

EU Post Lab

Développer des expériences
de coopération administrative tout en
améliorant l'accès à l'information dans
le cadre du détachement
de travailleurs

FINAL REPORT



EU Post Lab

Développer des expériences de
coopération administrative tout en
améliorant l'accès à l'information dans
le cadre du détachement
de travailleurs

FINAL REPORT



Ce rapport a été produit pour le projet EU Post-Lab qui a reçu des subventions aux termes de l'Appel à propositions VP/2016/006 de la DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion de la Commission européenne.

Les opinions exprimées dans ce rapport ne reflètent que la pensée de leurs auteurs. La Commission européenne n'est pas responsable de l'utilisation qui peut être faite des informations qu'il contient.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	5
1. CARACTÉRISTIQUES ET UTILISATION DES BASES DE DONNÉES ADMINISTRATIVES PERTINENTES DANS LE DOMAINE DU DÉTACHEMENT	7
1.1 Champ d'application de l'analyse	7
1.2 Aperçu des bases de données sélectionnées	10
1.3 Détachement de travailleurs : risques de fraude transfrontalière	14
1.4 Données administratives et lutte contre le travail non déclaré	22
2. EU POST LAB ET LA STRATÉGIE POUR UNE MEILLEURE COOPÉRATION TRANSNATIONALE	27
3. AVANTAGES ESCOMPTÉS DU PROJET EU POST LAB	29

INTRODUCTION

Le projet EU Post-Lab, cofinancé par la DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion de la Commission européenne, vise à soutenir la coopération administrative et l'échange d'informations à l'échelle transnationale dans le domaine du détachement de travailleurs dans le secteur de la construction.

Le projet découle des conclusions du projet Post-Lab, qui a évalué un ensemble de pratiques susceptibles de faciliter le respect des règles concernant le détachement de travailleurs, ainsi que la détection des fraudes. Les résultats du Post-Lab, qui contiennent des propositions pour améliorer la coopération et le partage des données dans le domaine du détachement de travailleurs dans le secteur de la construction, sont présentés en détail dans les orientations et le rapport final correspondants¹.

L'EU Post-Lab se penche sur l'importance des données administratives dans l'identification des fraudes liées au détachement de travailleurs et implique l'élaboration d'un prototype de base de données pour le partage stratégique des informations à l'échelle transnationale.

À cette fin, le projet rassemble un réseau de parties prenantes issues de 10 États membres de l'UE.

Ce projet, mené entre octobre 2016 et septembre 2018, comporte les étapes-clés suivantes :

- au cours des phases initiales, les partenaires du projet effectuent un travail de recherche documentaire et de terrain pour analyser les bases de données nationales existantes en lien avec la Directive 96/71/CE (directive relative au détachement de travailleurs) et la Directive 2014/67/UE (directive d'exécution) dans tous les pays concernés. Ils s'intéressent à leur contenu et leurs caractéristiques, aux autorités qui les gèrent (organismes de contrôle et d'application ou autres autorités) et à leur capacité à refléter les conditions de travail réelles et à identifier les abus et les contournements de la directive susmentionnée ;
- ensuite, les partenaires définissent et mettent en œuvre un prototype de base de données pour permettre le partage d'informations numériques entre les autorités compétentes et les intervenants, en particulier les fonds sectoriels du secteur de la construction. En fait, dans de nombreux pays de l'UE, ces fonds interviennent dans des éléments de salaire à ajuster en fonction des dispositions applicables dans le pays d'accueil, comme le pécule de vacances. La base de données doit être constituée de manière à partager les informations essentielles en matière de détachement de travailleurs, comme le siège dans le pays émetteur de l'entreprise détachant des travailleurs, l'existence de la relation de travail avec le travailleur détaché dans le pays émetteur et le paiement régulier des éléments de salaire dans lesquels interviennent les fonds concernés. Elle devrait être reliée à des modules en ligne afin de permettre aux employeurs de déclarer facilement le détachement de travailleurs auprès des fonds appropriés, ainsi qu'à des sources d'information sur les conditions de travail dans les pays concernés. La création de cet outil s'appuie sur des informations fournies par la recherche documentaire et de terrain, en présentant les caractéristiques des expériences existantes en matière de partage de données et fournissant un aperçu des autorités potentiellement intéressées par le partage d'informations ; et
- l'étape finale pour les partenaires du projet consiste à élaborer et à diffuser, dans toutes les langues du projet, un rapport final illustrant les principales conclusions et les bienfaits attendus du projet et proposant des pistes pour améliorer la coopération administrative transnationale, ainsi qu'un ensemble de recommandations expliquant comment tirer le meilleur parti de la base de données et quelles mesures supplémentaires de coopération, de contrôle et d'application peuvent contribuer à atteindre l'objectif visé, à savoir éviter les abus ou les contournements de la directive relative au détachement des travailleurs, tout en facilitant ce détachement.

¹ voir : <http://www.fondazionebrodolini.it/en/projects/post-lab> .

1. CARACTÉRISTIQUES ET UTILISATION DES BASES DE DONNÉES ADMINISTRATIVES PERTINENTES DANS LE DOMAINE DU DÉTACHEMENT

1.1 CHAMP D'APPLICATION DE L'ANALYSE

Les recherches documentaires et de terrain menées tout au long du projet fournissent une vue d'ensemble très variée des bases de données potentiellement utiles pour identifier les cas de fraude dans le domaine du détachement des travailleurs.

En particulier, sans prétendre à l'exhaustivité, l'analyse a passé au crible, décrit et évalué des bases de données essentielles contenant un ensemble d'informations sur les caractéristiques et les activités des entreprises et des travailleurs.

À cette fin, la recherche s'est principalement basée sur les dispositions de la directive d'exécution qui dresse une liste des éléments nécessaires à la vérification de l'existence d'une entreprise dans un pays (article 4 paragraphe 2), et au détachement temporaire de travailleurs (article 4 paragraphe 3).

En particulier, l'article 4, paragraphe 2, exige des États membres qu'ils procèdent à une évaluation globale de tous les éléments factuels caractérisant les activités exercées, y compris :

- (i) le lieu où l'entreprise a son siège statutaire et son administration, utilise des bureaux, paie des impôts et des cotisations de sécurité sociale et, le cas échéant, est titulaire d'une licence professionnelle ou est enregistrée auprès des chambres de commerce ou des organismes professionnels conformément à la législation nationale ;
- (ii) le lieu de recrutement des travailleurs détachés et le lieu d'où ils sont détachés ;
- (iii) la loi en vigueur pour les contrats conclus par l'entreprise avec ses travailleurs, d'une part, et avec ses clients, d'autre part ;
- (iv) le lieu où l'entreprise exerce son activité économique principale et où se trouve son personnel administratif ; et
- (v) le nombre de contrats exécutés et/ou l'importance du chiffre d'affaires réalisé dans l'État membre d'implantation, compte tenu *notamment* de la situation spécifique des entreprises nouvellement créées et des petites et moyennes entreprises (PME).

Ces éléments sont analogues à ceux utilisés pour évaluer si, en cas de détachement, l'inscription auprès de système de sécurité sociale du pays émetteur, autorisée par l'article 12 du Règlement (CE) n° 883/2004, est légale et peut donc être certifiée par les autorités nationales du pays émetteur par la délivrance du « certificat de législation applicable » (A1).

De même, l'article 4, paragraphe 3, impose que l'évaluation du caractère temporaire du détachement tienne compte des éléments factuels suivants dans leur ensemble :

- (i) les prestations sont réalisées pour une durée limitée dans un autre État membre ;
- (ii) le détachement débute à une date donnée ;
- (iii) le détachement a lieu dans un État membre différent de celui dans lequel ou à partir duquel le travailleur détaché accomplit habituellement son travail conformément au Règlement (CE) n° 593/2008 (Rome I) et/ou à la Convention de Rome ;
- (iv) le travailleur détaché retourne dans l'État membre d'origine ou est censé reprendre son travail dans cet État membre après l'achèvement du travail (ou de la prestation de services) pour lequel il a été

- détaché ;
- (v) la nature des activités ;
- (vi) les frais de déplacement, de pension et d'hébergement ou de logement sont pris en charge ou remboursés par l'employeur qui détache le travailleur et, le cas échéant, la façon dont ils sont assurés ou la méthode du remboursement ; et
- (vii) toute période antérieure au cours de laquelle le poste a été occupé par le même travailleur ou par un autre (détaché).

Enfin, l'article 9 de la directive d'exécution permet aux États membres d'obliger les entreprises qui détachent des travailleurs sur leur territoire l'obligation à présenter une déclaration reprenant un ensemble de renseignements destinés essentiellement à identifier l'établissement, les travailleurs eux-mêmes et le caractère temporaire du détachement.

Ces déclarations peuvent comprendre : i) l'identité du prestataire de services, ii) le nombre escompté de travailleurs détachés clairement identifiables, iii) la ou les personne(s) de contact auprès des autorités compétentes et des syndicats, iv) la durée escomptée et les dates de début et de fin prévues du détachement, v) la ou les adresse(s) du lieu de travail et vi) la nature des services justifiant le détachement.

