances dans les URSSAF :
 - **Garantir la mise en œuvre rapide des actions**, notamment en matière de recouvrement forcé ;
 - **Optimiser le recours aux procédures spécifiques** : mise en jeu de la solidarité financière des donneurs d'ordre en cas de non-respect des obligations de vigilance ou de diligence, saisie conservatoire, saisies à l'étranger, échanges avec l'agence de gestion de recouvrement des avoirs saisis et confisqués, procédures de recours à l'encontre des utilisateurs d'une entreprise de travail temporaire.
- Développer les capacités d'action à l'égard des **entreprises éphémères ou qui organisent leur insolvabilité**, en adaptant notamment le dispositif de la transmission universelle de patrimoine à un associé unique afin de prévenir son détournement.

