

TRAVAIL – EMPLOI – FORMATION

Travail illégal

MINISTÈRE DU TRAVAIL,
DES RELATIONS SOCIALES,
DE LA FAMILLE, DE LA SOLIDARITÉ
ET DE LA VILLE

Direction générale du travail

MINISTÈRE DU BUDGET,
DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Délégation nationale à la lutte contre la fraude

AGENCE CENTRALE DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

Instruction DGT-DNLF-ACOSS n° 2009-06 du 31 mars 2009 relative à la lutte contre le travail illégal et à la poursuite de la coopération entre les services déconcentrés du ministère du travail et les URSSAF

NOR : MTST0980830J

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Références :

Charte de coopération conclue le 9 septembre 2005 entre la direction des relations du travail, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale et la délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal ;
Instruction DRT-ACOSS-DILTI n° 2006-05 du 26 janvier 2006 ;
Circulaire DNLF du 20 janvier 2009 relative à la transmission des procès-verbaux de travail illégal.

Destinataires :

Madame et Messieurs les préfets de région ; Madame et Messieurs les préfets de département ; Madame et Messieurs les directeurs régionaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ; Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ; Mesdames et Messieurs les inspecteurs du travail ; Mesdames et Messieurs les contrôleurs du travail ; Mesdames et Messieurs les directeurs d'URSSAF et de CGSS.

La présente instruction précise les nouvelles orientations de la coopération entre les directions régionales (DRTEFP) et départementales (DDTEFP) du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle d'une part et les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) d'autre part, sur la base de la charte nationale signée, le 9 septembre 2005, par la délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal, la direction des relations du travail (DRT) et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) pour renforcer la lutte contre le travail illégal.

Un premier bilan, réalisé conjointement en 2008 par la direction générale du travail (DGT) et l'ACOSS, a montré tout l'intérêt de ce partenariat, dont le niveau de formalisation et l'homogénéité sur l'ensemble du territoire devront néanmoins être renforcés.

A partir des bonnes pratiques repérées, il est nécessaire de redéfinir un cadre d'action commun qui renforce l'efficacité de la collaboration. Celle-ci fera l'objet d'une évaluation annuelle par un comité de suivi organisé et mis en place au plan national et régional.

Cette démarche répond aux objectifs prioritaires du plan national de lutte contre le travail illégal 2008-2009 réprécisés lors de la Commission nationale de lutte contre le travail illégal réunie par le ministre chargé du travail le 4 novembre 2008 (1).

Elle devra également être conduite en cohérence avec les objectifs fixés dans les budgets opérationnels de programme régionaux (BOP) conformément au nouveau cadre organisationnel des lois de finances publiques, en ce qui concerne les services déconcentrés du ministère du travail et avec ceux figurant, en ce domaine, dans la convention d'objectifs et de gestion conclue entre l'ACOSS et l'Etat, en ce qui concerne les agents des URSSAF.

(1) Parmi les six objectifs prioritaires du plan national d'action 2008-2009 (poursuivre la lutte contre les fraudes transnationales, renforcer le contrôle du recours aux statuts spécifiques, lutter contre le travail non déclaré, prévenir l'emploi d'étrangers sans titre de travail, renforcer l'efficacité du contrôle et le caractère dissuasif de la sanction et poursuivre les actions de prévention avec les partenaires sociaux) figurent le renforcement de l'efficacité du contrôle par l'intensification de la coopération interinstitutionnelle et le développement des échanges d'information entre les services de contrôle compétents.

La poursuite et le développement de ce partenariat s'inscrivent dans un nouveau contexte institutionnel et juridique qui confère de nouveaux moyens aux services de contrôle (titre 1). Sa mise en œuvre opérationnelle passe par la conduite de plans d'action communs, qui seront définis sur la base d'un diagnostic territorial croisé et s'appuieront notamment sur les correspondants ou référents locaux mis en place par chacun des deux services (titre 2).