Partant de ces prémisses, et s'appuyant sur la base de connaissances du projet Post-Lab, les partenaires du projet ont rédigé un questionnaire visant à recueillir les informations suivantes pour chaque pays impliqué : i) la disponibilité de bases de données sur le paiement des salaires et des cotisations de sécurité sociale, les carrières et professions des travailleurs ainsi que les activités des entreprises du secteur de la construction, ii) la disponibilité de bases de données contenant des informations sur les travailleurs détachés depuis/vers leur pays et iii) la disponibilité d'une liste de données d'entreprises utiles pour vérifier la légalité d'un détachement.²

La première partie vise en particulier à déterminer s'il existe des données utiles pour remédier aux problèmes brûlants des abus dans le paiement des salaires, qui doivent être adaptés en fonction des taux de rémunération applicables dans le pays d'accueil, et dans le paiement des cotisations de sécurité sociale, généralement dues dans le pays émetteur. En recherchant des informations sur les carrières et les professions des travailleurs, elle vise également à recueillir les informations nécessaires à la vérification du respect de l'article 3 de la directive concernant le détachement de travailleurs, lequel exige que les travailleurs détachés soient en principe employés dans le pays émetteur. Elle tend aussi à vérifier si le salaire est conforme aux taux minimums applicables à un poste ou un niveau d'expérience particulier.

La deuxième partie traite de l'existence de la déclaration de détachement, visée à l'article 9 de la directive d'exécution, et d'autres données pertinentes sur le détachement en provenance ou à destination de chaque pays couvert, ainsi que sur la manière dont ces informations sont conservées. Une fois mises en place, ces bases de données peuvent faciliter le recoupement des données quand une demande concernant un travailleur détaché ou une entreprise responsable d'un détachement est formulée.

Enfin, la troisième partie tient compte des éléments énumérés à l'article 4, paragraphe 2, de la directive d'exécution afin de déterminer si les variables pertinentes sont disponibles dans les bases de données administratives des pays concernés et si elles sont accessibles en ligne à des utilisateurs autres que le personnel de l'autorité de gestion.

Il s'agit notamment des éléments suivants :

- (i) **lieu d'enregistrement de la société** : il convient avant tout de vérifier si une entreprise est enregistrée dans le pays émetteur. Chaque fois qu'une entreprise détache des travailleurs sans qu'ils soient enregistrés dans le pays émetteur, cela peut être le signe d'une fraude, surtout lorsque, comme

² Une deuxième partie du questionnaire, qui est abordée dans le rapport d'évaluation, porte plutôt sur la structure du salaire minimum dans le pays, sur l'utilisation des données administratives pour détecter le travail irrégulier et sur les preuves de fraude. Cette partie a pour but d'évaluer plus particulièrement les écarts éventuels entre les niveaux de salaire minimum dans les différents pays et la discordance entre les données administratives et la réalité factuelle.

c'est le cas pour les travailleurs du bâtiment, le télétravail n'est pas une option ;

- (ii) **emplacement des bureaux/bâtiments** : l'emplacement des bureaux/bâtiments est un critère permettant de déterminer où l'entreprise est effectivement établie. Dans le cas des entreprises de construction, qui peuvent fonctionner sans bâtiments et avoir un ou plusieurs bureaux administratifs, ces informations sont davantage pertinentes pour l'application des obligations ou des sanctions que pour le contrôle. D'autre part, le même bureau peut être enregistré comme lieu d'établissement de nombreuses sociétés « boîtes aux lettres » ;
- (iii) **chiffre d'affaires réalisé dans le pays** : de même, la directive d'exécution prévoit l'évaluation de la part du chiffre d'affaires réalisée dans le pays d'établissement. Il est évident qu'une entreprise réalisant la majeure partie de son chiffre d'affaires dans le pays d'établissement peut difficilement être considérée comme une société « boîtes aux lettres », en particulier dans le secteur de la construction, alors qu'une faible part du chiffre d'affaires dans le pays d'établissement peut indiquer un lien faible avec le pays d'établissement déclaré ;
- (iv) **chiffre d'affaires global** : les informations visées au point (iii) pouvant déjà nécessiter un bon niveau de désagrégation, la recherche a également voulu identifier le chiffre d'affaires global, qui peut constituer un point de départ utile à des fins d'inspection ;
- (v) **paiement régulier des impôts dans le pays/des cotisations de sécurité sociale** : ces indicateurs permettent de savoir si une entreprise exerce des activités dans un pays, étant donné qu'elle est censée payer des impôts dans le pays d'établissement, et des cotisations de sécurité sociale dans le lieu d'affectation ;
- (vi) **recrutement de personnel employé dans le pays** : le lieu où le personnel est recruté doit également être pris en compte, étant donné que cela devrait normalement se dérouler dans le pays d'origine ; et
- (vii) **paiement des salaires** : des informations sur le paiement des salaires sont nécessaires pour déterminer si la rémunération déclarée/payée dans le pays d'origine est conforme aux taux de salaire minimum applicables dans le pays d'accueil, tels que définis à l'article 3 de la directive relative au détachement de travailleurs.

L'analyse a été réalisée dans un ensemble de pays européens sélectionnés et directement couverts par les partenaires, à savoir la Belgique, la Bulgarie, la France, l'Allemagne, l'Italie, la Pologne, le Portugal, la Roumanie et l'Espagne. Un certain nombre d'informations a également été fourni pour l'Autriche, grâce au soutien du fonds sectoriel Buak, organisation associée au projet.

Il est intéressant de noter que, comme on le verra plus en détail ci-dessous, cet échantillon offre un aperçu équilibré des anciens et des nouveaux États membres, ainsi que des pays à bas salaires et à salaires élevés, ce qui règle la question de problèmes pouvant résulter des divergences entre les niveaux des salaires et des cotisations de sécurité sociale.

1.2 APERÇU DES BASES DE DONNÉES SÉLECTIONNÉES

Le tableau ci-dessous présente un résumé de l'exercice d'analyse, en divisant les bases de données par pays et par couverture, c'est-à-dire selon que l'information porte sur les entreprises, sur les travailleurs ou sur les deux. Une catégorie résiduelle « autre » est également intégrée pour distinguer les bases de données qui couvrent des fragments d'information très spécifiques, mais pertinents. Les cellules distinguent les bases de données accessibles en ligne aux utilisateurs externes (fond vert) de celles dont l'accès est limité aux organisations autorisées, généralement celles qui gèrent la base de données et, éventuellement, celles avec lesquelles elles ont conclu un accord (gris).

En cliquant sur le lien, il est possible d'accéder à la page Web sur laquelle chaque base de données peut être consultée ou, à défaut, à la page où l'on peut trouver les données de contact pertinentes.

D'une manière générale, il convient de mentionner que, bien que de nombreuses bases de données soient accessibles en ligne, ce qui permet une vérification rapide et préalable des informations, elles ne sont souvent disponibles que dans la langue nationale.

Bien que l'accent ait été mis sur le secteur de la construction, les bases de données couvrent généralement tous les travailleurs et les entreprises, quel que soit leur secteur d'activité. Pour cette raison, les informations entre parenthèses précisent chaque fois que les données ne couvrent qu'un ensemble spécifique d'entreprises ou, pour la colonne « autre », quels types de données sont couverts.

Une description complète de chaque base de données est fournie dans le rapport préliminaire.

Tableau 1 : Résumé des bases de données sélectionnées par pays et par couverture

Pays	Travailleurs	Entreprises	Autres
Belgique	DIMONA	Banque-Carrefour des entreprises	Checkinetwork (Accès aux grands chantiers)
Bulgarie		Base de données sur les agences pour l'emploi (agences de travail intérimaire uniquement)	
		Bulstat	
		Registre professionnel central des constructeurs (entreprises de construction uniquement)	
France	SEQUOIA	Registre de commerce et des sociétés (RCS)	
	Base de données des déclarations préalables à l'embauche (DPAE)		
	Base de données des déclarations sociales nominatives (DSN)		
	Système d'information sur la carte d'identité professionnelle (SI-CIP)		
Allemagne	Bases de données SOKA-BAU (entreprises de construction uniquement)	Bases de données SOKA-BAU (entreprises de construction uniquement)	
		Registre des entreprises	
Italie	Bases de données INPS	Bases de données INPS	Base de données nationale sur les entreprises irrégulières (paiement des contributions aux fonds sectoriels par les entreprises de construction uniquement)
		Registre du commerce	
	Base de données des primes d'ancienneté (Base de données APE) (entreprises de construction uniquement)		
	Base de données PREVEDI (entreprises de construction uniquement)	Base de données PREVEDI (entreprises de construction uniquement)	
Pologne	Registres ZUS	Registres ZUS	
		Base de connaissances de l'administration fiscale nationale, des actes juridiques et de la base de données sur les contribuables	
		Registre national de Cour (KRS)	
		Registre national des entités officielles de l'économie nationale (REGON)	
Portugal	Base de données des membres du personnel (QP)	Base de données des membres du personnel (QP)	
		Système national d'information sur les activités d'inspection (SINAI)	
Roumanie	REVISAL	REVISAL	
		Base de données de la Chambre nationale de Commerce et d'Industrie de Roumanie	
Espagne		Registre central des entreprises (CBR)	
	Dossier d'affiliation générale (FGA)	Dossier d'affiliation générale (FGA)	Base de données des cartes de formation professionnelle (TPC) (qualification, carrière et participation à des formations des travailleurs de la construction)
			Registre des entreprises accréditées (REA) (entreprises de construction qui satisfont aux exigences pour travailler en tant qu'entrepreneurs/sous-traitants uniquement)

Légende :

	La base de données est librement accessible aux utilisateurs autres que les fonctionnaires de l'autorité de gestion ou des organisations partenaires, bien que l'accès puisse être soumis à un enregistrement et au paiement d'une redevance.
	La base de données ne peut être consultée que par des personnes habilitées. Les demandes d'information peuvent être transmises à l'autorité de gestion, mais ce transfert peut être restreint en raison de problèmes de confidentialité ou de l'absence de mandat pour le partage des données.

