



Nous n'avons volontairement pas corrigé les imperfections de forme qui peuvent apparaître dans chaque copie.

Troisième concours

4^{ème} épreuve d'admissibilité : Questions sociales

Meilleure copie

Note : 16,5/20

Préfecture de la région Hauts-de-France.
Chargé(e) de mission auprès du Préfet.

Lille, le 29 août 2019.

Note pour Monsieur le Préfet des Hauts-de-France
Objet : Proposition d'actions contre le travail illégal et les fraudes au détachement dans le cadre de la préparation de la convention avec le secteur du bâtiment et des travaux publics

Une convention avec les acteurs du secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP) sera prochainement organisée par la préfecture des Hauts-de-France.

Le travail illégal en général a un coût (social uniquement) estimé à 8 Mds d'Euros par an par les URSSAF en sus des pertes fiscales, des dysfonctionnements des mécanismes concurrentiels et des atteintes aux droits des travailleurs engendrés. C'est donc un enjeu majeur.

Le secteur du BTP des Hauts-de-France est très concerné par ces enjeux et en particulier par les risques de fraude au détachement puisque ce mode de contractualisation pourrait représenter jusqu'à 5.7% des emplois du secteur au niveau national et que les Hauts-de-France sont la 5^{ème} région accueillant des travailleurs détachés (48204 en 2017).

De nombreuses mesures ont été prises pour limiter le travail illégal et la fraude au détachement au cours des dernières années, la directive de 2018 sur le détachement, de nombreuses lois dont celle du 28 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude des décrets dont le décret « liste noire » et du droit mou via les objectifs de la COG ACOSS-Etat 2018-2022.

Pourtant, les acteurs du BTP ont besoin d'être rassurés sur l'implication de l'Etat dans ce domaine.

Dans le cadre de la préparation de la prochaine convention, cette note vise à :

- Rappeler les enjeux de la convention et en conséquence les principaux éléments ayant trait à sa tenue (objectifs, participants et déroulé).

- Etablir une proposition d'initiatives que la préfecture pourrait vouloir mettre en œuvre au sein d'un projet ainsi que son pilotage

I. Le travail illégal et la fraude au détachement sont des problèmes particulièrement pregnants dans le BTP qui appellent une convention large afin de faire un point sur les mesures mises en œuvre et les initiatives à engager

A. Les trois principales fraudes dans le champs du travail ont des conséquences lourdes en termes de concurrence, de finances publiques et de protection des individus.

1. Les fraudes dans le champs du travail ont trait au défaut de déclaration, au non-respect d'éléments d'ordre public du contrat et au prêt de main d'œuvre et assimilé

Le défaut de déclaration peut concerner le sujet particulier du détachement et à l'occasion dissimuler d'autres fraudes, dans ce cas l'employeur des salariés détachés devrait les déclarer préalablement à l'Inspection du travail.

Il peut également s'agir de travail dissimulé du fait d'une non-déclaration partielle ou totale, il peut être question d'une absence de déclaration sociale nominative dans une entreprise ou d'heures non déclarées par un indépendant. L'objectif étant principalement de minimiser cotisations sociales et éventuellement impôts.

Certains employeur dans le cadre du travail détaché ne respectent pas certains éléments obligatoires du contrat :

- Le salaire minimum horaire (SMIC ou salaire conventionnel sectoriel), dans la plupart des cas via un excédent d'heures travaillées en regard de la rémunération perçue
- Le « noyau dur » du droit du travail tels repos et congés et conditions de travail et d'hébergement.

Le prêt illicite de main d'œuvre et assimilé (marchandage etc...) peut survenir en situation de travail détaché ou autre et vise le plus souvent à déguiser une situation de salariat pour s'extraire d'obligations conventionnelles.

2. Ces fraudes ont des conséquences lourdes pour le fonctionnement des marchés, les personnels concernés et les finances publiques.

Les finances publiques souffrent d'un défaut de versement de cotisations sociales et d'impôts du fait de ces fraudes et ce par plusieurs biais :

- Lorsque le salarié est totalement ou partiellement non déclaré, la part non déclarée échappe aux cotisations et impôts
- Lorsque le salarié est sous-rémunéré (par exemple : il ne perçoit pas le salaire ou les avantages conventionnels) la sous-rémunération y échappe également.