1. Un nouveau contexte institutionnel et juridique

1.1. Le dispositif institutionnel de la lutte contre le travail illégal a évolué pour s'inscrire désormais dans le plan de lutte contre l'ensemble des fraudes sociales portant atteinte aux finances publiques qu'a lancé le Président de la République en octobre 2007. Dans ce cadre, une nouvelle organisation administrative a été mise en place, en avril 2008, à l'échelon central – création de la Délégation nationale à la lutte contre la fraude – et territorial – création, pour une période expérimentale de dix-huit mois, des comités locaux de lutte contre la fraude, dont, dans trente-cinq départements, des comités locaux uniques de lutte contre la fraude (CLU) (1).

Les comités opérationnels de lutte contre le travail illégal (COLTI) subsistent cependant dans les soixante-cinq autres départements, parallèlement aux comités locaux de lutte contre la fraude (comités départementaux ou comités régionaux de lutte contre la fraude), et ils continuent à se réunir sous l'autorité du procureur de la République. Dans les trente-cinq départements où existent exclusivement les CLU, le procureur en préside une formation restreinte, en vue de programmer les actions concertées de lutte contre le travail illégal.

Cette nouvelle organisation ne remet en cause ni l'action menée par les COLTI ni les missions incombant à leur secrétariat permanent qui sont préservées sur l'ensemble du territoire, puisque intégrées dans les départements expérimentant le CLU.

1.2. Les dernières lois de financement de la sécurité sociale ont renforcé le dispositif de contrôle et de sanction :

a) En permettant un redressement forfaitaire des cotisations de sécurité sociale dans certaines situations de travail dissimulé.

La loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008 (art. 112), complétée par le décret n° 2008-553 du 11 juin 2008, a donné aux inspecteurs des URSSAF la possibilité d'opérer un redressement forfaitaire correspondant à six fois le SMIC mensuel dès lors qu'un délit de travail dissimulé a été constaté et qu'aucun élément ne permet de connaître la rémunération perçue par le salarié en contrepartie de l'activité non déclarée par l'employeur.

b) En introduisant la sanction consistant à annuler les exonérations ou réductions de cotisations.

Les dispositions concernant l'annulation des exonérations et réductions de cotisations en cas de constat de travail dissimulé, effectives depuis juillet 2006, sont mises en œuvre depuis le début de l'année 2007. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 a apporté quelques modifications visant à une clarification du texte et à une simplification du calcul de l'annulation. Cette sanction est donc maintenant systématiquement appliquée lorsque les conditions requises sont remplies.

c) En rendant obligatoire la transmission des procès-verbaux de travail dissimulé aux organismes chargés de recouvrer les cotisations de sécurité sociale.

La même loi de financement de la sécurité sociale (art. 112-III et IV ; cf. aussi art. L. 8271-8-1 du code du travail (2)) impose à tous les agents de contrôle habilités l'obligation de transmettre leurs procès-verbaux de travail dissimulé aux organismes chargés de recouvrer les cotisations de sécurité sociale (URSSAF, CGSS et caisses de la Mutualité sociale agricole) pour leur permettre de procéder, sur cette base, à la mise en recouvrement des cotisations et contributions qui leur sont dues.

Cette disposition renforce l'efficacité de la mise en recouvrement qui se systématisait et dispose ainsi d'une base juridique plus solide. Seule cette catégorie d'infraction devant être communiquée aux organismes de recouvrement, les agents de l'inspection du travail, tout en se conformant à l'instruction technique DAGEMO/MICAPCOR n° 2002-3 du 28 mars 2002, examineront l'opportunité de rédiger un procès-verbal particulier réservé à l'infraction de travail dissimulé, dans les cas où ils auraient également à relever d'autres infractions.

Sans préjudice de la transmission des procès-verbaux de travail dissimulé au secrétariat du COLTI ou du CLU, les échanges des procès-verbaux entre les deux services d'inspection peuvent se faire directement, dans le cadre d'une organisation locale à définir dans le cadre d'un accord formalisé, conclu entre le directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et le directeur de l'URSSAF.