Les bases de données sur les travailleurs sont généralement fondées sur des déclarations concernant les cotisations de sécurité sociale, les contrats de travail ou, comme c'est le cas des bases de données SOKA BAU et PREVEDI, sur les dossiers de cotisations aux fonds sectoriels. Elles ne sont généralement pas accessibles au public, en raison des restrictions relatives à la vie privée. Toutefois, les autorités publiques utilisent souvent ces bases de données lorsqu'une demande est déposée dans le cadre de la coordination de la sécurité sociale ou des demandes déposées via l'IMI.

En ce qui concerne les bases de données gérées par les fonds sectoriels et les organisations paritaires — base de données SOKA BAU (Allemagne), base de données SI-CIP (France), base de données APE, base de données PREVEDI (Italie), base de données TPC (Espagne) — leurs données ne peuvent généralement pas être rendues disponibles en l'absence de dispositions législatives ou contractuelles pertinentes. À l'heure actuelle, les fonds de différents pays échangent des informations de manière sélective, et la plupart d'entre eux coopèrent avec certains organismes nationaux de surveillance et de contrôle. Toutefois, les autorités de gestion ne sont pas autorisées à offrir un accès à ces données à des tiers.

Par exemple, en vertu d'une convention collective, SOKA BAU est tenue de fournir les informations pertinentes qui sont nécessaires à l'Agence fédérale pour l'emploi et à l'Autorité centrale des douanes pour évaluer la participation légale au système de pécule de vacances géré par le fonds.

Quant à la base de données française SI-CIP, il convient de mentionner qu'elle est obligatoire pour les travailleurs de la construction et qu'elle constitue un ensemble de données très complet, lié aux informations fournies pour obtenir la carte professionnelle. Outre les informations démographiques sur les travailleurs et sur leur contrat de travail, la base de données contient des informations sur les chantiers où ils seront occupés, ce qui s'avère particulièrement intéressant pour vérifier si le travailleur est normalement occupé ou non en France. L'obligation de détenir la carte s'applique également aux travailleurs détachés en France. Bien qu'elle soit gérée par l'organe de coordination des fonds sectoriels français du secteur de la construction (UCF), la base de données correspondante est librement accessible aux organismes de contrôle français. En effet, l'obligation de détenir la carte a été introduite par la loi à la suite de l'expérience d'une carte volontaire introduite par l'UCF (pour plus de détails, voir les Orientations Post-Lab).

Les bases de données sur les entreprises sont essentiellement des registres d'entreprises, auxquels s'ajoutent les mêmes archives sur les travailleurs pour le suivi des contrats de travail et des dossiers de cotisations de sécurité sociale, lorsqu'ils contiennent également des informations pertinentes sur les employeurs. Dans ce cas également, l'analyse a porté sur deux cas concernant le paiement des contributions aux fonds sectoriels (bases de données Soka Bau et base de données sur la prime d'ancienneté). Il convient de noter qu'une base de données sur les agences d'intérim est librement accessible pour la Bulgarie et reprend le nom et les coordonnées d'agences enregistrées, et que le partenaire du projet BCC gère un registre des entreprises librement accessible couvrant spécifiquement les entreprises de construction et contenant des informations détaillées sur leurs activités. Malheureusement, les deux bases de données ne sont disponibles qu'en bulgare.

Enfin, la dernière colonne couvre quatre bases de données contenant des informations assez spécifiques.

Le Checkinetwork belge enregistre la présence de salariés, de travailleurs intérimaires, de travailleurs indépendants et de travailleurs détachés sur les chantiers de construction dont la valeur est égale ou supérieure à 500 000 €.

L'enregistrement peut s'effectuer de différentes façons, depuis un smartphone ou par le biais d'un portail.

Néanmoins, même dans ce cas, les données ne peuvent être considérées comme totalement représentatives de la réalité des chantiers de construction. La base de données permet de suivre les présences sur les sites, ainsi que le temps de travail présumé de tous les travailleurs. Pourtant, les renseignements des partenaires sociaux reçus au cours des événements du projet ont mis en évidence d'éventuels problèmes d'inexactitude dus à la présence de « portes dérobées » non surveillées, par lesquelles des travailleurs non déclarés pourraient accéder au chantier de construction.

La base de données nationale sur les entreprises irrégulières, gérée par la CNCE, se concentre, quant à elle, plus particulièrement sur les paiements effectués par les entreprises de construction aux fonds sectoriels italiens qui interviennent dans les éléments de salaire des travailleurs de la construction (Casse Edili). Il est

intéressant de noter que ces informations, correctement filtrées, sont déjà partagées avec les autorités publiques italiennes afin de vérifier que les entreprises versent des cotisations destinées à couvrir une part importante du salaire, y compris les primes d'ancienneté et le pécule de vacances.

Conformément aux dispositions légales, pour être agréées et rémunérées pour les travaux publics, ainsi que pour être agréées pour les travaux privés par les municipalités, les entreprises de construction doivent être en conformité avec : i) les cotisations de sécurité sociale dues à l'Institut national de sécurité sociale (INPS), les primes d'assurance contre les accidents du travail dues à l'Institut national d'assurance contre les accidents du travail (INAIL) et les cotisations pour les éléments de salaire dus à Casse Edili et certifiés par la CNCE.

Le processus, dûment analysé et évalué dans les orientations du Post-Lab, permet aux organismes publics en charge de l'agrément ou du paiement des travaux de consulter les bases de données relatives aux trois organismes concernés via une interface Web. À la suite d'une demande, ils reçoivent uniquement un avis positif ou négatif du système, tandis qu'en cas de défaut de paiement, l'organisme concerné est automatiquement informé de manière à ce que les contrôles appropriés puissent être effectués.

En ce qui concerne l'Espagne, la carte de formation professionnelle a été introduite en raison de l'accent mis sur les qualifications des travailleurs et les formations suivies. Comme détaillé précédemment dans les orientations du projet Post-Lab, la carte semble être une expérience très intéressante pour garder une trace des informations essentielles à la compréhension : (i) des compétences et de la catégorie professionnelle réelles d'un travailleur, pertinentes pour appréhender le niveau salarial approprié au moment de son affectation ; (ii) de la présence et de l'activité antérieures dans le pays.

Bien que le fonds paritaire responsable de la base de données, la Fundación Laboral, ne soit pas autorisé à partager des données connexes avec d'autres organismes, ses caractéristiques sont assurément intéressantes pour toute autre expérience de carte professionnelle.

Tableau 2 : Cartes d'identité professionnelles et systèmes d'enregistrement des accès aux chantiers de construction : une comparaison entre pays

	Belgique Checkinetwork	France Carte professionnelle	Espagne Carte TPC
<i>Obligatoire/volontaire</i>	Obligatoire (pour les chantiers d'une valeur d'au moins 500 000 €)	Obligatoire	Volontaire
<i>Couverture</i>	Salariés et travailleurs indépendants (également en cas de détachement)	Salariés (également en cas de détachement)	Travailleurs de la construction employés en Espagne, quel que soit le contrat de travail (travailleurs non détachés)
<i>Informations démographiques sur le salarié</i>	Oui	Oui	Oui
<i>Informations sur l'employeur</i>	Oui	Oui	Oui, telles que le CV et les fiches de paie du travailleur
<i>Informations sur la participation aux formations</i>	Non	Non	Oui
<i>Informations sur la présence sur le chantier</i>	Oui	Non, mais les salariés doivent avoir la carte avec eux lorsqu'ils sont au travail.	Non

Enfin, le registre des entreprises agréées ne recense que les entreprises autorisées à travailler comme entrepreneurs ou sous-traitants dans le secteur de la construction, selon un ensemble de critères définis par la loi.

La base de données ne fournit pas un vaste répertoire d'informations ni une couverture complète de toutes les entreprises du secteur de la construction. Cependant, la présence d'une entreprise dans la base de données peut confirmer qu'il ne s'agit pas d'une entreprise « boîtes aux lettres ».

1.3 DÉTACHEMENT DE TRAVAILLEURS : RISQUES DE FRAUDE TRANSFRONTALIÈRE

La recherche a permis d'identifier un ensemble de facteurs communs de fraude dans le domaine du détachement, en se concentrant sur des aspects relatifs aux salaires et aux entreprises « boîtes aux lettres ».

En guise de prémisse, l'analyse a porté sur les types de non-respect « élémentaires » des règles de détachement, comme le non-respect de ces dernières :

- La condition d'être normalement établi dans le pays d'origine et d'y employer normalement le travailleur à détacher à l'étranger, lui permettant de payer les cotisations de sécurité sociale dans le pays d'origine plutôt que dans le pays d'accueil (cas d'entreprises « boîtes aux lettres », par ex.) ;
- L'obligation d'augmenter le salaire jusqu'aux taux minimums en vigueur dans le pays d'accueil³.

Ces cas d'infractions manifestes peuvent principalement tirer parti des lacunes transfrontalières en matière d'information.