Les personnels concernés, qu'ils soient en situation de travail illégal ou de fraude au détachement de leur plein gré ou non, consciemment ou non, sont mis dans une situation qui leur est défavorable.

Mis à part la situation particulièrement grave de soumission à des conditions de travail ou d'hébergement indignes ; situation particulièrement grave ; les salariés sont privés au moins partiellement des garanties qui devraient leur être accordées lorsque les cotisations sociales afférentes à leur emploi ne sont pas réglées. Il peut s'agir d'AT-MP dans tous les cas, de droits à la retraite et au chômage pour les salariés de droit français.

Enfin, et c'est le sujet qui préoccupe le plus les acteurs du BTP, les mécanismes de concurrence sur le marché sont perturbés. Les syndicats de salariés sont particulièrement sensibles à la concurrence déloyale que représente un salarié détaché en situation de fraude, rémunéré en-dessous du SMIC horaire par exemple, par rapport à un salarié de droit français qui risque par conséquent de rester au chômage car moins attractif.

Les associations d'employeurs sont sensibles de leur côté à la pression exercée sur des prix de marchés par des entrepreneurs qui, recourant au travail illégal ou à la fraude au détachement, ont des bases de coûts plus faibles.

B. De manière à limiter le travail illégal et la fraude au détachement, une large convention pourra réunir l'ensemble des acteurs impliqués pour faire un point d'étape

1. Une large convention pourra réunir des acteurs de la sphère publique et de la société civile pour partager des constats et des ambitions pour endiguer la fraude dans le travail

Au cours de cette convention, les objectifs sont multiples à l'image de la diversité de situations et des intérêts des personnes pouvant potentiellement être conviées.

La convention n'est légitime que si elle reçoit les partenaires sociaux du BTP de manière assez large, les représentants des branches BTP des syndicats représentatifs au niveau régional seront conviés mais peuvent aussi être amenés à participer des représentants départementaux. Le tour de table devrait également inclure les associations patronales et les représentants des chambres consulaires.

En dehors de la sphère publique, il pourrait être opportun de solliciter certaines ONG actives dans le champs de la protection des travailleurs.

Différents services de l'Etat sont impliqués dans la lutte contre la fraude dans le champs du travail et leur présence serait utile : l'Inspection du travail qui réalise la majorité des contrôles, les DIRECTES en ce qu'elles reçoivent les déclarations de détachement ; les autorités de police judiciaire qui peuvent intervenir dans les procédures pénales et enfin la DRFiP qui recouvre les amendes.

D'autres acteurs publics devraient être conviés à titre d'exemple, les URSSAF comme collecteur, Pôle emploi car certaines fraudes permettent de conserver indûment des revenus de remplacement et enfin la Région Hauts-de-France qui a compétence en matière d'économie.

La plupart de ces acteurs sont déjà très sensibilisés au sujet et seront dans la perspective de travailler efficacement pour permettre de résoudre un problème à fort enjeu. Il s'agira donc pour la préfecture de démontrer son implication et sa capacité à faire travailler ensemble efficacement les différentes parties prenantes.

2. En terme de contenu et de déroulé, la convention sera l'occasion de faire le point sur les dispositifs existants et en cours de finalisation et d'échanger sur des initiatives régionales complémentaires

La Convention pourra ménager une place au dialogue sur les spécificités des problèmes dans les Hauts-de-France qui laissera utilement s'exprimer les acteurs du secteur.

Le cœur de la convention consistera en un rappel des dispositifs mis en place au niveau national :

- Des campagnes de communication contre la fraude.
- Le suivi de plans nationaux de lutte contre le travail illégal.
- Un effort de simplification des démarches avec la mise en place du titre emploi simplifié entreprise et depuis la loi du 6 août 2015 de la carte d'identification professionnelle dans le BTP.