Destinataires des procès-verbaux de travail dissimulé, les URSSAF et les CGSS communiqueront aux DDTEFP le montant des redressements et, le cas échéant, des sommes recouvrées concernant les cotisations et contributions qui leur sont dues sur la base des informations figurant dans ces procès verbaux.

d) En instaurant un droit de communication direct auprès de tiers (banques, assurances, fournisseurs d'énergie, opérateurs de téléphonie, plates-formes de vente par internet...), au profit des agents du recouvrement des URSSAF, CGSS et MSA dans leurs missions de contrôle et de lutte contre le travail dissimulé (cf. art. L. 14-19 à L. 114-21 du code de la sécurité sociale introduits par l'art. 115 de la LFSS pour 2008).

(1) Cf. le décret n° 2008-371 du 18 avril 2008 relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes et créant une délégation nationale à la lutte contre la fraude (JO du 19 avril 2008) et l'arrêté du 6 août 2008 fixant la liste des comités locaux de lutte contre la fraude, leur composition et leurs règles d'organisation et de fonctionnement (JO du 16 août 2008).

(2) Article L. 8271-8-1 du code du travail : « les agents de contrôle mentionnés à l'article L. 8271-7 communiquent leurs procès-verbaux de travail dissimulé aux organismes de recouvrement mentionnés aux articles L. 213-1 et L. 752-1 du code de la sécurité sociale et à l'article L. 723-3 du code rural, qui procèdent à la mise en recouvrement des cotisations et contributions qui leur sont dues sur la base des informations contenues dans lesdits procès-verbaux ».

2. La mise en œuvre opérationnelle de la coopération doit passer par la conduite de plans d'action communs

2.1. *En préalable, une meilleure connaissance réciproque des deux services de contrôle, de leurs compétences et de leur fonctionnement respectifs, est indispensable*

La présentation mutuelle du fonctionnement et du rôle des structures de chacun des deux services d'inspection, qui peut se faire au cours de réunions organisées à cet effet et à périodicité renouvelée, permettra d'identifier précisément les services et interlocuteurs respectivement chargés de missions dans ce domaine, et en particulier les personnes désignées comme référents ou correspondants locaux de part et d'autre.

Cette présentation pourra être complétée par d'autres initiatives comme :

- des échanges réciproques et pérennes de stagiaires, d'inspecteurs et contrôleurs du travail, d'une part et d'inspecteurs du recouvrement, d'autre part. Ces échanges ont pour but d'assurer l'illustration, le complément et l'application pratique de l'enseignement dispensé dans le cadre de leur professionnalisation respective. Ils doivent placer les stagiaires dans un rôle d'observation et de capitalisation des méthodes de travail.
- s'agissant des agents du ministère du travail, l'INTEFP proposera aux agents de contrôle inscrits dans le cursus de formation initiale de faire tout ou partie de leurs stages « homologues » ou « individualisés », dans le service correspondant d'une URSSAF ;
- l'organisation d'une période du stage au cours de la formation continue des agents de contrôle de chacun des deux corps, soit au titre du perfectionnement pour des fonctions exercées, soit au titre de l'adaptation à un nouveau poste comportant des missions en matière de lutte contre le travail illégal.

2.2. *La définition d'un plan d'action commun sur la base d'un diagnostic territorial*

L'instruction commune du 26 janvier 2006 préconisait l'élaboration d'un plan d'action départemental annuel dont le bilan mentionné, réalisé en 2008, a montré l'impact positif. Il convient donc de prolonger et d'étendre cette méthode de travail concerté. Dans chacun de ses axes d'action – information et prévention, communication et contrôle –, le nouveau plan d'action devra prendre en compte l'évolution des comportements et des pratiques existantes ou émergentes, qui favorisent ou caractérisent le travail illégal. Il devra également s'inscrire en cohérence avec la programmation des opérations élaborée par les COLTI ou les CLU réunis en formation restreinte sur le thème de la lutte contre le travail illégal.