En ce qui concerne les sociétés « boîtes aux lettres », il arrive qu'elles ne paient même pas de cotisation de sécurité sociale dans le pays où elles sont officiellement établies, ce qui pourrait attirer l'attention des organismes de contrôle. Pourtant, il se peut qu'elles s'acquittent de leurs cotisations de sécurité sociale dans le pays d'origine et y soient enregistrées pendant un certain temps, sans y exercer une activité concrète ou en n'employant que du personnel administratif. Alors que les institutions de sécurité sociale doivent être informées de tout manquement au paiement de la part des entreprises nationales, elles pourraient tirer bénéfice d'un contrôle approfondi et prolongé pour s'assurer que chaque entreprise exigeant le « certificat de la législation applicable » A1 y exerce effectivement des activités substantielles, car cela pourrait ne pas être détecté dans les informations disponibles dans les bases de données. Par conséquent, le risque est que, comme cela a été le cas dans certains litiges portés devant la Cour de justice des Communautés européennes, la certification soit effectuée sur la base de contrôles formels.

En outre, alors même que les bases de données administratives sont éparpillées au sein de différents organes ou à différents niveaux de gouvernance, les réponses aux demandes déposées par les autorités étrangères peuvent prendre du temps, alors que les sociétés « boîtes aux lettres » peuvent assez facilement fermer une filiale et en recréer une dans un autre pays dans l'intervalle.

À cet égard, certains experts interrogés, en particulier des partenaires sociaux, ont souligné que la (ré) introduction de prescriptions sur l'obtention de certificats pour ouvrir une entreprise dans le secteur de la construction ou, du moins, sur la participation réussie à des formations qui ont trait à la sécurité et à la santé au travail, peut faire diminuer la possibilité d'apparition d'entreprises « boîtes aux lettres » et de pseudo-indépendants, et entraîner éventuellement de réels avantages sur le plan de la sécurité au travail et de la qualité du travail.

³ Cette obligation, découlant de l'article 3 de la Directive relative au détachement de travailleurs, a été récemment remaniée par la Directive 2018/957/EU, remplaçant « taux de salaire minimal » par la notion plus large de « rémunération ». Les États membres sont tenus d'adapter leur législation avant le 30 juillet 2020.

Encadré 1 — Le cas des entreprises « boîtes aux lettres » — Extrait de l'interview d'un inspecteur du travail bulgare

On sait que la politique des sociétés « boîtes aux lettres » est de chercher des moyens de payer moins d'impôts, des salaires plus bas et d'imposer des conditions de travail précaires. Les sociétés « boîtes aux lettres » n'ont, en réalité, souvent ni bureaux ni personnel et ne travaillent pas dans le pays. Les contrats de travail peuvent être enregistrés en ligne par un bureau comptable et, souvent, aucune personne de contact n'est renseignée à l'organisme de contrôle. Le système est aggravé par le fait que ces prétendus « sous-traitants » ne fonctionnent effectivement que pour une courte durée. Ensuite, leurs employés sont transférés dans une entité juridique nouvellement enregistrée et la précédente est immédiatement vendue à une personne analphabète sans biens. La caractéristique principale des entreprises « boîtes aux lettres » est qu'elles peuvent être mises en place très rapidement, simplement et à peu de frais et fermer en quelques heures, ce qui rend la supervision et le contrôle très difficiles.

De toute évidence, l'identification de ce type de stratagèmes frauduleux est une tâche complexe et assez difficile. Toutefois, cette procédure peut être facilitée par des rapports aux inspections du travail, des articles de presse ou des demandes officielles émanant d'une autorité compétente d'un autre État membre. L'accès aux données nationales sur les contrats de travail est essentiel pour améliorer les contrôles contre le travail non déclaré.

Une coopération active avec les services d'inspection du travail et, dans certains cas, de la sécurité sociale des États membres permet de mener des enquêtes plus approfondies afin de mettre un terme aux pratiques frauduleuses susmentionnées.

Ces problèmes sont traités par la Commission européenne dans le cadre de la proposition visant à créer une Autorité européenne du travail.

Si la proposition est approuvée, l'Agence faciliterait la coopération entre les États membres, notamment en fournissant un cadre pour les inspections conjointes et en servant d'intermédiaire et de support aux demandes d'information transfrontalières. À cet égard, l'Autorité devrait également employer du personnel détaché par les autorités nationales.

En ce qui concerne les taux de salaire minimum, le projet a comparé le montant des salaires minimums à partir de 2018 dans tous les pays, et la présence de certains éléments de salaire supplémentaires jugés obligatoires.

Afin de permettre la comparaison, certaines simplifications ont été nécessaires. Alors que le rapport préliminaire fournit une description complète des différents mécanismes de fixation des salaires en place dans les différents pays, la comparaison des salaires minima est restée au niveau le plus bas applicable dans chaque pays conformément à la loi ou, si elle est généralement obligatoire, à la négociation collective. D'autres changements méthodologiques se sont avérés nécessaires, comme indiqué ci-dessous.

Pour l'Allemagne et la Belgique, le salaire minimum mensuel a été calculé en multipliant les taux horaires par le nombre d'heures mensuelles prévues, calculées sur la base du temps de travail hebdomadaire standard (173 heures et 175 heures respectivement).

Pour ce qui est de l'Italie, en présence de différentes conventions collectives, qui s'appliquent en fonction de leur adhésion et de la taille des entreprises de construction, l'exemple a pris pour référence celle couvrant les grandes entreprises, même si les valeurs ne diffèrent pas significativement par rapport aux autres conventions sectorielles. Dans ce cas, le choix a suivi les instructions du site Web sur le détachement du ministère du Travail et des Politiques sociales italien, qui a adopté cet accord « phare », informant sur les taux de salaire minimum à respecter par les employeurs détachant des travailleurs dans le secteur de la construction.

En Espagne et en France, les niveaux minimums peuvent au contraire varier en fonction du secteur d'activité. En Espagne, la comparaison a pris pour référence le salaire minimum national, fixé par les partenaires sociaux et contraignant, ainsi que la négociation décentralisée mise en œuvre au niveau provincial. Pour la

France, étant donné qu'un salaire minimum légal national s'applique, servant de plancher pour les conventions collectives, qui sont également étendues par arrêté ministériel, et que les valeurs minimales de plusieurs régions sont conformes à ce montant, la comparaison a considéré le salaire minimum national comme la valeur minimale.

La comparaison met en évidence un écart important entre les pays, avec un rapport de 1 à 9 entre le montant le plus bas (Bulgarie) et le montant le plus élevé (Belgique).

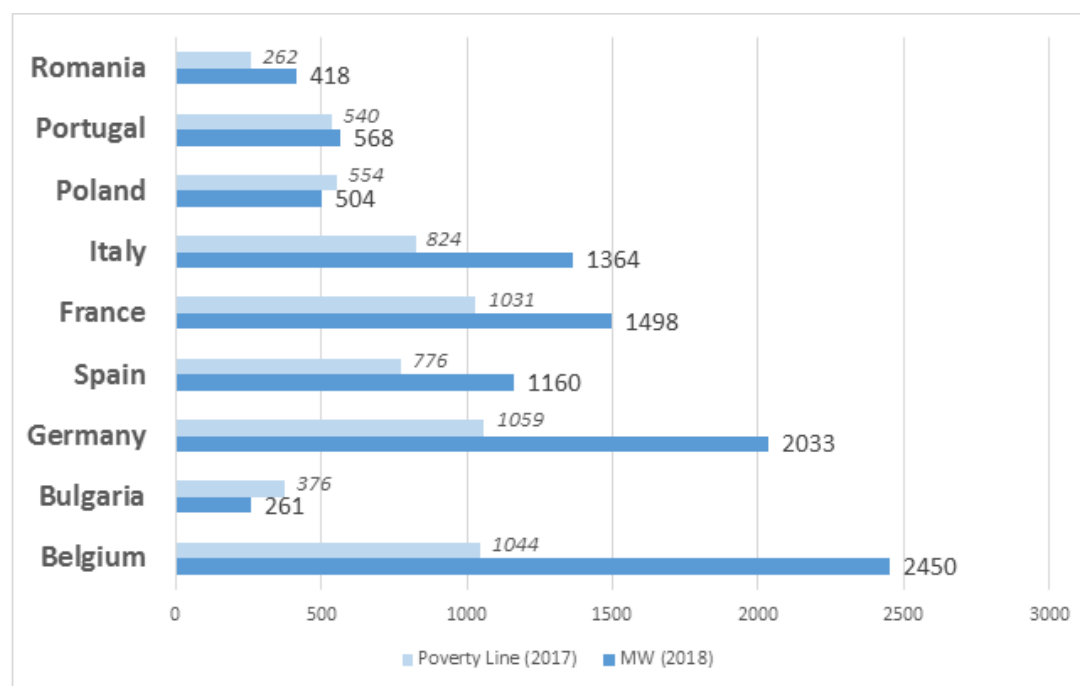
L'échantillon peut être divisé en trois groupes : la Bulgarie, la Pologne, la Roumanie et le Portugal, dans le groupe des « pays à bas salaires », dont le salaire minimum brut est inférieur à 600 euros par mois ; l'Espagne, la France et l'Italie, dans le groupe des salaires moyens, dont les valeurs varient entre 1 160 euros et 1 498 euros ; l'Allemagne et la Belgique, qui représentent les « pays à salaires élevés », dont les valeurs dépassent 2 000 euros.

Les pays où les salaires sont les plus élevés sont aussi ceux où le salaire minimum peut prendre des valeurs plus élevées en fonction du poste occupé. C'est le cas en Belgique, en Allemagne, en France, en Italie et en Espagne.