- Une nouvelle stratégie de contrôle ciblée de l'Inspection du travail (notamment le ciblage des contrôle de déclaration du travail détaché dans le BTP – 75% des sanctions en 2017) appuyée sur la mise en place progressive d'outils de datamining et d'une collaboration inter-administration entre l'ACOSS, la CCMSA, la DGFIP grâce à la DNLF.
- La mise en place d'une « liste noire » d'entreprises fraudeuses qui devrait s'enrichir suite à la loi du 5 septembre 2018 qui systématise l'inscription sur la liste dans les cas de fraude graves (bande organisée, etc...), inscription qui exclut de fait de la commande publique.
- Un renforcement des sanctions administratives et pénales allant jusqu'à 225 000 € d'amende pour une personne morale.
- L'implication des donneurs d'ordre qui ont des obligations d'injonction auprès de leurs sous-traitants, d'information de l'Inspection du travail et même de subrogation dans le cas de fourniture de logement indigne (L. 4231-1 du code du travail) ou de solidarité pour le paiement du salaire minimum (L. 3245-2). Concernant les défauts de déclaration, ils peuvent être condamné à des amende s'ils n'ont pas mis en œuvre les vérifications adéquates jusqu'à 500 000 € (L. 1262-4-1)
- En cas de fraudes les URSSAF peuvent aussi obtenir remboursement des exonérations de cotisations obtenues pendant 12 mois.

Il conviendra également de rappeler que certaines mesures sont mises en œuvre à l'échelle régionale.

- D'abord les contrôles de l'Inspection du travail sont réalisés localement
- De plus, il peut être décidé d'une fermeture administrative de trois mois sans préjudice aux salariés
- L'exclusion des contrats administratifs et de la commande publique doit trouver à s'incarner dans les projets régionaux notamment s'ils bénéficient de subventions de l'Etat gérées dans les BOP de la prefecture
- Enfin les articles D. 8272-3 et D. 8272-4 précisent que les entreprises fraudeuses peuvent se voir refuser des aides publiques en matière d'emploi et de formation notamment le conseil régional a donc tout son rôle à jouer.

La convention pourra utilement se terminer par des prises de parole concernant les initiatives pouvant être menées à l'échelle régionale. Cette cession gagnera à être participative tout en étant guidée par les services préfectoraux. De premiers éléments de propositions pourront être testés en amont avec les participants.

II. La convention devrait aboutir à mobiliser les intervenants autour d'initiatives locales qui seront suivies dans le cadre d'une gouvernance à plusieurs niveaux

- A. La convention devra mobiliser l'ensemble des acteurs (Etat, collectivités, société civile) sur toute la chaîne de la connaissance du phénomène à sa sanction via des initiatives locales ciblées et coordonnées.
 - 1. La préfecture devra avoir rassemblé l'ensemble des protagonistes pour rendre la lutte contre la fraude plus efficace.

Le premier enjeu à l'issue de la convention est que l'ensemble des acteurs soient disposer à travailler ensemble le préfetures de département qui pourront être remobilisées dans les CAR mais aussi les collectivités territoriales (Régions, agglomérations principalement) et enfin l'ensemble des services de l'Etat. Il est important que cette mobilisation soit visible des acteurs du BTP pour qu'ils se mobilisent également et ainsi éviter l'aléa moral.

Il faudra également s'être entendus sur les grands enjeux des projets à réaliser : en premier lieu il s'agit de mieux comprendre les cas de fraudes et les types d'entreprises fraudeuses dans le BTP dans les Hauts-de-France. Puis, il faut fiabiliser et rendre efficace la chaîne prévention, ciblage, contrôle, sanction, recouvrement.

2. 4 initiatives distinctes peuvent être proposées à ce stade dans le cadre du projet de lutte contre la fraude.

Initiative 1 : Mener une grande enquête quantitative et si nécessaire qualitative sur la fraude dans le champs du travail dans le BTP dans les Hauts-de-France. Cette enquête devrait dans l'idéal être commanditée par la chambre de Commerce et d'Industrie avec le soutien des partenaires sociaux sur les apports de connaissances thématique. Un soutien financier et technique pourra être apporté par la préfecture. Le CNIS pourra être sollicité sur les aspects méthodologique et la DNLF et le conseil d'orientation pour l'emploi sur les sujets de fond.