Pour bâtir ces plans d'action, les services de l'Etat s'appuieront sur :

- les travaux et statistiques transmis par les services « Etudes Prospective Evaluation et Statistiques » (SEPES) des DRTEFP ;
- les diagnostics territoriaux élaborés dans le cadre des budgets opérationnels de programme (BOP) régionaux prévus par les lois de finances publiques depuis le 1^{er} janvier 2006 ;
- les diagnostics locaux des services déconcentrés en matière de travail illégal ;
- ainsi que sur les diagnostics sectoriels prévus dans ce domaine par les conventions de partenariat conclues avec les organisations professionnelles et/ou syndicales des secteurs d'activité concernés.

De leur côté, les organismes chargés du contrôle et du recouvrement des cotisations de sécurité sociale s'appuieront sur :

- les orientations nationales, les plans régionaux et locaux définis pour le réseau des URSSAF en matière de lutte contre le travail illégal ;
- les travaux réalisés dans le cadre de l'Observatoire national des cotisants et des risques (ONCR).

Le croisement de l'ensemble de ces analyses et études conduira à la réalisation d'un diagnostic local partagé qui servira de socle à l'élaboration de plans d'action départementaux communs et formalisés, qui seront ensuite consolidés à l'échelon régional.

Ces plans d'action seront adressés à la DGT et à l'ACOSS avant la fin du premier semestre de l'année considérée.

A titre indicatif et sans que cela soit exhaustif, figure en annexe I une trame de plan inspirée des pratiques des services révélées par le bilan précité. Pour chaque item est proposée une liste d'actions à mettre en œuvre en fonction du contexte local, de la configuration et du degré de partenariat existant, l'instrument ou le mode d'action le plus adapté.

2.3. *Le suivi du traitement judiciaire des procès-verbaux*

Le traitement judiciaire réservé aux procès-verbaux transmis aux parquets, riche en enseignement pour les agents chargés du contrôle, pourra être évoqué lors des rencontres périodiquement organisées entre les services déconcentrés du ministère du travail et le parquet pour faire le point de la politique pénale en ce domaine. Les services de contrôle des URSSAF pourraient y être associés.

Ces échanges permettront de connaître la suite donnée aux différentes affaires et d'améliorer la qualité des éléments figurants dans les procès-verbaux de travail dissimulé.

2.4. *Un réseau de correspondants ou référents locaux*

Pour faciliter la mise en œuvre de ces plans et, de manière plus générale, de toutes les actions relatives à la lutte contre le travail illégal, des correspondants locaux seront désignés au sein des services régionaux du minis-

rière du travail. Ils seront notamment les interlocuteurs privilégiés du réseau d'inspecteurs référents locaux et régionaux mis en place dans les URSSAF en matière de lutte contre le travail dissimulé ainsi que les correspondants de l'administration centrale du travail.

2.5. Suivi et évaluation annuelle des plans d'action

Un comité de suivi régional sera mis en place dans chaque région administrative et permettra de piloter la mise en œuvre des plans d'action. Le comité se réunira au moins deux fois par an, sous la responsabilité conjointe des directeurs régionaux du travail et des directeurs des URSSAF, chefs de file, avec l'appui des référents régionaux de lutte contre le travail illégal des URSSAF.

Ce comité réalisera une évaluation annuelle des actions communes engagées qui portera aussi bien sur leurs résultats que sur les modalités pratiques retenues pour les mettre en œuvre.

A cette fin, le tableau d'évaluation figurant en annexe II pourra être utilisé.

L'ensemble des bilans d'activité, ainsi que les éventuelles difficultés rencontrées dans l'application des présentes dispositions seront transmis chaque année au niveau national (DGT et à l'ACOSS) au 31 mars au plus tard de l'année N pour l'année N – 1.