Parmi les pays à bas salaires, le Portugal dispose également de barèmes salariaux croissants en fonction des qualifications, atteignant 865,50 € au niveau le plus élevé, tandis que les barèmes fixés par les négociations collectives sectorielles en Bulgarie s'appliquent uniquement aux employeurs et aux salariés membres des organisations signataires, alors que la Pologne et la Roumanie ne disposent pas de barèmes salariaux obligatoires.

Afin de comparer les valeurs des salaires minima avec les niveaux de revenu réels dans chaque pays, le tableau suivant illustre conjointement le niveau le plus bas des salaires minima dans les pays couverts à partir de 2018 et le seuil de pauvreté pour la dernière année disponible (2018). Ce dernier est défini à 60 % du salaire médian dans chaque pays, ce qui représente un point de référence possible pour évaluer comment le salaire minimum parvient à prévenir le phénomène des travailleurs pauvres du fait de normes nationales différentes⁴.

Tableau 2 : Salaire mensuel minimum d'un ouvrier du bâtiment et seuil de pauvreté (€)



4 À cet égard, le Principe n° 6 du pilier européen des droits sociaux est une source d'inspiration, rappelons-le : « Des salaires minimum appropriés doivent être garantis, à un niveau permettant de satisfaire aux besoins du travailleur et de sa famille compte tenu des conditions économiques et sociales du pays, tout en sauvegardant l'accès à l'emploi et les incitations à chercher un emploi. Il convient d'éviter le phénomène des travailleurs pauvres. » La Commission n'est pas allée plus loin en spécifiant un montant donné à atteindre dans chaque pays, le Parlement européen recommandant que les seuils de salaire atteignent progressivement au moins les 60 % du salaire moyen (résolution du 14 septembre 2016 sur le dumping social dans l'Union européenne), niveau généralement supérieur à 60 % du salaire médian, en raison de l'influence sur la moyenne du revenu des personnes les mieux rémunérées.

Le rapport entre le seuil de pauvreté le plus bas et le seuil le plus élevé se réduit à 1 pour 4, avec cette fois la Bulgarie face à l'Allemagne.

À cet égard, il ne fait aucun doute qu'un processus de convergence salariale réduirait la marge de non-respect du paiement des taux de salaire minimum dans le pays d'accueil. Les écarts ou la faible distance entre le seuil de pauvreté et le salaire minimum dans les pays à bas salaires suggèrent que les niveaux actuels du salaire minimum n'empêchent pas les travailleurs de tomber dans la pauvreté, en plus d'être une menace potentielle dans le domaine du détachement.

Les écarts entre les pays semblent même s'accroître lorsque d'autres éléments salariaux sont graduellement pris en compte dans l'analyse.

Alors que tous les pays couverts accordent un pécule de vacances ou des indemnités équivalentes aux travailleurs, conformément à l'article 7 de la directive 2003/88/CE sur le temps de travail, le treizième mois de salaire n'existe qu'en Belgique, en Allemagne, en France, en Italie, au Portugal et en Espagne, alors que l'indemnité d'intempérie n'est garantie qu'en Belgique, en Allemagne, en France et en Italie (ce dernier ne couvrant pas les travailleurs détachés).

Tableau 3 : Salaire mensuel minimum d'un travailleur de la construction, existence d'éléments de salaire sélectionnés et couverture correspondante par les fonds sectoriels

<i>Pays</i>	Salaire mensuel minimum	Pécule de vacances	13 ^{ème} mois	Indemnité d'intempéries
<i>Roumanie</i>	418 €			
<i>Portugal</i>	568 € +			
<i>Pologne</i>	504 €			
<i>Italie</i>	1 364 € +	(fonds sectoriel)	(fonds sectoriel)	(fonds sectoriel)*
<i>France</i>	1 498 € +	(fonds sectoriel)	(fonds sectoriel)	(fonds sectoriel)
<i>Espagne</i>	1 160 € +			
<i>Allemagne</i>	2 033 € +	(fonds sectoriel)		(fonds sectoriel)
<i>Bulgarie</i>	261 €			
<i>Belgique</i>	2 450 € +	(fonds sectoriel)	(fonds sectoriel)	(fonds sectoriel)

* En règle générale, ne s'applique pas aux travailleurs détachés

A partir de ces différences, l'analyse est allée plus loin pour déterminer quels autres cas de travail non déclaré sont courants dans le secteur de la construction, par le biais d'une analyse documentaire, d'une enquête sur

le Web et d'entretiens avec les parties prenantes, les autorités chargées des inspections et les partenaires sociaux.

L'hypothèse qui sous-tend l'analyse est que, même une fois que le respect formel du paiement des taux minima de rémunération dans le pays d'accueil est établi, un certain nombre de fraudes peuvent encore permettre de contourner les règles par de fausses déclarations concernant : le statut professionnel, l'affectation et le temps de travail. Les recherches menées tout au long du projet, telles que résumées dans le rapport d'évaluation, ont mis en évidence des inadéquations communes entre les conditions de travail déclarées et réelles, qui peuvent être résumées dans les catégories suivantes :

- le travail pseudo-indépendant (c'est-à-dire que les travailleurs exercent leur activité professionnelle en tant que salariés, mais sont enregistrés en tant que travailleurs indépendants : ils ne sont donc pas couverts par la Directive relative aux travailleurs détachés ni par la prescription visant à adapter les salaires au taux minimum requis dans le pays d'accueil) ;
- les faux contrats à temps partiel (c'est-à-dire que les travailleurs sont déclarés moins d'heures de travail que celles qu'ils prestent normalement et reçoivent donc un salaire inférieur à celui qu'ils devraient recevoir) ;
- la surdéclaration d'allocations non soumises aux cotisations de sécurité sociale (c'est-à-dire que le salaire des travailleurs est augmenté artificiellement au moyen de repas indus ou d'allocations de loyer non soumises à l'impôt et aux cotisations de sécurité sociale ; cette pratique peut être combinée à d'autres qui remplacent le salaire dû par des allocations ou des remboursements non imposés) ;
- le remboursement d'une partie du salaire (c'est-à-dire que les fiches de paie sont correctement remplies, mais que les travailleurs remboursent une partie de leur salaire à l'employeur en espèces ou sont indûment déduits des frais de transport et de logement) ;
- la sous-déclaration des heures supplémentaires/travail de week-end (de la même façon que pour le faux temps partiel, les travailleurs sont poussés à faire des heures supplémentaires ou à travailler les week-ends sans que cela soit mentionné dans le bulletin de salaire) ; et
- la surdéclaration d'absences (c.-à-d. que le salaire est réduit artificiellement en comptabilisant dans les fiches de paie des absences inexistantes).

En outre, les résultats de l'enquête sur le Web semblaient conformes aux constatations tirées de la littérature et des entretiens, soulignant en particulier les plaintes des travailleurs détachés qui ne perçoivent pas leur pécule de vacances et travaillent plus que le temps de travail maximum autorisé.

L'analyse des fraudes a également porté sur le travail non déclaré (c'est-à-dire les travailleurs sans contrat de travail formel), pour lequel les déclarations administratives font tout simplement défaut. Le travail non déclaré n'est, en théorie, pas lié au détachement lui-même. Cependant, ce phénomène peut être combiné avec la falsification des formulaires A1.

Box 2 : Travail non déclaré dans le secteur de la construction — Comparaison avec l’Autriche — Extrait de l’entretien avec des fonctionnaires de BUAK

Toute entreprise établie dans un État membre de l’UE ou de l’EEE ou en Suisse qui détache des travailleurs ou qui sous-traite des travailleurs en Autriche doit en informer la Zentrale Koordinationsstelle für die Kontrolle der illegalen Beschäftigung (cellule de coordination pour le contrôle du travail illégal du Ministère des finances), et signaler tout changement, tels que : le lieu effectif du travail, la cessation des rapports de travail et le recours à du personnel additionnel. Ceci est particulièrement important dans le secteur de la construction où le début de travaux peut être retardé pour diverses raisons. Le non-respect des obligations de notification est passible de lourdes amendes, allant de 1 000 à 10 000 euros par salarié, portées respectivement à 2 000 euros et 20 000 euros en cas de récidive. Pourtant, de nombreux employeurs omettent de soumettre des déclarations ou soumettent de fausses déclarations.

Environ 50 % des inspections de chantiers de construction avec des travailleurs détachés effectuées par les autorités de contrôle BUAK concernent des sites inactifs. Certains employeurs signalent des périodes de détachement erronées, des heures de travail réduites ou des données erronées concernant les qualifications de leurs travailleurs.

On a rapporté plusieurs cas de manipulation de salaires et de sous-paiement dans le secteur de la construction en Autriche. Dans certains cas, les indemnités pour heures supplémentaires ou travail en poste ne sont pas versées. En cas de détachement, certains employeurs déduisent les frais connexes (logement, voyage, etc.) du salaire des travailleurs dans le pays d’origine. Dans quelque 44 % de l’ensemble des travailleurs détachés dans le secteur de la construction contrôlé par les autorités d’inspection BUAK, des cas présumés de paiement insuffisant ont été détectés. Cela étant, les employeurs présentent parfois de nouveaux documents de décharge ou les salariés retirent leur témoignage en justice.