Initiative 2 : Des campagnes de communication locales pourront être conçues et déployées dans la régions. Elles seront ciblées sur le BTP et à ce titre pourront être financées par la branche avec éventuellement un co-financement de la préfecture ou du conseil régional (selon le niveau d'implication qu'il souhaitera avoir). Ces campagnes seront ciblées par public : salariés (communication sur un simulateur des pertes de droit qui devra être créé probablement en partenariat avec pôle emploi, la CAF, la CNAV), donneurs d'ordre (mettant en lumière non seulement les risques juridiques mais aussi les intérêts commerciaux à faire figurer une politique anti-fraude dans ses engagements RSE), entreprises potentiellement en fraude (ciblée sur les risques et le faible intérêt à la fraude).

Initiative 3 : Le dialogue inter-administration sera renforcé en niveau régional à minima entre l'Inspection du travail, les URSSAF, la DRFiP et Pôle emploi pour permettre à la fois d'établir une meilleure stratégie de ciblage des contrôles et une intensification de l'efficacité des sanctions (en s'assurant qu'à chaque fois qu'un contrôle est positif l'ensemble des sanctions possibles trouvent à s'appliquer dans les délais les plus brefs possibles).

Initiative 4 : Un plan devra être mis en œuvre pour que les entreprises qui ont été sanctionnées ne puissent accéder ni à la commande publique ni aux aides publiques afin de renchérir le coût potentiel de la fraude. Pour qu'un tel dispositif soit efficace, il doit être mis en œuvre par l'ensemble de la sphère publique. La préfecture des Hauts-de-France pourra être chef de file en rédigeant une charte d'engagement et un guide pratique pour la mettre en œuvre. Celle-ci pourra être librement adoptée par les collectivités territoriales et les préfectures de départements. En tant que de besoin, la charte pourrait être intégrée à un mécanisme de contractualisation Etat-région pour faciliter son adoption (les plans investissement compétence peuvent servir de support).

B. Afin que le projet de lutte contre le travail illégal et la fraude au détachement dans le BTP dans les Hauts-de-France soient efficaces sur le long-terme, les initiatives comme le projet dans son ensemble devront faire l'objet d'un suivi

1. Chaque initiative devra faire l'objet d'un suivi ex-post par un comité ad-hoc

Pour chacune des initiatives définies par la convention et pour toute nouvelle initiative ultérieure, un comité ad-hoc de suivi (un groupe de travail sur l'initiative) devra être formé. Le chargé de mission de la préfecture devra probablement assurer le secrétariat général de ces comités. La composition du comité variera selon l'initiative, à titre d'exemple concernant la charte (initiative 4), le comité peut être composé d'un représentant de chaque service/collectivité appliquant la charte.

Le comité pourra procéder à des consultations pour enrichir son analyse (en l'espèce interroger les associations d'employeurs sur leur perception du respect de la charte par exemple), il pourra institutionnaliser ces consultations ou préserver sa flexibilité d'organisation.

Le comité initiative se prononcera annuellement sur les résultats de l'initiative (avancement et incidence sur la volumétrie de fraude).

Au surplus, une mission de veille sur les initiatives nationales, européennes ou des autres régions devra être conduite afin de susciter éventuellement la création d'initiatives complémentaires. La veille fera l'objet le cas échéant d'un rapport bi-annuel.

2. Le projet de lutte contre la fraude dans son ensemble fera l'objet d'un comité de pilotage rendant compte à une convention annuelle.

Le comité de pilotage devra être large pour réunir toutes les parties prenantes mais comptera peu de représentants de chaque partie pour des raisons d'efficacité.

Il devra inclure à minima la préfecture, les partenaires sociaux, l'inspection du travail, la région si elle le souhaite et si possible un membre de la DNLF. La préfecture de région en assure le secrétariat général.

Le comité se réunit trimestriellement en phase de lancement puis un rythme annuel probablement au bout de 18 mois (sous réserve d'un avancement satisfaisant des initiatives).

Il procède à la revue de l'avancement et de la performance des initiatives, nourrit les comités d'initiatives de remarques et de directive et agrège une vision globale du projet. Il crée si besoin de nouvelles initiatives si la remontée de la veille le requiert ou que les parties prenantes ont eu connaissance de nouveaux chantiers qu'il serait bon de mener face à une évaluation de la typologie des fraudes.

De manière annuelle une convention est réunie avec les mêmes participants que celle qui se tiendra prochainement devant laquelle le comité de pilotage rend compte. La vocation de cette convention est essentiellement de sanctuariser le projet.