Au niveau central, un comité de suivi national, constitué de la délégation nationale à la lutte contre la fraude, de la direction générale du travail, de la direction de la sécurité sociale et de l'ACOSS est créé. Il examinera au début du second semestre les plans d'action et réalisera une synthèse annuelle des bilans régionaux, qui sera adressée aux DRTEFP et aux directeurs des URSSAF à la fin juin pour l'année N – 1. Cette évaluation permettra de mesurer l'impact de l'action au plan local et de dégager les pistes d'amélioration nécessaires à l'orientation de cette coopération.

Vos interlocuteurs au niveau national sont :

Pour la direction générale du travail, le service de l'animation territoriale (SAT) de la politique du travail, département soutien et appui au contrôle, bureau des réseaux et outils méthodologiques (DASCI), tél. : 01-44-38-36-12, mél : dgt.dasc1@travail.gouv.fr

Pour l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale : à la direction de la réglementation, du recouvrement et du service (DIRRES), sous-direction du recouvrement et des politiques de contrôle, Mme Bérandère LE BOEDEC, tél. : 01-77-93-64-16, mél : berangere.leboedec@acoss.fr ; M. Yves GUÉNON, tél. : 01-77-93-68-92, mél : yves.guenon@acoss.fr

Nous vous remercions de votre contribution active à la mise en œuvre de cette coopération.

*Le directeur général du travail,
J.-D. COMBEXELLE*

*Le délégué national à la lutte contre la fraude,
B. PARLOS*

*Le directeur de l'Agence centrale
des organismes de sécurité sociale,
P. RICORDEAU*

ANNEXE I

TRAME DE PLAN D'ACTION PROPOSÉE

1. Prévention et communication

Développer des actions communes d'information et/ou de sensibilisation des entreprises ou des salariés de secteurs d'activité ciblés.

Par exemple :

- communiquer sur les résultats des actions dans un secteur spécifique en réunissant les acteurs du secteur (partenaires sociaux) ;
- mettre en œuvre une stratégie de communication sur le phénomène des « faux statuts », et notamment en ce qui concerne les « faux » stagiaires ;
- réaliser des supports de communication (affiches, dépliants, etc.) pour l'animation de réunions organisées à l'attention de publics ciblés (associations organisatrices de festivals ou de spectacles, par exemple) ;
- mettre en place des actions de prévention dans le cadre de fraudes liées au détachement de travailleurs dans le cadre de prestations de services internationales à destination des entreprises et des syndicats professionnels.

Développer une politique plus active de communication en matière de lutte contre le travail dissimulé.

Par exemple :

- valoriser des actions de coopération par l'intermédiaire de la presse écrite ou des médias audiovisuels ;
- faire connaître les actions significatives pour leur complexité ou pour leur impact particulier au niveau national (DGT et ACOSS).

2. Echanges des informations relatives à la verbalisation du travail illégal

Veiller à la communication d'éléments permettant d'évaluer le montant des cotisations éludées.
 Améliorer la transmission et l'exploitation de procès-verbaux de travail illégal.
 Communiquer les résultats de l'exploitation des procès-verbaux aux services d'inspection partenaires.

3. Actions communes de contrôle

Fixer des objectifs précis en termes de nombre d'opérations de contrôle et/ou de journées de contrôle dédiées tout au long de l'année.

Envisager la part respective des actions ciblées de contrôle et des actions de prévention.

Déterminer les secteurs ou les types d'entreprises à contrôler, sur la base d'une analyse partagée du risque.

Organiser, suivant le type d'action et de secteur, la coordination des opérations de contrôle.

Analyser les résultats des opérations de contrôle (évaluation qualitative et quantitative, efficacité logistique et marges de progrès pour l'avenir).

ANNEXE II

TABLEAU D'ÉVALUATION DES ACTIONS DE COOPÉRATION
 ENTRE LES DDTEFP ET LES URSSAF

DOMAINES D'ACTION	RISQUE IDENTIFIÉ	TYPE D'ACTION et date de mise en œuvre	RÉSULTAT ATTENDU	RÉSULTAT OBTENU	MOYENS mis en œuvre
Prévention					
.....					
Echanges d'informations inter-services					
.....					
Contrôle					
.....					
Communication					
.....					