En cas de détachement dans le secteur de la construction, les salariés sont parfois déclarés comme « associés » même s’ils n’exécutent pas leur travail en tant qu’indépendants. Nous avons donc des cas de pseudo-indépendants. Par exemple, certaines entreprises de construction autrichiennes passent des contrats exclusivement avec de petites sociétés à responsabilité limitée établies à l’étranger et comptant environ trois actionnaires. Or, dans de nombreux cas, seuls ces trois actionnaires travaillent en Autriche, ce qui complique considérablement l’examen par les autorités autrichiennes des cas de sous-paiement ou de travail indépendant fictif.

D’autres dossiers pertinents, qui ne sont pas directement liés aux salaires, sont : i) l’utilisation abusive de contrats à durée déterminée, utilisés pour pourvoir des postes permanents ; et ii) la sous-traitance frauduleuse et l’intermédiation illicite du travail, dans le cadre desquelles les travailleurs employés par le « contractant », « sous-traitant » ou chef d’équipe peuvent être soumis aux formes précitées de fraude (notamment au travail entièrement non déclaré ou faux indépendant) ou devoir rembourser une part de leur salaire au chef de bande. De telles circonstances coïncident avec des cas plus ou moins graves d’exploitation par le travail ou même de traite, où le travailleur détaché ou, plus généralement, le travailleur migrant peut être soumis à de multiples formes d’exploitation ou de privation, dans les domaines du logement, des repas et du transport vers ou depuis son travail.

Box 3 : Bandes organisées et conditions de vie des travailleurs mobiles : extraits de l'entretien avec un inspecteur du travail du Portugal :

Nous n'aimons pas vraiment l'expression « dumping social ». Notre terminologie porte sur la dignité du travail, des conditions de travail décentes, parce que la plupart des questions ne concernent pas les salaires eux-mêmes. Certains travailleurs détachés du Portugal vivent dans la rue, de sorte que leurs problèmes ne concernent pas les salaires, mais la vie dans la rue, sans soutien pour leur intégration. Notre souci est d'abord cette perspective, alors que le débat sur le détachement cache souvent des attitudes protectionnistes... Dans le cadre de réunions internationales, nous essayons de présenter l'autre versant, celui qui consiste à assurer aux gens des conditions de travail et de vie décentes. Nos travailleurs ont le droit de travailler, ils doivent le savoir. Comme nous évoluons dans un cadre commun, ils ont le droit de chercher un emploi là où il en existe. C'est notre raisonnement, même si ce n'était pas le plus efficace, mais nous essayons de faire la différence... Nos travailleurs employés à l'étranger n'y ont pas de racines, donc ils sont tous exposés à tous les risques.

Ce cadre complexe complique encore davantage la détection des fraudes liées aux travailleurs détachés.

Par exemple, si un pseudo-indépendant est détaché, le travailleur n'est pas protégé par les dispositions de la Directive relative aux travailleurs détachés, le « client » peut donc continuer à le payer selon les modalités convenues, en certifiant son affiliation au système de sécurité sociale du pays d'origine au moyen du formulaire A1.

Si l'inspection du travail du pays d'accueil constate que le travailleur est un « pseudo-indépendant », elle est tenue de formuler une demande de réexamen du formulaire A1 à l'autorité compétente pour la coordination des prestations de sécurité sociale dans le pays d'origine. En cas de désaccord, de manque d'accès rapide à l'information ou de manque de coopération, le processus peut durer plusieurs mois.

Avant qu'une décision ne soit prise sur le statut du travailleur au regard de la sécurité sociale, l'inspection du travail du pays d'accueil peut toujours requalifier le travailleur en salarié pour des raisons limitées au droit du travail. Cela n'est cependant pas toujours souhaitable, d'autant plus que le formulaire A1 peut toujours être utilisé comme preuve pour attester le statut d'indépendant du travailleur.

D'une certaine manière, si de longues procédures d'échange d'informations peuvent faciliter la contamination transfrontalière de la fraude existant dans l'Union européenne, la détection rapide et efficace de la fraude peut également se révéler utile dans le sens inverse.

Dans la mesure où la mise en place de processus plus efficaces de partage des données simplifie le flux d'informations entre les entreprises et les autorités compétentes et entre les autorités elles-mêmes, les entreprises respectueuses de la loi peuvent facilement accéder au marché commun de l'UE, tandis que celles qui se livrent à la fraude risquent que leurs pratiques illégales soient découvertes à l'étranger grâce à la coopération entre organes de contrôle et autorités chargées d'imposer des sanctions.

Box 4 : Accords bilatéraux transnationaux entre l'Italie, l'Allemagne, l'Autriche et la France

Ce cas s'avère très intéressant pour comprendre comment le renforcement de la surveillance du fonctionnement des entreprises peut aller de pair avec la simplification de la circulation de l'information et la réduction des charges administratives tant pour les organismes de surveillance que pour les entreprises.

La pratique couvre trois accords bilatéraux similaires en vigueur entre la CNCE, à savoir l'organe de coordination des fonds sectoriels italiens du secteur de la construction (Casse Edili) et des institutions nationales similaires actives dans d'autres pays, à savoir en Allemagne (Soka Bau), en Autriche (BUAK) et en France (UCF).

Tous ces organismes sont responsables dans leur pays d'origine des éléments de salaire considérés comme faisant partie des taux de rémunération auxquels les travailleurs détachés ont droit conformément aux dispositions du pays d'accueil, comme les indemnités d'intempéries, le pécule de vacances, et le treizième mois de salaire. Le montant de ces cotisations peut atteindre environ 30 % de la masse salariale, ce qui fait une différence à la fois dans le coût de la main-d'œuvre pour les employeurs et dans le salaire auquel les travailleurs ont droit, augmenté par les fonds.

D'un point de vue administratif, conformément à la nécessité d'adapter les salaires aux dispositions du pays d'accueil fixées par la directive 96/71/CE, les entreprises qui envoient leurs travailleurs à l'étranger doivent s'inscrire auprès du fonds compétent du pays d'accueil, suspendre le paiement dans le pays d'origine pour les travailleurs détachés et contribuer au fonds sectoriel de ce pays pour la période du détachement.

Dans le même temps, les travailleurs doivent prendre contact avec le fonds du pays d'accueil afin de récupérer les éléments du salaire auxquels ils ont droit, tels qu'une part du pécule de vacances ou du treizième mois de salaire.

Après avoir constaté la similitude des taux de salaire minimum et des taux de cotisation appliqués par les fonds sectoriels de part et d'autre des frontières, les accords permettent aux entreprises détachant des travailleurs de ne pas cotiser au fonds sectoriel pertinent du pays d'accueil, mais de rester attachées au pays émetteur, comme cela se fait pour la sécurité sociale.

Les entreprises qui souhaitent demander cette dispense doivent préparer une attestation portant le numéro d'enregistrement ou le code identifiant l'entreprise, le lieu où le travailleur doit être détaché, le type d'activité, le nom du client, la date de début et de fin du détachement. L'attestation doit être accompagnée de la liste des travailleurs à détacher et de la période de détachement de chacun d'eux.

Le fonds sectoriel du pays émetteur contrôle que les entreprises requérantes sont en règle avec les paiements dus au fonds. Le fonds sectoriel du pays émetteur contrôle que les entreprises requérantes sont en règle avec les paiements dus au fonds. Si le résultat est positif, la demande est transmise à l'institution du pays d'accueil, qui approuve l'exemption et en informe son fonds/division local.

Cela facilite le détachement pour les entreprises, tandis que les travailleurs détachés eux-mêmes n'ont pas besoin de s'adresser aux fonds sectoriels de l'État membre d'accueil pour obtenir le remboursement de la rémunération dans laquelle ces fonds interviennent.

Parallèlement, le flux d'informations sur la régularité des détachements entre fonds sectoriels se fait au début de la période de détachement et peut se poursuivre pendant cette période, ce qui facilite la détection des cas de non-respect.

Par exemple, en cas de détachement depuis l'Autriche, et si une exemption est accordée, la BUAK vérifie mensuellement que les paiements des éléments de salaire dans lesquels la BUAK intervient sont effectués. De même, dans le cadre de la coopération entre la CNCE et la SOKA-BAU, la CNCE est informée du nombre de travailleurs italiens inscrits sur les chantiers allemands et vérifie si leur nombre correspond à celui qui est déclaré.

Adapté de : Orientations du projet Post-Lab

1.4 DONNÉES ADMINISTRATIVES ET LUTTE CONTRE LE TRAVAIL NON DÉCLARÉ

La manière dont les bases de données administratives sont utilisées pour détecter la fraude varie dans une large mesure selon les pays couverts.

Le rapport d'évaluation fournit un examen de la question pays par pays, ainsi qu'un récapitulatif final.

L'exercice comparatif présenté dans le présent rapport se fonde sur cette analyse pour résumer les points forts et les points faibles identifiés dans les différents pays.

Points forts

- Recoupements (sélectifs) entre différentes sources administratives

Des exemples en Belgique, en Allemagne, en Italie et en Roumanie prouvent que les inspecteurs procèdent à des contrôles croisés et associent différentes sources administratives afin de faciliter le repérage, l'identification et le contrôle des entreprises suspectes.

La vérification croisée peut être mise en œuvre de différentes manières. Les inspecteurs d'une instance peuvent se voir accorder un accès complet ou partiel à la base de données d'autres organisations, ou les informations peuvent être résumées et filtrées avant d'être communiquées.

Encadré 5 : Belgique — Vérification croisée de la base de données administratives pour la détection des fraudes - Extraits de l'entretien avec un inspecteur de la sécurité sociale

Les bases de données et les inspections sur le terrain sont complémentaires. Le recoupement de 2 bases de données ou plus et l'analyse statistique permettent de sélectionner les dossiers qui présentent un risque assez élevé d'irrégularité ou de fraude. De cette façon, les inspecteurs sur le terrain perdent moins de temps à rechercher les personnes ou les entreprises qu'ils ont à contrôler. De ce fait, l'exploration et le couplage des informations des bases de données permettent d'effectuer des inspections plus ciblées sur le terrain. (...)

La plupart des bases de données disponibles peuvent également être converties en un fichier Excel, ce qui en facilite le transfert et la consultation.

- Utilisation de l'intelligence artificielle pour déceler les fraudes

Les technologies numériques naissantes peuvent s'avérer particulièrement utiles pour déceler les fraudes. En Belgique, le programme Data mentalist fait appel à l'intelligence artificielle pour exploiter les données dans un ensemble de bases de données pertinentes et aider à identifier les entreprises ayant des comportements à risque de fraude. Or, il s'agit du seul cas détecté par le projet.

D'autre part, bien qu'elle semble être une option assez intéressante et rentable, l'intelligence artificielle et d'autres méthodes automatisées de surveillance ne doivent être mises en œuvre qu'avec beaucoup de précautions et en tant qu'outil préliminaire et complémentaire pour cibler les inspections, dans la mesure où elles peuvent être biaisées par des préjugés humains ou par les informations partielles dont elles dépendent. Des inquiétudes similaires ont été exprimées, par exemple, au sujet de l'adoption de méthodes semblables pour le contrôle des fraudes sociales par les bénéficiaires d'allocations sociales aux États-Unis et, dans une mesure limitée à la couverture du projet, en Belgique.

Encadré 6 : Belgique — Débat sur les incidences des contrôles automatisés

L'utilisation de méthodes automatisées pour lutter contre la fraude sociale a été fortement critiquée par un réseau de syndicats et d'ONG en Belgique, estimant que de telles pratiques ne sont pas conformes aux dispositions légales sur la citoyenneté européenne.

En prémisses, il convient de considérer que la Directive 2004/38/CE relative à l'UE autorise le retrait du droit de séjour à certaines catégories de citoyens de l'UE résidant dans un pays étranger dans un nombre limité de circonstances. Par exemple, les personnes ayant travaillé moins d'un an dans un État membre conservent leur droit de séjour pendant au moins six mois après la perte de leur emploi. Ensuite, ils peuvent perdre leur droit de séjour pour autant qu'ils n'aient pas de réelles perspectives d'embauche. Dans tous les cas, ils ont le droit d'interjeter appel et une décision sera prise sur la base d'une évaluation de la situation personnelle et non selon une procédure automatique.

Depuis 2011, l'Office belge des étrangers a eu accès à de plus en plus de bases de données sur l'emploi et la sécurité sociale, dont certaines sont traitées par le projet EU Post Lab, comme les bases de données Dimona et GOTOT, recueillant des données sur les périodes de chômage, les allocations sociales et autres informations utiles.

En conséquence, le nombre d'expulsions de ressortissants étrangers a considérablement augmenté.

Tandis que l'Office belge des étrangers soutient que des évaluations détaillées et individuelles sont effectuées avant qu'une mesure d'expulsion ne soit prise, selon le réseau des syndicats et des ONG, l'Office belge des étrangers utilise un ensemble de motivations stéréotypées et paradoxales pour prouver l'absence de « véritables perspectives d'embauche », comme le fait de suivre des cours de langue ou une formation professionnelle.

Sources :

INCA CGIL, FGTB/ABVV, EU Rights Clinic, Bruxelles laïque (2016), Plainte concernant la violation de la Directive 2004/38 et du Règlement 882/2004 par l'État belge, Brussels.

Giubboni, S., Ludicone, F., Mancini, M. & Faioli, M. (2017), Coordination of Social Security Systems in Europe, European Parliament, Brussels.

- Interaction proactive entre les données administratives et les rapports d'inspection (PT, BE)

Le tableau qui se dégage des ensembles de données administratives mêmes est naturellement sujet au risque d'incomplétude ou de partialité, dans la mesure où il reflète une reconstruction partielle de la réalité économique.

Certains inspecteurs ont mentionné des hausses soudaines du chiffre d'affaires ou des parts élevées de chiffre d'affaires réalisées à l'étranger qui peuvent révéler la présence de sociétés « boîtes aux lettres ». Pourtant, la base de données et les fonctions ou algorithmes utilisés pour détecter les cas présentant des risques de fraude peuvent rester aveugles à d'autres circonstances inconnues ou sous-estimées.

Par exemple, comme l'a fait remarquer un inspecteur italien de la sécurité sociale interrogé : « Nous avons été confrontés au cas d'une entreprise qui facturait tous ses services à des entreprises allemandes. Pourtant, à la suite d'inspections, nous avons découvert que la société concevait des installations en Italie, qui étaient ensuite installées dans les locaux de ses clients allemands, par conséquent elle exerçait une part substanti-

elle de ses activités en Italie».

Comme le montrent des expériences signalées en Belgique et au Portugal, en remplissant les résultats des inspections dans les bases de données elles-mêmes, les inspecteurs peuvent disposer d'un ensemble plus complet d'informations, tandis que les logiciels peuvent au mieux « apprendre » ou aider à détecter la fraude.

- Les sanctions et les actions en responsabilité conjointe poussent les entreprises à adopter leur propre plate-forme de données.

Les dispositions politiques concernant la responsabilité conjointe entre le client et les entrepreneurs peuvent limiter les possibilités de fraude. Bien qu'il soit difficile de retracer et de sanctionner une entreprise « boîte aux lettres », un mécanisme de responsabilité conjointe peut empêcher les employeurs de sous-traiter le travail à des fournisseurs qui ne garantissent pas des conditions de travail légales.

Dans ce contexte, l'existence de telles clauses dans la législation espagnole et de mécanismes de sanction efficaces a poussé les entreprises à adopter leurs propres plates-formes numériques pour contrôler les contractants et sous-traitants, en assurant le suivi des contrats de travail qu'ils souscrivent, ainsi que des salaires et cotisations sociales qu'ils reçoivent.

Le rôle des dispositions relatives à la responsabilité conjointe a également été souligné par des interlocuteurs italiens et allemands.

- Transparence des données commerciales

Les informations divulguées par les entreprises sont généralement accessibles au public dans les pays couverts, dévoilant gratuitement ou contre paiement un ensemble d'informations clés, par exemple l'effectif, le chiffre d'affaires d'une entreprise ou la fiche budgétaire complète. L'accessibilité de ces données peut avoir des avantages intangibles, dans la mesure où les entreprises peuvent avoir des comptes à rendre à un plus large éventail de parties prenantes, notamment des concurrents, des partenaires sociaux et des universitaires ou des journalistes, qui peuvent librement accéder à ces données et les commenter.

- Tentatives de simplification du partage des données au niveau transnational pour faciliter/ contrôler les détachements

Comme prévu dans la section précédente, les fonds sectoriels actifs en Italie (Casse Edili, par l'intermédiaire de l'organisme de coordination CNCE), en Autriche (BUAK), en Allemagne (Soka Bau) et en France (UCF) ont négocié et conclu des accords simplifiant les procédures nécessaires au détachement des travailleurs à l'étranger, en veillant au respect par les employeurs des obligations liées au salaire (comme le paiement du congé) et permettant, si besoin était, de contrôler aisément l'information pertinente du pays d'origine.

Les points faibles mis en évidence dans le projet Post-Lab, c'est-à-dire le flux d'informations plutôt manuel, basé principalement sur les courriels, ont été traités par EU Post Lab, par le biais duquel a été conçu un prototype d'application de base de données Web. Le but est d'accélérer la circulation de l'information tout en facilitant le suivi des renseignements antérieurs.

Points faibles

- Recoupements insuffisants entre les différentes sources administratives

Malgré quelques expériences notables, dans de nombreux pays, le partage et le couplage des données stratégiques entre les différentes autorités demeurent insuffisants. Il se peut que des questions de protection

de la vie privée ou des questions techniques entravent le partage des données ou encore un manque de perception sur le plan politique des avantages possibles en termes de lutte contre le travail non déclaré.

Dans ce domaine, des difficultés ont été signalées, en particulier en France, en Roumanie et en Pologne. Pour la Pologne, la fragmentation des données entre les autorités locales est également un problème, qui ralentit considérablement les inspections.

- Risques de fausses déclarations des entreprises

Un risque inhérent à l'utilisation d'une base de données administratives réside dans la remise de déclarations frauduleuses. Si les inspections sont rares ou inefficaces, la présence de déclarations obligatoires sur les embauches, le paiement des salaires et de la sécurité sociale ainsi que le chiffre d'affaires ne suffisent pas à garantir l'exactitude des informations en question.

- Contrôles formels des conditions requises pour le détachement de travailleurs à l'étranger

Certains experts interrogés ont fait remarquer que les contrôles relatifs aux conditions requises pour le détachement de travailleurs à l'étranger ne peuvent avoir lieu qu'officiellement. Bien que le fonctionnement de la coopération administrative transfrontalière entre autorités publiques n'ait pas fait l'objet d'un examen approfondi dans le cadre du projet, ces avertissements rappellent certains des manquements dont la Cour a été saisie, comme les affaires A-Rosa (C-620/15) et Altun e. a. (C-359/16) qui ont été examinées lors des réunions relatives au projet.

- Délais dans la disponibilité des données / inexactitude des données

Si les données sont inexactes ou indisponibles au niveau national, la coopération transnationale risque également d'échouer. De nombreuses bases de données souffrent de délais, ce qui rend impossible la détection de la situation en temps réel de l'entreprise, ce qui peut être particulièrement nécessaire dans le cas de sociétés « boîtes aux lettres » en activité pendant un laps de temps limité.

Certaines informations ne sont pas toujours complètes ou à jour. Par exemple, la base de données espagnole SINAI s'avère très intéressante dans la mesure où elle rassemble les résultats des inspections sur le terrain, ce qui permet d'utiliser ces données pour cibler les inspections. Par contre, elle peut inclure des sociétés qui ont cessé leurs activités depuis des années, sans pour autant intégrer celles qui ont été créées depuis peu de temps.

2. EU POST LAB ET LA STRATÉGIE POUR UNE MEILLEURE COOPÉRATION TRANSNATIONALE

La phase centrale du projet s'est concentrée sur le développement d'un prototype de base de données pour le partage d'informations entre fonds sectoriels actifs en Italie, en Allemagne, en France et en Autriche. Les accords qui sous-tendent le processus ont été brièvement décrits ci-dessus, dans l'encadré 4, et ont été évalués dans les Orientations du Post-Lab.

Les objectifs de la base de données sont de réduire le temps de téléchargement des données et d'améliorer la qualité des données au moyen d'une interface Web partagée, destinée aux entreprises détachant des travailleurs à l'étranger et aux caisses sectorielles concernées. Ce système pourrait remplacer le fonctionnement actuel de la procédure d'exemption, qui s'effectue par l'échange de courrier et l'envoi de formulaires, engendrant des risques de retards, d'erreurs et rendant plus difficile le contrôle des entreprises dans le temps.

Le prototype implique notamment :

- L'adoption d'un système informatique commun à toutes les organisations concernées,
- La réduction des saisies de données et des opérations manuelles ;
- La possibilité de visualiser immédiatement sur le Web les informations nécessaires à la procédure d'exemption ;
- La possibilité d'exporter les informations dans des formats standards ;
- L'adoption d'un système modulaire, de manière à permettre d'éventuels élargissements à d'autres pays ou à d'autres contenus à l'avenir.

En outre, il convient de mentionner que l'utilisation de protocoles informatiques permet de fusionner des informations provenant de systèmes ayant une structure différente. Il n'est donc pas nécessaire de disposer des mêmes modules pour la dérogation dans tous les pays couverts, ce qui permet à chaque organisation concernée de conserver ses propres règles et informations en plus de celles strictement nécessaires au détachement.

Le système comprend deux modules, une interface Web et une base de données pour l'archivage des informations. Il comprend également un système de gestion des utilisateurs, les utilisateurs ayant différents niveaux d'accès selon leur rôle en tant que sociétés, fonctionnaires ou organisations membres. L'accès aux données pour les « utilisateurs en lecture seule » est également envisagé afin de garantir l'accès à des fins de recherche tout en garantissant que les données ne puissent être modifiées.

Les informations saisies dans la base de données par l'un des utilisateurs, c'est-à-dire par une entreprise, ou par les organisations concernées du pays d'origine et du pays d'accueil, sont immédiatement visibles pour tous les utilisateurs concernés, ce qui simplifie le processus de communication.

Enfin, l'historique de chaque entreprise est retracé dans la base de données, simplifiant et accélérant les activités de contrôle.

La base de données est opérationnelle entre les fonds sectoriels en place en Italie, en Autriche, en France et en Allemagne, devenant leur infrastructure pour le partage transfrontalier des données dans le domaine du détachement.

En présence d'autres accords entre les organisations concernées de ces pays et des organismes similaires actifs dans d'autres pays de l'UE, il est possible d'élargir le processus d'échange d'informations et d'accorder l'exonération de contribuer aux fonds du pays d'accueil, à condition que les niveaux de salaire et les cotisations dues aux fonds soient de même montant.

La diffusion d'EU Post Lab et la mise en œuvre d'un outil multilingue concret de partage de l'information servent également cet objectif, qui nécessite un engagement politique de la part des organisations concernées et des institutions similaires actives dans d'autres États membres, principalement d'Europe du Nord.

Partant du constat de fraude existante et en s'appuyant sur l'expérience de terrain des partenaires et des inspecteurs acquise tout au long du projet, les partenaires ont également élaboré un ensemble de lignes directrices destinées à une meilleure sensibilisation sur les possibilités offertes par les bases de données administratives pour lutter contre la fraude dans le domaine du détachement des travailleurs et du travail non déclaré au sens large, en proposant quelques mesures concrètes pour avancer. Ces recommandations sont expliquées en détail dans la deuxième partie des recommandations, en ciblant trois domaines principaux d'intervention possibles : (i) faciliter l'accès à l'information et la circulation de l'information ; (ii) améliorer et relier les bases de données administratives nationales ; (iii) soutenir la coopération administrative transnationale.

Ces recommandations, partagées par l'intermédiaire du réseau de contacts des partenaires et des canaux de communication, visent à sensibiliser aux mesures concrètes qui peuvent être prises pour améliorer l'efficacité des activités d'inspection, en tirant parti à son tour des activités transfrontalières.

Elles sont enrichies de « conseils » et d'exemples provenant de certains des pays couverts, destinés à expliquer comment chaque recommandation peut être mise en pratique ou quels avantages elle peut entraîner.

3. AVANTAGES ESCOMPTÉS DU PROJET EU POST LAB

Le projet EU Post Lab a adopté une approche de recherche et d'action pour apporter de multiples améliorations à son public cible, à savoir les fonds sectoriels, les inspections du travail et les partenaires sociaux actifs dans le secteur de la construction. En outre, les recommandations sont également une référence valable pour d'autres secteurs. En fait, tout en tenant compte des spécificités sectorielles de la construction, elles s'appuient largement sur des pratiques de partage administratif et des fonctionnalités ou bases de données couvrant souvent l'ensemble ou un grand éventail d'activités économiques.

Les avantages du projet peuvent être résumés en quatre piliers.

Connaissance du salaire des travailleurs de la construction et contournement des règles

Le rapport préliminaire et le rapport d'évaluation apportent des renseignements détaillés sur les différentes structures salariales applicables dans l'ensemble des pays couverts, ainsi que sur le type d'informations pertinentes pour évaluer le respect des taux de salaire minimum dans un pays donné (par exemple, le salaire des travailleurs peut varier en fonction de leur ancienneté au travail ou de leur affectation, suivant le pays).

Les rapports associent ces renseignements à une vue d'ensemble des cas fréquents de fraude, afin d'aider les inspecteurs et les intervenants à mieux comprendre où chercher et quelles informations demander lorsqu'ils sont confrontés à des cas et des documents suspects ou peu clairs.

Ces éléments ont été résumés et comparés dans le rapport final, qui récapitule les principales conclusions du projet.

Connaissance des bases de données administratives et de leur contenu

Dès qu'un cas suspect de fraude transfrontalière est identifié, un accès rapide aux informations de la société étrangère concernée est crucial. Cette entreprise est-elle établie depuis longtemps ou depuis peu ? L'entreprise travaille-t-elle dans le pays d'origine ou non ? Y emploie-t-elle du personnel autre que des administratifs ? Voici des exemples de questions qui peuvent être posées lorsqu'une entreprise « boîte aux lettres » suspecte est identifiée.

Le projet propose une analyse des caractéristiques et, dans la mesure où des informations pertinentes ont été divulguées, de la fiabilité des différentes sources potentielles, notamment des liens vers les pages Web des autorités compétentes et, lorsqu'elles sont disponibles, vers les bases de données en ligne.

Cela doit permettre aux parties prenantes de recueillir des données de première main, rapidement, sur les entreprises qu'elles doivent surveiller et d'adapter leurs demandes aux autorités compétentes du pays où elles sont établies. Conjointement à la description, des mécanismes de fixation des salaires, de la structure des salaires et des cas de fraude, cette démarche permet à la coopération transnationale de mieux comprendre les différents contextes nationaux, accélérant ainsi le flux d'informations et augmentant les chances de succès dans l'application des règles.

Amélioration de la coopération administrative transnationale

Par l'intermédiaire de la base de données prototype, le projet a profité des contributions des partenaires et de la connaissance des caractéristiques et des limites des pratiques existantes de coopération entre fonds sectoriels pour créer un outil destiné à faciliter et à améliorer leur coopération. La base de données constitue un outil puissant non seulement pour les fonds sectoriels impliqués dans le projet ou les organismes qui les gèrent, mais aussi pour les fonds sectoriels en place dans d'autres pays.

En procédant à une évaluation en bonne et due forme de la structure des salaires et du montant des cotisations dues à ces fonds, des processus similaires à ceux entrepris en Autriche, en France, en Allemagne et en Italie peuvent être entamés, ce qui permettra d'améliorer le suivi du détachement tout en réduisant la charge administrative des employeurs.

Recommandations visant à améliorer l'utilisation des bases de données administratives

Les Orientations se basent sur les points forts et les points faibles des bases de données analysées ainsi que sur les renseignements supplémentaires recueillis au cours des activités du projet pour identifier quelques suggestions concrètes visant à améliorer le rôle que les bases de données administratives peuvent jouer dans la lutte contre la fraude. La plupart de ces mesures ne nécessitent en fait pas d'efforts financiers importants tout en permettant de libérer le potentiel des technologies déjà existantes pour soutenir l'activité des inspecteurs et en tirer des enseignements.